

Проблемы эффективности
государственного управления

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ РОССИИ

ОСОБЕННОСТИ,
ЭФФЕКТИВНОСТЬ РЕАЛИЗАЦИИ

ВОЛОГДА
2024

Вологодский научный центр Российской академии наук



ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ РОССИИ:
особенности, эффективность реализации

Вологда
2024

УДК 330.341
ББК 65.050.11
Н35

Публикуется по решению Ученого совета ФГБУН ВолНЦ РАН

Под научным руководством
члена-корреспондента РАН, доктора экономических наук, профессора В.А. Ильина,
доктора экономических наук, доцента А.А. Шабуновой,
доктора экономических наук, профессора Т.В. Усковой

Рецензенты:

Лаженцев Виталий Николаевич, член-корреспондент РАН, доктор географических наук, профессор, главный научный сотрудник Института социально-экономических и энергетических проблем Севера Коми научного центра Уральского отделения РАН

Королев Иван Борисович, кандидат экономических наук, старший научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН

Третьякова Ольга Валентиновна, кандидат филологических наук, ведущий научный сотрудник Вологодского научного центра РАН

Коллектив авторов:

Ильин В.А., Шабунова А.А., Ускова Т.В., Кожевников С.А., Калачикова О.Н.,
Груздева М.А., Леонидова Г.В., Патракова С.С., Секушина И.А.,
Ворошилов Н.В., Широкова Е.Ю., Устинова К.А., Крюков И.А.,
Якушев Н.О., Усков В.С., Лебедева М.А., Головчин М.А., Калашников К.Н.,
Шматова Ю.Е., Кондакова Н.А., Разварина И.Н., Колесов А.А., Фетюков А.В.

- Н35 Национальные проекты России: особенности, эффективность реализации : монография / В.А. Ильин [и др.] ; под научным руководством В.А. Ильина, А.А. Шабуновой, Т.В. Усковой ; Вологодский научный центр РАН. – Вологда : ВолНЦ РАН, 2024. – 453 с. (Проблемы эффективности государственного управления).
ISBN 978-5-93299-603-4

Представленная монография посвящена исследованию роли и места национальных проектов в системе стратегического управления современной России. В ней нашли отражение результаты анализа основных положений, ключевых особенностей, эффективности и рисков реализации нацпроектов в условиях обострения геополитической турбулентности. Данное исследование проводится коллективом авторов на протяжении ряда лет в мониторинговом режиме, а полученные выводы базируются на результатах анализа не только данных официальной статистики федерального и регионального уровней, отчетности профильных министерств и ведомств, но и мнений ведущих экспертов из научной сферы, государственного управления, общественности относительно «узких» мест и основных рисков реализации нацпроектов. Авторами научно обоснованы направления и инструменты повышения эффективности реализации национальных проектов с учетом решения задач национальной безопасности страны. Результаты исследования могут быть использованы в деятельности федеральных и региональных органов государственной власти и управления при реализации ключевых направлений государственной социально-экономической политики, в образовательном процессе, а также при проведении исследований по данной проблематике.

УДК 330.3
ББК 65.2/4

ISBN 978-5-93299-603-4

© ФГБУН ВолНЦ РАН, 2024

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие к изданию	5
1. МЕСТО НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	9
2. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА»	23
2.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	23
2.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2023 гг. и на перспективу	27
2.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	44
2.4. Основные выводы	51
3. КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН МОДЕРНИЗАЦИИ И РАСШИРЕНИЯ МАГИСТРАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ	53
3.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	53
3.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2023 гг. и на перспективу	61
3.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	88
3.4. Основные выводы	92
4. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «БЕЗОПАСНЫЕ КАЧЕСТВЕННЫЕ ДОРОГИ»	95
4.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	95
4.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу	99
4.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	117
4.4. Основные выводы	123
5. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА»	125
5.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	125
5.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2023 гг. и на перспективу	134
5.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	149
5.4. Основные выводы	154
6. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МАЛОЕ И СРЕДНЕЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ПОДДЕРЖКА ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ»	157
6.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года ...	157
6.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу	160
6.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	176
6.4. Основные выводы	180
7. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МЕЖДУНАРОДНАЯ КООПЕРАЦИЯ И ЭКСПОРТ»	182
7.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года ...	182
7.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу	186
7.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	198
7.4. Основные выводы	201
8. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	203
8.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года ...	203
8.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу	224
8.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	236
8.4. Основные выводы	240

9. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЭКОЛОГИЯ»	243
9.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	243
9.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу.....	249
9.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	264
9.4. Основные выводы	270
10. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДЕМОГРАФИЯ»	272
10.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	272
10.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу.....	279
10.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	293
10.4. Резюме	297
11. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ»	300
11.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	300
11.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2023 гг. и на перспективу.....	306
11.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	319
11.4. Резюме	324
12. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»	327
12.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	327
12.2. Результаты и риски реализации нацпроектов 2019–2022 гг. и на перспективу.....	343
12.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	356
12.4. Резюме	359
13. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «НАУКА И УНИВЕРСИТЕТЫ»	362
13.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	362
13.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу.....	368
13.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	383
13.4. Резюме	389
14. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «КУЛЬТУРА»	390
14.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года	390
14.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу.....	396
14.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта	401
14.4. Резюме	405
Заключение	406
Список использованных источников	413
Приложения	423

ПРЕДИСЛОВИЕ К ИЗДАНИЮ

Специфика современного этапа развития России, начавшегося после 24 февраля 2022 года, состоит в его рубежном характере. Он заключается не только в военном (выразившемся в СВО), но и беспрецедентном экономическом, цивилизационном противостоянии со странами коллективного Запада. В частности, с февраля 2022 г. по отношению к России было введено более 13,5 тыс. санкций, что в 3 раза больше, чем Иран (4,5 тыс.) получил за 40 лет¹. Санкции ввели ограничения в финансовой, энергетической и транспортной отраслях, на поставки товаров, технологий и оборудования, в визовой политике; произошел разрыв связей по линии международного сотрудничества и др. В результате значительная часть сложившихся в последние три десятилетия хозяйственных и логистических связей с европейскими странами оказались разрушенными.

В такой ситуации важной стратегической задачей для России в контексте обеспечения ее суверенитета и национальной безопасности выступает поиск своевременных и адекватных ответов на данные вызовы. Одним из подобных ответов является повышение эффективности использования внутренних (эндогенных) факторов развития страны [Хубиев, Теняков, 2023].

Именно эти стратегические задачи были закреплены в качестве ключевых в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 02.07.2021 г. № 400), Указе Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21.07.2020 г. № 474, Послании Президента РФ Федеральному

¹ Для справки: санкции против Ирана в основном вводились США после Исламской революции 1979 года. Они были растянуты по времени, но очень похожи на текущие санкции против РФ: «заморозка» всех активов и золотых запасов Ирана в банках США; запрет на межбанковскую деятельность; торговые ограничения и запрет на совместные научные исследования и др. Источник: Russia Sanctions Dashboard. URL: <https://www.castellum.ai/russia-sanctions-dashboard> (дата обращения: 20.06.2023 г.).

Собранию (21.02.2023 г.), его выступлении на Петербургском международном экономическом форуме 2023 года². Кроме того, в условиях обострения больших вызовов в числе приоритетных Президентом страны были обозначены вопросы повышения уровня и качества жизни населения на основе развития технологических возможностей экономики, поиска новых источников инвестиций, расширения перспективных внешнеэкономических связей, выстраивания новых логистических коридоров.

Перспективы своевременного и полного решения вышеуказанных задач напрямую зависят от эффективности сложившейся в стране системы государственного управления, в том числе от гибкости и результативности инструментария управления, согласованности работы федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления, соответствия масштабов мероприятий их ресурсному обеспечению и т.д. Иными словами, для эффективной реализации стратегических преобразований должна быть создана соответствующая институциональная и управленческая платформа.

В то же время в 2022–2023 гг. в рамках проведения «тихой административной революции» правительством М. Мишустина были сделаны первые значимые шаги в данном направлении. Они заключались в цифровизации работы всего госаппарата, сокращении сроков реализации управленческих решений на всех уровнях власти, реформировании бюджетного процесса с учетом турбулентностей современного этапа и другом³. Однако адекватная существующим вызовам система стратегического планирования с механизмами ответственности в ходе реализации мобилизационной экономической политики с рыночными инструментами еще не сформирована⁴.

В качестве плановых документов, определяющих стратегические приоритеты развития страны и инструментарий их реализации на практике, государственными органами власти рассматриваются *национальные проекты*. На наш взгляд, в условиях нарастания геополитического противо-

² Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума (16.06.2023 г.). URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/71445> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

³ Делягин М. Правительство Мишустина обеспечивает уверенный прогресс реального сектора // Завтра. 2023. 10 марта. URL: https://zavtra.ru/blogs/pravitel_stvo_mishustina_obespechivaet_uverennij_progress_real_nogo_sektora (дата обращения: 19.06.2023 г.); Делягин М. Административная революция Мишустина продолжается // Завтра. 2023. 21 февраля. URL: https://zavtra.ru/blogs/administrativnaya_revolyutciya_mishustina_prodolzhaetsya (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁴ Глазьев С.Ю. России нужна мобилизационная экономика с рыночным инструментарием // Ведомости. 2023. 12.06. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/characters/2022/08/24/937299-rossii-nuzhna-mobilizatsionnaya-ekonomika> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

стояния роль нацпроектов только возрастает, что требует определенной адаптации механизмов их реализации. В связи с этим необходима объективная оценка промежуточных итогов, эффективности их реализации как магистральных инструментов достижения национальных целей развития России до 2030 года.

Следует отметить, что проблематика исследований Вологодского научного центра РАН (ВолНЦ РАН) с самого его основания в 1990 году была посвящена вопросам оценки и обеспечения эффективности управления национальной и региональной экономикой в целях повышения уровня и качества жизни населения. Идейным вдохновителем и руководителем этого направления исследований выступает научный руководитель ВолНЦ РАН, член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор Ильин Владимир Александрович. Данная тема является сквозной и, по сути, методологически и идеологически интегрирует все остальные направления исследований Центра.

В исследованиях сотрудников значительное внимание посвящено оценке эффективности государственного управления на федеральном и региональном уровнях с позиции достижения национальных целей и решения стратегических задач развития страны. Так, оценке эффективности реализации Указов Президента РФ от 7 мая 2012 г. посвящен целый ряд работ В.А. Ильина и М.В. Морева, изданных в 2012–2017 гг.⁵

Со вступлением в силу Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а за ним Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» на федеральном уровне были закреплены новые национальные цели развития страны на период до 2030 г.: а) сохранение населения, здоровье и благополучие людей; б) возможности для самореализации и развития талантов; в) комфортная и безопасная среда для жизни; г) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство; д) цифровая трансформация. Магистральными инструментами для их достижения являются национальные проекты, мониторинг ре-

⁵ Ильин В.А., Морев М.В. Новый этап российской истории: тенденции, особенности, перспективы // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 2 (38). С. 42–71. DOI: 10.15838/esc/2015.2.38.3; Ильин В.А. Эффективность государственного управления и накапливающиеся проблемы социального здоровья // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2015. № 6 (42). С. 11–29. DOI: 10.15838/esc/2015.6.42.1; Ильин В.А. Тревожные ожидания остаются // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 2 (26).

лизации которых проводится исследователями ВолНЦ РАН с 2019 года. Первая волна мониторинга позволила установить ключевые проблемы и потенциальные риски еще в первый год реализации нацпроектов⁶.

В представленной монографии нашли отражение результаты второй волны мониторинга. Открывается она главой, посвященной исследованию места и роли национальных проектов в иерархии документов стратегического управления современной России. В ней показаны особенности и природа национальных проектов как инструмента достижения стратегических целей развития, проблемы в обеспечении эффективного сопряжения программно-целевого и проектного подходов на федеральном и региональном уровнях.

Далее последовательно представлены материалы о роли нацпроектов экономического, инфраструктурного и социального блока в достижении национальных целей развития России до 2030 года; проанализированы ключевые результаты, проблемы и риски реализации данных нацпроектов в 2019–2022 гг. и на перспективу, в том числе в условиях обострившихся современных вызовов. На основе анализа с опорой на собственные разработки, а также данные официальной статистики, материалы Счетной палаты РФ, ВЦИОМ, профильных органов государственной исполнительной власти, мнений ведущих экспертов научно обоснованы предложения и рекомендации, которые позволят повысить эффективность реализации национальных проектов с учетом решения стратегических задач развития страны в современных условиях.

Надеемся, что данное издание обратит на себя внимание не только ученых, но и практиков государственного управления. Поможет читателям сформировать комплексное представление о роли и возможностях нацпроектов в решении острейших проблем и достижении ключевых стратегических целей развития России, связанных с укреплением суверенитета и национальной безопасности страны, достижением нового качества экономического роста, повышением уровня жизни населения и реализацией потенциала каждого гражданина.

⁶ Результаты первой волны мониторинга нацпроектов еще на старте их реализации в 2019 г. были опубликованы в следующих работах: 1. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок: науч.-аналит. изд-е / кол. авт. под науч. рук. чл.-корр. РАН В.А. Ильина, д.э.н. Т.В. Усковой. Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 90 с. 2. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Социальная сфера: науч.-аналит. изд-е / кол. авт. под науч. рук. чл.-корр. РАН В.А. Ильина. Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 66 с. 3. Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Научно-технологическая сфера и предпринимательство: науч.-аналит. изд-е / кол. авт. под науч. рук. чл.-корр. РАН В.А. Ильина. Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 57 с.

1. МЕСТО НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Трансформация системы стратегического управления в России в последние почти десять лет связана с внедрением принципов проектного управления в деятельность органов власти всех уровней. При этом особенно активно данные процессы начались в 2016 году после издания Указа Президента РФ № 306 «О Совете при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам». В соответствии с данным Указом был создан специальный совещательный орган для разработки подходов к способам и формам решения важнейших задач по основным направлениям стратегического развития страны.

Согласно Постановлению Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ», в структуре Аппарата Правительства РФ был сформирован Департамент проектной деятельности, который выполнял функции Федерального проектного офиса. Он организовывал проектную работу, формировал портфели приоритетных программ и проектов, проводил оценку, вел мониторинг их реализации.

Далее произошла трансформация данных принципов в процедуры разработки и реализации государственных программ. В 2017 году Правительством РФ было принято Постановление № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ РФ», которое устанавливало правила разработки, реализации и оценки эффективности пилотных государственных программ, переводимых на механизмы проектного управления.

С 2018 года узловым элементом в формирующейся системе проектного управления на федеральном уровне стали т.н. *национальные проекты*. Так, в день своей инаугурации 7 мая 2018 года Президент России В. Путин подписал Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В период с октября по декабрь того же года регулярно проходили заседания Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам, созданного для координации работы по достижению национальных целей и обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией национальных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития страны⁷. В данный Совет вошли кураторы, которые в тесном сотрудничестве с руководителями нацпроектов (как правило, министрами соответствующих органов исполнительной власти) управляют их реализацией.

Указом Президента Российской Федерации В.В. Путина от 7 мая 2018 г. № 204, определившим план его работы на четвертый президентский срок, была обозначена необходимость разработки 12 национальных проектов для достижения национальных целей по трем направлениям: «Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни», «Экономический рост». Помимо этого, Указ предусматривал активизацию работ по модернизации инфраструктурного комплекса страны через Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (*табл. 1.1*).

В 2019 году были утверждены *методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов*. В дальнейшем Постановлением Правительства РФ от 30 июля 2019 года № 981 уточнен порядок изменения национальных и федеральных проектов в части, касающейся их ключевых параметров, и установлен порядок внесения в национальные и федеральные проекты изменений на основании решений проектных комитетов и кураторов нацпроектов.

⁷ Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/63635> (дата обращения: 04.09.2023).

Таблица 1.1. Перечень национальных проектов, разработанных в соответствии с Указом Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.»

Направление	Национальный проект
I. Человеческий капитал	Здравоохранение
	Образование
	Демография
	Культура
II. Комфортная среда для жизни	Жилье и городская среда
	Экология
	Безопасные качественные дороги
III. Экономический рост	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы
	Производительность труда и поддержка занятости
	Цифровая экономика
	Наука и университеты
	Международная кооперация и экспорт
	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры
Источник: составлено авторами с опорой на: «Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты». URL: http://art-uo.ru/wp-content/uploads/2019/06/Naczproekty-czelevye-pokazateli-i-osnovnye-rezultaty-poSostoyaniyu-na-07.02.2019-sbornik.pdf (дата обращения: 08.09.2023).	

В связи со снижением цен на энергоносители, с разрывом логистических цепочек, экономическими последствиями карантинных ограничений, а также определенной трансформацией приоритетов государственной политики⁸ 21 июля 2020 г. Президентом РФ подписан Указ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», продлевающий срок достижения данных целей. В 2021 году приняты 42 стратегические инициативы социально-экономического развития РФ и Единый план достижения национальных целей РФ до 2030 года.

Реализация мероприятий нацпроектов должна быть направлена на осуществление прорывного развития страны, увеличение численности ее населения, повышение уровня жизни граждан, создание комфортных условий для их проживания и раскрытие таланта каждого человека⁹,

⁸ Рубченко М. Путин отложил срок реализации нацпроектов. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/07/13/834504-prezident-otlozhit-natsproekty> (дата обращения: 08.09.2023).

⁹ Интеграция национальных проектов в систему государственного управления. Судебные и нормативные акты РФ. URL: <https://sudact.ru/law/osnovnye-napravleniia-biudzhethnoi-nalogovoi-i-tamozhenno-tarifnoi-politiki/osnovnye-napravleniia/3/3.1/strategicheskai-prioritizatsiia-raskhodov-biudzheta/> (дата обращения: 04.09.2023); Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты. URL: <http://government.ru/news/35675/>

а основным отличием этих документов от государственных программ и других плановых документов стало введение персональной ответственности руководителя¹⁰.

Вместе с тем с самого старта национальных проектов в экспертной среде начались активные дискуссии относительно их содержания и инструментов реализации. В частности, отмечались аспекты, связанные с недостаточной методической проработкой целевых показателей. В то время глава Счетной палаты РФ Алексей Кудрин указывал, что достижение национальных целей следует обеспечивать не через нацпроекты, первые варианты которых показали свою неэффективность в 2000-х, а через решение проблемы избирательного применения законодательства¹¹. Кроме того, подчеркивалась недостаточная взаимосвязанность разработанных нацпроектов между собой и государственными программами и международными документами¹².

При этом возникают *вопросы относительно места нацпроектов в системе стратегического планирования и государственного управления России*. Так, в Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ст. 11 «Документы стратегического планирования») национальные проекты не указаны в качестве документов стратегического планирования, а уже в *Основах государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации от 08.11.2021 года* они наравне с государственными программами отнесены к стратегическим документам, разрабатываемым на федеральном уровне в рамках планирования и программирования (рис. 1.1)¹³. Таким образом, можно отметить, что спустя почти 2 года от начала реализации на федеральном уровне национальным проектам был придан статус стратегических документов.

¹⁰ См., напр.: Раздел IX «Руководитель национального проекта, руководитель федерального проекта, руководитель ведомственного проекта» Постановления Правительства РФ от 31.10.2018 №1288 (ред. от 02.08.2023) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»). URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/2e378560e5f336b739b40dd555d797e0bbb3fa5a/ (дата обращения: 04.09.2023).

¹¹ Кудрин исключил достижение национальных целей посредством нацпроектов // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303>. (дата обращения: 04.09.2023).

¹² Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок: науч.-аналит. изд-е / кол. авт. под науч. рук. чл.-корр. РАН В.А. Ильина, д.э.н. Т.В. Усковой. Вологда : ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 93 с.

¹³ Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633.

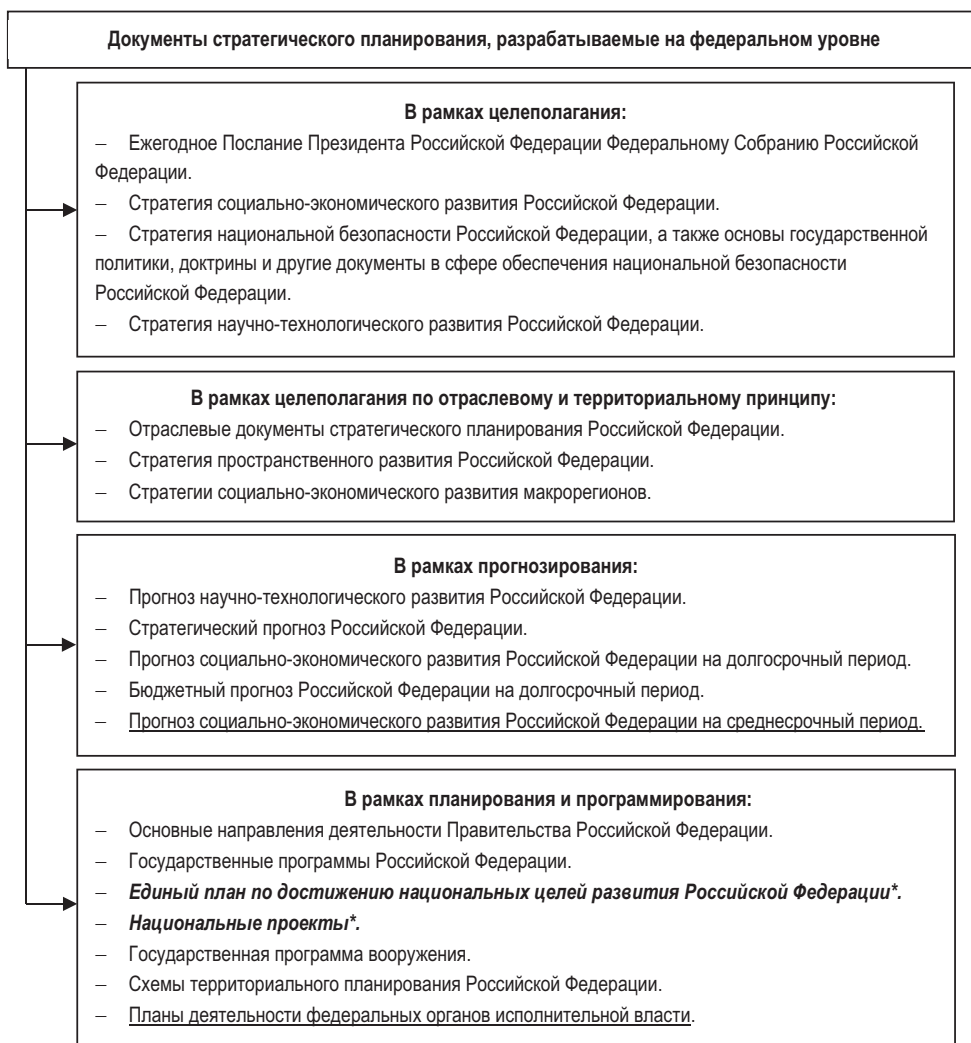


Рис. 1.1. Документы стратегического планирования, разрабатываемые на федеральном уровне

* Документы отмечены в Основых государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации, но отсутствуют в ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

Подчеркнуты документы, отраженные в ФЗ № 172 «О стратегическом планировании в Российской Федерации», но отсутствующие в Основных государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации.

Источники: О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ; Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации: Указ Президента РФ от 8 ноября 2021 г. № 633.

На региональном уровне иерархия документов стратегического планирования выглядит следующим образом. Согласно Федеральному закону от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в документах стратегического планирования, разрабатываемых на уровне субъекта Российской Федерации, должны быть уточнены с учетом территориальных, социально-экономических и иных особенностей этого субъекта цели, задачи, показатели, содержащиеся в документах стратегического планирования на федеральном уровне (рис. 1.2).

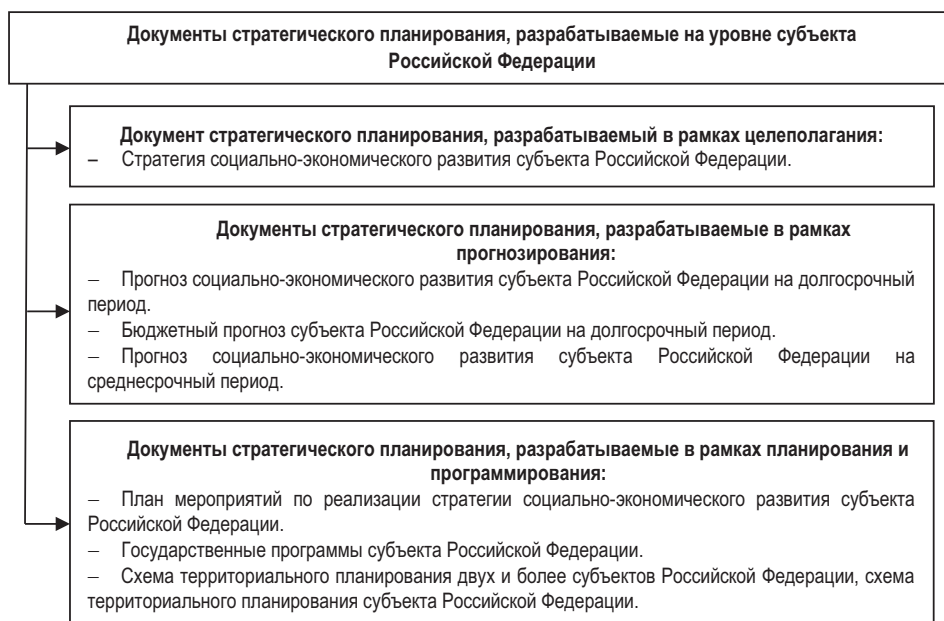


Рис. 1.2. **Документы стратегического планирования, разрабатываемые на уровне субъекта Российской Федерации**

Источник: О стратегическом планировании в Российской Федерации: федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ.

Тем не менее о региональной составляющей национальных проектов ни в Федеральном законе, ни в Основах государственной политики в сфере стратегического планирования информации не представлено. В то же время ряд экспертов отмечают¹⁴, что регионам нужно разработать собственные программы по реализации нацпроектов.

¹⁴ Голикова: регионы должны разработать собственные программы по реализации нацпроектов // ТАСС. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5390474> (дата обращения: 04.09.2023); Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне // Аналитический вестник / Совет Федерации. 2019. № 14.

При этом в целях обеспечения единства системы государственного стратегического планирования *национальные проекты интегрированы с государственными программами Российской Федерации*, что обеспечивается наличием у них общего структурного элемента – *федерального проекта*. Национальный проект состоит из совокупности федеральных проектов, которые могут входить в состав как одной, так и нескольких государственных программ (*табл. 1.2*)¹⁵.

Таблица 1.2. **Взаимосвязь национальных проектов и государственных программ Российской Федерации**

Национальный проект (НП)	Государственная программа (ГП), в рамках которой реализуются НП	Ведомство, ответственное за реализацию ГП
Здравоохранение	Развитие здравоохранения	Министерство здравоохранения Российской Федерации
	Информационное общество	Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Образование	Развитие образования Развитие науки и технологий	Министерство просвещения Российской Федерации
	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Жилье и городская среда	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации
	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Экология	Охрана окружающей среды Воспроизводство и использование природных ресурсов Развитие лесного хозяйства	Министерство природных ресурсов и экологии Российской Федерации
	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	Государственная корпорация по атомной энергии (Росатом)
	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Безопасные качественные дороги	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности Обеспечение обороноспособности страны	Министерство внутренних дел Российской Федерации Министерство обороны Российской Федерации
	Развитие транспортной системы	Министерство транспорта Российской Федерации
	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации

¹⁵ Интеграция национальных проектов в систему государственного управления. Судебные и нормативные акты РФ. URL:<https://sudact.ru/law/osnovnye-napravleniia-biudzhetnoi-nalogovoi-i-tamozhenno-tarifnoi-politiki/osnovnye-napravleniia/3/3.1/strategicheskaiia-prioritizatsiia-raskhodov-biudzheta/iii-blok-komfortnaia-sreda/integratsiia-natsionalnykh-proektov-v-sistemu/> (дата обращения: 06.09.2023).

Окончание таблицы 1.2

Национальный проект (НП)	Государственная программа (ГП), в рамках которой реализуются НП	Ведомство, ответственное за реализацию ГП
Наука и университеты	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Экономическое развитие и инновационная экономика	Министерство экономического развития Российской Федерации
Производительность труда и поддержка занятости	Экономическое развитие и инновационная экономика	Министерство экономического развития Российской Федерации
Цифровая экономика	Информационное общество	Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации
	Экономическое развитие и инновационная экономика	Министерство экономического развития Российской Федерации
	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Демография	Развитие физической культуры и спорта	Министерство спорта Российской Федерации
	Развитие здравоохранения	Министерство здравоохранения Российской Федерации
	Социальная поддержка граждан Содействие занятости Доступная среда	Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации
	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Культура	Развитие культуры	Министерство культуры Российской Федерации
Международная кооперация и экспорт	Развитие авиационной промышленности Развитие фармацевтической и медицинской промышленности Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	Министерство промышленности и торговли Российской Федерации
	Развитие внешнеэкономической деятельности	Министерство экономического развития Российской Федерации
	Развитие сельского хозяйства и регулирование рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия Развитие рыбохозяйственного комплекса	Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
	Научно-технологическое развитие Российской Федерации	Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	Развитие транспортной системы Развитие энергетики	Министерство транспорта Российской Федерации Министерство энергетики Российской Федерации
Источник: составлено авторами на основе анализа информации сайта «Портал госпрограмм РФ». URL: https://programs.gov.ru/Portal/home (дата обращения: 15.09.2023 г.) и паспортов национальных проектов.		

Вместе с тем следует согласиться с автором [Бухвальд, 2019], что по кругу охватываемых сфер хозяйственного, социального и политического развития страны действующая система государственных программ значительно шире проблематики нынешних национальных проектов.

Помимо национальных проектов для более эффективного достижения стратегических целей, а также для решения задач из Послания Федеральному Собранию в 2021 году были специально выделены 42 *стратегические инициативы*, которые, по словам Министра экономического развития М.Г. Решетникова¹⁶, представляют собой своеобразный «переходник» между целями верхнего уровня – национальными целями развития до 2030 года, установленными Президентом, и конкретными мерами правительства, которых насчитывается около полутора тысяч. Они выражают и закрепляют логику действий правительства, давая важные ориентиры для частного бизнеса, который теперь понимает, к проектам в каких сферах следует подключаться в первую очередь. Несмотря на то что данные инициативы во многом совпадают с целевыми показателями нацпроектов, они так и не нашли в них отражения по годам. Более того, в текущем виде, в соответствии с действующим законодательством, стратегические инициативы не являются стратегическими документами.

Как уже отмечалось ранее, национальные проекты и стратегические инициативы имеют тесную связь с реализуемыми в настоящее время государственными программами. При этом в госпрограммах можно выделить следующие структурные элементы: федеральные проекты, ведомственные проекты, комплексные процессные мероприятия; в некоторых госпрограммах сохранились федеральные целевые программы (например, ФЦП «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016–2020 годы и на период до 2035 года» в государственной программе «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»).

Причем некоторые федеральные проекты, которые, как правило, не входят в нацпроекты, были наделены особым статусом *стратегических инициатив*. Отдельная же часть (не вся) федеральных проектов являются структурными элементами *и госпрограмм, и национальных проектов* (рис. 1.3).

¹⁶ 42 стратегические инициативы Мишустина и наглядные иллюстрации того, почему они необходимы. URL: <https://delyagin.ru/articles/191-materialy-mgd/95447-42-strategicheskie-initsiativy-mishustina-i-nagladnye-illjustratsii-togo-pochemu-oni-neobkhodimy> (дата обращения: 07.09.2023).

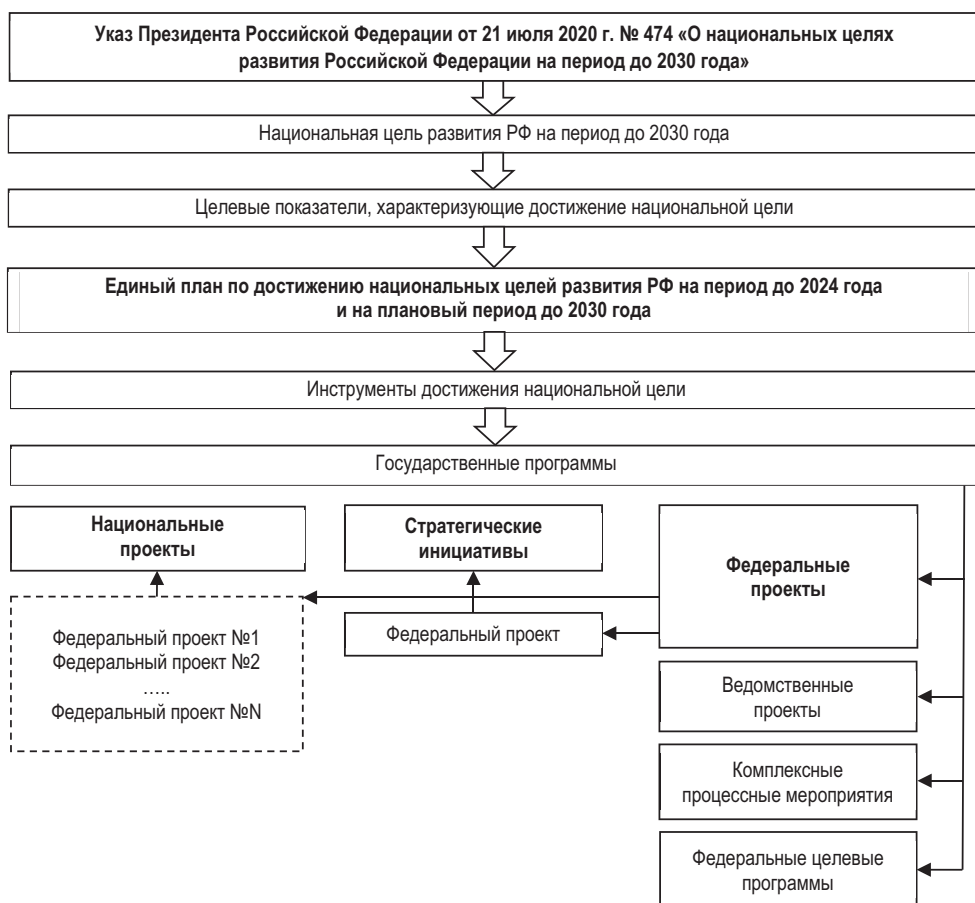


Рис. 1.3. Место национальных проектов в системе инструментов реализации национальных целей развития РФ до 2030 г.

Источник: составлено авторами.

Поскольку Президент РФ обозначил, что «каждый министр несет личную ответственность за выполнение нацпроектов»¹⁷, возникает вопрос о возможности руководителя влиять на весь процесс реализации нацпроекта с учетом того, что часть его реализуется органом, неподведомственным конкретному министру – руководителю нацпроекта (например, федеральный проект «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности» в нацпроекте «Экология» реализуется в рамках ГП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»; федеральный проект

¹⁷ Путин: каждый министр несет личную ответственность за выполнение нацпроектов // ТАСС. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6571068> (дата обращения: 04.09.2023).

«Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе ЕГИСЗ» – в рамках нацпроекта «Здравоохранение»). Эти особенности придают особое значение необходимости повышения эффективности межведомственной координации во всей системе стратегического планирования на федеральном и региональном уровнях.

Раскроем данные выводы более подробно на примере нацпроекта «Экология». В него в настоящее время включены 10 федеральных проектов, девять из которых реализуются Министерством природных ресурсов и экологии, подведомственными ему организациями в рамках государственных программ «Охрана окружающей среды», «Воспроизводство и использование природных ресурсов» и «Развитие лесного хозяйства», а один («Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности») – Государственной корпорацией по атомной энергии (Росатом) в рамках государственной программы «Развитие атомного промышленного комплекса» (табл. 1.3).

Таблица 1.3. **Декомпозиция НП «Экология» через призму реализующихся в настоящее время государственных программ РФ**

НП «Экология, в том числе:	ГП «Охрана окружающей среды»	ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов»	ГП «Развитие лесного хозяйства»	ГП «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» ¹⁸	ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации»
ФП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»					
ФП «Чистая страна»					
ФП «Инфраструктура для обращения с отходами I–II классов опасности»					
ФП «Чистый воздух»					
ФП «Оздоровление Волги»					
ФП «Сохранение озера Байкал»					
ФП «Сохранение уникальных водных объектов»					
ФП «Сохранение лесов»					
ФП «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»					
ФП «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды»					
Источник: составлено авторами по: Портал госпрограмм РФ. URL: https://programs.gov.ru/Portal/home , http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=7&nd=102353103 (дата обращения: 07.09.2023).					

¹⁸ Об утверждении Государственной программы Российской Федерации «Развитие атомного энергопромышленного комплекса»: пост. Правительства Российской Федерации. URL: http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=7&nd=102353103 (дата обращения: 04.09.2023).

Кроме того, можно заметить, что ряд проектов, например ФП «Оздоровление Волги» осуществляется в рамках и ГП «Охрана окружающей среды», и ГП «Воспроизводство природных ресурсов»; ФП «Чистый воздух», ФП «Сохранение озера Байкал» – в рамках ГП «Охрана окружающей среды» и ГП «Научно-технологическое развитие Российской Федерации». При этом в последней дублируются федеральные проекты как экологического, так и других нацпроектов («Спорт – норма жизни», «Содействие занятости», «Старшее поколение» из НП «Демография», «Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям», «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров», «Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок» из НП «Наука и университеты» и др.).

Следует также подчеркнуть, что и стратегические инициативы реализуются в виде федеральных проектов в тех же государственных программах. Так, стратегические инициативы «Экономика замкнутого цикла» и «Генеральная уборка» имеют весьма схожие цели с федеральными проектами «Чистая страна» и «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»: и в стратегических инициативах, и в нацпроекте указаны цели по ликвидации объектов накопленного вреда окружающей среде, увеличению объема утилизации твердых коммунальных отходов, сокращению числа несанкционированных свалок. Несмотря на то что в 2022 году поступали предложения по замене федерального проекта «Чистая страна» более масштабным «Генеральная уборка», тем не менее в редакции паспорта нацпроекта от 03.08.2023 замены не было¹⁹.

Координация совместной деятельности власти и бизнеса при исполнении нацпроектов также является важной задачей на современном этапе. В частности, на национальные проекты всего планировалось выделить 25,7 трлн. рублей, в том числе 13,7 трлн. рублей из федерального бюджета, а 7,515 трлн. рублей из внебюджетных источников. При этом в 2022 году план по привлечению внебюджетных средств был выполнен на 43%. Как отмечают эксперты, данная проблема носит хронический характер²⁰.

¹⁹ Власти решили заменить «Чистую страну» на «Генеральную уборку». Новый проект будет включать рекультивацию объектов не только на суше, но и на море. URL: <https://www.rbc.ru/business/14/09/2022/6320694a9a79477c50a7e815> (дата обращения: 05.09.2023).

²⁰ Минфин заявил о проблемах с инвестициями в нацпроекты от компаний. URL: <https://www.rbc.ru/economics/22/03/2023/641ac07d9a7947e1915eb29b> (дата обращения: 07.09.2023).

Например, директор департамента программно-целевого планирования и эффективности бюджетных расходов Министерства финансов Н. Бегчин считает, что такая ситуация наблюдалась и в 2019 – 2022 годах ²¹.

В то же время, несмотря на достаточно большие объемы финансирования за счет средств федерального бюджета, их использование стало наиболее полным только в последние годы (*табл. 1.4*).

Таблица 1.4. **Кассовое исполнение нацпроектов за счет средств федерального бюджета, %**

Национальный проект	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	На 01.07. 2023 г.
Всего	91,4	97,4	97,8	97,8	45,1
Демография	95,5	98	98,7	99,6	49
Здравоохранение	91,0	96,2	95,2	96,3	34,6
Образование	91,0	86,4	89,8	97,6	41,5
Жилье и городская среда	93,8	99,7	99,8	99,9	37,5
Экология	66,3	97,6	97,7	99,7	55,9
Безопасные качественные дороги	97,1	98,8	99,8	99,9	40,5
Производительность труда и поддержка занятости	87,1	98,7	97,9	99,9	51,2
Наука и университеты	99,1	99,2	99,4	99,9	71,9
Цифровая экономика	73,3	97	95,8	92,6	38,4
Культура	99,1	98,5	98,8	99,9	68,4
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	93,1	96,9	95,2	94,7	35,7
Международная кооперация и экспорт	89,1	97,6	99,2	99,6	36,1
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	88,0	99,4	98,8	99,7	50,6
Туризм и индустрия гостеприимства	-	-	93,4	98,9	28,6
Источник: Официальный сайт Министерства финансов Российской Федерации. URL: https://minfin.gov.ru/ (дата обращения: 09.09.2023).					

Таким образом, на практике национальные проекты фактически представляют собой лишь некоторую совокупность федеральных проектов, которые реализуются в рамках традиционных государственных программ. На финансирование мероприятий нацпроектов в 2022 г. было предусмотрено 3,23 трлн. руб., что составляет лишь 11% от общего объема расходов федерального бюджета на этот финансовый год. Эти показатели свидетельствуют, на наш взгляд, о недостаточной консолидации финансовых ресурсов в рамках данного инструмента для решения задач на приоритетных стратегических направлениях развития страны.

²¹ Внебюджетные полуисточники // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2023/03/23/641ac07d9a7947e1915eb29b> (дата обращения: 05.09.2023).

Для того чтобы нацпроекты 2024–2030 гг. превратились в эффективный инструмент достижения национальных целей развития страны в условиях текущих вызовов, необходимо, чтобы они взяли на себя роль инструмента «общественного договора», т.е. ответственность за их реализацию должны нести как органы власти, так и бизнес-структуры и население. Для решения этой задачи требуется формирование единой системы стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях, обеспечение интеграции и согласования нацпроектов друг с другом, стратегиями, государственными и муниципальными программами. Это позволит обеспечить четкую декомпозицию целей, задач, показателей и мероприятий проектов на уровне Федерации, ее субъектов и муниципалитетов.

2. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЖИЛЬЕ И ГОРОДСКАЯ СРЕДА»

2.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Жилищное строительство является одной из ключевых сфер, устойчивое развитие которой выступает драйвером роста инвестиционного и потребительского спроса в экономике страны, обеспечивает позитивные мультипликативные социально-экономические эффекты. Состояние отрасли жилищного строительства и рынка жилья оказывает непосредственное влияние на миграционные установки населения, рынок труда, развитие человеческого потенциала территории и т.д. Несмотря на это, жилищная проблема в течение последних десятилетий была и по-прежнему остается одной из наиболее актуальных для России.

Так, недоступность и дороговизна жилья, согласно результатам социологических опросов фонда «Общественное мнение», входят в число наиболее острых проблем населения²². Актуальность жилищной проблемы подтверждают следующие факты:

- 43% семей (9,7 из 22,7 млн ед.), у которых есть потребность улучшить свои жилищные условия, не видят возможности ее реализовать;
- реальная средняя обеспеченность населения жильем составляет 24,2 кв. м/чел., что на 10% ниже показателя Росстата (26,9 кв. м/чел.), в котором учитывается пустующий и выморочный фонд;
- 3,2 млн семей, по самооценке, живут в аварийном жилье, что в 3,5 раза превышает официальные данные (0,9 млн)²³.

В настоящее время жилищная проблема обостряется в связи с низкими темпами ввода нового жилья, не сопоставимыми с темпами его старения и

²² Сайт фонда «Общественное мнение». URL: <https://fom.ru/Obraz-zhizni/14346>; <https://fom.ru/Rabota-i-dom/14434> (дата обращения: 02.05.2023).

²³ Сайт «ДОМ.РФ». URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/analytics/> (дата обращения: 02.05.2023).

обветшания. Так, несмотря на рост в 2000–2015 гг. почти в 2,5 раза объемов строительства (с 34,6 до 85,3 млн кв. м) в дальнейшем темпы ввода жилья снижались (рис. 2.1). На фоне низких темпов капитального ремонта это привело к росту площади аварийного фонда (например, в 2019–2020 гг. темп прироста площади жилых помещений составил лишь 0,2%, а площади аварийного фонда – 11,4%), а также росту цен на жилье при стагнации реальных доходов населения²⁴.

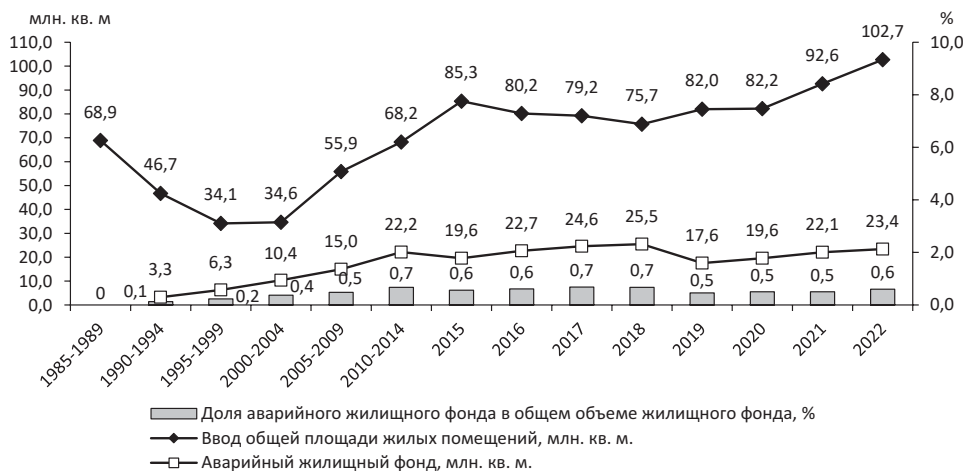


Рис. 2.1. Ключевые показатели развития жилищной сферы РФ в 1985–2021 гг.

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/>; сайт Государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. URL: <https://www.reformagkh.ru/> (дата обращения: 02.02.2023).

Значительное негативное влияние на развитие строительной отрасли и рынка жилой недвижимости сегодня оказывает также усиление санкционного давления на Россию со стороны стран коллективного Запада и введение новых ограничений на экспорт товаров и технологий в РФ. Между тем, зависимость производства половины всех видов стройматериалов в стране (плитки, сантехнической керамики, саморезов, газобетона и других) от импортного оборудования составляет 70% и более²⁵.

²⁴ С 2018-го (год перед началом реализации нацпроекта; взят за 100%) по 2022 г. реальные доходы россиян возросли на 1,3%, а цены на рынке первичной и вторичной недвижимости – в 1,9 и 1,7 раза соответственно. В 2014–2022 гг. доходы населения снизились на 5,4% (2014 год взят за 100%). Источник: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397#>; <https://www.fedstat.ru/indicator/31452> (дата обращения: 02.05.2023).

²⁵ Выпуск части стройматериалов оказался на 100% зависим от западных станков // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/business/15/06/2022/62a325689a7947f6223811e2> (дата обращения: 02.05.2023).

Существенно влияет и ухудшение кадровой обеспеченности отрасли вследствие введения ограничений на въезд трудовых мигрантов в период пандемии Covid-19, переезда некоторых специалистов за рубеж, частичной мобилизации населения РФ в период проведения специальной военной операции и других причин. В настоящий момент кадровый центр Минстроя России фиксирует потребность в трудовых ресурсах в строительной отрасли порядка 171 тыс., в ЖКХ – 91 тыс. человек²⁶. При этом важно, что отъезд в 2022 г. части населения за рубеж не только обострил кадровый вопрос, но и ограничил объем платежеспособного спроса на рынке жилой недвижимости и ипотеки, способствовал росту предложения недвижимости (из-за «экстренной» продажи жилья частью граждан).

Для активизации развития жилищной сферы на федеральном и региональном уровнях в последние два десятилетия был реализован целый ряд государственных программ и проектов (табл. 2.1).

Таблица 2.1. **Федеральные программы и проекты развития жилищной сферы РФ**

Год	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030		
Программы	ФЦП «Жилище» на 2002–2010 гг. (1 этап: 2002–2005 гг., 2 этап: 2006–2010 гг.)									ФЦП «Жилище» на 2011– 2015 годы				ФЦП «Жилище» на 2015–2020 годы *			ГП «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации» на 2018–2025 годы **														
Проекты					ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России»													НП «Жилье и городская среда»													
																						ФП в рамках инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 г.									
Обозначения: ФЦП – федеральная целевая программа, ГП – государственная программа, ПНП – приоритетный национальный проект, НП – национальный проект. * О реализации мероприятий федеральных целевых программ, интегрируемых в отдельные государственные программы Российской Федерации: Пост. Правительства РФ от 12.10.2017 г. №1243; с 01.01.2018 г. мероприятия ФЦП «Жилище» были интегрированы в состав госпрограммы РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации». ** Паспорт, структура госпрограммы утратили силу с 01.01.2022 года согласно постановлению Правительства РФ от 29.12.2021 №2570, показатели результативности отдельных мероприятий утратили силу в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31.03.2021 №517. Источник: составлено авторами.																															

²⁶ В Минстрое ответили на заявления о нехватке 5 млн рабочих на стройках // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/rbcfreenews/63e0e31b9a79473bdb997ad1> (дата обращения: 06.05.2023).

С 2019 г. магистральным инструментом решения жилищной проблемы является национальный проект «Жилье и городская среда». Совместно с рядом стратегических инициатив и федеральных проектов госпрограмм он является инструментом достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни», зафиксированной Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (рис. 2.2).

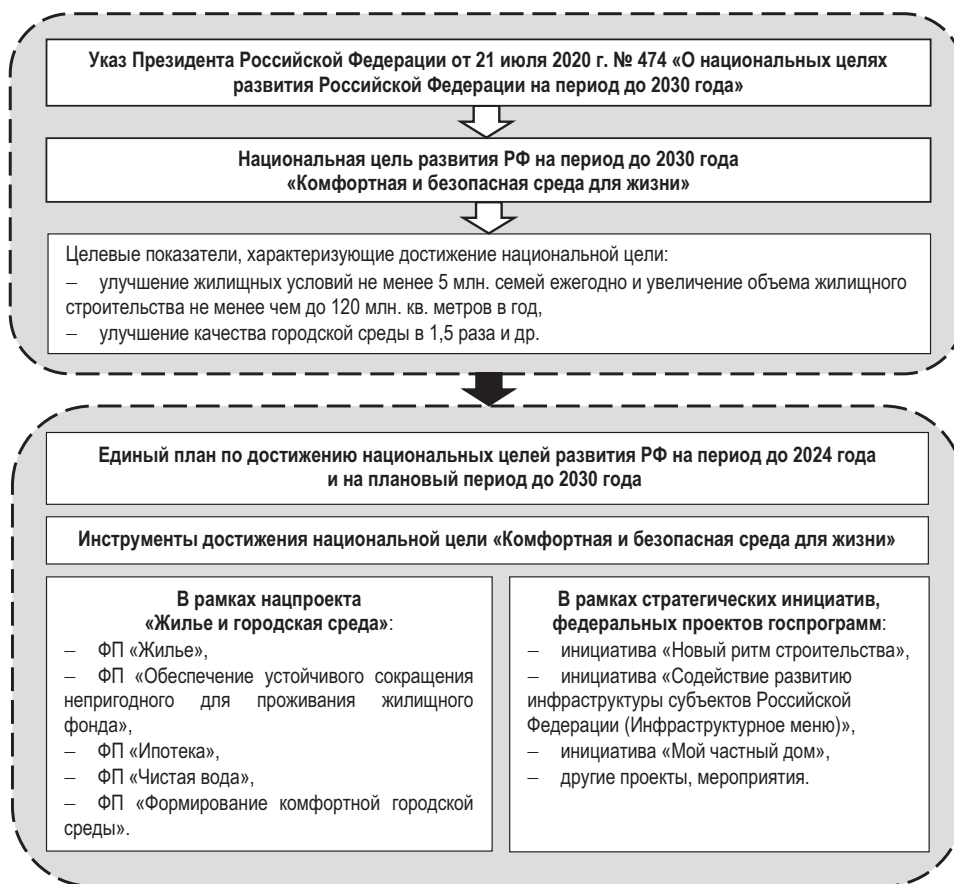


Рис. 2.2. Место нацпроекта «Жилье и городская среда» в достижении национальной цели развития РФ до 2030 года «Комфортная и безопасная среда для жизни»

Примечание. ФП – федеральный проект.

Источник: составлено авторами.

При этом, на наш взгляд, реализация нацпроекта может оказать позитивное влияние и на достижение других национальных целей, таких как «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (через ФП «Чистая вода»), «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» (ФП «Жилье») и др.

2.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2023 гг. и на перспективу

С 2019 г. национальный проект претерпел ряд изменений по сравнению с первоначальным вариантом. Так, были *продлены сроки его реализации и расширен состав формирующих его федеральных проектов*²⁷:

- срок реализации сдвинут с 2024 на 2030 год, что связано с действием комплекса новых внешних и внутренних факторов (пандемия Covid-19 и др.);
- в состав федеральных проектов с 01.01.2021 г. добавлен ФП «Чистая вода», который ранее входил в нацпроект «Экология».

С учетом указанных изменений *основными целями нацпроекта «Жилье и городская среда» в настоящее время являются*²⁸:

1. Повышение доступности нового жилья за счет увеличения объемов жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. м ежегодно и поэтапного снижения ипотечной ставки до 6%.

2. Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда и, как результат, переселение более 0,5 млн чел. за счет государства из аварийных домов в новое жилье.

Достижению указанных двух целей также будут способствовать: стратегическая инициатива «Мой частный дом», направленная в числе прочего на упрощение процедур по получению земельного участка для индивидуального жилищного строительства (ИЖС) на льготных условиях, поддержку застройщиков в вопросах подключения ко всем видам инженерных сетей через региональных операторов ИЖС, формирование банка земельных участков и др.; инициатива «Новый ритм строительства»,

²⁷ Сайт «Национальные проекты». URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/news/natsproekt-zhile-i-gorodskaya-sreda-prodyat-do-2030-goda> (дата обращения: 06.05.2023).

²⁸ Там же; сайт Проектной дирекции Минстроя России. URL: <https://pdminstroy.ru/federalniy-proekt-chistaya-voda> (дата обращения: 06.05.2023).

направленная на создание реестровой модели оказания государственных и муниципальных услуг в сфере строительства, сокращение административных барьеров в строительстве и др.; инициатива «Инфраструктурное меню», направленная на привлечение частных инвестиций в строительство и повышение доступности жилья за счет выпуска инфраструктурных облигаций и др.

3. Формирование комфортной городской среды за счет развития инфраструктуры, благоустройства общественных пространств, дворов и соответственно рост индекса качества городской среды в 1,5 раза. Одновременно на реализацию этой цели направлена инициатива «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения», ориентированная в числе прочего на повышение к 2030 г. качества городской среды в агломерациях в 2 раза. Способствовать достижению цели прямо и косвенно будут Инициативы «Доступ в интернет» (предполагает прокладку кабеля доступа в интернет во всех новых многоквартирных домах), «Генеральная уборка» (предполагает ликвидацию к 2030 г. всех свалок в границах городов), «Мобильный город» (предполагает модернизацию к 2030 г. 2,5 тыс. км троллейбусной и трамвайной инфраструктуры агломераций) и др.

4. Повышение доли населения РФ, которое имеет доступ к качественной питьевой воде из систем централизованного водоснабжения, к 2024 г. до 88,8%, в т.ч. городского – до 97,2%. Достижению этой цели будет также способствовать инициатива «Инфраструктурное меню», направленная на развитие инженерной и социальной инфраструктуры регионов (ремонт дорог и сетей ЖКХ, строительство школ, больниц и т.д.) за счет выдачи инфраструктурных бюджетных кредитов регионам.

В связи с обозначенным можно заключить, что слабая согласованность нацпроекта и стратегических инициатив грозит необоснованным «удвоением» финансирования одних и тех же мероприятий, дублированием задач, функций.

Претерпел изменения и объем финансового обеспечения реализации нацпроекта на период 2019–2024 гг. Так, по сравнению с первоначальным паспортом он был увеличен в номинальных ценах на 22,7% (на 242,2 млрд руб.; табл. 2.2). Связано это с включением в состав нацпроекта ФП «Чистая вода» и ростом финансирования ФП «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригод-

ного для проживания жилищного фонда». Однако *резкий рост инфляции в 2020–2022 гг. полностью нивелировал это увеличение*: в сопоставимых ценах бюджет был сокращен на 6,4%, а без учета ФП «Чистая вода» – на 20,7%.

Таблица 2.2. **Объем финансового обеспечения нацпроекта на 2019–2024 гг., млрд руб.**

Федеральный проект	На 24.12.2018	На 16.04.2023		Изменение, %	
	В текущих ценах	В текущих ценах	В ценах 2018 г.	В текущих ценах	В ценах 2018 г.
Жилье	271,12	209,11	159,4	77,1	58,8
Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда	507,2	576,87	439,8	113,7	86,7
Формирование комфортной городской среды	287,8	322,62	246,0	112,1	85,5
Ипотека	0,0	0,0	0,0	-	-
Чистая вода	-	199,74	152,3	-	-
Итого без ФП «Чистая вода»	1066,2	1108,61	845,2	104,0	79,3
Итого по нацпроекту	1066,2	1308,35	997,5	122,7	93,6
Источники: сайт Правительства РФ. URL: http://government.ru/info/35560/ ; Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет». URL: http://budget.gov.ru/ (дата обращения: 16. 04.2023).					

Важно, что в отношении и текущего, и предшествующих проектов и программ развития жилищной сферы эксперты (см., например [Кошман, Пономарев, Глинский, 2006]) отмечают *проблему недофинансирования мероприятий по строительству жилья и соответствующей инфраструктуры*. В современных условиях, на наш взгляд, она обостряется на фоне ускорения инфляции и высокой степени неопределенности в экономике. Причем мы не отрицаем, что реализация нацпроекта может быть эффективна и в случае снижения объемов финансирования, если при этом плановые показатели своевременно и полно достигаются, а ситуация в регулируемой сфере в целом улучшается.

Однако результаты реализации нацпроекта в 2019–2022 гг, часть которых представлена в табл. 2.3 (расширенный вариант – в табл. А.1 приложения А), не позволяют однозначно судить об улучшении или ухудшении состояния жилищной сферы РФ.

**Таблица 2.3. Ключевые показатели реализации национального проекта
«Жилье и городская среда» в 2019–2022 гг.**

Показатель	2018 г.	2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
	Базовый	План	Факт	%, +/- п.п.	План	Факт	%, +/- п.п.	План	Факт	%, +/- п.п.	План	Факт	%, +/- п.п.
Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту, %	9,6	8,9	9,87	+ 0,97	8,7	7,68	-1,02	8,5	7,49	-1,01	8,4/ 6,9*	7,16	-1,24/ +0,26
Средняя стоимость 1 кв. метра модельного жилья на первичном рынке, тыс. руб.	59,0	68,9	63,5	92,2	75,2	69,3	92,2	81,5	85,3	3,8	87,8	н.д.	-
Объем жилищного строительства, млн кв. м	75,7	88	82,0	93,2	98/ 77*	82,2	83,9/ 106,8	94/ 78*	92,6	98,5/ 118,7	104/ 80*	102,7	98,8/ 128,4
Количество квадратных метров расселенного непригодного для проживания жилищного фонда**, млн кв. м	-	0,14	0,83	в 5,9 р.	1,14	2,215	194,3	2,14	4,6	в 2,1 р.	3,44/ 5,67*	7,815	в 2,3 р./ 137,8
Количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда**, тыс. чел.	-	8,2	49,58	в 6,0 р.	62,8	136,4	в 2,2 р.	117,4	268,96	в 2,3 р.	189,5/ 319,73*	464,51	в 2,5 р./ 145,3
* Плановые значения были скорректированы в сторону уменьшения (см., например, Доклады о реализации плана деятельности Минстроя РФ за 2020 г., 2021 г. и др.). ** Нарастающим итогом. Источники: 1. Сайты ЕМИСС (URL: https://www.fedstat.ru/); Центрального банка РФ (URL: https://www.cbr.ru/); Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ (URL: https://minstroyrf.gov.ru/); ДОМ.РФ (URL: https://xn--d1aqf.xn--p1ai/); ГК Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (URL: https://www.reformagkh.ru/relocation-abou; дата обращения: 30.06.2023); 2. Паспорт нацпроекта «Жилье и городская среда»: утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 г. №16).													

В целом для жилищной сферы в указанный период были характерны следующие тенденции и явления.

Во-первых, *снижение среднего уровня процентной ставки по ипотечному кредиту на 2,71 п.п.: с 9,87 до 7,16%*, что несколько повысило доступность для населения заемных средств на покупку жилья. Однако, как полагает ряд участников рынка недвижимости²⁹, *снижение ставки в условиях нестабильности мировой экономики и геополитики, роста цен и кризиса реальных доходов населения, неопределенности на рынке жилья, связанной в т.ч. с изменениями условий по программам господдержки*³⁰, *не обеспечит ощутимого для населения роста доступности жилья*. Более того, стимулируемый льготной ипотекой рост выдачи кредитов и по количеству, и по сумме может привести к формированию «ипотечного» пузыря.

Во-вторых, *увеличение в 4 раза численности ежегодно переселяемых из непригодного для проживания жилья граждан (с 49,58 до 195,6 тыс. чел.) и площади такого жилищного фонда (с 0,83 до 3,2 тыс. кв. м)*. Тем не менее, в рамках реализации программ по ликвидации аварийного жилищного фонда РФ ежегодно в период с 2008 по 2021 г. *расселялось 0,08–2,74 млн кв. м жилья, т. е. менее 15% общей площади фонда (табл. 2.4)*.

Таблица 2.4. **Динамика расселения аварийного жилищного фонда РФ**

Показатели	2008 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2021 к 2008, +/- п.п.
Расселено аварийного жилищного фонда, млн кв. м	0,08	0,75	2,68	2,49	2,41	0,63	0,95	1,84	2,74	В 34,3 раза
В % от его общей площади	0,5	3,7	13,7	11,0	9,8	2,5	5,4	9,4	12,4	+ 11,9
Источник: Государственная корпорация – Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. URL: https://www.reformagkh.ru/relocation-about (дата обращения: 02.05.2023).										

²⁹ См., например: Доступность ипотеки после снижения ключевой ставки ЦБ заметно не вырастет // Интерфакс-Недвижимость. URL: <https://realty.interfax.ru/ru/analytics/comments/139366/> (дата обращения 30.04.2023); Заруцкая Н., Кузнецов М. ЦБ связал снижение доступности жилья с льготной ипотекой на новостройки // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/finance/articles/2023/03/29/968523-tsb-svyazal-snizhenie-dostupnosti-zhilya-s-lgotnoi-ipotekoi> (дата обращения 30.04.2023).

³⁰ Например, в рамках программы «Льготная ипотека» условия кредитования пересматривались четыре раза.

Учитывая, что в среднем аварийным признается порядка 2 млн кв. м жилья в год³¹, а «естественный» срок жизни многоквартирных домов стандартного индустриального домостроения времен СССР подходит к концу [Макаров, 2021], можно констатировать, что *переломить тенденцию роста площади аварийного жилья в стране до 2024 или 2030 года при ежегодном расселении 1–3,05 млн кв. м (согласно плановым значениям нацпроекта) представляется трудновыполнимой задачей.*

В-третьих, *переход на проектное финансирование долевого строительства*, нацеленное на защиту граждан от некачественных проектов жилищного строительства.

Однако, несмотря на выполнение мероприятий и достижение ряда плановых показателей проекта (например, по уровню ипотечной ставки), *кардинальных изменений в жилищной сфере, к сожалению, так и не произошло.* На начало 2023 г. нерешенными остался ряд наиболее острых проблем. Например, таких как:

1. *Низкие темпы жилищного строительства:* в 2019 г. объем строительства составил 82 млн кв. м, что на 6 млн кв. м (или 6,8%; см. табл. 2.3) ниже запланированного целевого уровня. При этом достижение в 2020 г. планового значения было обусловлено его снижением с 98 до 77 млн кв. м, в 2021 г. – с 94 до 78 млн кв. м. *Аналогичная ситуация наблюдалась ранее при реализации ФЦП «Жилище» на 2002–2010 гг.* Так, в 2009 г. из-за финансово-экономического кризиса жилья было введено на 26% ниже запланированного объема. Вместо того чтобы предпринять ряд соответствующих мер по оживлению рынка жилья, Правительство РФ утвердило поправки к ФЦП, согласно которым планируемый объем ввода жилья был снижен [Михеева, 2021].

2. *Увеличение площади аварийного жилья при сохранении его удельного веса в жилищном фонде страны* на уровне 0,5% и более (см. рис. 2.1).

Проведенный нами анализ степени достижения целевых показателей и освоения бюджета нацпроекта не позволяет сделать однозначный вывод об улучшении / ухудшении состояния жилищной сферы. В связи с этим, на наш взгляд, целесообразно провести также оценку динамики показателей, не учтенных в проекте, но комплексно отражающих ситуацию в жилищной сфере (цена на жилье, коэффициент его доступности и т.п.).

³¹ Башкатова А. Проблема аварийного жилья не решится еще 10 лет // Независимая газета. URL: https://www.ng.ru/economics/2021-10-03/1_4_8267_lodging.html (дата обращения: 02.02.2023).

Как свидетельствуют данные статистики, для рынка жилья в 2018–2022 гг. был характерен существенный рост цен, который усложнил решение жилищного вопроса для многих россиян (рис. 2.3). В этот период ежегодный прирост цен на первичном рынке РФ варьировался в пределах 3–28%, на вторичном – 7–29% (для сравнения отметим, что в 2015–2018 гг. ежегодный прирост цен на рынках не превышал 7 и 2% соответственно).



Рис. 2.3. Средняя цена 1 кв. м общей площади квартир на первичном и вторичном рынке жилья в России в 2015–2022 гг., тыс. руб.

Источник: ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 02.05.2023).

Ключевыми факторами роста цен в разные периоды являлись:

1. *Ограниченное предложение жилья*, обусловленное довольно низкими темпами жилищного строительства и ввода (объем жилищного строительства в 2019–2020 гг. возрос на 0,2%: с 82,0 до 82,2 млн кв. м).

2. *Повышенный спрос на жилье*, связанный со снижением рыночных ипотечных ставок и действием льготных ипотечных программ. Так, в 2020–2021 гг. количество выданных ипотечных кредитов возросло на 7,2% (с 1780 до 1909 тыс. ед.), а их объем – на 28,2% (с 4445 до 5700 млрд руб.)³². Справедливо отметить, что в научном сообществе присутствует и иная точка зрения. Так, А.В. Мишурой выявлено, что, несмотря на казавшееся значительным влияние роста объема ипотечного кредитования на стоимость жилья в 2009–2021 гг., статистически оно не подтверждается [Мишура, 2023].

³² Сайт ДОМ.РФ. URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/iblock/3ec/khhrcrf6wzzbu157urm5v-wk5b8oj1jo1.pdf> (дата обращения: 02.05.2023).

3. *Рост издержек строительных компаний*, обусловленный увеличением цен на ряд основных стройматериалов (за 2022 г. щебень подорожал в среднем на 18,1%, бетонные смеси – 19,3%, керамический кирпич – 11,7%³³), дефицитом рабочей силы и т.п.

Важно, что резкий рост цен на квартиры был также отмечен сразу после объявления о начале реализации ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» 5 сентября 2005 г.: к концу 2006 г. цена квадратного метра в Москве увеличилась в 2 раза, а в среднем по РФ – на 25-30%. Ряд экспертов объясняли этот рост тем, что предложение на рынке недвижимости отставало от активно стимулируемого государством спроса [Гонтмахер, 2006].

Результатом ускорения темпов роста цен на рынках недвижимости при стагнации реальных доходов населения стало *снижение доступности жилья в целом по России и в большинстве ее регионов*, о чем свидетельствует рост коэффициента доступности жилья с 2020 г. (КДЖ; рис. 2.4). Так, если в 2019 году значение КДЖ составляло 3,2 года (свидетельствует о низкой степени доступности жилья), то в 2022 г. он превысил отметку в четыре года, что означает «*приобретение жилья серьезно осложнено*».

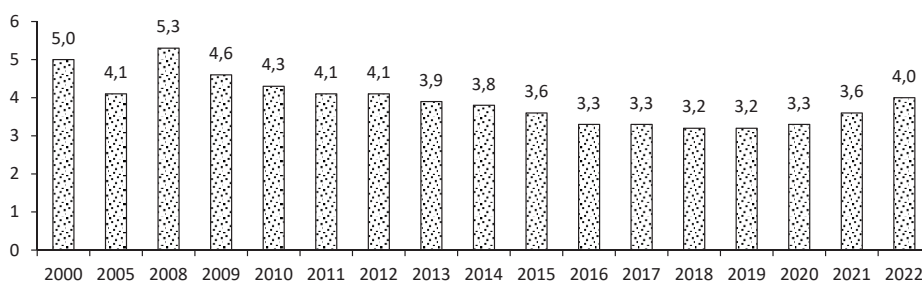


Рис. 2.4. Коэффициент доступности жилья в России в 2000–2022 гг., лет

Примечание. КДЖ рассчитывается как отношение средней стоимости квартиры площадью 54 кв. м к среднему доходу семьи из 3 чел. за год. Его величина соответствует числу лет, в течение которых семья может накопить на квартиру, если все получаемые денежные доходы будет откладывать на приобретение квартиры.

Источники: 1. Данные за 2000–2021 гг. с сайта фонда «Институт экономики города» (URL: <https://www.urbaneconomics.ru/research/project/all>; дата обращения: 02.05.2023). 2. Данные за 2022 г. («Впервые за 10 лет коэффициент доступности жилья в 2022 году превысил четыре года» – Круглов Е.). В Счетной палате отметили рост коэффициента доступности жилья // Парламентская газета. URL: <https://www.pnp.ru/economics/v-schetnoy-palate-otmetili-rost-koefficienta-dostupnosti-zhilya.html> (дата обращения: 02.05.2023).

³³ Трубилина М. Взлет цен на стройматериалы приостановился // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2023/01/16/legko-otdelalis.html> (дата обращения: 10.05.2023).

Таким образом, несмотря на достижение ряда целевых показателей нацпроекта, *говорить о наличии качественных позитивных изменений в жилищной сфере в 2019–2022 гг. довольно сложно*. Нерешенными остаются такие системные проблемы, как рост цен на жилую недвижимость при стагнации реальных доходов населения и, как следствие, низкая доступность жилья для населения, увеличение фонда аварийного жилья и др.

Эти и многие другие *проблемы носят системный характер, поскольку сохраняются с начала реализации программ и проектов развития жилищной сферы России в 2000-е годы*. Например, по итогам реализации ФЦП «Жилище», ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и нацпроекта «Жилье и городская среда» отмечаются факты *корректировок целевых показателей, роста цен на недвижимость, отсутствия альтернативных ипотеке инструментов* улучшения жилищных условий широких слоев населения, *нехватки в муниципалитетах свободных и обеспеченных инфраструктурой участков* для строительства жилья и др. То есть наличие проблем и рисков реализации современного нацпроекта обусловлено не столько кризисным состоянием экономики в период усиления мировой экономической и геополитической нестабильности, распространения пандемии, сколько несовершенством механизмов реализации мероприятий и иными проблемами госуправления в жилищной сфере, сохраняющимися еще с 2000-х годов.

Вологодская область

В Вологодской области нацпроект реализуется через региональные проекты «Жилье», «Формирование комфортной городской среды», «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» государственных региональных программ «Формирование современной городской среды на 2018–2024 годы», «Обеспечение населения Вологодской области доступным жильем и формирование комфортной среды проживания на 2014–2020 годы». С 2021 г. – также посредством проекта «Чистая вода».

Ключевыми результатами реализации проекта в 2019–2022 гг. стали:

↑ расселение 60,78 тыс. кв. м непригодного для проживания жилищного фонда (2,16 в 2019 г., 15,48 в 2020 г., 21,96 в 2021 г., 21,18 в 2022 г.) и переселение из него 3,63 тыс. граждан (0,12 в 2019 г., 0,85 в 2020 г., 1,44 в 2021 г., 1,22 в 2022 г.);

↑ увеличение доли городов с благоприятной средой в общем количестве городов с 27 до 47% (7 из 15 городов, среди которых Череповец, Великий Устюг, Вологда, Тотма, Харовск, Сокол, Белозерск);

↑ реализация проектов-победителей Всероссийского конкурса лучших проектов создания комфортной городской среды в малых городах и исторических поселениях: за 6 лет конкурса 11 из 35 поданных Вологодской областью заявок вошли в число победителей; в их числе следующие проекты: с. Ферапонтово (федеральный грант на сумму 44,5 млн руб.), г. Белозерск (50 млн руб.), с. Верховажье (56,3 и 66 млн руб.), г. Тотьма (54 млн руб.), г. Череповец (54 млн руб. и 50 млн руб.), г. Вытегра (55 и 50 млн руб.), г. Устюжна (40 млн руб.), г. Кириллов (72 млн руб.);

↑ повышение доли населения, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, до 59,4%, в т.ч. городского населения до 70,2%, за счет строительства и реконструкции объектов питьевого водоснабжения и водоподготовки и иных мероприятий.

В то же время для жилищной сферы региона характерны следующие проблемы.

↓ Низкие объемы ввода жилья, которые с начала реализации нацпроекта практически не изменились и были ниже уровня 2015–2016 гг. Так, в 2022 г. было введено 0,6 млн кв. м, что ниже уровня 2015 г. на 33,3% (табл. 2.5). Отсюда возникают сомнения в возможности достижения плановых значений показателей жилищного строительства на 2030 г. (0,931 млн кв. м).

Таблица 2.5. Ввод жилья Вологодской области

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2022 г. к 2015 г., %	2024 г.	2030 г.
Годовой объем ввода жилья, млн кв. м	0,9	0,8	0,5	0,5	0,6	0,5	0,6	0,6	66,7	0,440	0,931
Темпы роста объемов ввода жилья, % к предыдущему году	112,50	88,89	62,50	100,00	120,00	83,33	120,00	100,00	-	-	-
Примечание. На 2024, 2030 гг. использованы плановые значения по показателю «Объем жилищного строительства» из Единого плана. Источники: сайт ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/ (дата обращения: 02.05.2023); Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (далее – Единый план).											

↓ Несмотря на реализацию мероприятий по расселению аварийного жилья, в 2018–2022 гг. наблюдался рост площади жилых помещений в аварийных домах (с 245,6 до 334,7 тыс. кв. м), что в определенной мере может быть связано с довольно малыми объемами строительства и ввода жилья (табл. 2.6).

Таблица 2.6. **Динамика общей площади аварийного жилищного фонда Вологодской области и численности переселенных из него граждан**

Показатель	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2022 г. к 2015 г., %
Общая площадь жилых помещений в аварийных многоквартирных домах, в жилых домах блокированной застройки, в жилых домах (индивидуально-определенных зданиях), в специализированном жилищном фонде, тыс. кв. м	225,39	216,85	229,7	245,55	244,2	294,5	326	334,7	148,5
Общая площадь расселенного аварийного жилищного фонда, тыс. кв. м	55,74	47,58	26,3	4,97	6,59	14,39	16,41	25,95	46,6
Число граждан, проживающих в аварийном жилищном фонде, переселенных в течение отчетного года, тыс. чел.	2,51	2,54	1,62	0,33	0,42	0,93	0,97	1,492	59,4
Примечание. Снижение в 2018 г. численности переселяемых граждан связано с окончанием реализации областной адресной программы «Переселение граждан из аварийного жилищного фонда в муниципальных образованиях Вологодской области на 2013–2017 годы» (утв. пост. Правительства области от 29 апреля 2013 года № 484). Источник: ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/ (дата обращения: 02.05.2023).									

↓ С 2019 г. наблюдается рост цен на жилье (рис. 2.5). При этом наибольшие темпы прироста пришлось, как и в целом по стране, на 2022 год: 31,1% на первичном и 29,6% на вторичном рынке к уровню прошлого года (в 2015–2019 гг. темпы прироста цен не превышали 5 и 4% соответственно).



Рис. 2.5. Средняя цена 1 кв. м общей площади квартир на первичном и вторичном рынке жилья в Вологодской области в 2015–2022 гг., тыс. руб.

Источник: ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 02.05.2023).

↑ Несмотря на рост цен, в 2018–2020 гг. коэффициент доступности жилья в Вологодской области, в отличие от других субъектов СЗФО, был стабилен и возрос только в 2021 г. до 2,4 (табл. 2.7). По международной классификации, *жилье в регионе в целом считается доступным*. Однако согласно результатам мониторингов общественного мнения, ежегодно проводимых ФГБУН ВолНЦ РАН, *доля людей, обеспокоенных проблемой жилищного обеспечения в регионе, в 1999–2021 гг. увеличилась с 11,8 до 25,5%* [Ильин, Морев, 2022].

Таблица 2.7. Коэффициент доступности жилья, лет

Территория	2000 г.	2005 г.	2008 г.	2010 г.	2015 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2021 г. к 2000 г., +/-
Северо-Западный ФО	3,9	4,0	5,2	3,9	3,1	2,7	2,6	2,7	2,9	-1
Республика Карелия	3,3	3,4	5,7	4,3	2,9	2,7	2,5	2,5	2,7	-0,6
Республика Коми	2,4	2,7	3,6	2,7	2,6	2,4	2,3	2,3	2,6	0,2
Архангельская область с Ненецким АО	2,9	3,9	4,3	3,1	2,4	2,3	2,2	2,3	2,4	-0,5
<i>Вологодская область</i>	<i>н.д.</i>	<i>4,1</i>	<i>5,2</i>	<i>3,9</i>	<i>2,5</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,2</i>	<i>2,4</i>	-
Калининградская область	н.д.	3,5	5,0	3,6	3,1	3,1	3,0	3,2	3,8	-
Ленинградская область	5,6	5,4	5,4	4,9	3,5	3,1	3,0	3,0	3,1	-2,5
Мурманская область	2,7	н.д.	н.д.	н.д.	1,6	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.	-
Новгородская область	3,7	4,2	4,9	3,5	2,5	2,5	2,4	2,6	2,5	-1,2
Псковская область	4,7	4,8	5,5	4,1	2,9	2,4	2,2	2,2	2,3	-2,4
г. Санкт-Петербург	6,2	4,1	7,1	4,6	3,9	3,9	3,8	4,0	4,3	-1,9
Источник: сайт фонда «Институт экономики города». URL: https://www.urbanomics.ru/research/project/all (дата обращения: 02.05.2023).										

Иными словами, *несмотря на реализацию мероприятий нацпроекта, в регионе сохраняется ряд проблем в жилищной сфере*, связанных с увеличением площади аварийного жилого фонда, малыми темпами ввода жилья, низкой доступностью жилья и т.п. При этом значительная часть проблем, тормозящих реализацию проекта в регионах и стране в целом, возникает *на муниципальном уровне*. Результаты исследования ученых ИЭОПП СО РАН [Горяченко, Малов, 2021], опирающегося на материалы экспертного опроса руководителей муниципальных образований РФ, свидетельствуют, что на уровне муниципалитетов, помимо общеизвестной проблемы финансового обеспечения, остро проявляются несовершенство нормативно-правовой базы, недостаточность методического и информационного обеспечения, сложности организационного характера, кадровые проблемы. Заметными препятствиями *выступают слабая координация, несогласованность действий различных органов, централизация управленческих воздействий, ограниченность и недостаточная определенность полномочий органов местного самоуправления в реализации проектов*. Важно, что это касается не только нацпроекта «Жилье и городская среда», но и других проектов.

Ключевые проблемы и риски реализации нацпроекта

Исходя из анализа текущей ситуации на рынках недвижимости и ипотечного кредитования, мнений экспертов, аудиторов Счетной палаты РФ, можно сделать выводы, что *ключевыми проблемами и рисками реализации нацпроекта «Жилье и городская среда» по итогам 2019–2023 гг. и на перспективу являются следующие.*

1. Риск дальнейшего снижения доступности жилья для граждан вследствие роста цен на него, опережающего по темпам рост реальных доходов населения. Так, в 2018–2022 гг. реальные доходы россиян возросли на 1,3%, а цены на первичном рынке недвижимости – в 1,9 раза, на вторичном – в 1,7 раза. При этом в условиях сохранения и даже усиления диспаритета между доходами населения и ценами (не только на недвижимость, но и прочие товары и услуги, работы), а также реализации программ льготной ипотеки эксперты высказывают *опасения относительно не только снижения доступности жилья, но и возникновения «ипотечного пузыря»*³⁴.

³⁴ Вице-президент фонда «Институт экономики города» Т. Полиди отмечает рост числа заемщиков, «у которых после расчетов с банком даже по льготным ставкам остается сумма, эквивалентная только двум прожиточным минимумам, что увеличивает риск неплатежей». Источник: Жилья копилка // Коммерсантъ. 2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5038727> (дата обращения: 02.05.2023).

Следует отметить, что в ответ на эти негативные тенденции Правительством РФ была пролонгирована программа льготной ипотеки со ставкой 7% (Постановление от 20 июня 2022 г. № 1109). Однако, на наш взгляд, решить проблему только «заливанием» рынка дешевыми средствами вряд ли удастся.

2. Отсутствие альтернативных ипотеке инструментов улучшения жилищных условий населения и специальных вариантов решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населённых пунктов, молодых семей и др. Ипотека в рамках нацпроекта остается основным инструментом решения жилищных проблем населения, но ее эффективность в ближайшей перспективе может снизиться. Как отмечают специалисты Института экономики города, высокие темпы инфляции, нестабильность экономики, стагнация номинальных и снижение реальных доходов вызывают волнение у людей, поэтому «они менее склонны к тому, чтобы брать на себя долгосрочные финансовые обязательства»³⁵. В таких условиях *спрос на ипотечный инструмент (даже при льготных условиях) будет неизбежно снижаться*. А поскольку альтернативных, доступных широким слоям населения инструментов решения жилищных проблем в нацпроекте не представлено, то под вопрос ставится уже достижимость его целей к 2024–2030 гг.

3. Наличие институциональных и инструментальных барьеров развития рынка индивидуального жилищного строительства. Несмотря на рост объемов ввода индивидуального жилья (в 2019 г. он составил 38,5 млн кв. м или 47% общего ввода, а в 2022 г. – 57,2 млн кв. м или 55,7%³⁶), *потенциал рынка индивидуального строительства используется не в полной мере*. Причины подобной ситуации видятся в комплексе проблем, в числе которых: сохраняющиеся непрозрачность и нестандартизованность рынка ИЖС, приводящие к неликвидности индивидуальных домов как предмета залога по ипотечному кредиту; отсутствие на территориях некоторых муниципальных образований свободных земельных участков, обеспеченных инфраструктурой для строительства жилья³⁷.

³⁵ Сайт фонда «Институт экономики города». URL: <https://urbaneconomics.ru/centrobshchestvennyh-svyazey/news/ipoteka-vne-zony-dostupa-t-d-polidi-o-prichinah-snizheniya-sprosa> (дата обращения: 02.02.2023)

³⁶ Сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/zhilishnaya-politika/8/> (дата обращения: 02.02.2023).

³⁷ В «Дом.РФ» сообщили о рекорде индивидуального строительства жилья // РБК. URL: <https://realty.rbc.ru/news/60f6b8089a7947f738604bca> (дата обращения: 02.05.2023). Сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/audit/grbs-2020> (дата обращения: 02.05.2023). URL: https://ach.gov.ru/audit/grbs-2020_ispolnenie (дата обращения: 02.05.2023).

4. Риск сокращения числа строительных компаний и монополизации региональных рынков недвижимости. С середины 2019 г. участники жилищного рынка начали адаптироваться к системе эскроу-счетов и проектного финансирования, предназначенной для повышения степени безопасности в расчетах между застройщиком и покупателем. Между тем, как отмечают эксперты, высока вероятность того, что после завершения перехода на новый механизм финансирования отрасль будет консолидироваться на фоне прекращения деятельности мелких застройщиков, которые не смогут соответствовать ужесточившимся требованиям³⁸. Это создаст угрозу конкурентной среде в строительной отрасли. По данным Росстата, в 2019–2022 гг. число организаций, относящихся к виду экономической деятельности «строительство», уже снизилось на 10,0% (с 438,96 до 395,00 тыс. ед.).

Кроме того, по словам руководителя аналитического центра «Дом.РФ» М. Гольдберга, в случае дальнейшего снижения спроса для проектов с низкой стройготовностью и распроданностью возникают риски снижения темпов наполняемости счетов эскроу, роста ставок по проектному финансированию и ухудшения финансового состояния застройщиков. Уже к началу 2023 г. покрытие задолженности по кредитам застройщиков средствами на счетах эскроу снизилось до 84% (против 110% на 1 января 2022 г. и 105% в начале 2021 г.)³⁹.

5. Риск роста количества домов, признанных аварийными, но не вошедших в нацпроект «Жилье и городская среда». Несмотря на перевыполнение плановых показателей проекта «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда», существуют риски сохранения и даже увеличения объема аварийного жилья в стране. Обусловлено это тем, что: во-первых, к концу подходит «естественный» срок жизни многоквартирных домов времен СССР, в то время как объемы капитального ремонта, который может продлить срок их эксплуатации, слишком малы; во-вторых, ввод нового жилья в большинстве регионов долгое время не превышал прироста фонда ветхого и аварийного жилья [Макаров, 2021].

³⁸ Сайт рейтингового агентства «Эксперт РА». URL: https://www.raexpert.ru/researches/banks/ipoteka_2019 (дата обращения: 02.05.2023).

³⁹ Сайт «Дом.РФ». URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/media/news/dom-rf-predlozhit-subsidirovat-proektnoe-finansirovanie-dlya-zastroyshchikov/>; <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/upload/iblock/8a2/hboqccub5re4hmoac9c9s3206flp5pq1.pdf> (дата обращения: 02.05.2023).

6. Риск снижения темпов строительства, а также отсрочек запуска новых проектов в строительной отрасли. С одной стороны, риск повышается в результате роста себестоимости строительства жилья за счет увеличения цен на материалы, оборудование и т.п., вызванного усилением санкционного давления на страну и нестабильностью мировой экономики. С другой стороны, риск обостряется вследствие снижения среди населения совокупного спроса на жилье, обусловленного довольно низкими темпами роста реальных доходов граждан, их склонностью к сбережению средств в условиях высокой степени неопределенности, отъездом части платежеспособных высококвалифицированных людей из страны и др.

В апреле 2023 г. введено в эксплуатацию 7,1 млн кв. м жилья, что на 14,3% меньше, чем в аналогичном месяце предшествующего года; всего за январь – апрель введено 36 млн кв. м, или на 4,1% меньше уровня 2022 г. В некоторых субъектах РФ сокращение ввода измеряется десятками процентов: например, в Мурманской области оно составило 84,6%, в Севастополе – 65,7%⁴⁰.

Отметим, что часть проблем и рисков не являются новыми, а сохраняются (и даже усугубляются) с начала реализации проекта (табл. 2.8).

Таблица 2.8. **Ключевые риски и проблемы реализации национального проекта «Жилье и городская среда»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние
Ипотека	Проблема снижения доступности жилья и ипотечного кредитования для граждан вследствие роста цен на жилье и снижения реальных доходов.	<i>Сохраняется с начала реализации нацпроекта; обострилась на фоне активного роста цен на недвижимость, по темпам опережающего роста реальных доходов населения, а также усиления мировой экономической и политической нестабильности и т.п.</i>
	Риск возникновения «пузыря» на рынке ипотечного кредитования.	<i>Новый; обостряется под влиянием продления программы льготной ипотеки в стране, активного роста цен на недвижимость, опережающего по темпам роста реальных доходов населения, и др.</i>

⁴⁰ Комраков А. Рынок жилья уже не бьет рекорды // Независимая газета. 2023. № 97. URL: https://www.ng.ru/economics/2023-05-16/4_8724_potential.html (дата обращения: 16.05.2023).

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние
Жилье	Проблема слабой развитости рынка индивидуального жилищного строительства.	<i>Проблема частично устранена.</i> В 2022 г. Правительство РФ запустило льготную ипотечную программу строительства частных жилых домов своими силами. В рамках ФП «Жилье» предусматривается создание условий для распространения проектного финансирования жилищного строительства с использованием эскроу-счетов для малоэтажного строительства (соответствующий законопроект размещен на портале правовых актов ⁴¹).
	Риск сокращения числа строительных компаний и монополизации региональных рынков недвижимости.	<i>Сохраняется с начала реализации нацпроекта.</i> В 2019–2022 гг. число строительных организаций снизилось на 10,0% (с 438,96 до 395,00 тыс. ед.).
	Отсутствие специальных вариантов решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населённых пунктов, молодых семей.	<i>Проблема частично устранена.</i> В рамках федеральных проектов и стратегических инициатив, обозначенных в Едином плане, предусматривается поддержка отдельных категорий граждан в приобретении/строительстве жилья (ФП «Содействие субъектам Российской Федерации в реализации полномочий по оказанию государственной поддержки гражданам в обеспечении жильем и оплате жилищно-коммунальных услуг» и др.).
	Отсутствие в нацпроекте новых механизмов улучшения жилищных условий населения (социальное, арендное жильё и т.п.).	<i>Проблема частично устранена.</i> В Едином плане отмечено, что в рамках реализации ФП «Жилье» будут реализованы мероприятия по развитию рынка найма жилищного фонда коммерческого использования, созданию механизмов поддержки низкомаржинальных проектов жилищного строительства и др.
	Неразработанность инструментов государственной поддержки коммунального комплекса и модернизации инженерных сетей.	<i>Проблема частично устранена.</i> В рамках ФП «Новый ритм строительства», инициативы «Инфраструктурное меню» предусмотрены мероприятия по софинансированию региональных проектов в сфере ЖКХ, синхронизации работ по строительству и выполнению работ по переносу (переустройству) инженерных коммуникаций и т.п.
Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда	Риск роста количества домов, признанных аварийными, но не вошедших в нацпроект. Риск отставания темпов улучшения жилищных условий граждан от темпов нарастания ветхости и аварийности жилищного фонда.	<i>Риски частично устранены.</i> Осенью 2022 г. Правительством РФ была запущена новая программа по расселению домов, которые стали непригодными для жизни за последние пять лет (с 1 января 2017 по 1 января 2022 г.).
Источник: составлено авторами.		

⁴¹ Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. URL: <https://regulation.gov.ru/projects#npa=122649> (дата обращения: 02.05.2023).

Устранение обозначенных проблем и рисков, на наш взгляд, будет способствовать не только своевременному и полному достижению главной цели нацпроекта – повышению уровня и качества жизни населения, но и преодолению рецессии в российской экономике, поскольку развитие жилищного строительства имеет значительные мультипликативные эффекты.

2.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Для решения проблем и минимизации рисков, по нашему мнению, целесообразно сформировать в стране новую модель развития отрасли, которая бы *позволила обеспечить потребности в жилье для всех категорий населения*. Такая модель должна представлять собой синтез рыночных и государственных методов управления, быть ориентированной на увеличение объемов строительства жилья, а также повышение платежеспособного спроса населения за счет роста его доходов, доступности кредитования и бюджетного дотирования покупки жилья [Куликов, 2014; Бессонова, 2010].

Важной видится первоочередная реализация следующих мероприятий.

1. Совершенствование действующего законодательства в сфере жилищного строительства в части согласования интересов застройщиков, банков и населения в условиях развития проектного финансирования в отрасли. Данный аспект касается прежде всего федерального закона № 214-ФЗ (ред. от 14.03.2022) от 30.12.2004 г. «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» и вопросов развития проектного финансирования в сфере строительства жилья [Умаханов, Кибалов, Макарцова, 2019]. В существующих условиях представляется полезным внесение изменений в данный закон, согласно которым банки могли бы выступать не как исключительно кредиторы проектов строительства, а как соинвесторы; кроме того, необходимо создание благоприятных условий с целью привлечения институциональных инвесторов для комплексного освоения территорий, развития такого инструмента, как закрытые паевые инвестиционные фонды (ЗПИФ) недвижимости, ориентированные на привлечение частного финансирования для реализации проектов. Всё это позволит обе-

спечить баланс интересов сторон (для застройщика – снижение издержек по обслуживанию проектного финансирования; для населения – снижение цены на объект, возможность получения дисконта при инвестировании в него; для банка – снижение риска возникновения недостроенных объектов и возможность получения альтернативного инвестиционного дохода).

Важной является разработка льготного ипотечного продукта и для вторичного рынка жилья, а также инструментов поддержки малых и средних строительных компаний, которые оказались фактически «вымытыми» с рынка последними поправками в действующем законодательстве.

2. Разработка альтернативных ипотеке инструментов улучшения жилищных условий населения и специальных вариантов решения жилищных проблем жителей с низким уровнем доходов, небольших населённых пунктов, молодых семей и др. Целесообразны проработка на законодательном уровне и создание благоприятной институциональной среды для развития альтернативных форм жилищного кредитования, например рынка ипотечных облигаций [Зенкина, Щербакова, 2020], стройсберкасс и жилищно-строительных кооперативов, зарекомендовавших себя в развитых странах мира. Это позволит снизить издержки населения на покупку жилья и повысить конкуренцию на данном рынке за счет развития альтернативных инструментов по финансированию приобретения жилья.

На наш взгляд, значительный потенциал имеет институт арендного жилья. В России около 26 млн семей желают улучшить свои жилищные условия, из них порядка 20% – не против аренды нового качественного жилья⁴². В связи с этим интересным видится развитие и тиражирование реализуемого в настоящее время «Дом.РФ» проекта по созданию современного и комфортного арендного (в разных форматах аренды, включая коммерческую, корпоративную, студенческую и льготную) жилья в российских городах.

Целесообразно поддерживать и развитие сектора корпоративного (нового ведомственного) жилищного фонда: крупные предприятия могут участвовать в строительстве жилья для своих сотрудников, работающих по многолетнему контракту. Наряду с этим необходима реализация специальных федеральных и региональных жилищных программ для регионов Севера и Арктики [Емельянова, Чапаргина, 2020], малых и средних городов.

⁴² Сайт «Дом.РФ». URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/media/smi/proekt-dom-rf-po-stroitelstvu-arendnogo-zhilya-v-15-rossiyskikh-regionakh-sut-i-ozhidaniya/> (дата обращения: 02.05.2023).

3. Поддержка индивидуального жилищного строительства (ИЖС). Первые шаги в этом направлении уже сделаны: с 2022 г. ИЖС включено в нацпроект «Жилье и городская среда». Правовой статус был присвоен домам блокированной застройки (таунхаусам, лейнхаусам, дуплексам)⁴³. Однако для активизации строительства частного жилья необходимы стандартизация данного сегмента, формирование реестра типовых проектов, а также развитие ипотечного продукта для ИЖС (в настоящее время около 70% граждан строят индивидуальные дома собственными силами, а доля сделок с ипотекой составляет в ИЖС менее 2%); субсидирование строительства инфраструктуры для частного домостроения, упрощение процесса подключения частного жилья к инженерным сетям и др.

4. Активизация темпов расселения населения из аварийного жилья. Важно предусмотреть возможность разработки программ, направленных на поддержку застройщиков, готовых участвовать в реализации мероприятий по расселению аварийного жилья. Одним из вариантов решения проблемы может стать снижение для них налоговой нагрузки, процентной ставки на средства, взятые на строительство домов для переселенцев. Достижению целей нацпроекта будет способствовать также предоставление субсидий и беспроцентных заемных средств переселенцам на приобретение жилья⁴⁴.

5. Разработка новых и/или усовершенствование уже действующих мер по нивелированию негативных последствий пандемии и санкционного давления для населения и бизнеса. Продолжающаяся с 2014 г. стагнация реальных доходов граждан свидетельствует о проблемах и недостаточной эффективности реализуемых мер по поддержке населения. Соответственно, вследствие сохранения и даже усиления этой проблемы на фоне пандемии, турбулентности экономики, необходимо доработать механизм предоставления ипотечных каникул, разработать дополнительные (в т.ч. нефинансовые) меры поддержки тех граждан, которые потеряли работу или доходы которых сократились в связи с пандемией и антироссийскими санкциями. Вместе с тем в отношении банков, которым пришлось или придется столкнуться со снижением качества практически всех видов активов, важно

⁴³ Законы об ИЖС в 2022: что изменилось // Домклик. URL: <https://blog.domclick.ru/post/zakony-ob-izhs-v-2022-izmeneniya-i-novovvedeniya-v-zakonodatelstve-ob-individualnom-zhilishnom-stroitelstve> (дата обращения: 02.05.2023).

⁴⁴ Сайт Общероссийского народного фронта. URL: <https://onf.ru/2019/12/16/onf-vidit-riski-v-lgotnoy-ipoteke-dlya-vladelcev-kvartir-v-avariynyh-domah/> (дата обращения: 02.02.2023).

предусмотреть, например, механизм отсрочки формирования резервов по ссудам заемщиков, чье финансовое положение ухудшилось.

6. Тиражирование лучших региональных практик развития городской среды. Например, Центром стратегических разработок выделены следующие практики⁴⁵.

1. Обеспечение качественного освещения г. Иванов *посредством заключения энергосервисного контракта*. В ходе реализации контракта исполнитель выполняет мероприятия, направленные на энергосбережение и повышение эффективности использования электрической энергии при эксплуатации объектов наружного освещения города за счет замены порядка 86% светильников от их общего количества (в т.ч. устаревших ртутных и натриевых ламп на современные светодиодные светильники; старые лампы в качестве вторичного фонда используются в той части города, где проект не реализуется). Ожидаемая годовая экономия составляет 10,6 млн кВт ч, 31 млн руб.; расчетное снижение потребления электрической энергии на освещение – не менее чем 69%; увеличение освещенности – более 25% от нормативов.

2. *Самообложение граждан* в Республике Татарстан в целях решения проблемы отсутствия в бюджетах муниципалитетов достаточного уровня собственных доходов для реализации публичных полномочий местного уровня. Отметим, что Постановлением Кабинета министров Республики Татарстан от 22.10.2013 г. № 909 предусмотрено выделение из бюджета республики дополнительных средств бюджетам тех муниципальных образований, в которых введено самообложение граждан (в соотношении 4 рубля к 1 рублю средств самообложения граждан). В 2018 г. за счет средств самообложения граждан и межбюджетных трансфертов было построено более 330 км внутрипоселковых дорог, построено 11 и отремонтировано 75 мостов, установлено более 31 тыс. уличных светильников, обустроено 20 спортивных и более 150 детских площадок, отремонтировано 11 км сети водоснабжения и лицензирована 101 водозаборная скважина.

На целесообразность реализации мер, в т.ч. отмеченных выше, по совершенствованию механизма реализации нацпроекта, развитию рынков жилой недвижимости и строительства указывает ряд экспертов (*табл. 2.9*).

⁴⁵ Центр стратегических разработок. URL: <https://www.csr.ru/uploads/2020/csr-best-practices-2020-vol-1.pdf> (дата обращения: 02.02.2023).

**Таблица 2.9. Мнения экспертов о реализации нацпроекта
«Жилье и городская среда»**

Эксперт	Мнение о нацпроекте
А. Моисеев, заместитель главы Минфина РФ	<i>Субсидирование ипотеки может раздуть «пузырь» на рынке этого вида кредитования среди людей, которые недостаточно платежеспособны для того, чтобы взять ипотеку⁴⁶.</i>
С. Калинина, член Центрального штаба Общероссийского народного фронта	<i>Эксперты ОНФ считают, что предпринимаемые правительством России меры для реализации задачи нацпроекта «Жилье и городская среда» недостаточны для решения вопроса финансирования переселения граждан из ветхого и аварийного жилья. ... Проблему расселения людей из аварийного жилья необходимо решать созданием новых программ. Также следует поддержать застройщиков, готовых участвовать в инвестпроектах, связанных с расселением. Там, где бизнес не пришел, власти должны помогать гражданам путем предоставления значительной субсидии и беспроцентных заемных средств на приобретение жилья. Кроме того, все программы, связанные с жильем, ... необходимо передать в ведение Фонда содействия реформированию ЖКХ и Минстроя. Потому что программ у нас несколько, но они реализуются несинхронно, максимально эффективно направлять государственные средства на них тоже не получается⁴⁷.</i>
Е. Цунаева, сопредседатель Центрального штаба Общероссийского народного фронта	<i>Мы очень часто сталкиваемся с отсутствием в муниципалитетах качественной проектно-сметной документации на работы по благоустройству, приемки этих работ, порой и подрядчиков, специализирующихся именно на благоустройстве. В малых городах не хватает опытных архитекторов⁴⁸.</i>
Б. Титов, уполномоченный при Президенте РФ по защите прав предпринимателей	<i>Ключевая проблема – механизм финансирования строительства. Как правило, стройка идет с привлечением кредитных средств. При этом в действующих нормативных документах ЦБ РФ содержатся повышенные требования к застройщикам и проектам строительства, что приводит либо к невозможности привлечь проектное финансирование, либо к существенному удорожанию стоимости кредита. Как застройщики, так и производители стройматериалов развиваются только около крупнейших агломераций. Строительный бизнес, работающий на остальной территории страны, не развивается⁴⁹.</i>

⁴⁶ Минфин России допустил появление «пузыря» на рынке ипотеки // Сайт «Интерфакс». URL: <https://realty.interfax.ru/ru/news/articles/119614> (дата обращения: 02.01.2021).

⁴⁷ ОНФ настаивает на необходимости принятия новых программ переселения и реконструкции ветхого жилья // Сайт ОНФ. URL: <https://onf.ru/2020/01/29/onf-nastaivaet-na-neobhodimosti-prinyatiya-novyh-programm-pereseleniya-i-rekonstrukcii/>; ОНФ видит риски в льготной ипотеке для владельцев квартир в аварийных домах // Сайт ОНФ. URL: <https://onf.ru/2019/12/16/onf-vidit-riski-v-lgotnoy-ipoteke-dlya-vladelcev-kvartir-v-avariynyh-domah/> (дата обращения: 02.05.2023).

⁴⁸ Эксперты ОНФ обсудят вопрос подготовки кадров для реализации проекта «Формирование комфортной городской среды» // Сайт ОНФ. URL: <https://onf.ru/2019/09/13/eksperty-onf-obsudyat-vopros-podgotovki-kadrov-dlya-realizacii-proekta-formirovanie/> (дата обращения: 02.05.2023).

⁴⁹ Фалыхов Р. Ни денег, ни правил: почему сворачивается застройка России // Сайт «Газета.ру». URL: <https://www.gazeta.ru/business/2021/06/15/13641014.shtml> (дата обращения: 02.05.2023).

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Н. Косарева, президент фонда «Институт экономики города»	Институт экономики города по заказу Проектной дирекции Минстроя России провел оценку согласованности нацпроектов и других документов стратегического планирования в части планирования и развития жилищного строительства. Результаты анализа показали необходимость обеспечения: 1) <i>большей взаимосвязки нацпроектов между собой.</i> Так, ... в нацпроектах в сферах образования, здравоохранения, культуры, транспорта никак не выделяются мероприятия, связанные с инфраструктурным обеспечением районов нового жилищного строительства; 2) <i>взаимоувязки нацпроектов с другими стратегическими и программными документами на всех уровнях публичного управления.</i> Так, ... сроки реализации и целевые показатели нацпроекта не в полной мере скоординированы с целевыми показателями госпрограмм субъектов РФ в сфере жилищного строительства, с муниципальными программами, генеральными планами муниципальных образований, программами комплексного развития инфраструктуры. Ресурсное обеспечение мероприятий по развитию транспортной, социальной и коммунальной инфраструктуры ... недостаточно для инфраструктурного обеспечения объемов нового жилищного строительства; 3) <i>большего вовлечения органов местного самоуправления.</i> ... Значительная часть осуществляемых муниципалитетами мероприятий, которые фактически направлены на цели и задачи нацпроекта, не учитываются в таком качестве и не поддерживаются, поскольку по формальным причинам не включаются в соответствующие региональные проекты⁵⁰.
А. Мороз, член рабочей группы «Единой России» «Устойчивое развитие», вице-президент Национального объединения строителей	<i>«Мы отмечаем большое количество дополнительных, скрытых платежей, которые в результате кардинально меняют структуру финансирования стройки».</i> <i>«... основная проблема, которая волнует строительную отрасль, – это низкий покупательский спрос, который препятствует инвестиционной активности в регионах.</i> Здесь необходимо не только субсидирование ипотечной ставки, но и другие действенные инструменты финансирования строительства жилья. Необходимо решение вопросов, связанных с созданием рынка арендного жилья, жилья социального найма.... Необходимо, чтобы бизнес готов был войти в «длинные» проекты, с возвратностью средств более 10 лет, а государство было готово использовать собственные ресурсы для создания необходимого объема арендного и социального жилья»⁵¹.
М. Литинецкая, управляющий партнер компании «Метриум»	<i>Позитивный эффект от уменьшения ставок был нивелирован ростом цен на жилье на фоне продолжающейся стагнации доходов россиян. Из-за повышения цен рынок покинули потенциальные заемщики со скромными финансовыми возможностями, а остались те, кто могут позволить себе покупку более дорого жилья – большего по площади или лучшего по качеству»⁵².</i>

⁵⁰ Надежда Косарева: «Результаты первого нацпроекта в жилищной сфере свидетельствуют о возможности достижения большинства целей нового нацпроекта» // Сайт фонда «Институт экономики города». URL: <https://urbaneconomics.ru/centr-obshchestvennyh-svyazey/news/nadezhda-kosareva-rezultaty-pervogo-nacproekta-v-zhilishchnoy> (дата обращения: 02.05.2023).

⁵¹ Рабочая группа «Единой России» «Устойчивое развитие» представила первые результаты мониторинга реализации нацпроекта «Жилье и городская среда» // Федеральный сайт партии «Единая Россия». URL: <https://er.ru/activity/news/rabochaya-gruppa-ustojchivoe-razvitiye-predstavila-pervye-rezultaty-monitoringa-realizacii-nacproekta-zhile-i-gorodskaya-sreda> (дата обращения: 02.05.2023).

⁵² Занимают реже, платят больше – итоги года на рынке ипотеки в России // Сайт риэлторской и консалтинговой компании «Метриум». URL: <https://www.metrיום.ru/news/detail/zanimayut-rezhe-platyat-bolshe-itogi-goda-na-rynke-ipoteki-v-rossii/> (дата обращения: 02.05.2023).

Эксперт	Мнение о нацпроекте
В. Савченков, гендиректор АПРИ «Флай Плэнинг»	Высока вероятность, что из-за уменьшения показателей жилищного строительства власти пересмотрят показатели в сторону их уменьшения до 65–75 млн кв. метров в год. Многие фирмы постарались выстроить и продать как можно больше недвижимости до введения закона (от авт. – закона о проектном финансировании в строительстве), этим можно объяснить резкий скачок роста ввода жилья. Сейчас темпы идут на спад, и эта тенденция продлится ближайшие 1–3 года. Во-первых, стало сложнее получить разрешение на строительство. Во-вторых, не все банки готовы кредитовать застройщиков на выгодных условиях. В-третьих, реальные доходы граждан растут очень медленно, поэтому не все молодые семьи могут позволить себе жилье даже в ипотеку под низкий процент ⁵³ .
М. Ельцов, гендиректор «ПИА Недвижимость».	Вместо доступности жилья государство сделало ставку на доступность ипотеки. В этом году «ставка» достигла своего «дна»: на рынок вышли программы ипотеки со ставкой 0,1%.... Нет необходимости увеличивать доходы населения, можно проглотить высокую стоимость квартиры – если ежемесячный платеж будет комфортным.... В общем схема позволяет убить трех зайцев: сохранить высокие цены на квартиры, высокую доступность жилья и снизить риски как для банка, так и для заемщика. Повышение уровня доходов в этой схеме без надобности. Правда, ипотечный ресурс, кажется, подошел к своему концу – снижать ставку уже просто некуда ⁵⁴ .
М. Бурмистров, гендиректор компании «INFOLine- Аналитика»; О. Репченко, руководитель АЦ «Индикаторы рынка недвижимости»	Не секрет, что сегодня на рынке жилья существует острый дефицит покупателей с «живыми» деньгами. Общая площадь нераспроданных квартир в новостройках в РФ достигла 66 млн кв. м, или 66% общего объема жилья в стадии строительства. Главная проблема состоит в том, что еще до спецоперации на рынке недвижимости надулся огромный ценовой «пузырь». В отличие от 2000-х, когда жилье дорожало похожими темпами, причиной скачка цен во время пандемии стали не рост экономики и покупательской способности населения, а низкие ставки по депозитам и кредитам, искусственно разогревшие спрос на жилье ⁵⁵ .
Примечание. Представлены мнения, позволяющие оценить широту и разноплановость взглядов представителей органов государственной власти, непосредственных участников рынков строительства и недвижимости (бизнес-структуры, саморегулируемая организация), исследовательских организаций на проблемы нацпроекта. Источник: составлено авторами.	

⁵³ Королева А. Остановившуюся недвижимость попытаются сдвинуть с места // Сайт «Эксперт». URL: <https://expert.ru/2020/01/29/nedvizhimost-zastoporilas/> (дата обращения: 02.05.2023).

⁵⁴ Квартиры для бедных: секрет доступности жилья, дорогие квартиры за низкие зарплаты // Сайт «Новострой.ру». URL: <https://www.novostroy.ru/articles/market/kvartiry-dlya-bednykh-sekret-dostupnosti-zhilya-dorogie-kvartiry-za-nizkie-zarplaty/> (дата обращения: 02.05.2023).

⁵⁵ Риэлторы дали прогноз цен на квартиры 2023: «Упадут еще сильнее» // Сайт «МК.RU». URL: <https://www.mk.ru/economics/2022/12/19/rieltory-dali-prognoz-cen-na-kvartiry-2023-upadut-eshhe-silnee.html> (дата обращения: 02.05.2023).

2.4. Основные выводы

Национальный проект направлен на решение одной из ключевых проблем России – жилищной. В рамках его реализации планируется повысить доступность нового жилья для населения за счет увеличения объемов жилищного строительства и снижения ипотечной ставки; переселить граждан из аварийных домов в новое жилье; повысить комфорт городской среды за счет развития инфраструктуры, благоустройства общественных пространств, дворов и т.п.; нарастить долю населения РФ, имеющего доступ к качественной питьевой воде. Всё это, на наш взгляд, *будет способствовать формированию комфортной и безопасной среды для жизни граждан Российской Федерации.*

Однако изучение тенденций развития рынков жилой недвижимости и строительства, мнений экспертов позволило выделить *риски и проблемы, которые могут препятствовать полному и своевременному достижению целей нацпроекта.* Важно, что значительная часть из них сохраняется с начала его реализации – с 2019 г., а некоторые – со времени реализации предыдущих программ и проектов развития жилищной сферы РФ (табл. 2.10). Например, в отношении ФЦП «Жилище», ПНП «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» и нацпроекта «Жилье и городская среда» отмечаются факты корректировок целевых показателей, роста цен на недвижимость, отсутствия альтернативных ипотеке инструментов улучшения жилищных условий широких слоев населения и др.

Таблица 2.10. **Риски и проблемы реализации нацпроекта «Жилье и городская среда»**

Сохранившиеся с 2019 г.	Новые с 2022–2023 гг.
• Проблема снижения доступности жилья для граждан вследствие роста цен на него и снижения реальных доходов населения. • Риск возникновения ипотечного «пузыря». • Риск сокращения числа строительных компаний и монополизации региональных рынков недвижимости. • Проблема отсутствия специальных вариантов решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населённых пунктов, молодых семей.	• Риск ухудшения обеспеченности строительной отрасли кадрами вследствие переезда некоторых рабочих, специалистов за рубеж и частичной мобилизации населения РФ в период проведения специальной военной операции. • Риск снижения совокупного платежеспособного спроса на жилье со стороны населения, обусловленного их склонностью к сокращению расходов и сохранению денежных средств (т.е. «сберегательному» поведению) в условиях высокой степени неопределенности, отъездом части платежеспособных высококвалифицированных людей из страны и др. • Риск снижения темпов строительства и отсрочек запуска новых проектов в строительной отрасли вследствие роста себестоимости строительства жилья за счет увеличения цен на стройматериалы, оборудование и т.п.
Источник: составлено авторами.	

В связи с вышесказанным полагаем, что перспективы дальнейшего развития жилищной сферы напрямую зависят от того, насколько своевременно и эффективно российское государство сможет минимизировать негативное влияние отмеченных выше проблем и рисков за счет совершенствования институциональной и инструментальной основ развития жилищной сферы. При этом пролонгация сроков реализации нацпроекта до 2030 г., обусловленная турбулентностью мировой экономики и геополитики, видится вполне логичным и обоснованным шагом на пути к достижению заявленных проектом целей.

3. КОМПЛЕКСНЫЙ ПЛАН МОДЕРНИЗАЦИИ И РАСШИРЕНИЯ МАГИСТРАЛЬНОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

3.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Для такой большой по площади территории страны, как Россия, наличие и качество функционирования магистральной инфраструктуры является *одним из ключевых факторов, определяющих уровень развития экономики и социальной сферы*. От стабильной работы транспортной системы во многом зависит территориальная связанность государства, обеспеченность жителей периферийных территорий продовольственными и промышленными товарами.

Принимая во внимание новые геополитические и экономические условия, можно констатировать, что вопросы развития транспортной и энергетической инфраструктуры страны приобретают особую актуальность. На их решение направлена реализация национального проекта «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» (КПМИ).

Начало реализации нацпроектов пришлось на сложный для общества и экономики России период пандемии COVID-19, что не могло не отразиться на первых итогах их выполнения. В 2022–2023 гг. страна столкнулась с новыми вызовами, обусловленными обострением геополитической ситуации в мире и введением целого ряда антироссийских санкций со стороны недружественных стран, что привело к появлению еще больших угроз и рисков для реализации мероприятий КПМИ в установленные сроки.

Данные вопросы всегда имели приоритетное значение при реализации государственной политики, что подтверждается наличием достаточно большого количества стратегий, программ и проектов развития транспорта и энергетики (*табл. 3.1*).

Главными задачами реализации ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» стало преодоление негативных явлений, связанных с моральным и физическим старением основных фондов транспорта в условиях резкого сокращения объемов финансирования в 1990-х годах, и создание предпосылок для формирования современной и эффективной транспортной системы, отвечающей экономическим и социальным потребностям общества. На рисунке 3.1 представлена динамика объема грузоперевозок и грузооборота по всем видам транспорта в период с 1980 по 2022 г. Как видно, в начале 1990-х гг. произошло заметное снижение значений показателей, однако уже с 2000 года ситуация изменилась в лучшую сторону.

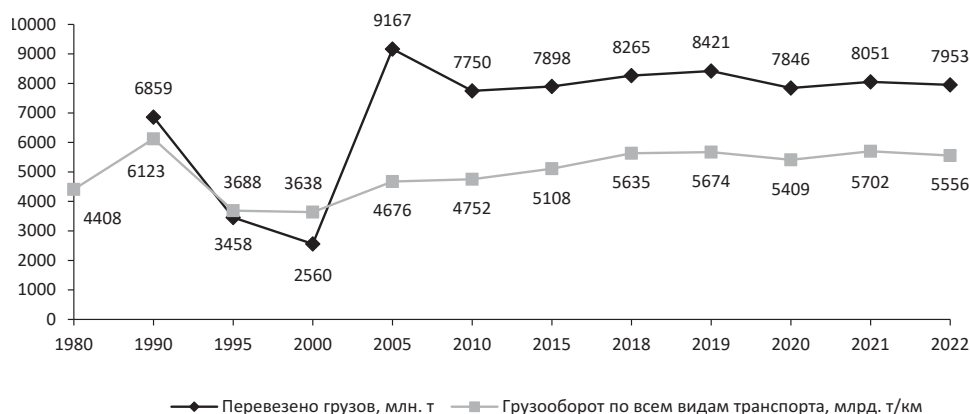


Рис. 3.1. Динамика грузоперевозок и грузооборота в РФ за период 1980–2022 гг.

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

Среди главных результатов, которых удалось достигнуть к концу 2009 года благодаря реализации программы, можно выделить следующие:

- рост совокупного грузооборота по всем видам транспорта (за исключением трубопроводного) (+28 % к уровню 2000 г.);
- увеличение объема перевалки грузов в морских портах в 2,7 раза;
- рост протяженности железных дорог с двумя и более путями на 1 тыс. км, электрифицированных – на 1,8 тыс. км;

- увеличение доли современных воздушных судов в структуре реализуемой провозной мощности парка пассажирских самолетов с 24 до 64%, грузовых самолетов – с 27 до 72%;
- повышение пропускной способности внутренних водных путей на направлении международного транспортного коридора «Север – Юг» (к примеру, пропускная способность Кочетовского гидроузла на р. Дон увеличена с 7,6 до 14 млн тонн в год);
- развитие инфраструктуры внутренних водных путей (53% протяженности внутренних водных путей Единой глубоководной системы европейской части РФ получили технологическую связь, соответствующую современным требованиям).

Реализация мероприятий федеральной целевой программы во многом позволила остановить спад пассажирооборота (рис. 3.2).

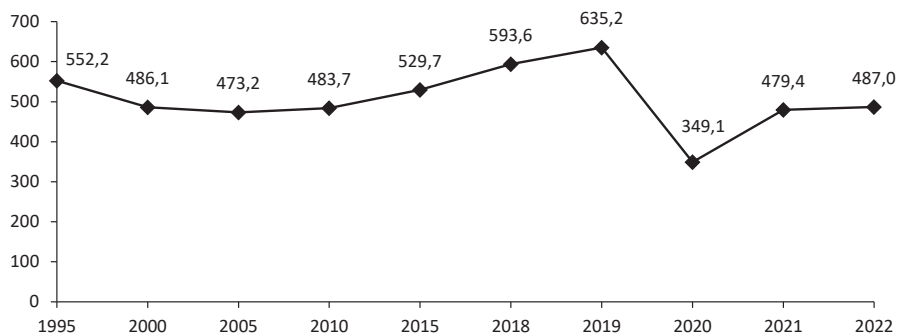


Рис. 3.2. Динамика значений показателя пассажирооборота в РФ за период 1995–2022 гг.

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

В период её реализации произошел мировой экономический кризис 2008–2009 гг., что негативным образом повлияло на развитие транспортного комплекса страны. Значения большинства целевых и объемных показателей, характеризующих результативность программы, на момент окончания ее реализации оказались ниже уровня 2008 года⁵⁶.

⁵⁶ Основные итоги реализации ФЦП «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)» в 2002–2009 // сайт Министерства транспорта РФ. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/7/1597> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

В 2010 году утверждена новая ФЦП *«Развитие транспортной системы России (2010–2021 гг.)*, которая, однако, была прекращена досрочно в 2017 году в связи с принятием госпрограммы *«Развитие транспортной системы» (2018–2024 гг.)*. В целом можно отметить, что период 2010–2020 гг. в части реализации мероприятий госпрограмм был не столь успешен по сравнению с предыдущим десятилетием. Главным образом причиной этому являлись внешние факторы: последствия экономического кризиса 2008 года, затем санкционное давление западных стран из-за событий на Украине (2014 г.) и, наконец, негативное влияние пандемии COVID-19 в 2020 году.

В 2019–2022 гг. произошли существенные изменения в системе управления реализацией национальных проектов и достижения национальных целей развития России. В частности, были утверждены Единый план по достижению национальных целей развития РФ (далее – Единый план) на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года и Перечень 42 инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 года (далее – Инициативы).

В результате изменений Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года⁵⁷ вместе с рядом стратегических инициатив, федеральных проектов и госпрограмм вошел в перечень инструментов достижения национальных целей *«Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»* и *«Цифровая трансформация»* (рис. 3.3).

Отметим, что все федеральные проекты, входящие в состав КПМИ, за исключением ФП *«Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата»*, отражены в Едином плане по достижению национальных целей развития РФ. Представленные в стратегических Инициативах федеральные проекты по развитию транспортной инфраструктуры водного, морского и железнодорожного транспорта (ФП *«Развитие инфраструктуры морского и внутреннего водного транспорта»*, ФП *«Развитие инфраструктуры железнодорожного транспорта»*) не входят в состав Комплексного плана, хотя напрямую связаны с его реализацией. Федеральный проект *«Развитие федеральной магистральной сети»* входит в состав нацпроекта *«Безопасные и качественные автомобильные дороги»*.

⁵⁷ Разработан в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и утвержден распоряжением Правительства РФ от 30 сентября 2018 года №2101-р.

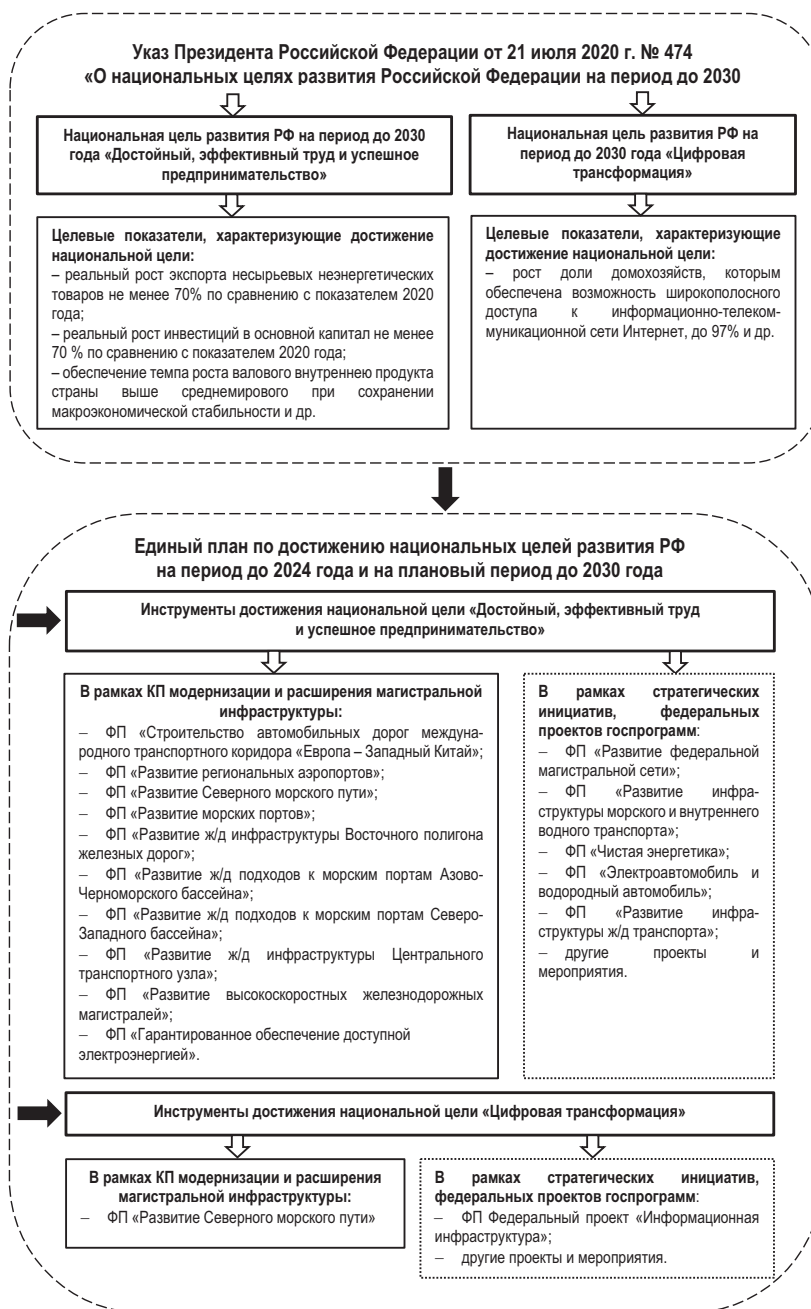


Рис. 3.3. Место Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в рамках достижения национальных целей развития РФ до 2030 года

Источник: составлено авторами.

Реализация Комплексного плана призвана *обеспечить развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг»; повысить уровень экономической связанности территории России за счёт расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры; осуществить инновационное преобразование отрасли инфраструктурного строительства, а также обеспечить население доступной электроэнергией.*

В соответствии с целями и задачами в КПМИ включены 11 федеральных проектов (два из которых связаны с энергетической инфраструктурой, девять – с транспортной). В 2020 году в транспортную часть Комплексного плана был внесен ряд структурных изменений (рис. 3.4).

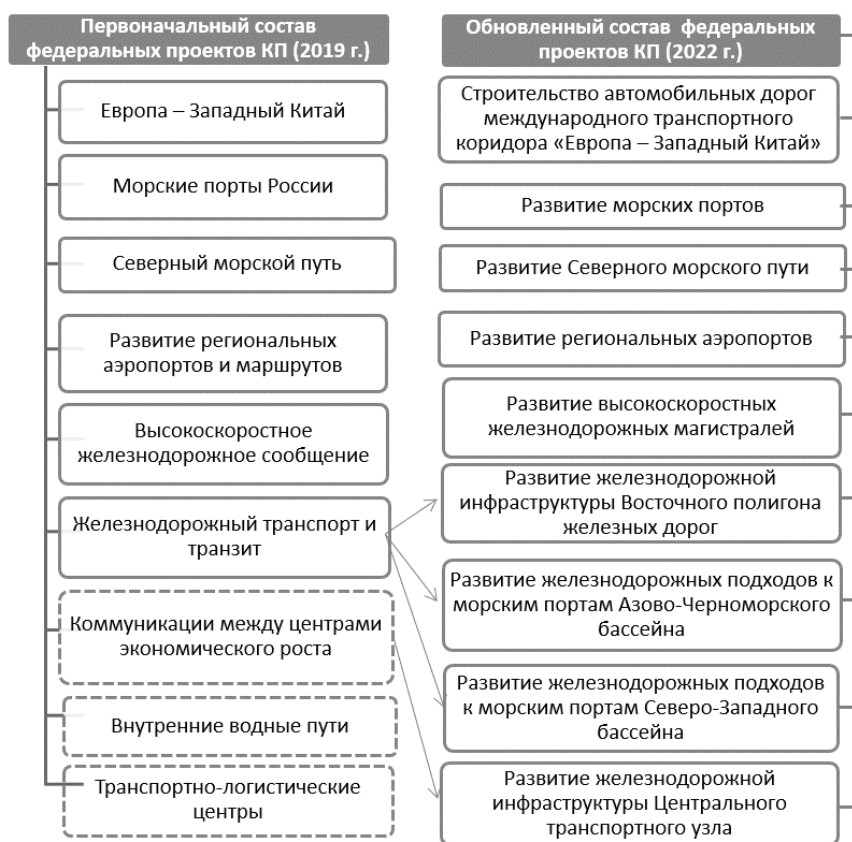


Рис. 3.4. **Изменение структуры транспортной части Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2030 года**

[---] – исключены из КПМИ.

Источник: составлено авторами.

Федеральный проект «Железнодорожный транспорт и транзит» разделен на три проекта: ФП «Развитие Восточного полигона железных дорог», ФП «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна» и ФП «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна». Федеральные проекты «Коммуникации между центрами экономического роста» (КЦЭР), «Внутренние водные пути» и «Транспортно-логистические центры» исключены из состава Комплексного плана. Однако из федерального проекта КЦЭР был выделен как самостоятельный федеральный проект «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла». Автодорожная часть федеральных проектов «Коммуникации между центрами экономического роста» и «Морские порты России» перенесена в национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Федеральный проект «Внутренние водные пути» было решено *исключить из КППИ и выделить в самостоятельный национальный проект «Внутренний водный транспорт»*. Однако паспорт нацпроекта по состоянию на апрель 2023 года до сих пор *не утвержден*. Принципиальное отличие нацпроекта «Развитие внутреннего водного транспорта» от упраздненного федерального состоит в том, что он будет подходить к решению задачи намного шире, чем прежний формат, который содержит отдельные мероприятия, направленные на решение частных задач. В состав нового нацпроекта предполагается включить три федеральных проекта: «Развитие сети внутренних водных путей», «Развитие грузовых, пассажирских перевозок и инфраструктуры внутреннего водного транспорта» и «Повышение уровня безопасности и экологичности внутреннего водного транспорта».

Важно отметить, что часть целевых показателей в 2020 году по ФП «Морские порты России» и ФП «Внутренние водные пути» была *скорректирована в сторону уменьшения*. Снижение на 19,4 млн тонн или на 45,6% планового значения годового показателя «Прирост производственной мощности морских портов» было связано с отказом частных инвесторов от реализации ряда мероприятий⁵⁸. Снижение на 13,7 млн тонн или 72,1%

⁵⁸ В частности, в их число входят следующие мероприятия: «Комплексное развитие Мурманского транспортного узла» (-9 млн т); «Реконструкция объектов третьего грузового района морского порта Мурманск» (-2,3 млн т); «Строительство специализированного угольного перегрузочного комплекса общего пользования в районе м. Открытый, Приморский край» (-7 млн т); «Строительство нового специализированного порта в б. Суходол для облегчения доступа к портовой инфраструктуре малых и средних угледобывающих предприятий» (-7 млн т); «Реконструкция гидротехнических сооружений: причала № 34, причала № 35, подходного канала к причалам № 31–35, акватории причала № 34, акватории причала № 35 в морском порту Восточный» (-0,5 млн т); «Строительство транспортно-перегрузочного комплекса по перевалке СУГ в районе бухты Перевозной Приморского края» (-1 млн т); «Таманский терминал навалочных грузов в морском порту Тамань» (-3 млн т); «Реконструкция Таманской базы сжиженных углеводородов» (-1,6 млн т) и др.

значения годового показателя «Ежегодный прирост пропускной способности внутренних водных путей» и увеличение до 15,99 тыс. км показателя «Протяженность участков внутренних водных путей, ограничивающих их пропускную способность» (вместо 12,7 тыс. км), обусловлено тем, что величина пропускной способности на стадии формирования ФП «Внутренние водные пути» определялась по состоянию на 2017 год, а в 2018–2020 гг. произошли изменения в части гидрологического режима на отдельных участках внутренних водных путей. Соответственно, по сравнению с уровнем 2017 года протяженность участков, ограничивающих их пропускную способность, увеличилась.

Достижению целей Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры будет способствовать также реализация целого ряда стратегических Инициатив. К примеру, в отношении ФП «Развитие Северного морского пути» можно выделить стратегическую инициативу «Круглогодичный Севморпуть», направленную на обеспечение круглогодичной навигации по Северному морскому пути в восточном направлении и увеличение мощности портов и объемов грузопотока.

В части реализации энергетической части КПМИ следует отметить стратегическую инициативу «Чистая энергетика», целью которой среди прочих выступает рост мощностей возобновляемой энергетики. Инициатива «Новая атомная энергетика» предполагает создание четырех малых плавучих атомных энергоблоков и пилотных малых наземных АЭС. Цель инициативы «Прорыв на рынки СПГ» – снижение зависимости от импортного оборудования при реализации СПГ-проектов на территории РФ.

3.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2023 гг. и на перспективу

В таблице 3.2 представлены некоторые целевые и фактические показатели реализации Комплексного плана за 2019–2022 гг. Следует отметить, что если в 2020–2021 гг. значительная часть целевых индикаторов была достигнута, то в 2022 году в силу изменения геополитической ситуации по большинству показателей наблюдались существенные отклонения.

Среди **положительных** результатов можно выделить следующие:

↑ Перевыполнение плана по показателю прироста производственной мощности морских портов в 2022 году почти в 2 раза. В 2020 и 2021 гг. показатели также превышали плановые значения на 21 и 28,5% соответственно.

↑ Сроки доставки транзитных контейнерных перевозок на направлении «Европа – Западный Китай» за период реализации нацпроекта сократились с 3,2 до 2,1 сут.

↑ С начала реализации проекта на 4,8% увеличилась средняя коммерческая скорость товародвижения на железнодорожном транспорте: в 2020 году план был перевыполнен на 12,7%, в 2021 году – на 2,1%. В настоящее время данные за 2022 год не представлены, однако с учетом возросшей нагрузки на железный дороги в рассматриваемый период времени можно предположить, что целевые значения вряд ли были достигнуты.

Среди ключевых **негативных** тенденций можно выделить следующие:

↓ Сокращение транспортной подвижности населения с 8,8 до 7,5 тыс. пасс.-км. на 1 чел. в год в 2019–2022 гг., что сначала было обусловлено введением ограничительных мер на передвижение граждан внутри страны и за ее пределы из-за пандемии COVID-19, а в 2022 году – ростом геополитической напряженности, в т.ч. закрытием ряда аэропортов в южной части России. Соответственно плановые показатели в 2020 году были выполнены лишь на 71,3%, в 2021 году – на 90%, в 2022 году – на 82,4%.

↓ Невыполнение целевого показателя по объему экспорта услуг транспортного комплекса⁵⁹: отклонение в 2022 году составило 40,5%, в 2020 и 2021 годах – 35,3 и 15,3 % соответственно.

↓ Протяженность участков внутренних водных путей, ограничивающих их пропускную способность, в 2022 году увеличилась до 13,86 тыс. км. Соответственно план по данному показателю был выполнен лишь на 39%. Следует отметить, что в 2020 году его фактические значения оказались ниже в 2,8 раза изначально установленных плановых и в 3,4 раза – скорректированных. В 2021 году план также был перевыполнен в 2,3 раза.

↓ Сроки доставки транзитных контейнерных перевозок на направлении «Запад – Восток» в 2022 году увеличились до 7,62 суток, тогда как в 2020–2021 гг. наблюдалось снижение показателя с 8,9 до 7,1 сут.

⁵⁹ Стоимостной показатель оказанных услуг, выполненных работ резидентами по договорам, заключенным с нерезидентами, связанным с транспортным обслуживанием грузового и пассажирского потока.

Таблица 3.2. Результаты реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры

№ п/п	Показатель	2018 г.		2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.			
		Факт	План	Факт	% (п/п) выпол- нения	План	Факт	% (п/п) выпол- нения	План	Факт	% (п/п) выпол- нения	План	Факт	% (п/п) выпол- нения		
Транспортная часть																
1.	Транспортная подвижность на- селения, тыс. пасс.-км на 1 чел. в год	8,5	8,6	8,8	120	8,7	6,2	71,3	8,9	8	90	9,1	7,5	82,4		
2.	Прирост производственной мощ- ности морских портов, млн т	22	34/ 35,5*	25,95	76,3/73,1	56/27*	32,67	58,3/121	34/ 40,3*	51,77	152,3/ 128,5	45	88,41	196,5		
3.	Протяженность участков внутрен- них водных путей, ограничиваю- щих их пропускную способность, тыс. км	-	13,4	5,1 в 2,6 раза		12,7/ 15,99*	4,65	В 2,8 раза/ в 3,4 раза	11,6	5,13	В 2,3 раза	5,4	13,86	39		
4.	Сроки доставки транзитных кон- тейнерных перевозок на направле- нии «Европа – Западный Китай», сут.	3,2	3,2	2,3	139,1	2,2	2,2	100	2,2	2,1	104,8	2,2	2,1**	104,8		
5.	Сроки доставки транзитных кон- тейнерных перевозок на направле- нии «Запад - Восток», сут.	8,9	8,9	8,9	100	8	8,9	89,9	8	7,1	112,7	8	7,62	95,3		
6.	Объем перевозок грузов в аквато- рии Северного морского пути, млн т	20,2	26	31,5	121,2	41	32,9	80,2	51	34,87	68,4	61	34,1	55,9		
7.	Средняя коммерческая скорость товародвижения на железнодо- рожном транспорте, км. в сут.	389,7	380	394,6	103,9	390	439,4	112,7	400	408,4	102,1	410	н.д.	н.д.		

№ п/п	Показатель	2018 г.		2019 г.		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
		Факт	План	Факт	% (п/п) выпол- нения	План	Факт	План	% (п/п) выпол- нения	Факт	% (п/п) выпол- нения
8.	Транзитные перевозки контейне- ров железнодорожным транспор- том, тыс. 20-футовых эквивален- тов	-	615	618	100,5	750	680	914	1116,1	893,7	80,2
9.	Объем экспорта услуг транспорт- ного комплекса, млрд долл. США	-	19,3	18,5	0,96	20,4	16,1	21,6	18,3	13,5	59,5
Энергетическая часть***											
1.	Минимальный прирост потребле- ния электрической энергии в цен- трализованных энергосистемах (нарастающим итогом), %	1	1	1,5	0,5 п.п.	2/-2*	-0,6	1	4,5	2	н.д.
2.	Снижение избытка установленной мощности электростанций ЕЭС России, включая нормативный ре- зерв (нарастающим итогом), %	1/-5*	2/-5*	-1,9	-3,9 п.п./ +3,1 п.п.	4/-19*	-13	6/-10	7,1	8/-5	н.д.
3.	Количество субъектов РФ, управ- ление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с при- менением интеллектуальных си- стем управления	-	-	-	-	10	12	18	18	45/ 22	н.д.

*Откорректированные значения целевых показателей КПМИ (по данным Счетной палаты).

**Данные за январь – ноябрь.

***Фактические показатели взяты из отчета о реализации ГП «Развитие энергетики» за 2020 и 2021 гг.

Источники: сайт ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/>

↓ В 2022 году план по объему транзитных перевозок контейнеров железнодорожным транспортом выполнен лишь на 80,2%, несмотря на то что фактически показатель в 2019–2022 гг. вырос с 618 до 893,7 тыс. 20-футовых эквивалентов или на 44,6%.

↓ Объем перевозок грузов в акватории Северного морского пути в 2022 году по сравнению с 2021 годом сократился незначительно (на 0,77 млн тонн), однако плановый показатель в 61 млн т достигнут не был.

В энергетическую часть Комплексного плана также были внесены определенные корректировки. Во многом это было обусловлено продлением сроков реализации нацпроекта до 2030 года. Соответственно ряд показателей были *изменены в сторону уменьшения*, благодаря чему плановые значения большинства из них достигнуты.

↑ По первоначальной версии КПМИ минимальный прирост потребления электрической энергии в централизованных энергосистемах должен был составить в 2020 году +2%, однако фактическое значение составило -0,6%, а целевое значение было изменено на -2%. Аналогичная ситуация и с показателем «Снижение избытка установленной мощности электростанций ЕЭС России». В 2021 году плановые значения по данным показателям были достигнуты.

↑ Количество субъектов РФ, управление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с применением интеллектуальных систем управления, в 2020 году превысило плановое значение на 2 ед. (с 10 до 12 ед.). В 2021 году план в 18 ед. был выполнен на 100%.

В текущих ценах объем *финансового обеспечения* КПМИ в 2019–2024 гг. по сравнению с первоначальным паспортом проекта *сократился* более чем на 2,4 трлн. руб. или на 38,3% (табл. 3.3). В первую очередь это обусловлено тем, что сразу три федеральных проекта были *исключены* из состава Комплексного плана⁶⁰. Кроме того, часть финансирования по федеральным проектам «Коммуникации между центрами экономического роста» и «Морские порты России» *перенесена в национальный проект «Безопасные качественные дороги»*.

Финансирование мероприятий ФП «Развитие Северного морского пути» *уменьшилось* на 108,5 млрд руб. (на 18,5%), ФП «Развитие морских портов» – на 116,9 млрд руб. (на 12,6%), ФП «Развитие региональных аэропортов» – на 41,9 млрд руб. (на 15,7%). Однако наиболее значительно *сократился* бюджет федерального проекта по развитию высокоскоростных железнодорожных магистралей: с 621,8 до 27,9 млрд руб.

⁶⁰ Из федерального проекта КЦЭР выделен федеральный проект «Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла».

**Таблица 3.3. Объем финансового обеспечения Комплексного плана (КП)
на 2019–2024 гг.**

Федеральный проект (до 2021 г.)	Федеральный проект (с 2021 г.)	Объем финансового обеспечения, млрд руб.				
		На 30.09.2018 (Паспорт проекта)	По данным на 18.04.2023 (портал «Электронный бюджет»)		Изменение, %	
			В текущих ценах	В ценах 2018 г.	В текущих ценах	В ценах 2018 г.
Европа – Западный Китай	Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора Европа – Западный Китай	655,1	706,5	539,1	107,8	82,3
Морские порты России	Развитие морских портов	927,1	810,2	618,2	87,4	66,7
Северный морской путь	Развитие Северного морского пути	587,5	479	365,5	81,5	62,2
Развитие региональных аэропортов и маршрутов	Развитие региональных аэропортов	267,5	225,6	172,1	84,3	64,3
Высокоскоростное железнодорожное сообщение	Развитие высокоскоростных железнодорожных магистралей	621,8	27,9	21,3	4,5	3,4
Железнодорожный транспорт и транзит	Развитие железнодорожной инфраструктуры Восточного полигона железных дорог	1253,5	921	702,7	91,9	70,1
	Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна		81,6	62,3		
	Развитие железнодорожных подходов к морским портам Северо-Западного бассейна		148,8	113,5		

Окончание таблицы 3.3

Федеральный проект (до 2021 г.)	Федеральный проект (с 2021 г.)	Объем финансового обеспечения, млрд руб.				
		На 30.09.2018 (Паспорт проекта)	По данным на 18.04.2023 (портал «Электронный бюджет»)		Изменение, %	
			В текущих ценах	В ценах 2018 г.	В текущих ценах	В ценах 2018 г.
Коммуникации между центрами экономического роста	Развитие железнодорожной инфраструктуры Центрального транспортного узла	1713,5	516,9	394,4	30,2	23
Транспортно-логистические центры	Исключен из состава КП	45,9	-	-	-	-
Внутренние водные пути	Исключен из состава КП	276,4	-	-	-	-
Итого		6348,2	3917,5	2989,1	61,7	47,1
Источники: Сайт Правительства РФ. URL: http://government.ru/info/35560/ ; Единый портал бюджетной системы РФ «Электронный бюджет». URL: http://budget.gov.ru/ (дата обращения: 18.04.2023).						

В 2022 году финансовое исполнение КПМИ составило 99,7%, что на 0,9 п.п. больше значений показателей 2021 года, при этом объемы денежных поступлений были увеличены почти на четверть. Главной причиной этого являлся рост вложений в строительство автодорог в рамках коридора Европа – Западный Китай и в развитие региональных аэропортов. В разрезе федеральных проектов максимального показателя бюджетного исполнения (100%) достигли пять из семи федеральных проектов Комплексного плана (ФП «Развитие региональных аэропортов» и «Развитие Северного морского пути» – 99,7 и 98,1% соответственно). Однако высокий уровень освоения средств для ФП «Развитие морских портов» и ФП «Развитие железнодорожных подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна» был достигнут за счет сокращения в IV квартале 2022 г. объема ожидаемых вложений на 37 и 26% соответственно⁶¹.

Анализ реализации федеральных проектов, входящих в состав КПМИ, позволил выявить ряд сложностей в достижении целевых показателей по развитию инфраструктуры железнодорожного, внутреннего водного, морского, авиационного транспорта.

⁶¹ Национальные проекты: итоги 2022 года. URL: <https://sherpagroup.ru/analytics/3f54c93> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Развитие железнодорожного сообщения и транспорта

В начале 1990-х годов объемы грузоперевозок железнодорожным транспортом заметно сократились, что главным образом было обусловлено процессами перехода страны к рынку. Многие крупные предприятия находились в кризисном состоянии, объемы производства стремительно падали. Это напрямую отразилось на показателях грузооборота, которые лишь в 2018 году превысили значения 1990 года (рис. 3.5).

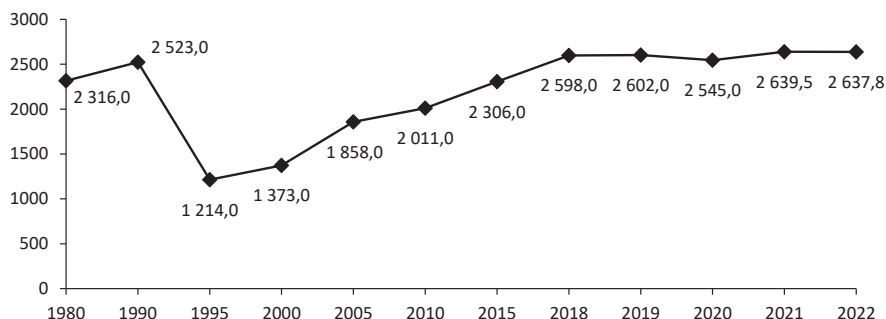


Рис. 3.5. Динамика грузооборота на железнодорожном транспорте в 1980–2022 гг., млрд т-км

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

На реализацию Комплексного плана в части развития железнодорожного транспорта сильнейшее влияние оказали последствия пандемии COVID-19, особенно в 2020 году. Так, по данным Счетной палаты РФ, в этот период в рамках реализации ФП «Железнодорожный транспорт и транзит» не были достигнуты все 7 контрольных точек по объектам строительства «Создание сухогрузного района морского порта Тамань» и «Строительство железнодорожных парков и развитие железнодорожной станции Новороссийск Северо-Кавказской железной дороги»⁶².

Основной причиной недостижения целевых показателей являлся дефицит финансирования инвестиционных проектов вследствие падения доходов ОАО РЖД в период пандемии коронавируса. С 2021 года ситуация с пассажирскими перевозками улучшилась, о чем свидетельствует рост пассажирооборота (рис. 3.6).

⁶² Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности за 2020 год в Федеральном агентстве железнодорожного транспорта // Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

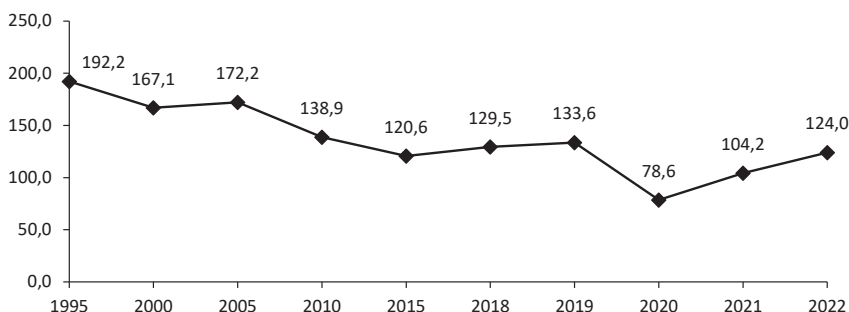


Рис. 3.6. **Динамика показателя пассажирооборота на железнодорожном транспорте в 1995–2022 гг., млрд пассажиро-км**

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

Данные обстоятельства открывают возможности для наращивания темпов освоения инвестиционных ресурсов, однако возникает проблема *недостаточной способности подрядчиков реализовать крупные проекты*, что особенно характерно для восточного полигона железных дорог [Егоров, 2021]. Вместе с тем развитие именно данного направления становится *стратегически важным для России* в сложившихся в 2022–2023 гг. геополитических и экономических условиях.

Развитие инфраструктуры морского транспорта

Сложности в экономике России в 1990–2000-х гг. отразились и на развитии морского транспорта. Однако, в отличие от железнодорожного транспорта, показатели его грузооборота по состоянию на 2022 год по-прежнему ниже докризисного уровня (рис. 3.7).

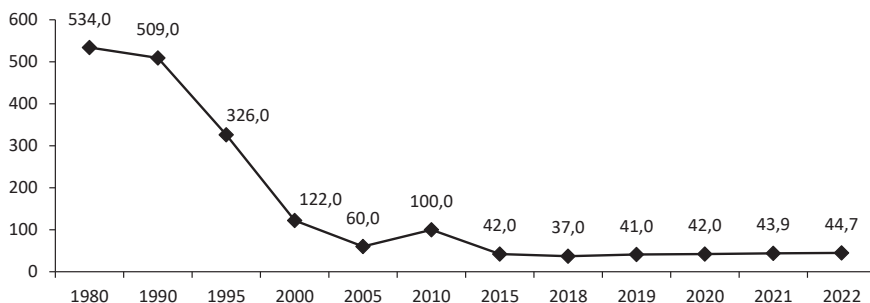


Рис. 3.7. **Динамика грузооборота на морском транспорте в 1980–2022 гг., млрд т-км**

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

Схожие тенденции наблюдаются и касательно пассажирооборота на морском транспорте. Но после снижения показателей, которое наблюдалось уже с начала 1980-х гг., 1995–2000 гг. пассажирооборот увеличился примерно в 2 раза (рис. 3.8). Затем в период с 2005 по 2010 г. он сократился более чем в 6 раз, а по состоянию на 2023 г. составляет лишь 0,031 млрд пасс.-км.

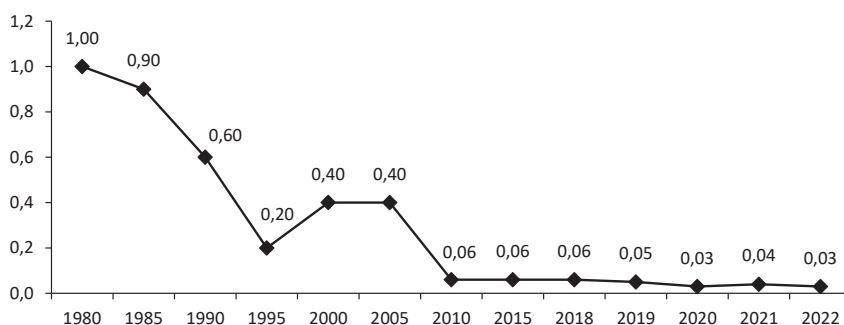


Рис. 3.8. Динамика объемов пассажирооборота на морском транспорте в 1980–2022 гг., млрд пасс.-км

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 13.09.2023).

Увеличение объемов пассажирооборота и в особенности грузооборота морского транспорта в первую очередь *требует восстановления утраченной в 1990-е годы и строительства новой портовой инфраструктуры*, что и является целью ФП «Развитие морских портов». В условиях антироссийских санкций данное направление Комплексного плана приобретает критически важное значение. В частности, наращивание мощностей портов Северо-Западного и Арктического бассейнов *позволит провести переориентацию российских грузопотоков из портов сопредельных государств в отечественные морские порты*⁶³.

В 2019–2021 гг. введены в эксплуатацию объекты в порту Восточный, построен причал в порту Новороссийск, проведены реконструкция и ввод мощностей в портах Арктического и Балтийского бассейнов. В 2022 году построены специализированный угольный перегрузочный комплекс общего пользования в районе мыса Открытый Приморского края, Таманский терминал навалочных грузов в морском порту Тамань, введен в экс-

⁶³ Развитие морских портов России – ключевой приоритет ФГУП «Росморпорт» // Гидротехника. 2021. № 1(62). С. 6–8.

плуатацию морской терминал в районе компрессорной станции «Портовая» в порту Высоцк мощностью 1,66 млн тонн. На конец 2022 года общее количество морских портов, включая порты новых территорий – Мариуполь и Бердянск, составило 63 единицы⁶⁴.

Вместе с тем анализ хода реализации федеральных проектов КПМИ позволил сделать вывод о том, что в процессе выполнения запланированных мероприятий часто возникают проблемы. Согласно данным аудита Счетной палаты РФ, в 2019–2020 годах были зафиксированы некоторые сложности с вводом в эксплуатацию объектов инфраструктуры морских портов, вследствие чего плановые значения показателя «Прирост производственной мощности морских портов» подверглись корректировке. Обусловлено это в первую очередь тем, что подавляющее большинство мероприятий федерального проекта реализуется с участием частных инвесторов. Любые проблемы с их финансовым состоянием или банкротство подрядных организаций представляют угрозу срыва сроков выполнения работ. Так, к примеру, в 2019 году не были введены в эксплуатацию специализированный угольный перегрузочный комплекс в бухте Мучке Хабаровского края, Морской международный грузопассажирский района в г. Пионерский Калининградской области, морской терминал в порту Высоцк. В 2020 году из пяти подлежащих вводу объектов не введены четыре, а из 11 объектов, по которым следовало получить положительные заключения государственной экспертизы, не получено три. В 2021 году из восьми подлежащих вводу объектов инфраструктуры морских портов не введены четыре⁶⁵.

Качество выполняемых работ также является важным фактором, оказывающим влияние на достижение целевых показателей. Невыдача положительных заключений со стороны контролирующих организаций чревата необходимостью проведения работ по устранению выявленных недостатков и, как следствие, потребностью в дополнительном финансировании и переносе сроков реализации инвестиционного проекта. Так, в 2021 году целевые показатели ФП «Развитие морских портов» не были

⁶⁴ Доклад о результатах деятельности Министерства транспорта Российской Федерации за 2022 год, целях и задачах на 2023 год и плановый период до 2025 года. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/9/12383> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁶⁵ Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2021 год в Федеральном агентстве морского и речного транспорта // Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

достигнуты, в том числе и в силу выявления замечаний в ходе проведения итоговых проверок со стороны Ростехнадзора и Росприроднадзора по объекту «Таманский терминал навалочных грузов в морском порту Тамань».

Развитие Северного морского пути

Освоение и использование Северного морского пути (СМП) – одна из стратегических целей КПМИ. С точки зрения соотношения затрат и времени Севморпуть является оптимальным для транспортировки грузов из Европы на Дальний Восток и в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. В последнее десятилетие активными пользователями услуг портов и судов выступают такие крупнейшие российские компании, как «Газпром», «ЛУКОЙЛ», «Роснефть», «Росшельф», которые предъявляют промышленный спрос на продукцию отраслей регионов [Шавина, Прокофьев, 2020].

За период с 1991 по 2022 г. объем перевозок грузов по СМП увеличился в 7,1 раза или на 29,3 млн т (с 4,8 до 34,1 млн т), а в годы реализации КПМИ – в 1,1 раза или на 2,6 млн т (с 31,5 до 34,1 млн т; *рис. 3.9*). Однако в последний год наблюдалось снижение значений показателя, во многом обусловленное внешними геополитическими факторами.

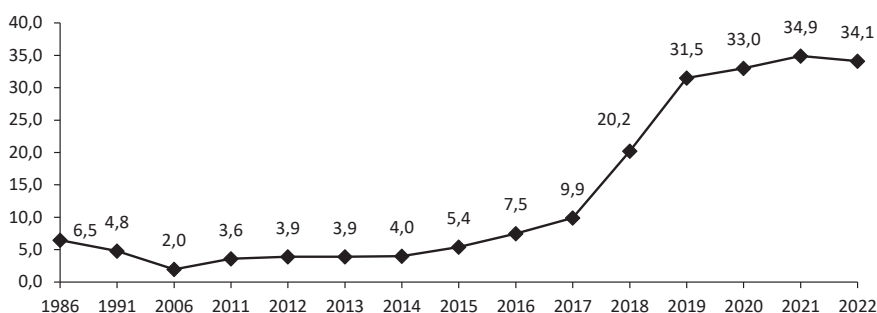


Рис. 3.9. Объем перевозок грузов по Северному морскому пути (с учётом транзитных грузов), млн т

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

К значительному росту объемов перевозок после их снижения в 1991–2010 гг., когда перевозки осуществлялись в основном для задач Норильского промышленного узла и «северного завоза», привели новые промышленные проекты в Арктике и активное использование СМП как альтернативного Суэцкому каналу маршрута между Европой и Азией.

В структуре грузооборота СМП в направлении с Запада на Восток преобладает железорудный концентрат, древесина, уголь, а с Востока на Запад – генеральные грузы (штучные изделия и товар, перевозимый в контейнерах, ящиках и других упаковках)⁶⁶.

В 2021 г. возросла общая интенсивность судоходства по арктической магистрали (например, за 10 месяцев 2021 г. Администрация СМП выдала 1155 разрешений на плавание в акватории Севморпути, что на 18% больше, чем за аналогичный период предыдущего года). Увеличились также востребованность северного маршрута вдоль берегов России среди зарубежных перевозчиков (за 11 месяцев 2021 г. по СМП прошли 75 судов под иностранными флагами, в 2020 г. – всего 42 суда) и, соответственно, объем транзитного грузопотока (в 2021 г. порядка 2 млн т, что на 59% выше, чем в 2020 г.).

В 2022 г. объем перевозок грузов в акватории Северного морского пути превысил 34 млн т (97,8 % к уровню 2021 года), в том числе транзитных грузов – 0,2 млн т. В рамках федерального проекта «Развитие Северного морского пути» было завершено строительство двух лоцмейстерских судов проекта BLV03, предназначенных для постановки и обслуживания средств навигационного оборудования (СНО), доставки на береговые объекты СНО, специалистов, снабжения и имущества, выполнения иных мероприятий и работ в составе гидрографического обеспечения торгового мореплавания в акватории Северного морского пути. Помимо этого, было продолжено строительство судов, предназначенных для гидрографических исследований и работ в морских, прибрежных районах в устьевых участках рек, а также буксирно-спасательных судов⁶⁷.

Несмотря на в целом положительную динамику развития СМП, в ходе реализации федерального проекта возникают определенные проблемы. Так, в 2020 году не были получены положительные заключения по результатам государственной экспертизы по двум мероприятиям из двух

⁶⁶ Инвестиционный портал Арктической зоны России. URL: <https://arctic-russia.ru/article/gruzooborot-sevmorputi-v-2021-godu-rost-sverkh-ozhidaniy/>; сайт конференции «Логистика в Арктике». URL: http://www.murmanshelf-conf.ru/archive/presentations/2021/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%B8%D0%BA%D0%BE%D0%B2_14%D0%B0%D0%BF%D1%802021.pdf (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁶⁷ Доклад о результатах деятельности Министерства транспорта Российской Федерации за 2022 год, целях и задачах на 2023 год и плановый период до 2025 года. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/9/12383> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

установленных⁶⁸. В 2021 году не обеспечено заключение одного контракта на строительство портовой инфраструктуры и не завершены два мероприятия по строительству судов⁶⁹. Отставание в сроках ввода в эксплуатацию объектов инфраструктуры морского транспорта несет в себе риски недостижения целевых показателей по увеличению грузооборота по Северному морскому пути.

Развитие региональных аэропортов и маршрутов

С середины 1990-х по 2021 год в целом наблюдалась положительная динамика показателей грузооборота на воздушном транспорте: рост с 1,6 млрд т/км в 1995 году до 9,2 млрд т/км на конец периода (в 5,8 раза; рис. 3.10). Однако в 2022 году произошло стремительное снижение их значений с 9,2 до 2,5 млрд т/км.

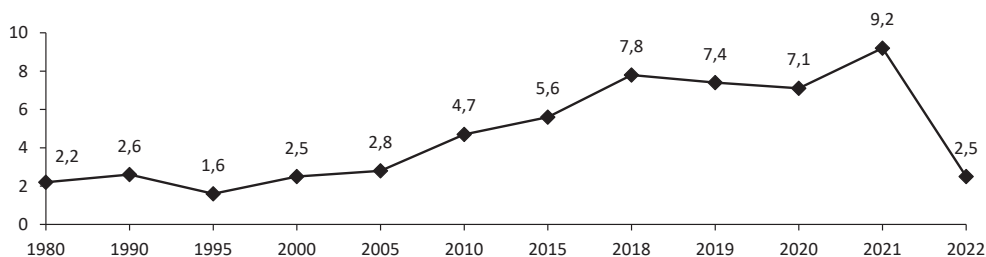


Рис. 3.10. Динамика объемов грузооборота на воздушном транспорте в 1980–2022 гг., млрд т/км

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

Рост показателей пассажирооборота наблюдался с начала 2000-х гг. и до 2019 года: с 53,4 до 323 млрд пасс. /км. В период пандемии и введения ограничительных мер объемы пассажирских перевозок сократились, однако уже в 2021 году произошел заметный рост (рис. 3.11). В 2022 году пассажирооборот сократился на 6,3% по сравнению с уровнем предыдущего года.

⁶⁸ Заключение о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год» в Федеральном агентстве морского и речного транспорта // Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁶⁹ Там же.

В значительной степени это было обусловлено введением ограничений на полеты в 11 аэропортов юга и центральной части страны. Количество пассажиров, перевезенных российскими авиакомпаниями по итогам 2022 года, составило 95,21 млн человек (снижение на 14,21 % к 2021 году). На внутренних воздушных линиях было перевезено 77,73 млн пассажиров (снижение на 11,17 % к 2021 году). Существенное снижение пассажиропотока отмечалось в крупных международных аэропортах (аэропорты Московского авиационного узла и аэропорт г. Санкт-Петербурга), что было вызвано в первую очередь закрытием международного сообщения с недружественными странами⁷⁰.

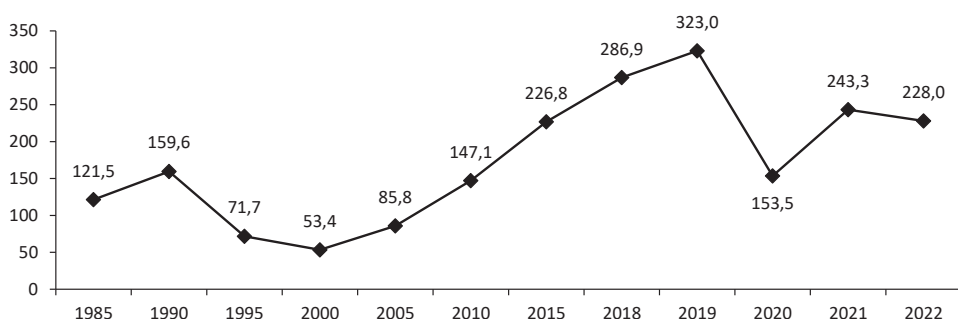


Рис. 3.11. Динамика объемов пассажирооборота на воздушном транспорте в 1985–2022 гг., млрд пасс.-км

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

Вместе с тем в реализации ФП «Развитие региональных аэропортов и маршрутов», несмотря на общую положительную динамику, имеется ряд системных проблем, состоящих преимущественно в *задержках выполнения строительно-монтажных работ и соответственно ввода в эксплуатацию взлетно-посадочных полос (ВПП) и вспомогательных объектов аэропортовой инфраструктуры*.

Так, не введены в эксплуатацию в 2019 году ВПП в аэропорту г. Хабаровск в связи с необходимостью корректировки проектной документации и в 2020 году – объекты первой очереди реконструкции аэропорта «Баландино» (г. Челябинск) в связи с несвоевременным завершением строительно-монтажных работ. В 2021 году не введены в эксплуатацию

⁷⁰ Доклад «Об итогах работы Федерального агентства воздушного транспорта в 2022 году, основных задачах на 2023 год и среднесрочную перспективу». URL: <https://favt.gov.ru/o-rosaviacii-kollegija-materialy/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

объекты реконструкции инженерных сооружений аэропортового комплекса «Большое Савино» (г. Пермь) по причине неудовлетворительной работы подрядной организации, а также в заявленные сроки не обеспечен ввод в эксплуатацию реконструируемой взлетно-посадочной полосы в аэропорту г. Великий Устюг из-за наличия замечаний Ростехнадзора.

Развитие внутренних водных путей

Федеральный проект «Внутренние водные пути» исключен из КПМИ, однако дальнейшее развитие внутреннего водного транспорта планируется осуществлять в рамках отдельного нацпроекта.

В настоящее время потенциал данного вида транспорта в России используется далеко не полностью. Так, его доля составляет менее 3% в общем грузообороте всех видов транспорта, тогда как в Германии – 11,5%, КНР – 9,4%; США – 6,7% [Дубровская, 2020]. По данным за 2022 год показатели грузооборота на внутреннем водном транспорте более чем на 70% ниже, чем в 1980 году (рис. 3.12).

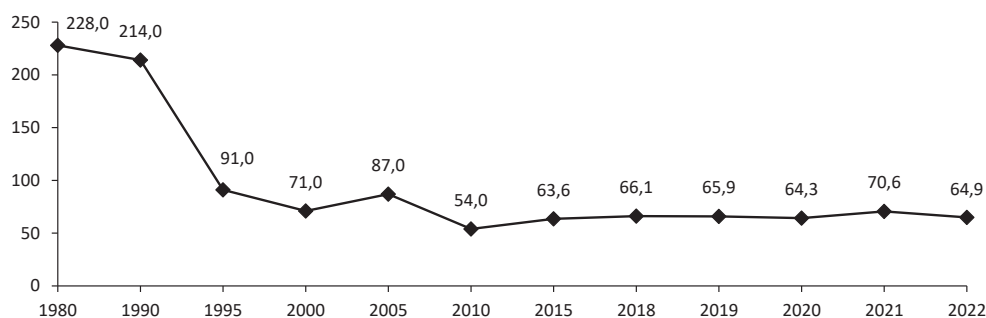


Рис. 3.12. Динамика объемов грузооборота на внутреннем водном транспорте в 1980–2022 гг., млрд т-км

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 22.04.2023).

Постепенное снижение пассажирооборота на внутреннем водном транспорте было заметно уже с начала 1980-х гг., однако стремительное сокращение показателей произошло в 1990–1995 гг. (с 4,8 до 1,1 млрд пасс.-км; рис. 3.13). В последнее десятилетие объемы пассажирооборота сохраняются на достаточно низком уровне: 0,2–0,6 млрд пасс.-км. Вместе с тем отметим, что в последние годы все же наблюдается их небольшой рост.

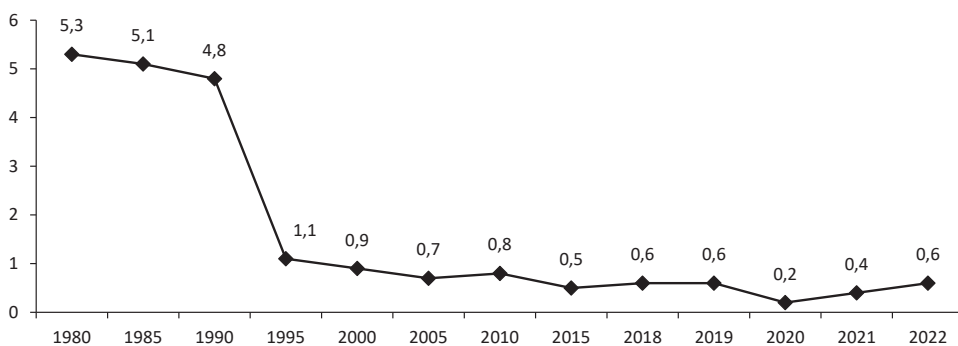


Рис. 3.13. Динамика объемов пассажирооборота на морском транспорте в 1980–2022 гг., млрд пасс.-км

Источники: сайты Росстата. URL: <https://rosstat.gov.ru/>; <https://www.fedstat.ru/>; сайт «Исторические материалы». URL: <https://istmat.org/> (дата обращения: 13.09.2023).

Сложившаяся ситуация во многом обусловлена *длительным недофинансированием содержания внутренних водных путей*, что привело к существенному снижению безопасности судоходных гидротехнических сооружений (судоходных шлюзов, дамб, плотин, водозаборов и т.д.).

В рамках КПМИ для устранения инфраструктурных ограничений на единой глубоководной системе европейской части России, где глубины значительно меньше, чем на остальных участках, запланирована реализация двух крупнейших для водного транспорта проектов: 1) строительство Багаевского гидроузла на р. Дон; 2) строительство Нижегородского гидроузла на р. Волга. Для отрасли критически важно построить данные объекты, поскольку именно они позволят на всем протяжении Единой глубоководной системы обеспечить достижение необходимой четырехметровой глубины, восстановить в полном объеме судоходство между Балтийским, Белым, Каспийским, Азовским и Черным морями [Дубровская, 2020].

Однако по данным за 2019 и 2020 гг. в части реализации обозначенных проектов наблюдался ряд проблем. При строительстве Багаевского гидроузла возникли *сложности на этапе проектирования*, что в конечном итоге привело к увеличению объемов финансирования объекта. Во втором случае, при строительстве Нижегородского гидроузла, было получено *отрицательное заключение госэкспертизы на проектные работы*. По данным Счетной палаты РФ, на проектирование потрачено 1201,3 млн руб.

бюджетных средств, при этом принято решение о строительстве нового объекта с пропускной способностью в 2 раза меньше изначальной⁷¹.

Развитие энергетической инфраструктуры

На энергетическую часть Комплексного плана *не распространяется* действие единого порядка разработки, корректировки и мониторинга реализации входящих в него федеральных проектов⁷², что, безусловно, *усложняет оценку хода реализации запланированных мероприятий* по развитию энергетической инфраструктуры. Однако на основе материалов ежегодного аудита Счетной палаты о реализации данной части КПМИ можно сделать ряд заключений.

В 2019 году запланированные мероприятия не были реализованы в установленные планом сроки – из 19 мероприятий выполнены только десять (52,6 %): по ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» – шесть из тринадцати (46,2 %), по ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» – четыре из шести (66,7 %).

В 2020 году из 11 мероприятий ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией» выполнено десять (91 %). Из пяти мероприятий ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата» выполнены два (40 %).

В 2021 году целевые значения достигнуты лишь по 5 показателям из семи. В частности, не реализовано мероприятие «Магистральный газопровод «Сахалин – Хабаровск – Владивосток». Помимо этого, не реализованы два мероприятия, плановый срок завершения которых установлен на 2019 год, и два мероприятия, плановый срок реализации которых установлен на 2020 год.

Важно отметить, что финансовое обеспечение мероприятий энергетической части Комплексного плана в основном осуществляется *за счет средств компаний топливно-энергетического комплекса* в рамках их инве-

⁷¹ Заключение о результатах внешней проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год» в Федеральном агентстве морского и речного транспорта // Официальный сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁷² В частности, не распространяются нормы Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

стиционных программ. Так, в 2021 году выделение средств федерального бюджета на реализацию энергетической части Комплексного плана не предусматривалось. То есть выполнение запланированных работ *целиком и полностью зависит от финансового состояния инвесторов*, что в сложных экономических условиях представляется весьма рискованным.

На протяжении всего периода реализации КПМИ в его энергетическую часть вносились изменения в отношении снижения плановых значений некоторых целевых показателей, имели место быть перенесение плановых сроков выполнения работ и изменения характеристик отдельных результатов.

К примеру, фактический минимальный прирост потребления электрической энергии в централизованных энергосистемах к моменту завершения реализации Комплексного плана в 2024 году запланирован с уменьшением на 33,3 % по сравнению с первоначально предусмотренными значениями. *В сторону уменьшения скорректированы плановые значения показателя «Объем ввода генерирующих мощностей, построенных (модернизированных) с применением нового механизма конкурсного отбора инвестиционных проектов на базе долгосрочного рынка мощности, МВт» на 2022–2024 годы.*

Вместе с тем в состав федеральных проектов был включен целый ряд новых мероприятий. В частности, в 2021 году включены 12 мероприятий в целях обеспечения электроснабжения тяговых подстанций на втором этапе расширения Восточного полигона железных дорог ОАО РЖД в рамках реализации задачи по увеличению пропускной способности Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей. Развитие данного направления выглядит, безусловно, актуальным с учетом новых вызовов, стоящих перед страной, и *необходимости «разворота» России на Восток*, о чем говорят многие эксперты⁷³.

Вологодская область

В Вологодской области в рамках реализации транспортной части КПМИ был утвержден состав проектного комитета области по направлению *«Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»* и создана рабочая группа по реги-

⁷³ Эксперт Кирилл Бабаев рассказал, что означает для России возвращение к «восточному вектору» // Сайт «Российская газета». URL: <https://rg.ru/2022/07/13/novuj-povorot.html> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

ональному проекту «Реконструкция аэропорта в г. Великий Устюг Вологодской области». Реализация запланированных мероприятий, несомненно, будет способствовать росту потока туристов в рамках проекта «Великий Устюг – родина Деда Мороза».

Изначально проектом предусматривались реконструкция и ввод в эксплуатацию взлётно-посадочной полосы в срок до конца 2021 года. Согласно планам, предполагалось ее расширение и удлинение до 1800 метров, а также проведение реконструкции мест стоянки воздушных судов и системы освещения, техническое усовершенствование оборудования, связанного с приемом больших самолетов.

Однако в 2021 году целевые показатели регионального проекта «Развитие региональных аэропортов и маршрутов» *не были достигнуты*. Основными причинами недостижения заявленной цели являлось *некачественное выполнение* подрядчиком ЗАО «Горстройзаказчик» *технических работ по ремонту взлетно-посадочной полосы*⁷⁴.

Кроме того, отметим, что конкурс на реконструкцию аэропорта не состоялся два раза: в первом случае по причине отсутствия заявок на участие в тендере (впоследствии была увеличена сумма оплаты); во втором – из-за того что документация не прошла контроль по ч. 5 ст. 99 44-ФЗ (это означает, что в поданной заказчиком информации содержатся несоответствия требованиям⁷⁵ законодательства РФ). В ноябре 2018 г. был заключен государственный контракт с ЗАО «Горстройзаказчик» на реконструкцию аэропорта (со сроком ввода объекта в эксплуатацию в 2020 г.) на сумму 1101,1 млн рублей⁷⁶.

После завершения судебного процесса между подрядной организацией и областной «Службой единого заказчика» все работы по реконструкции выполнены и аэропорт введен в эксплуатацию в декабре 2022 года.

⁷⁴ Прокуратура выявила нарушения при реконструкции аэропорта в Великом Устюге // Информационное агентство news.vo URL: <https://newsvo.ru/news/134871> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁷⁵ Конкурс на реконструкцию аэропорта в Великом Устюге не состоялся во второй раз // Независимая общественно-политическая газета «Череповецкая истина». URL: <http://cher-is.com/2018/10/19/konkurs-na-rekonstruktsiyu-ae-roporta-v-velikom-ustyuge-ne-sostoyalsya-vo-vtoroj-raz/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁷⁶ Публичный доклад о результатах деятельности Департамента дорожного хозяйства и транспорта Вологодской области за 2019 год // Официальный сайт департамента дорожного хозяйства и транспорта Вологодской области. URL: <https://ddxt.gov35.ru/vedomstvennaya-informatsiya/statistika/otchety/otchety-o-deyatelnosti.php> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Ключевые проблемы и риски реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры

Исходя из анализа проблем социально-экономического развития России в 2019–2022 гг., мнений экспертов и аудиторов Счетной палаты РФ, можно сделать выводы, что *ключевыми проблемами и рисками реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры по итогам 2019–2022 гг. и на перспективу являются следующие.*

1. Недостижение целевых показателей по увеличению объемов контейнерных перевозок и экспорта услуг транспортного комплекса. Введение санкционных запретов на заход в европейские порты российских судов стало большим вызовом для страны и *стимулом для ускорения темпов работ по вводу в эксплуатацию портов Северо-Западного и Арктического бассейнов*, чтобы переориентировать российские грузопотоки и обеспечить бесперебойную доставку грузов.

Опыт прошлых лет подтверждает наличие серьезных рисков реализации мероприятий КПМИ в сфере контейнерных перевозок. Так, в силу введения экономических санкций не удалось обеспечить запланированный уровень объема перевозок контейнеров в 20-ти-футовом эквиваленте: в 2015 году вместо запланированных 3,7 млн ед. его значение составило лишь 3 млн ед.; в 2016 году – 3,2 вместо 4,2 млн единиц⁷⁷.

2. Проблема импортозамещения транспортных средств и оборудования для их производства. Введение антироссийских санкций несет высокие риски *существенного увеличения стоимости, приостановки и незавершения строительства* морских и речных судов. Даже строящиеся на территории РФ суда, согласно проектной документации, в значительной степени обеспечиваются иностранным оборудованием. В части речных судов его доля достигает 18% от проектного объема всего оборудования, а доля в общей стоимости строительства составляет около 61%. В части морских судов ситуация еще серьезнее: доля оборудования иностранного производства достигает 92% от проектного объема всего оборудования, а доля его стоимости – 74%⁷⁸.

⁷⁷ Основные итоги реализации мероприятий федеральной целевой программы «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)» за 2016 год // Сайт Министерства транспорта РФ. URL: <https://mintrans.gov.ru/documents/8/7402> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁷⁸ Заключение Счетной палаты Российской Федерации о результатах проверки исполнения Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2021 год в Федеральном агентстве морского и речного транспорта // Сайт Счетной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/checks/rosmorrechflot-2021> (дата обращения: 8.12.2022).

Хотя Комплексный план главным образом направлен на создание транспортной инфраструктуры, отсутствие самих судов представляет собой даже большую угрозу, нежели недостижение целевых показателей нацпроекта. Под вопросом будет находиться *обеспечение транспортной связанности регионов* всей страны.

В авиационной отрасли аналогичные проблемы. В начале 2022 года в 20-ти крупнейших по пассажиропотоку российских авиакомпаниях на европейские самолеты приходилось 39 % парка воздушных судов (без учета бизнесджетов и вертолетов), американские – 36 %, канадские – 4 %, бразильские – 3 %. *Российские самолеты занимали лишь 18 % рынка*. После февральских событий 2022 года был введен ряд санкций, которые *лишили российские авиакомпании права* использовать самолеты недружественных стран. Под запрет попали также новые поставки, техническое обслуживание уже приобретенных лайнеров и страхование всех бортов. Ограничительные меры включали в себя и возвращение полученных по лизинговым контрактам самолетов⁷⁹.

3. Отсутствие финансирования и отказ от выполнения обязательств со стороны частных инвесторов. Комплексный план, наряду с НП «Экология», относится к категории национальных проектов, финансируемых главным образом за счет внебюджетных источников, что несет в себе дополнительные риски [Абрамова, Дубова, Рубцов, 2020]. Основой реализации КПМИ является государственно-частное партнерство, использование данного инструмента позволяет привлекать ресурсы и технологии бизнеса при реализации крупных общественно значимых инфраструктурных проектов. *От экономической устойчивости предприятий-участников инвестиционных проектов зависят итоги реализации мероприятий Комплексного плана.*

Уход или изменение планов инвесторов является достаточно распространенной причиной изменения показателей и корректировки сроков реализации федеральных проектов, входящих в состав КПМИ. В настоящее время сложно дать оценку последствий введения санкций для инвесторов, осуществляющих финансирование его мероприятий. Однако риск пересмотра планов деятельности компаний весьма велик. Ситуацию усугубляет и то, что у *руководителей федеральных проектов Комплексного плана отсутствуют действенные механизмы взаимодействия с инвесто-*

⁷⁹ Наш самолет вперед летит // Сайт Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/articles/2022/06/30/avia2022/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

рами, ответственными за выполнение мероприятий, в т.ч. в части обеспечения обязательств по привлечению внебюджетного финансирования и соблюдению сроков реализации мероприятий.

4. Организационные проблемы и препятствия реализации КПМИ. Несогласованность действий на региональном и муниципальном уровнях, а также слабая межведомственная и межрегиональная координация выполнения мероприятий Комплексного плана несут в себе серьезные риски его завершения в установленные сроки.

К этой группе проблем и рисков его реализации можно отнести *сложную, по мнению экспертов, систему согласования проектов и проблемы партнерства государства и бизнеса*. Так, например, механизмов оперативной увязки работы федерального Правительства, регионального бизнеса, инструментов привлечения частного капитала не вполне достаточно, чтобы за довольно сжатые для инфраструктурных проектов сроки достичь целевых показателей КПМИ.

Проблему представляет и отсутствие подрядчиков на реализацию проектов. К примеру, В Вологодской области подрядчик для проведения работ по реконструкции аэропорта в г. Великий Устюг был выбран лишь со второй попытки, и то при увеличении первоначальной стоимости контракта. В 2020 году не был определен подрядчик для проведения работ по строительству линий электропередачи в порту Певек Чукотского автономного округа, что стало причиной переноса сроков ввода в эксплуатацию объекта с 2021 на 2023 год.

5. Риски невыполнения работ подрядными организациями качественно и в установленные сроки. Анализ реализации федеральных проектов КПМИ позволил заключить, что данная проблема является достаточно распространенной, особенно в части строительства объектов инфраструктуры морского, речного и воздушного транспорта и проведения проектно-изыскательских работ. Ненадлежащее исполнение подрядчиками принятых обязательств в рамках заключенных государственных контрактов приводит к срыву сроков реализации мероприятий.

6. Несовершенство нормативно-правовой и методической базы КПМИ. Указанная проблема сохраняется с момента начала его реализации. По данным на 26.05.2023 г. *представлено 10 редакций Комплексного плана*. Однако его новый паспорт, приведенный в соответствие с Единым планом по достижению национальных целей развития РФ и Перечнем 42 инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 года, до сих пор не представлен. Это свидетельствует о необходимости изменения, актуа-

ции целевых показателей, детализации некоторых аспектов, устранения недочетов. В целом частые пересмотры объемов финансирования и структуры самого Комплексного плана, отсутствие официальной актуальной версии документа снижают стабильность реализации инфраструктурных проектов и надежность долгосрочного планирования.

С учетом того, что при первичном формировании и утверждении транспортная и энергетическая части КПМИ в определенной мере были синхронизированы, *требуется вновь скоординировать графики реализации инфраструктурных и обеспечивающих их энергетических проектов* (например, по вопросам электрификации транспортных коридоров «Север–Юг», «Запад–Восток»).

7. Сложности с проведением мониторинга реализации КПМИ.

В научных работах неоднократно акцентировалось внимание на необходимости совершенствования системы мониторинга состояния и развития инфраструктурного каркаса территории, оценки эффективности принимаемых управленческих решений и внедрения контроля за реализацией принятых решений [Патракеева, 2020б].

Проведение мониторинга и оценки рисков и проблем реализации мероприятий КПМИ затруднено в силу *отсутствия профильного Интернет-ресурса*, не в пример нацпроекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги».

Однако если показатели реализации мероприятий транспортной части еще можно найти, то с энергетической частью Комплексного плана возникают вопросы, поскольку на нее не распространяется действие единого порядка разработки, корректировки и мониторинга реализации входящих в него федеральных проектов (в частности, норм Положения об организации проектной деятельности в Правительстве РФ). Следовательно, актуальная информация о ходе реализации энергетической части Комплексного плана на сайте «Электронный бюджет» не представлена.

8. Риск роста нагрузки на инфраструктуру железнодорожного и автомобильного транспорта, увеличение сроков доставки грузов.

В 2022 году существенно возросла нагрузка на Байкало-Амурскую и Транссибирскую магистрали. В качестве одного из способов решения проблемы являлось введение правил очередности перевозок вместо прежних Правил недискриминационного доступа к железнодорожной инфраструктуре. Данные меры должны были облегчить путь на экспорт продукции, которая потеряла западные рынки (в частности, уголь). Однако на практике, с учетом переориентации экспортных потоков на Восток, вывезти товары

неэкспортных категорий либо групп товаров, не входящих в приоритетный список, стало практически невозможно. По некоторым оценкам объем грузов, не вывезенных по железной дороге в Восточном направлении из-за неудовлетворения заявок отправителей, с начала 2022 года составил порядка 80 млн тонн⁸⁰.

Наряду с этим, складывается крайне неблагоприятная ситуация в авиационной отрасли. Во-первых, в феврале 2022 года был закрыт целый ряд аэропортов на юге страны, что привело к росту нагрузки на железнодорожный транспорт по южному направлению, особенно в летний период. Грузопотоки были переориентированы также на автодороги, а так как автомаршруты более продолжительны по времени, чем авиарейсы, *сроки доставки увеличились на три-четыре дня по целому ряду направлений*⁸¹.

Во-вторых, с конца февраля 2022 г. российские компании потеряли 78 самолетов, арестованных при полетах за рубеж⁸². Это чревато возникновением *проблем с обслуживанием в России иностранных самолетов*, потому что их производители в силу санкций отказываются от поставок запчастей. Поскольку решение вопроса импортозамещения потребует определенного времени, железнодорожный и автомобильный транспорт, по всей вероятности, будут приоритетным способом передвижения по стране.

9. Необходимость переориентации экспорта энергоресурсов на новые рынки и строительства требуемой инфраструктуры. Весной 2022 года сложности возникли и с проведением валютных операций и расчетов с иностранными контрагентами, что также оказало заметное влияние на выполнение энергетической части Комплексного плана. Кроме того, вследствие задержки оплаты российских энергоносителей недружественными странами Президентом РФ Путиным В.В. была поставлена задача переориентации экспорта энергоресурсов с Запада на рынки Юга и Востока, что требует создания необходимой инфраструктуры⁸³.

⁸⁰ На Восток не уехать даже «по очереди». URL: https://logirus.ru/news/infrastructure/na_vostok_ne_uehat_dazhe_po_ocheredi.html (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁸¹ Компании предупредили о росте транспортных расходов в России // Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/business/13/03/2022/6228b8379a79477c4c1520c7> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁸² С какими проблемами уже столкнулась российская авиаотрасль из-за западных санкций? // Сайт BFM.ru. URL: <https://www.bfm.ru/news/495878> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁸³ Путин поручил переориентировать экспорт энергоресурсов на рынки Юга и Востока // Сайт «Известия». URL: <https://iz.ru/1320645/2022-04-14/putin-poruchil-pereorientirovat-eksport-energoresursov-na-rynki-iuga-i-vostoka> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Отметим, что некоторые из вышеобозначенных проблем и рисков не являются новыми и сохраняются с момента начала реализации нацпроекта (табл. 3.4).

Таблица 3.4. Ключевые риски и проблемы реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние
Раздел 1. ФП «Строительство автомобильных дорог международного транспортного коридора «Европа – Западный Китай»; ФП «Развитие региональных аэропортов»; ФП «Развитие Северного морского пути»; ФП «Развитие морских портов»; ФП «Развитие ж/д инфраструктуры Восточного полигона железных дорог»; ФП «Развитие ж/д подходов к морским портам Азово-Черноморского бассейна»; ФП «Развитие ж/д подходов к морским портам Северо-Западного бассейна»; ФП «Развитие ж/д инфраструктуры Центрального транспортного узла»; ФП «Развитие высокоскоростных железнодорожных магистралей».	Недостаточная согласованность механизма реализации Комплексного плана, а также проектов развития отдельных видов транспорта друг с другом.	Сохраняется с начала реализации
	Короткий горизонт планирования реализации проектов в сфере транспорта; отсутствие предварительного планирования мероприятий на период после 2024 г.	Частично устранены (срок реализации КП продлен до 2030 года)
	Некоторые целевые показатели являются труднодостижимыми	Сохраняется с начала реализации
	В КП недостаточно обоснована и конкретизирована связь транспортных проектов с задачами по развитию экономики регионов России.	Сохраняется с начала реализации
	Недостаточно чётко детализированы мероприятия по реализации КП (например, в сфере развития аэропортовой инфраструктуры).	Частично устранены
	Тяготение к мегапроектам в ущерб точечным инвестиционным проектам, которые могут оказать значительное влияние на социально-экономическое развитие регионов.	Сохраняется с начала реализации
	Риски неравномерности распределения нагрузки на производителей стройматериалов и риски их неспособности удовлетворить потребности в ресурсах в рамках КП.	Сохраняется с начала реализации
	Некачественное выполнение работ по разработке проектно-сметной документации, а также непосредственно при строительстве объектов транспортной инфраструктуры.	Сохраняется с начала реализации
	Сложности в мониторинге и оценке рисков, проблем реализации КП, сомнения в достоверности и надежности данных о достижении их фактических значений.	Сохраняется с начала реализации
	Сложная система согласования проектов, недостаток механизмов оперативной увязки работы федерального Правительства и регионального бизнеса и инструментов привлечения частного капитала и т.п., создающие проблемы партнерства государства и бизнеса.	Сохраняется с начала реализации
	Отсутствие закреплённой ответственности инвесторов за невыполнение запланированных мероприятий транспортной части КП.	Сохраняется с начала реализации

Окончание таблицы 3.4

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние
	Проблемы финансирования запланированных мероприятий, отказ от выполнения обязательств со стороны частных инвесторов.	Сохраняется с начала реализации, обострение на фоне ухудшения экономической ситуации в стране
	Введение санкционных запретов на поставку в Россию оборудования, необходимого для строительства объектов транспортной инфраструктуры, а также оказание услуг зарубежными компаниями.	Новый
	Появление дефицита воздушных транспортных средств, используемых для грузовых и пассажирских перевозок.	Новый
	Риск увеличения нагрузки на железнодорожную инфраструктуру, в силу увеличения грузо- и пассажирооборота из-за возможных сложностей с альтернативными видами транспорта.	Новый
Раздел 2. Энергетическая инфраструктура, включая проекты: 1. Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией 2. Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата	Риск неосвоения бюджетных средств или возникновения потребностей в дополнительном финансировании ввиду отсутствия информации по энергетической части КП.	Сохраняется с начала реализации
	Недостаточная проработанность и неясность механизма реализации может служить сдерживающим фактором при привлечении частных инвестиций в реализацию проектов.	Сохраняется с начала реализации
	Отсутствие детальной проработки инструментов развития альтернативной энергетики, получившей широкое распространение за рубежом, с перспективой использования её на территории всей страны, а не только в изолированных энергорайонах.	Сохраняется с начала реализации
	Необходимость переориентации экспорта энергоресурсов на новые рынки и строительства необходимой инфраструктуры.	Новый
Источник: составлено авторами.		

Устранение выделенных проблем и рисков, на наш взгляд, будет способствовать не только своевременному и полному достижению главной цели нацпроекта – повышению уровня и качества жизни населения, но и преодолению рецессии в российской экономике.

3.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

1. Доработка нормативно-правовой, методической базы реализации Комплексного плана с целью ее упрощения, соответствия целям и задачам, обеспечения доступности информации о методиках, принципах отбора проектов в КПМИ и т.д. Опубликованные Счетной палатой отчеты о промежуточных результатах мониторинга хода реализации мероприятий Комплексного плана также подтверждают, что он требует доработки.

2. Обеспечение доступности и прозрачности информации об управлении реализацией мероприятий Комплексного плана с возможностью создания единого профильного Интернет-ресурса. В этом вопросе стоит уделить особое внимание энергетической части КПМИ, финансовые параметры которой и результаты реализации в 2019–2022 гг. остаются вне поля зрения общественности.

3. Контроль соблюдения сроков заключения и исполнения государственных контрактов, концессионных соглашений, соглашений и деклараций о намерениях и повышение ответственности за реализацию проектов, неисполнение бюджета КПМИ как со стороны государственных органов и должностных лиц, так и со стороны инвесторов и непосредственных исполнителей. Необходимо сформировать гибкую систему реагирования органов государственной власти всех уровней на возникающие проблемы и угрозы реализации проектов.

Как отмечают аналитики InfraOne, формат используемых в настоящий момент соглашений и деклараций о намерениях (заключаемых до начала реализации проектов) юридически не обязывает частных партнеров реализовывать проект (планы могут быть изменены либо вовсе отменены), что влечет риск неэффективного использования бюджетных средств. В то же время использование обязывающих соглашений (влекущих наложение штрафных санкций при исполнении) вполне может снизить активность и интерес инфраструктурных инвесторов, не желающих брать на себя большие риски в условиях, когда детали проектов ясны не полностью.

4. Рассмотрение возможности дополнительного включения в план мероприятий КПМИ проектов, направленных на формирование перспективных инфраструктурных коридоров, пронизывающих абсолютно все регионы страны, с учетом внутренних потребностей

и складывающихся мировых трендов. Целесообразно систематически осуществлять актуализацию данных о перспективных проектах.

5. Разработка комплекса мер по импортозамещению оборудования и комплектующих, используемых в самолето- и судостроении. Введение антироссийских санкций несет высокие риски значительного увеличения стоимости, приостановки и незавершения строительства транспортных средств, что требует разработки стратегического плана действий, учитывающего существующие и потенциальные возможности по импортозамещению используемого зарубежного оборудования. В кратчайшие сроки необходимо также наладить научное и технологическое взаимодействие с компаниями и производственными предприятиями из дружественных стран.

6. Реформирование действующей системы железнодорожных тарифов, в особенности на грузовом транспорте. По мнению экспертов, это обусловлено тем, что реализация Комплексного плана в части железнодорожного транспорта существенно зависит от финансовых ресурсов ОАО РЖД, при этом подавляющую часть доходов компании составляют тарифные доходы. Однако действующая на грузовом железнодорожном транспорте РФ тарифная система требует проведения корректировок [Егоров, 2021].

7. Разработка комплекса мер по развитию инфраструктуры для экспорта энергоресурсов по восточному и южному направлениям. По мнению экспертов, глобально с источниками энергоресурсов в России сложностей не возникнет. Однако в условиях обострения геополитической ситуации серьезным вызовом является генерация и передача энергоресурсов на расстояние, поэтому чрезвычайно важно создание необходимых условий, в том числе и специальной инфраструктуры. Актуальна проблема зависимости российских компаний от импортного оборудования и материалов, требующая поиска альтернативных производителей.

Мнения отдельных экспертов по поводу целей и задач, проблем и рисков реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры представлены в *таблице 3.5*. Для всестороннего освещения рассматриваемой проблематики в их число включены как представители органов государственной власти, так и специалисты, деятельность которых непосредственно связана с созданием транспортной и энергетической инфраструктуры, а также члены научного сообщества.

Таблица 3.5. **Мнения экспертов о реализации мероприятий и достижении показателей Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры**

Эксперт	Мнение
Иннокентий Алафинов, первый замглавы Минтранса	Реализацию комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2030 года (КПМИ) тормозят перестройка системы госуправления, задержки знаковых проектов и недостаточность гарантий для инвесторов. На неотмененную систему процессного управления внесения изменений во все нормативные документы наложилось проектное управление. Вместо принятия решения за 2–4 месяца, и даже за 1 месяц, как планировалось в рамках проектного управления, мы получили по срокам плюс. Мы получили не параллельную систему, а последовательную ⁸⁴ .
Юрий Корсун, заместитель председателя ВЭБ.РФ	На рынке есть ощущение, что пока решения по крупным проектам не приняты, есть задержка по принятию решений на региональном уровне. Для участников рынка важно понимать, что региональные проекты не потеряны и система отбора проектов в КПМИ «не забывает» региональную повестку ⁸⁵ .
Вадим Хромов, заместитель председателя Правительства Московской области	Сделать КПМИ более эффективным инструментом позволило бы расширение сроков прогнозирования включенных в него проектов. Сейчас проекты КПМИ ограничены реализацией до 2024 года, тогда как, к примеру, развитие рельсового транспорта в области выходит далеко за горизонт 10 лет ⁸⁶ .
Дмитрий Панкин, президент Черноморского банка торговли и развития	Участникам реализации инфраструктурных проектов в России пришлось столкнуться и с новыми реалиями отсутствия помощи извне. С начала 2000-ых годов в российских инфраструктурных проектах активно участвовали Европейской банк реконструкции и развития, Мировой банк. Все транспортные проекты велись с их участием. Но сейчас они ушли. Новые банки появляются: образован банк стран БРИКС, Азиатский банк инфраструктурных инвестиций. Но у них пока недостаточно персонала и опыта ⁸⁷ .
Дмитрий Абзалов, президент Центра стратегических коммуникаций	То, что сейчас пересмотр будет до 30 года, говорит о том, что хотя бы год-полтора мы будем восстанавливаться. Поэтому, условно говоря, до 24–25 годов мы на запланированные ранее показатели не выйдем в принципе, как и большинство других стран. Все страны сегодня полностью реформируют и корректируют свои бюджеты. Соответственно, проблема заключается именно в этом ⁸⁸ .
Владимир Климанов, д.э.н., директор АНО «Институт реформирования общественных финансов»	Ситуация к середине 2020 года такова, что цели, обозначенные ранее в указе президента, вряд ли могли быть выполнены к 2024 году. В этой связи надо было или пересматривать целевые показатели на предмет их снижения, или искать другое решение ⁸⁹ .

⁸⁴ Эксперты назвали факторы, тормозящие реализацию инфраструктурного нацпроекта // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6951624> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁸⁵ Там же.

⁸⁶ Там же.

⁸⁷ Там же.

⁸⁸ От кризиса к нацпроектам: президент призвал «не хлюпать в болоте» // Российское интернет издательство «news.ru» URL: <https://news.ru/politics/ot-krizisa-k-nacproektam-prezident-prizval-chinovnikov-ne-hlyupat-v-bolote/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁸⁹ Получат вторую жизнь. Нацпроектам меняют формат и продлевают сроки // Информационное агентство федерал пресс. URL: <https://fedpress.ru/article/2536724> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Продолжение таблицы 3.5

Эксперт	Мнение
Максим Акимов, заместитель Председателя Правительства РФ	Больших рисков нет – мы не собираемся привлекать большие деньги, не считая концессий в автодорогах с капитальным грантом со стороны государства, а также строительства (инфраструктуры) высокоскоростного железнодорожного движения ⁹⁰ .
Ольга Соловьева, корреспондент «Независимой газеты»	Строительство в рамках Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры газопровода «Сила Сибири – 2» через Монголию в Китай увеличит возможности России на мировых рынках и повлияет на энергетическую независимость Европы ⁹¹ .
Наталья Сергиенко, к.э.н.	Анализ существующего мониторинга реализации федеральных проектов показал, что основные сведения охватывают только планы реализации проекта, выделенные и освоённые объёмы бюджетных ассигнований федерального бюджета. Однако такие инструменты не могут в полном объёме представить имеющуюся «картину» реализации целей и задач. Это не только обуславливает повышенные требования к качеству разработки паспортов, их актуализации, планов реализации федеральных проектов, но и осложняет проведение комплексной оценки достижения закреплённых в проекте показателей ⁹² .
Е.А. Халимон, к.э.н., С.А. Никитин, к.э.н.	Важным вопросом является соответствие паспортов и объёмов финансирования в бюджете. Если сроки реализации таких масштабных проектов сдвинуть, то есть риск их вообще не реализовать и не достичь намеченных целей ⁹³ .
Игорь Снегуров, председатель совета директоров группы «ВИС»	Инфраструктурные компании нуждаются в поддержке государства не только с точки зрения упрощения законодательства или доступа к более дешёвым средствам. Необходим знаковый шаг, дающий инвесторам понять, что государство разделит с ними риски ⁹⁴ .
Михаил Бурмистров, гендиректор «INFOLine- Аналитики»	По итогам 2022 года перевозки (железнодорожным транспортом), вероятно всего, снизятся минимум на 10% даже при позитивном сценарии ⁹⁵ .
Александр Кочуков, эксперт в сфере железнодорожного транспорта и логистики	По железнодорожный транспорт: в ближайшее время восточное направление, которое было перегружено последние десять лет, будет испытывать ещё большую нагрузку. У экспортеров не будет другого выхода, как грузить на Восток ⁹⁶ .

⁹⁰ В Правительстве рассказали о плане развития магистральной инфраструктуры // Информационное агентство ria.ru. URL: <https://ria.ru/20190604/1555233226.html> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁹¹ Соловьева О. Российский газ может уйти в Китай вместо Европы // Газета «Независимая». 2022. URL: https://www.ng.ru/economics/2022-01-09/4_8340_gas.html (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁹² Сергиенко Н.С. Национальные проекты: проблемы реализации // Калужский экономический вестник. 2020. № 4. С. 19–22.

⁹³ Халимон Е.А., Никитин С.А. Приоритетные национальные проекты как инструмент решения сложных экономических задач // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. 2020. № 2. С. 18–37. DOI: 10.28995/2073-6304-2020-2-18-37

⁹⁴ Эксперты назвали факторы, тормозящие реализацию инфраструктурного нацпроекта // Информационное агентство России «ТАСС». URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6951624> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁹⁵ Компании предупредили о росте транспортных расходов в России // Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/business/13/03/2022/6228b8379a79477c4c1520c7> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁹⁶ Там же.

Эксперт	Мнение
Богдан Антоненко, председатель правления Объединенной ассоциации перевозчиков	Мы ожидаем переориентирования логистических маршрутов и цепочек поставок, а также удорожания стоимости импортных товаров для конечного потребителя за счет привлечения дополнительных посредников — резидентов дружественных стран ⁹⁷ .
Денис Чесноков, директор Департамента международного развития Ропу Express	Текущие цепочки поставок разрушены, альтернатив по обслуживанию импортного и экспортного потоков практически не осталось, говорит директор департамента международного развития Ропу Express Денис Чесноков. «Встал весь морской фрахт, авиасообщения нет. Остаются только Турция, Армения, Узбекистан, Монголия и Азербайджан» ⁹⁸ .
Дмитрий Кулешов, генеральный директор компании «Энерготэк»	Думаю, что глобально с источниками энергоресурсов в России сложностей не возникнет. Основным вызовом для нас станет генерация и передача энергоресурсов на расстояние, что требует создания необходимых условий, в том числе и специальной инфраструктуры. Сегодня она еще остается зависимой от импортного оборудования и материалов. В связи с тем, что доступ до зарубежных технологий и сырья существенно осложнен, отечественная отрасль энергетики будет вынуждена менять вектор работы на альтернативных производителей ⁹⁹ .

3.4. Основные выводы

Комплексный план представляет собой масштабный документ стратегического планирования развития транспортной и энергетической инфраструктуры Российской Федерации. По степени достижения тех или иных показателей федеральных проектов КПМИ в определенной степени можно судить об уровне развития всей транспортной системы страны.

Согласно паспорту, реализация Комплексного плана призвана обеспечить развитие транспортных коридоров «Запад–Восток» и «Север–Юг», повысить уровень экономической связанности территории России за счёт расширения и модернизации железнодорожной, авиационной, автодорожной, морской и речной инфраструктуры, осуществить инновационное преобразование отрасли инфраструктурного строительства, а также обеспечить население доступной электроэнергией.

За период реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. по ряду его направлений были достигнуты *заметные результаты*. Производственная мощность морских портов увеличилась в 3,4 раза: с 25,95 до 88,41 млн тонн.

⁹⁷ Компании предупредили о росте транспортных расходов в России // Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/business/13/03/2022/6228b8379a79477c4c1520c7> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁹⁸ Там же.

⁹⁹ К каким вызовам должен быть готов сектор энергетики в 2022 году // Деловой журнал «Инвест-Форсайт». URL: <https://www.if24.ru/k-kakim-vyzovam-dolzhen-byt-gotov-sektor-energetiki-v-2022-godu/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Сократились сроки доставки транзитных контейнерных перевозок на направлении «Европа – Западный Китай» с 2,3 до 2,1 сут., на направлении «Запад – Восток» – с 8,9 до 7,62 сут. Увеличился объем перевозок грузов в акватории Северного морского пути с 31,5 до 34,1 млн тонн. Заметно вырос объем транзитных контейнерных перевозок железнодорожным транспортом: с 618 тыс. 20-фут. экв. в 2019 году до 893,7 тыс. 20-фут. экв. в 2022 году (на 44,6%). Вместе с тем практически по всем выделенным показателям Комплексного плана присутствовали отклонения от их первоначально установленных целевых значений.

Несмотря на имеющиеся положительные результаты, некоторые мероприятия по ряду причин не были начаты в заявленные сроки. Важно отметить, что старт реализации Комплексного плана большей частью пришёлся на сложный для общества и экономики России период пандемии COVID-19, что и обусловило недостижение некоторых целевых значений. В частности, введение ограничительных мер оказало влияние на сокращение транспортной подвижности населения с 8,8 пасс.-км/чел. в 2019 г. до 8 пасс.-км/чел. в 2021 г. Вследствие этого плановые показатели в 2020 году были выполнены лишь на 71,3%, в 2021 году – на 90%. В данном контексте сдвиг сроков реализации мероприятий КПМИ до 2030 года выглядит вполне обоснованным.

С конца февраля 2022 года ситуация ещё более обострилась: в условиях усиления санкционного давления со стороны недружественных стран заметно увеличились риски выполнения мероприятий проекта и достижения целевых показателей в запланированные сроки.

Серьезные проблемы возникли в сфере контейнерных перевозок в силу введения санкций в отношении российских портов на Северо-Западе и в Черноморском бассейне. По мнению экспертов, восточное направление, которое и так было перегружено в последние годы, будет испытывать еще большую нагрузку¹⁰⁰. Также из-за приостановки работы аэропортов на юге России грузопотоки были переориентированы на автодороги, а поскольку автомаршруты более продолжительны по времени, чем авиарейсы, сроки доставки увеличились на три-четыре дня по целому ряду направлений.

¹⁰⁰ Компании предупредили о росте транспортных расходов в России // Сайт РБК. URL: <https://www.rbc.ru/business/13/03/2022/6228b8379a79477c4c1520c7> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

В 2022 году из-за закрытия аэропортов на юге России, а также ухудшения международных отношений с западными странами транспортная подвижность населения снизилась до 7,5 пасс.-км/чел. в год, плановые значения нацпроекта были выполнены лишь на 82,4%.

Большую проблему представляет *импортозамещение оборудования и комплектующих*, используемых при производстве транспортных средств, а также при строительстве и реконструкции объектов транспортной инфраструктуры.

На наш взгляд, при устранении в ходе осуществления проектов рисков и проблем, планомерной и ответственной работе исполнителей, эффективном сотрудничестве инфраструктурных инвесторов и органов государственной власти, сохранении объемов финансирования в условиях турбулентности мировой экономики есть вероятность успешной и своевременной реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры к концу 2030 года.

4. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «БЕЗОПАСНЫЕ КАЧЕСТВЕННЫЕ ДОРОГИ»

4.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Для России, как самой большой по площади территории страны мира, особо остро стоят проблемы неудовлетворительного качества значительной части автомобильных дорог и недостаточности их общего количества для обеспечения эффективной связанности экономического пространства страны.

Согласно данным Росстата, более половины (52%) автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения и 47% автодорог местного значения не отвечают нормативным требованиям по качеству и иным характеристикам. Кроме того, отмечается одно из самых низких среди стран мира значение плотности автомобильных дорог (91 км/1000 кв. км территории), которое в Бразилии составляет 185 км, в США – 430 км, в Республике Беларусь – 498 км, в Китае – 542 км, во Франции – 2004 км.

Многие годы для России была также весьма характерна проблема высокой смертности населения в дорожно-транспортных происшествиях (ДТП). По данным Всемирной организации здравоохранения¹⁰¹, в 2016 г. в ДТП погибло 25 969 россиян (18 погибших в расчете на 100 тыс. чел. населения; в Норвегии значение данного показателя составило 2,7; в Германии – 4,1; в Финляндии – 4,7; в Канаде – 5,8; в Белоруссии – 8,9;

¹⁰¹ Global status report on road safety 2018 (Глобальный доклад о состоянии безопасности дорожного движения; по данным за 2016 г.) / Всемирная организация здравоохранения. URL: <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/276462/9789241565684-eng.pdf?ua=1> (это последний полный доклад ВОЗ в сфере безопасности дорожного движения, в котором представлена информация по всем странам мира). По данным российской отчетности число погибших в ДТП составило в 2016 г. 20 308 чел. или 13,9 чел. в расчёте на 100 тыс. чел. населения.

в США – 12,4; в Бразилии – 19,7). Вместе с тем в России за 2000–2021 гг. удалось заметно сократить смертность от ДТП (с 20,2 до 10,2 чел. в расчёте на 100 тыс. населения, или на 49%).

В таблице 4.1 представлены ключевые показатели, характеризующие количественное и качественное развитие дорожной инфраструктуры в России за последние 20 лет.

В 2012–2021 гг. наблюдался прирост общей протяжённости автомобильных дорог федерального значения на 27% (с 50 до 64 тыс. км), местного значения – на 38% (с 724 до 999 тыс. км). По сравнению с уровнем 2000 и 2007 гг. зафиксирован ещё больший рост, обусловленный главным образом постановкой на учёт в период 2008–2012 гг. большого числа автодорог местного значения в связи с вступлением с 01.01.2009 г. в полную силу Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»). Это привело к снижению доли автодорог с твёрдым покрытием в 2007–2021 гг. на 13 п.п. (с 84 до 71%).

Вместе с тем следует особо отметить, что за последние 15–20 лет значительно выросла автомобилизация населения: в 2000–2021 гг. число собственных легковых автомобилей в расчёте на 1000 чел. населения увеличилось в 2,5 раза (со 131 до 328 ед.), число эксплуатационных автобусов общего пользования в расчёте на 100 тыс. чел. населения – в 1,3 раза (с 74 до 99 ед.). Заметно вырос и грузооборот автомобильного транспорта – в 1,7 раза (со 153 до 285 млрд т-км); доля данного транспорта в общем объёме грузооборота в 2021 г. достигла 5%. Всё это вызывает увеличение нагрузки на автодорожную сеть страны.

Кроме того, по сравнению с 2000 годом в 2021 году сократились объёмы строительства новых дорог или их реконструкции (с 7,9 до 2,1 тыс. км соответственно). Однако с началом реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» заметно вырос (с 19,3 в 2018 г. до 23,5 тыс. км в 2019 г. или на 22%) объём ремонта (модернизации) автомобильных дорог регионального, межмуниципального, а также федерального значения.

Таблица 4.1. Основные показатели развития дорожного и автомобильного хозяйства России в 2000–2021 гг.

Наименование показателя	2000 г.	2007 г.	2010 г.	2012 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2021 г. к 2007 г., %, п.п.	2021 г. к 2000 г., %, п.п.
Общая протяженность автомобильных дорог общего пользования, тыс. км	584,4	747,3	825,0	1278,3	1531,6	1542,2	1553,7	1566,1	268,0	209,6
из них:										
– федерального значения	- ***	-	-	50,7	54,3	57,3	60,4	63,7	125,6*	-
– регионального и муниципального значения	-	-	-	504,0	510,4	508,2	505,5	503,4	99,9*	-
– местного значения	-	-	-	723,6	966,7	976,7	987,8	999,0	138,1*	-
Удельный вес автомобильных дорог общего пользования с твердым покрытием в общей протяженности автодорог общего пользования, %	-	83,5	80,6	72,4	70,3	70,6	70,6	70,7	-	-12,8 п.п.
Доля автомобильных дорог общего пользования, не отвечающих нормативным требованиям, %	-	55,7	63,2	63,5	57,6	55,8	54,2	51,8	-	-3,9 п.п.
– регионального или муниципального значения	-									
– местного значения	-	35,5	45,0	41,7	47,2	48,0	47,2	47,0	-	+11,5 п.п.
Число собственных легковых автомобилей, ед. на 1000 чел. населения	130,5	194,4	228,4	257,5	309,1	315,4	321,0	327,6	251,0	168,5
Число эксплуатационных автобусов общего пользования (на конец года), ед. на 100 тыс. чел. населения	74,3	48,3	110,0	118,5	113,7	113,8	109,7	98,8	133,0	204,6
Пассажирооборот автобусного транспорта общего пользования, млрд пасс.-км	173,7	149,9	140,6	133,3	122,5	122,5	88,4	101,3	58,3	67,6
Грузооборот автомобильного транспорта, млрд т-км	152,7	205,8	199,3	248,9	259,1	275,4	271,8	285,3	186,8	138,6
Удельный вес автомобильного транспорта в общем объеме грузооборота, %	4,2	4,2	4,2	4,9	4,6	4,9	5,0	5,0	0,8	+0,8 п.п.
Число лиц, погибших в ДТП, на 100 тыс. чел. населения	20,2	23,3	18,6	19,5	12,4	11,6	11,0	10,2	50,5	43,8
Ввод в действие автомобильных дорог с твердым покрытием, тыс. км	7,9	2,8	3,1	2,4	2,3	2,8	2,7	2,1	26,6	75,0
– в том числе автодорог общего пользования, тыс. км	6,6	2,5	2,2	2,0	2,1	2,5	2,4	1,8	27,3	72,0
Отремонтировано автомобильных дорог общего пользования федерального, регионального или муниципального значения с твердым покрытием**, тыс. км	-	-	22,0	-	19,3	23,5	-	-	-	-

* 2021 г. к 2012 г., %.

** С 2020 г. данный показатель не рассчитывается и не публикуется Росстатом в связи с исключением его из Федерального плана статистических работ.

*** Пропуск ряда значений показателей в отдельные годы обусловлен отсутствием официальной статистической информации по данному показателю в сопоставимом виде.

Источник: рассчитано по: Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 19.05.2023 г.).

Таким образом, одной из ключевых задач стратегического развития России является полномасштабная и эффективная модернизация транспортной (дорожной) инфраструктуры. Для её решения, начиная с 2000-х, принимались специальные федеральные программы (федеральные целевые программы, государственные программы) по развитию дорожно-транспортной системы, а с 2019 г. реализуется национальный проект «Безопасные качественные дороги» (далее – БКД), включающий в себя 6 федеральных проектов двух государственных программ («Развитие транспортной системы» и «Обеспечение обороноспособности страны») (табл. 4.2). То есть развитие дорожно-транспортной сферы в России осуществляется в рамках программно-целевого и проектного подходов.

Таблица 4.2. **Государственные программы и проекты в сфере развития дорожного хозяйства и транспорта России**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Программы	Федеральная целевая программа «Модернизация транспортной системы России (2002–2010 годы)»: утв. Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 г. № 848. С 2010 г. – Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)»: утв. Постановлением Правительства РФ от 05.12.2001 г. № 848 (в 2014–2017 гг. – подпрограмма государственной программы РФ «Развитие транспортной системы», утверждённой Постановлением Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 319)												Государственная программа РФ «Развитие транспортной системы» (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 г. № 319)				Государственная программа (комплексная программа) Российской Федерации «Развитие транспортной системы» (Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 г. № 1596) (в первоначальном варианте программы – на 2018–2024 гг.; в соответствии с изменениями декабря 2021 г.: этап I – 2018–2021 гг., этап II – 2022–2030 гг.)												
Проекты														Приоритный проект «Безопасные и качественные дороги» (36 субъектов РФ)	Национальный проект «Безопасные качественные дороги», его название в 2019–2020 гг. – «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (2019–2030 гг.; 84 субъекта РФ) Состоит из 5 федеральных проектов государственной программы РФ «Развитие транспортной системы» и 1 федерального проекта «Автомобильные дороги Минобороны России» государственной программы РФ «Обеспечение обороноспособности страны»														
Источник: составлено авторами.																													

4.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

В 2019–2022 гг. произошли существенные изменения в системе управления реализацией национальных проектов и достижения национальных целей развития России: были утверждены Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года и Перечень 42 инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 года. Одним из инструментов достижения национальных целей «Комфортная и безопасная среда для жизни», «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей», «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» стал национальный проект «Безопасные качественные дороги» (рис. 4.1).

Его первоначальный паспорт, утверждённый по итогам заседания президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года (сроки нацпроекта: 3 декабря 2018 – 31 декабря 2024 г.), предусматривал реализацию четырех федеральных проектов: «Дорожная сеть»; «Общесистемные меры по развитию дорожного хозяйства»; «Безопасность дорожного движения»; «Автомобильные дороги Минобороны России». С 2021 года национальный проект «Безопасные качественные дороги» реализуется уже в составе шести федеральных проектов («Развитие федеральной магистральной сети», «Региональная и местная дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», «Безопасность дорожного движения», «Развитие общественного транспорта», «Автомобильные дороги Минобороны России») и срок его реализации продлён до 2030 г. (рис. 4.1).

В соответствии с трансформацией и расширением нацпроекта в 2021 г. особое внимание будет уделено приведению в нормативное состояние искусственных сооружений: начиная с 2022 года в проекте предусмотрена реконструкция аварийных и предаварийных мостов, с 2023 года – строительство путепроводов на региональных и местных дорогах. Изменилась не только структура, но и география нацпроекта. С 2021 года к числу его участников присоединился Санкт-Петербург. Таким образом, проект реализуется на территории 84 субъектов РФ и 105 городских агломераций.

Впервые за многие годы значительное внимание уделено масштабному и системному развитию автодорог как федерального, регионального, межмуниципального, так и местного значения. Резко выросли объёмы финансирования дорожных работ (в 2019 г. по сравнению с 2018 г.:



Рис. 4.1. Место национального проекта «Безопасные качественные дороги» в рамках достижения национальных целей развития РФ до 2030 года

Источник: составлено авторами.

по России в 1,6 раза – с 954,9 до 1509,0 млрд руб.; по Вологодской области в 2,3 раза – с 5,5 до 12,5 млрд руб.); реализуется комплекс мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, внедрению инновационных управленческих технологий в данную сферу (контракты жизненного цикла, система «свободный поток», реестр новых технологий и материалов, мобильные приложения).

Федеральный проект «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» включает в себя мероприятия по внедрению интеллектуальных транспортных систем в городских агломерациях, размещение автоматических пунктов весогабаритного контроля, увеличение числа камер фото- и видеофиксации. Кроме того, планируется увеличить число контрактов, предусматривающих применение наилучших технологий и материалов. Это позволит повысить качество и долговечность дорожного покрытия. Вырастет и доля заключаемых контрактов на принципах жизненного цикла. Благодаря их заключению подрядчик сможет на несколько лет вперед прогнозировать те объемы работ, которые предстоит выполнить. Это даст возможность своевременно закупить материалы, подобрать необходимую технику и, как результат, больше сконцентрироваться на качестве ремонта.

Новым федеральным проектом «Развитие общественного транспорта» предусмотрено оказание Минтрансом России содействия регионам в обновлении парка городских автобусов, троллейбусов и трамваев. Федеральная поддержка осуществляется с применением механизма лизинга, а именно путем предоставления перевозчикам права приобретения транспортных средств со скидкой 60 % от их стоимости. На конкурсной основе отобраны 13 городских агломераций, которые в 2021 году получили 412 новых транспортных средств – 305 автобусов и 107 троллейбусов.

Еще одно новое направление нацпроекта – федеральный проект «Развитие федеральной магистральной сети». До 2024 года планируется осуществить строительство и реконструкцию участков автодорог федерального значения общей протяженностью 1 810,6 км, из них Росавтодором – 1 440,5 км, ГК «Автодор» – 370,1 км.

Как результат реализации комплекса мероприятий федерального проекта «Безопасность дорожного движения» предусмотрено снижение смертности в результате ДТП. Проект «Автомобильные дороги Минобороны России» позволит привести в нормативное состояние ведомственные дороги, что повысит доступность и привлекательность работы в воинских частях.

В то же время отметим, что одним из важных направлений реализации нацпроекта остается учет мнения жителей страны о качестве выполняемых работ. В его паспорте в 2021 году появились новые показатели оценки удовлетворенности граждан качеством и доступностью дорог, транспортным обслуживанием, безопасностью дорожного движения.

Ряд задач по развитию автодорожной инфраструктуры реализуется также в рамках *стратегических Инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года*¹⁰², утвержденных распоряжением Правительства Российской Федерации от 6 октября 2021 г. № 2816-р.

В рамках инициативы «*Инфраструктурное меню*» (является федеральным проектом государственной программы РФ «Развитие транспортной системы») предусматривается реализация механизмов стимулирования работ в сфере дорожного строительства опережающими темпами (инфраструктурные бюджетные кредиты регионам, субсидирование процентной ставки по кредитам подрядчиков-исполнителей). Ожидаемый эффект от реализации данной инициативы будет заключаться в обеспечении опережающих темпов производства строительно-монтажных работ, что будет способствовать досрочному вводу в эксплуатацию объектов, поддержанию экономической и финансовой устойчивости подрядных организаций, компаний- поставщиков строительных материалов, организаций по обслуживанию специализированной техники и, как следствие, сохранению численности работников данных организаций, а также снижению рисков не ввода объектов в связи с удорожанием материалов.

В рамках инициативы «*Беспилотные логистические коридоры*» (является федеральным проектом государственной программы РФ «Развитие транспортной системы») к 2024 г. планируется организовать запуск движения коммерческих беспилотных грузоперевозок на всем протяжении трассы М11 «Нева» Москва – Санкт-Петербург; к 2025 году планируется масштабирование решений с М11 «Нева» на 20 тыс. км федеральных трасс М12, коридор «Европа – Западный Китай». Это позволит снизить на 15% по отношению к уровню 2021 г. себестоимость перевозок грузов по трассе М11 за счет использования беспилотных автомобилей, на 8% – количество погибших в ДТП, на 12% – выбросы углекислого газа за счет снижения потребления топлива для беспилотных автомобилей.

¹⁰² Презентация 42 инициатив социально-экономического развития до 2030 года // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/43480/>

В рамках инициативы «Города больших возможностей и возрождение малых форм расселения» планируется сформировать Единую градостроительную и транспортную политику в городских агломерациях, нормативную базу для опережающего развития агломераций и малонаселенных территорий, развивать инфраструктуру с использованием новых инвестиционных проектов и инструментов «инфраструктурного меню», создать Институт пространственного развития. Это даст возможность к 2024 году обеспечить соответствие более 85% дорог (в 105 городских агломерациях) нормативам; привлечь дополнительно более 5 млн людей в агломерации из малых городов; к 2030 году повысить в два раза качество городской среды в агломерациях; более чем в 40 агломерациях создать условия для ускоренного экономического развития; обеспечить более чем в 15 агломерациях темпы экономического роста выше среднероссийских.

Ключевые параметры реализации национального проекта в 2019–2022 гг. представлены в *таблице 4.3 (более подробно – в табл. Б.1 приложения Б)*. Согласно отчётным данным, за прошедшие годы подавляющее большинство его показателей выполнены. Однако в 2021 г. осуществлялась корректировка значений отдельных показателей (в основном в сторону их увеличения в соответствии с фактически достигнутыми в предыдущие годы значениями), а также корректировка самого перечня показателей (в частности, введены новые показатели, характеризующие удовлетворенность населения качеством и доступностью автодорог и безопасностью дорожного движения; долю транспортных средств в городских агломерациях, обновленных в рамках федерального проекта и др.).

Что касается объема финансового обеспечения реализации данного национального проекта на 2019–2024 гг., то в его обновлённом паспорте от ноября 2021 г. зафиксировано снижение объема расходов на 22% (с 4,79 до 3,72 трлн. руб.; *табл. 4.4*). При этом финансирование за счёт средств федерального бюджета будет увеличено в 3,1 раза (с 441 до 1384 млрд руб.), за счёт внебюджетных источников – в 1,6 раза (с 200 до 329 млрд руб.); в то же время расходы за счёт консолидированных бюджетов субъектов РФ сократились на 51% (с 4139 до 2011 млрд руб.). Во многом данную ситуацию можно объяснить переориентацией подходов к финансированию нацпроекта (перенос основного бремени расходов с регионов на федеральный уровень), оптимизацией и инвентаризацией самой структуры и направлений расходов, а также продлением сроков реализации нацпроекта до 2030 г.

Таблица 4.3. Основные результаты реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги» в 2019–2022 гг.

Показатель	Базовое значение показателя		2019 г.			2021 г.			2022 г.			2024 г.	2030 г.
	Знач.	Год	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	П
Доля дорожной сети городских агломераций, находящейся в нормативном состоянии, %	42,0	2017	65,3 (46,0*)	65,3	0 п.п	73,0 (60,0)	75,3	+2,3 п.п.	77,0 (68,0)	79,1	+2,1 п.п.	85,0 (85,0)	85,0
Удовлетворенность качеством и доступностью автомобильных дорог (доля граждан, отметивших улучшение), %	41,0	2019	41,0	-	-	41,5	49,0	+ 7,5 п.п	43,0	52,0	+9,0 п.п.	50,0	60,0
Доля автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, %	43,1	2017	44,5 (44,1)	44,2	-0,3	45,8 (45,8)	47,8	+ 2,4 п.п	48,0 (46,8)	50,1	+2,1 п.п.	53,0 (50,9)	60,0
Количество погибших в ДТП на 100 Тys. населения, чел.	13,0	2017	11,6 (11,7)	11,6	100%	10,2 (9,8)	10,2	100%	9,6 (8,4)	9,66	99,4%	8,4 (4,0)	4,0
Удовлетворенность безопасностью дорожного движения, %	41,0	2019	-	-	-	43,0	68,2	+ 25,2 п.п	45,0	62,4	+17,4 п.п.	49,0	58,0
Доля контрактов жизненного цикла, предусматривающих выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту автомобильных дорог регионального (межмуниципального) значения, %	0,0 (0,0)	2020 (2017)	0,0 (10,0)	13,3	+13,3 п.п	7,0 (35,0)	24,7	+14,7 п.п	15,0 (50,0)	30,9	+15,9 п.п.	25,0 (70,0)	40,0
Повышение квалификации и получение высшего образования работниками дорожного хозяйства (накопленным итогом), не менее тыс. чел.	0,0	2020	-	-	-	2,0	5,2	260%	4,5	10,0	222,2%	11,0	32,0
Доля отечественного оборудования (товаров, работ, услуг) в общем объеме закупок, %	60,0	2020	-	-	-	62,0	99,8	+37,9 п.п.	64,0	99,8	+35,8 п.п.	70,0	70,0

Обозначения: П – плановое значение показателя на соответствующий год; Ф – фактическое значение показателя.

Примечания: Курсивом выделены значения показателей, которые не достигли планового значения в соответствующем году.

* В скобках указано значение целевого показателя, представленное в первоначальном паспорте нацпроекта в декабре 2018 г.

Источники: здесь и в таблице 4.4 составлено по: Плановые значения – Паспорт национального проекта «Безопасные качественные дороги». URL: <https://bkdrf.ru/uploads/doc/паспорт%20национального%20проекта.pdf>; Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». URL: <https://bkdrf.ru/uploads/doc/паспорт%20национального%20проекта.pdf>; Фактические данные – Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Таблица 4.4. **Объем финансового обеспечения Нацпроекта на 2019–2024 гг.**

Федеральный проект		Объем финансового обеспечения, млрд руб.				
		Паспорт проекта от декабря 2018 г.	Паспорт проекта от ноября 2021 г.		Изменение, %	
			В текущих ценах	В ценах 2018 г.	В текущих ценах	В ценах 2018 г.
2019–2020 гг.	с 2021 г.					
Дорожная сеть	Региональная и местная дорожная сеть	4438,70	2357,35 (1962,03*)	2011,93	53,1	45,3
Общесистемные меры развития дорожного хозяйства	Общесистемные меры развития дорожного хозяйства	279,53	101,71 (104,23)	86,81	36,4	31,1
Безопасность дорожного движения	Безопасность дорожного движения	55,86	52,07 (50,72)	44,44	93,2	79,6
Автомобильные дороги Минобороны России	Автомобильные дороги Минобороны России	5,60	5,60 (5,60)	4,78	100,0	85,3
-	Развитие общественного транспорта	-	106,88 (125,11)	91,22	-	-
-	Развитие федеральной магистральной сети	-	1100,63 (1335,21)	939,35	-	-
Итого		4779,69	3724,24 (3582,91)	3178,53	77,9	66,5
в том числе:						
– за счёт средств федерального бюджета		440,89	1383,62 (2006,94)	1180,88	313,8	267,8
– средств консолидированных бюджетов субъектов РФ		4139,10	2011,47** (1034,17**)	1716,73	48,6	41,5
– внебюджетных источников		199,70	329,15 (541,80)	280,92	164,8	140,7
* В скобках в таблице представлено значение объёма финансирования Нацпроекта в соответствии с системой «Электронный бюджет».						
** За вычетом расходов, обеспеченных за счёт межбюджетных трансфертов из федерального бюджета.						

Вместе с тем сам национальный проект «Безопасные качественные дороги» в настоящее время является фактически лишь небольшой частью государственной программы РФ «Развитие транспортной системы» (включает лишь 5 федеральных проектов из 29-ти данной госпрограммы). На региональном уровне реализация нацпроекта осуществляется в рамках региональных проектов, входящих в соответствующие госпрограммы субъектов РФ по развитию дорожного хозяйства и транспорта.

Подводя некоторые итоги реализации национального проекта с точки зрения конкретных объектов, отметим, что за 2022 г. было отремонтировано, реконструировано и построено около 16,8 тыс. км автомобильных дорог¹⁰³ (в 2019 г. – около 16 тыс. км); установлено около 2,3 тыс. шт. светофоров (в 2019 г. – более 3,4 тыс. шт.), более 198 тыс. шт. дорожных знаков (в 2019 г. – около 100 тыс. шт.); осуществлено устройство более 1400 тыс. погонных метров барьерных ограждений (в 2019 г. – более 581 тыс. пог. м) и более 241 тыс. пог. м пешеходных ограждений (в 2019 г. – более 284 тыс. пог. м); обустроено более 581 тыс. пог. м освещённых участков дорог (в 2019 г. – более 608 тыс. пог. м); нанесено более 21 млн пог. м дорожной разметки (в 2019 г. – более 3 млн пог. м).

Помимо количественных показателей реализации национального проекта, безусловно, важно видеть и качественные изменения, происходящие в данной сфере:

1. В рамках нацпроекта решается проблема повышения квалификации специалистов, ответственных за реализацию соответствующих задач, мероприятий: только в 2019 г. около двух тысяч специалистов дорожной отрасли из разных российских регионов стали участниками программы повышения квалификации по программам нацпроекта.

2. Создаются условия и для повышения информационной открытости процесса реализации нацпроекта: в 2019 г. было разработано мобильное приложение «Госуслуги.Дороги» (в нем доступна информация о дорогах, включённых в программу нацпроекта; есть возможность поставить свою оценку или написать отзыв, приложить к нему фото и др.).

3. В 2019 г. Минтрансом России разработаны и направлены в субъекты РФ методические рекомендации по обеспечению эффективной реализации нацпроекта (по установке и перераспределению мест размещения камер фиксации нарушений ПДД, разработке документов транспортного планирования субъектов РФ, улучшению условий движения и повышению безопасности в целях ликвидации мест концентрации ДТП), включающие типовые решения; по заключению контрактов на принципах жизненного цикла.

4. Разрабатывается нормативно-правовая база для внедрения системы взимания платы «свободный поток» и соответствующего контроля за внесением платы на платных автомобильных дорогах.

¹⁰³ Официальный сайт национального проекта «Безопасные качественные дороги». URL: <https://bkdrf.ru/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

5. С января 2020 г. открыт для использования Реестр новых технологий и материалов дорожной отрасли (помимо технической документации и описания применяемых решений Реестр содержит полный перечень информации, необходимой для их включения в проектно-сметную документацию).

6. Разработан график обновления стандартов и технических требований в области дорожного хозяйства (стандартов, направленных на повышение безопасности дорожного движения, увеличение межремонтных сроков, увеличение сохранности покрытий и повышение уровня пропускной способности автодорог; стандартов в целях внедрения технологий информационного моделирования – BIM-технологии).

В ряде субъектов РФ и муниципальных образований реализован ряд интересных практик (управленческих технологий) в сфере национальных проектов, позволивших успешно решать как задачи самого нацпроекта, так и получать заметные косвенные и комплексные эффекты в соответствующей сфере. Так, «идеология» данного нацпроекта изначально предполагала его реализацию в межмуниципальном агломерационном пространстве. Процесс создания современной улично-дорожной сети подталкивает муниципальные образования агломераций согласовывать и взаимоувязывать соответствующие муниципальные программы и документы градостроительного планирования. В качестве примеров лучших практик можно привести опыт реализации указанного федерального проекта в пределах агломераций Казани, Нижнего Новгорода, Ростова-на-Дону, Пензы, Самары и Томска. Реализация программ дорожного строительства и улучшения качества дорожной инфраструктуры в этих агломерациях подчинена логике перспективного пространственного развития крупных городов. Как правило, речь идет о значительном преобразовании облика пригородов, находящихся в административном отношении за границами городских округов, выступающих центрами агломераций¹⁰⁴.

В конце каждого года осуществляется награждение регионов (субъектов РФ), показавших наиболее успешные результаты в реализации отдельных направлений нацпроекта. Так, в декабре 2022 г. «памятные дипломы и символические катки за достижение наилучших показателей

¹⁰⁴ Доклад о лучших муниципальных практиках участия в реализации региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей национальных проектов и результатов их реализации / Министерство экономического развития Российской Федерации. URL: <https://www.economy.gov.ru/material/file/f180a4f55599cd284fea68a5b8764d2b/doklad.pdf> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

получили проектные офисы Архангельской, Волгоградской, Воронежской, Оренбургской, Свердловской, Самарской и Тамбовской областей, Пермского края, Чеченской Республики и Ямало-Ненецкого автономного округа. Дипломами за высокий уровень и эффективное взаимодействие проектной команды награждены Тюменская и Пензенская области, Республика Бурятия, ФКУ „Уралуправтодор“, ФКУ „Поволжуправтодор“ и ФКУ Упрдор „Южный Байкал“; за высокие показатели качества реализации объектов национального проекта – Ульяновская и Белгородская области, Республика Адыгея и Республика Татарстан; за эффективное информационное сопровождение нацпроекта – Брянская, Ленинградская и Иркутская области, г. Севастополь, Удмуртская Республика; за высокий уровень исполнительской дисциплины – Красноярский край, Саратовская и Калужская области, Республика Марий Эл; за прогресс в работе региональной проектной команды – Республика Калмыкия, Астраханская, Вологодская области и Еврейская автономная область»¹⁰⁵.

К числу эффективных механизмов вовлечения различных участников в реализацию национального проекта «Безопасные качественные дороги» можно отнести следующие: общественные контролёры и организации, осуществляющие надзор за выполнением работ по ремонту и содержанию автомобильных дорог; рабочие группы при участии представителей заказчиков работ, органов местного самоуправления и экспертов; центры управления регионом и специализированные информационные ресурсы для мониторинга процессов реализации нацпроекта и др.

Вологодская область

В рамках национального проекта «Безопасные качественные дороги» в 2019–2022 гг. реализовывались три региональных проекта: «Региональная и местная дорожная сеть», «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства», «Безопасность дорожного движения». Основные итоги их реализации представлены в *таблицах 4.5, 4.6 и таблице Б.2 приложения Б*.

¹⁰⁵ Награждены лидеры реализации нацпроекта «Безопасные качественные дороги» в 2022 году / Официальный сайт национального проекта «Безопасные качественные дороги». URL: <https://bkdrf.ru/news/read/nagrazhdeny-lidery-realizatsii-natsproekta-bezopasnye-kachestvennye-dorogi-v-2022-godu> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Таблица 4.5. Результаты реализации (целевые показатели) национального проекта «Безопасные качественные дороги» в Вологодской области в 2019–2022 гг.

Показатель	2019 г.		2021 г.		2022 г.		2024 г.
	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План
Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности, %	-	35,8	37,6	38,7	38,7	39,4	42,9
Доля дорожной сети городских агломераций, находящейся в нормативном состоянии, %	-	65,9	73,0	80,23	77,4	83,0	85,0
Доля отечественного оборудования (товаров, работ, услуг) в общем объеме закупок, % (год)	-	-	100	100	100	100	100,0
Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ, % в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог	0,0	15,2	7,0	-	15	-**	25,0
Количество стационарных камер фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения на автомобильных дорогах федерального, регионального или межмуниципального, местного значения от базового количества 2017 года, % (год)	111,0	117,0	151,1	164,4	166,7	171,1	211,0
Количество размещенных автоматических пунктов весогабаритного контроля транспортных средств на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения	1	1	3	6	4	6	6
* Полное внедрение данных систем планируется до конца 2024 г. Источник: здесь и в таблице 4.6 составлено по: Региональные проекты национального проекта «Безопасные качественные дороги» // Официальный сайт Департамента дорожного хозяйства и транспорта Вологодской области. URL: https://ddxt.gov35.ru/vedomstvennaya-informatsiya/info-for-citizens/bkad/regproekt.php (дата обращения: 19.06.2023 г.).							

Таблица 4.6. Мероприятия, реализованные в Вологодской области в рамках национального проекта «Безопасные качественные дороги» в 2019–2022 гг.

Год	Мероприятия
2019	В рамках нацпроекта завершены работы на 36 объектах (общая стоимость работ составила 2,87 млрд руб.); приведено в нормативное состояние 260,4 км автомобильных дорог; общий объем финансирования работ (в т.ч. по незавершённым объектам) составил 3,82 млрд руб. Так, в Вологде новое дорожное покрытие появилось на участках 10 улиц (Карла Маркса, Гагарина, Предтеченская, Прокатова, Северная, Пугачева, Пролетарская, Некрасова, Челюскинцев и Пошехонское шоссе) общей протяженностью 13,4 км. В Череповце отремонтированы 8 км улично-дорожной сети на 8 улицах (Проезжая, Пионерская, Городецкая, Социалистическая, Рыбинская, Комсомольская, Бардина и Северное шоссе). В Череповецком районе восстановлено 8,4 км дорожного покрытия на 4 объектах. Кроме того, в нормативное состояние приведены отдельные участки ряда региональных дорог (в частности, Вологда – Норово с подъездами к Непотягово и д. Минькино, Лентьево – Бабаево – Борисово-Судское, Череповец – Белозерск – Липин Бор, Воскресенское – Иванов Бор – Кириллов, Шексна – Сизьма).

Продолжение таблицы 4.6

Год	Мероприятия
2020	В рамках реализации мероприятий регионального проекта «Дорожная сеть» первоначально планировалось отремонтировать дорожную сеть протяженностью 304,1 км. В результате выделения средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации в размере 922,32 млн рублей на ввод в эксплуатацию еще 69,4 км дорог, а также заключения дополнительных контрактов за счет сэкономленных в результате торгов средств (по региональной сети – на 8,4 км, по муниципальной сети агломераций – на 2,6 км) по итогам года общая протяженность ремонта составила 384,5 км, общая стоимость более – 5,5 млрд рублей, в т.ч.: 347,5 км региональных дорог (4,5 млрд рублей); 37,0 км муниципальной дорожной сети (около 1,0 млрд рублей). На региональной сети в рамках реализации регионального проекта «Дорожная сеть» завершены работы на 26 объектах. Наиболее крупные из них такие автодороги, как Тотьма –Никольск, Череповец – Белозерск – Липин Бор, Вологда – Ростилово, Грязовец – Вохтога, Лентьево – Бабаево – Борисово-Судское, Воскресенское – Иванов Бор – Кириллов, Сокол – Харовск – Вожега. Ввиду того что это довольно значительные по протяженности дороги, их ремонт проводится поэтапно, начиная с 2019 года, и продолжился в 2021 году. В полном объеме выполнены ремонты на улично-дорожной сети городов Вологды (12 улиц общей протяженностью ремонта 15,9 км) и Череповца (11 улиц общей протяженностью работ 10,9 км). Региональным проектом «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» закреплено достижение в 2020 году двух основных показателей. В 2020 году заключены 7 государственных контрактов, включающих новые и наилучшие технологии, материалы и технологические решения, из 22 вновь заключаемых государственных контрактов по региональным объектам. В рамках контрактов предусмотрено использование нетканого геотекстиля, технологии применения геосинтетических материалов в конструктивных элементах дорожной одежды и земляном полотне, антисегрегационного перегружателя, технологии применения геосинтетических материалов в конструктивных элементах дорожной одежды и земляном полотне ООО «ТехноПлас», технологии применения геосинтетических материалов в конструктивных элементах дорожной одежды и земляном полотне ООО «ПСК Геодор», технологии применения геосинтетических материалов марки Вк в конструктивных элементах дорожной одежды и земляном полотне АО «Втор-Ком». Достигнутое значение показателя составило 31,8 % при плановом значении 20%. Заключены 5 государственных контрактов, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, из 22 вновь заключаемых государственных контрактов по региональным объектам. Это строительство и дальнейшее содержание объектов электроосвещения на региональных дорогах. Период исполнения контрактов составляет 6 лет: с 2020 по 2025 год. В 2020 году Вологодская и Череповецкая городские агломерации активно включились в работу по реализации мероприятия по модернизации интеллектуальных транспортных систем. Интеллектуальная транспортная система включает в себя: мониторинг параметров транспортных потоков (в т.ч. отслеживание изменения транспортных потоков на всех перегонах и на всех развязках); управление движением; выявление мест концентрации дорожно-транспортных происшествий; метеомониторинг (управление информацией о погоде на дорогах, в т.ч. прогнозирование погоды на дорогах, создание единой системы метеомониторинга с метеослужбами); связь и передача данных (надежная и качественная связь, позволяющая обеспечивать функционирование комплекса сервисных услуг для всех участников дорожного движения) и др. Полное внедрение интеллектуальных транспортных систем в обоих городах запланировано в 2024 году.

Год	Мероприятия
2021	В рамках реализации мероприятий регионального проекта «Региональная и местная дорожная сеть Вологодской области» отремонтирована дорожная сеть протяженностью 460,95 км, в т.ч.: 429,06 км региональных; 31,89 км муниципальной дорожной сети. Общая стоимость работ составила порядка 8,9 млрд руб., из них: 7,7 млрд руб. на ремонт региональной сети; 1,2 млрд руб. на реконструкцию и ремонт муниципальной дорожной сети. В городе Вологде выполнен ремонт участков 22 улиц общей протяженностью 16,85 км, общей стоимостью 557,9 млн руб. В городе Череповце выполнен ремонт участков 9 улиц и расширение до 6 полос движения участка Шекснинского проспекта от Октябрьского проспекта до улицы Рыбинская. Общая протяженность работ составила 10,23 км, общая стоимость – 567,8 млн руб. На 33 из 60 объектов предусматривается использование новых и наилучших технологий, включенных в Реестр (технология применения геосинтетических материалов в конструктивных элементах дорожной одежды и земляном полотне ООО «ТехноПласт», нетканый геотекстиль Дорнит, технология устройства слоев дорожной одежды из асфальтобетона А 16 НН по ГОСТ Р 58406.2 – 2020, технология применения объемных сетчатых конструкций для защиты от эрозии и оползней).
2022	Отремонтирована дорожная сеть протяженностью 328,3 км, в т.ч. 304,9 км региональных дорог; 23,4 км муниципальной дорожной сети. Общая стоимость работ составила порядка 7,96 млрд руб., из них: 6,91 млрд руб. на ремонт региональной сети; 1,05 млрд руб. на реконструкцию и ремонт муниципальной дорожной сети. Наиболее значимые ремонты проведены на региональной сети автомобильных дорог, таких как: Тотьма – Никольск в Никольском районе; Избоищи – Наумовское – Кабожа в Чагодощенском районе; А-114 – Ирма – Камешник в Шекснинском районе; Новое – Виктово в Вологодском районе; Сергиев Посад – Калязин – Рыбинск – Череповец в Череповецком районе; Тотьма – Середская в Тотемском районе; Устюжна – Сандово в Устюженском районе. В Вологде выполнен ремонт участков 14 улиц общей протяженностью 15,4 км, общей стоимостью 525,4 млн руб. В Череповце выполнен ремонт участков 9 улиц. Общая протяженность работ составила 8,0 км, общая стоимость – 423,5 млн рублей. В рамках нацпроекта выполнялся ремонт 10 региональных и 1 муниципального моста. Объем средств, направленных на эти цели, составил 428,2 млн руб. На 31-м из 41 объекта применялись новые и наилучшие технологии, включенные в Реестр (технология применения геосинтетических материалов в конструктивных элементах дорожной одежды и земляном полотне ООО «ТехноПласт», нетканый геотекстиль Дорнит, технология устройства слоев дорожной одежды из асфальтобетона А 16 НН и А 16 БН по ГОСТ Р 58406.2 – 2020). Продолжается внедрение интеллектуальных транспортных систем, предусматривающих автоматизацию процессов управления дорожным движением в городских агломерациях, включающих города с населением свыше 300 тыс. чел. Реализация данного мероприятия в Вологодской и Череповецкой городских агломерациях запланирована на 2024 год. В период 2019–2024 гг. осуществляется внедрение подсистем. В 2022 году заключены 8 контрактов (7 – г. Вологда, 1 – г. Череповец).

Таким образом, можно сделать вывод о выполнении в Вологодской области большого объема работ по национальному проекту. Все запланированные основные показатели достигнуты. В отдельные годы были не достигнуты лишь два дополнительных показателя: «Количество мест концентрации дорожно-транспортных происшествий/аварийно-опасных участков на дорожной сети Вологодской городской агломерации» и

«Количество погибших в дорожно-транспортных происшествиях, чел. на 100 тыс. населения». По оценкам Правительства Вологодской области, первый показатель не достигнут из-за недостаточного финансирования мероприятий по безопасности движения на улично-дорожной сети г. Вологды и недостаточного контроля за её содержанием со стороны администрации города. В связи с этим планируется расширить перечень мероприятий, нацеленных на снижение аварийности не только за счет средств регионального проекта, но и за счет других источников, в частности программ «Светлые улицы Вологодчины» и «Безопасный город».

Ключевые риски реализации национального проекта

На основе анализа отчётной (статистической, ведомственной) информации о процессе реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги», публикаций учёных, экспертов, представителей органов власти в журналах, СМИ и в сети «Интернет»¹⁰⁶ выявлены *ключевые проблемы и риски реализации* проекта по состоянию на 2022 – начало 2023 г.

1. Сложности с проведением мониторинга и адекватной оценки параметров реализации проекта. Имеются противоречия в размещённой в разных открытых источниках информации относительно целевых показателей нацпроекта, объёмов его финансирования. Фактические значения ряда показателей его реализации в 2019–2020 гг. безвозвратно удалены из официальной статистики. С 2020 г. прекратилась публикация официальной информации об объёмах ремонта автомобильных дорог в России (как общем объёме, так и в разрезе федеральных, региональных и местных дорог). Большинство показателей национального проекта не рассчитывались за предыдущие годы, поэтому возникают вопросы об адекватности определения базовых значений его отдельных целевых показателей в 2017–2021 гг.

¹⁰⁶ См., например, следующие источники: Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/89e/89ed0cf9644289ee6bddbfff8da78186.pdf>; Тематическая площадка «Транспорт и дороги» Общероссийского народного фронта. URL: <https://onf.ru/category/events/transport/>; Безопасные качественные дороги / Информационный ресурс «Национальные проекты». URL: <https://национальныепроекты.пф/projects/bezopasnyekachestvennye-dorogi> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

2. Реализация национального проекта может не позволить заметно улучшить ситуацию в ряде субъектов РФ или по некоторым направлениям. В соответствии с первоначальным паспортом федерального проекта «Дорожная сеть», к 2024 г. в 21 субъекте РФ значение показателя «Доля автомобильных дорог, соответствующих нормативным требованиям» будет ниже среднероссийского уровня (50,9%). По оценкам Счётной палаты¹⁰⁷, у ряда регионов в 2019 году по сравнению с 2017 и 2018 годами снижаются показатели объемов строительства и реконструкции автомобильных дорог. *Национальным проектом охвачены далеко не все федеральные, региональные и местные дороги, требующие ремонта и реконструкции.* Не на всех объектах в местах концентрации ДТП планируется проведение соответствующих работ. Кроме того, есть примеры установки камер фото- и видеофиксации нарушений ПДД не в тех местах, где они реально необходимы, а там, где они позволяют собрать максимальное количество штрафов.

Недостаточные объёмы финансирования реальной потребности ремонта и реконструкции автодорог приведут к нарастанию числа тех дорог, которые не отвечают нормативным требованиям и не попали в нацпроект и на которых значительно превышены межремонтные сроки.

3. Сложности нормативно-правового характера. Ответственными исполнителями (Минтранс России, Минстрой России, Минфин России) *не принят ряд нормативно-правовых актов для реализации нацпроекта* (например, в части регулирования реализации контрактов жизненного цикла, внедрения системы «свободный поток»); имеются и другие недостатки в нормативно-правовой базе. Не менее важной проблемой является наличие устаревших требований ГОСТов, ограничивающих внедрение современных технологий и решений, наличие административных барьеров при осуществлении проектирования и прохождения государственной экспертизы проектов. Нормативно не определено понятие «модернизация дорожной инфраструктуры» и не определены виды работ, которые выполняются в рамках данного мероприятия.

4. Организационные проблемы и препятствия. Главной проблемой здесь является *отсутствие комплексного подхода* к проведению работ, т. к. далеко не всегда обеспечиваются требования безопасности

¹⁰⁷ Бюллетень Счетной палаты РФ № 265. Реализация национальных проектов: спец. вып. // Официальный сайт Счётной палаты РФ. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/61e/61ee9a116b8b7b494c074d0def5f4a1b.pdf>

(в части правильного нанесения дорожной разметки и ее сохранности, размещения островков безопасности, пешеходных переходов, искусственных сооружений, освещения дорог) и комфортности (ливневая канализация, автобусные остановки, парковки, строительство и ремонт тротуаров, пешеходных и автомобильных дорожек и др.), а также *слабая согласованность действий различных ведомств и структур по достижению общих целей в сфере дорожного хозяйства и безопасности дорожного движения*. Не предусматриваются и взаимоувязанные мероприятия, направленные на минимизацию отдельных негативных эффектов (фактический рост скоростного режима на большом протяжении отремонтированных дорог, ведущий к росту ДТП).

Следует также отметить, что задачи по улучшению ситуации в сфере дорожного движения не должны ограничиваться только проведением дорожных работ. Важно *обеспечить оптимизацию транспортных и пешеходных потоков на автомобильных дорогах* в агломерациях и на загруженных участках дорог федерального и регионального значения вне городов, в том числе путем *строительства новых транспортных развязок, мостов, путепроводов, организации системы парковочных мест, внедрения автоматизированных систем управления дорожным движением*. Однако остается непонятным, как будет согласовываться внедрение интеллектуальных транспортных систем, направленных на обеспечение безопасности движения беспилотных транспортных средств и применение энергосберегающих технологий освещения дорог (эти мероприятия обозначены в паспорте нацпроекта), с решением вышеобозначенной задачи.

Ещё одной проблемой является *несвоевременное заключение субъектами РФ соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов как с Росавтодором, так и с муниципальными образованиями* и, как следствие, позднее заключение государственных и муниципальных контрактов, что ведет к риску невыполнения предусмотренных объемов работ или их выполнению в ненадлежащих погодных условиях.

Остро стоят вопросы недостаточной оснащённости региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления квалифицированными кадрами для организации эффективной работы по реализации нацпроекта. Необходимо решать проблемы недобросовестного отношения к своим обязанностям отдельных подрядчиков, не имеющих нужного опыта выполнения большого объёма дорожных работ с требуемым качеством, а также собственных ресурсов и средств, достаточных для данной деятельности.

5. Ограниченность возможностей и полномочий органов власти в регулировании процессов в сфере реализации нацпроекта. Органы государственной власти фактически не могут контролировать возможное завышение монополистами цен на отдельные материалы для проведения дорожных работ (щебень, битум и др.) и сезонные колебания цен, что зачастую вынуждает подрядчиков снижать качество выполняемых работ. Недостаточный контроль за регулированием пассажирских перевозок, за правилами проезда грузовых автомобилей приводит к снижению безопасности дорожного движения и неконтролируемому воздействию на построенные или реконструированные дороги. Кроме того, у органов государственной власти субъектов РФ отсутствует возможность прямого влияния на ситуацию в области дорожного движения на дорогах федерального значения, а соответственно и на достижение цели по снижению смертности от ДТП.

Риски реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2022–2023 гг. по сравнению с предшествующим периодом представлены в таблице 4.7.

Таблица 4.7. Ключевые риски реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в период 2022–2023 гг.

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/ устранение риска
Общие риски для всех проектов	Сложности с проведением мониторинга и адекватной оценкой параметров реализации проекта.	<i>Риск сохраняется.</i> Сокращается количество публикуемой отчётной информации о реализации нацпроекта.
	Ограниченность возможностей и полномочий органов власти в регулировании процессов в сфере реализации проекта.	Риск сохраняется. Какие-либо дополнительные решения по данному направлению не приняты.
1. Региональная и местная дорожная сеть. Развитие федеральной магистральной сети	Не во всех субъектах РФ будет доведена до среднего по стране значения (51%) доля региональных дорог, находящихся в нормативном состоянии.	<i>Риск сохраняется частично.</i> Продлён срок реализации проекта до 2030 года, однако объёмы финансирования на 2025–2030 гг. пока не определены.
	Недостаточная обеспеченность дорожных строительных организаций специализированной техникой и средствами механизации для выполнения большого объёма работ с высоким качеством.	<i>Риск сохраняется частично.</i> По-прежнему получить госконтракты на ремонт дорог могут компании, которые не имеют необходимого опыта и ресурсов.

Продолжение таблицы 4.7

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/ устранение риска
1. Региональная и местная дорожная сеть. Развитие федеральной магистральной сети	Повышение стоимости дорожной техники, закупаемой за пределами России и не имеющей произведённых в ней аналогов; нерегулируемый рост цен на битум и иные дорожно-строительные материалы, низкое качество материалов, высокая стоимость доставки дорожных материалов.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные решения по данному направлению не приняты. Кроме того, риск обостряется в связи с кризисными явлениями 2020–2022 гг.
	Риск низкого качества выполненных дорожных работ, проводимых в конце года и в неблагоприятных природно-климатических условиях.	<i>Риск сохраняется частично.</i> Проведение таких работ предусмотрено, но органами власти предпринимаются определенные шаги по усилению контроля за соблюдением всех требований к дорожным работам.
	Несогласованность в действиях коммунальных и дорожных служб, приводящая к разрушению/ переделке дорожного полотна в связи с проведением регулярных работ по замене коммуникаций под дорогами.	<i>Риск сохраняется частично.</i> По-прежнему в отдельных случаях отсутствует комплексный подход к проведению дорожных работ.
	Не предусмотрены мероприятия по корректировке нормативов финансовых затрат на ремонт и содержание автодорог регионального значения.	<i>Риск сохраняется.</i> По оценке Счётной палаты РФ, данные нормативы недостаточны, что создаёт риск ускоренного разрушения новых и старых дорог.
	Заметное удорожание стоимости оборудования, материалов, ресурсов для реализации мероприятий нацпроекта (а соответственно и общей сметной стоимости уже заключённых и новых контрактов) в связи с имеющимися проблемами после введения западными странами в отношении России широкомасштабных санкций в различных сферах.	<i>Новый риск.</i> Для минимизации угроз данного риска принято Постановление Правительства РФ от 28.06.2022 г. № 1148 «Об изменении существенных условий государственных контрактов, предметом которых являются ремонт и (или) содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения...», которым предусматривается возможность компенсации дополнительных расходов строительных компаний на ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения, связанных с существенным удорожанием стройматериалов.

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/ устранение риска
2. Общесистемные меры по развитию дорожного хозяйства	Возможное размещение средств фото- и видеофиксации нарушений правил дорожного движения в местах, где они принесут в бюджет больше денег в виде штрафов, а не в действительно аварийно-опасных местах.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные мероприятия по данному направлению не реализовывались.
	Для проектов по созданию системы автоматизированного весогабаритного контроля и систем взимания платы за проезд по дорогам значимыми являются риски негативного изменения внешнего окружения проектов, в том числе экономической ситуации, налогового законодательства.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные мероприятия по данному направлению не реализовывались.
	Нарушение сроков разработки программ дорожной деятельности субъектов РФ и иных нормативных правовых актов и иных документов, необходимых для реализации федерального проекта.	<i>Риск сохраняется частично.</i> Программы дорожных работ разработаны во всех субъектах РФ. Вместе с тем ряд необходимых иных нормативно-правовых актов пока не принят.
3. Безопасность дорожного движения	Риск недостижения показателя «смертность от ДТП в расчёте на 100 тыс. жителей» в силу слишком амбициозной задачи (сокращение в 3,3 раза); обеспечение выполнения данного показателя за счёт изменения методологии его расчёта или иного подхода к учёту причин смерти.	<i>Риск сохраняется частично.</i> Срок достижения показателя смертности от ДТП (4 чел. на 100 тыс. жителей) перенесён с 2024 на 2030 год.
	Разрыв между темпами автомобилизации и темпами развития улично-дорожной сети, снижение среднего возраста водительского состава.	<i>Риск сохраняется.</i> Какие-либо дополнительные решения по данному направлению не приняты.
Источник: составлено авторами.		

4.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Для решения обозначенных проблем, с учетом позиции различных экспертов в данной сфере, необходимо, на наш взгляд, следующее.

1. В первую очередь важно обеспечить повышение комплексности проведения дорожных работ и усилить контроль за их качеством (в том числе путем привлечения представителей общественности

и экспертов в данной сфере); более четко разграничить ответственность за реализацию мероприятий нацпроекта между органами власти всех уровней (ответственность за своевременное принятие нормативно-правовых актов, заключение соглашений, контрактов, перечисление денежных средств, контроль за выполнением работ, определением их перечня и т. д.); разработать комплекс мер по постепенному переходу к технологиям, обеспечивающим безремонтный период для автомобильных дорог не менее чем на 12 лет (в настоящее время – 5 лет), что соответствует передовым мировым стандартам; обеспечить внедрение конструктивных решений по разделению встречных направлений движения транспортных средств на всех 4-полосных дорогах.

Органам государственной власти субъектов РФ целесообразно провести работу с компаниями-операторами сотовой связи по обеспечению устойчивого функционирования подвижной радиотелефонной связи на сети автомобильных дорог регионального, межмуниципального и местного значения. Органам местного самоуправления важно утвердить и при необходимости провести корректировку комплексных схем организации дорожного движения в городах; собственникам автомобильных дорог – утвердить паспорта автодорог.

Для обеспечения реализации комплексного и системного подхода к развитию дорожно-транспортной инфраструктуры целесообразно во всех субъектах РФ принять государственные программы в сфере дорожной деятельности на срок не менее 6 лет (в программах предусмотреть реализацию проектов государственно-частного партнерства и заключение контрактов жизненного цикла).

Важно также строго соблюдать сроки заключения государственных контрактов (целесообразно заключать все контракты до начала года выполнения работ).

2. Для обеспечения благоприятной институциональной среды реализации нацпроекта ***следует принять все необходимые для этого нормативно-правовые акты*** (указаны в первоначальном паспорте нацпроекта в 2018 г.) и ***внести соответствующие изменения*** (в частности, в ГОСТы, регламентирующие технические средства организации дорожного движения, требования к качеству автомобильных и порядок проведения дорожных работ; в иные акты, предусмотрев введение авансовых платежей по контрактам на осуществление дорожной деятельности, корректировку нормативов финансовых затрат на ремонт и содержание дорог регионального и межмуниципального значения и др.). Требуется выпустить обнов-

ленную федеральную сметно-нормативную базу, учитывающую внедрение новых технологий и решений в данной сфере; создать региональные центры мониторинга цен; периодически утверждать индексы изменения сметной стоимости по видам затрат при строительстве, ремонте и реконструкции дорог для субъектов РФ.

Кроме того, следует рассмотреть возможность:

- усиления контроля со стороны ФАС России за ростом цен на инертные материалы в период строительного сезона;
- внесения изменений в Федеральный закон от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ, предусматривающих установление в конкурсной документации требований к уровню квалификации подрядчиков, в том числе необходимости выполнения не менее 50% дорожных работ собственными силами;
- разработки программы производства отечественной дорожной техники и мер финансовой поддержки реализации дорожной техники, в том числе через механизм лизинга;
- утверждения долгосрочной схемы реализации битумов, исключаящей возможность злоупотребления сезонным фактором и необоснованного роста их стоимости и предусматривающей, в том числе, заготовку битума до начала строительного сезона, составление нефтяными компаниями баланса производства дорожных битумов на весь период реализации национального проекта, установление повышенных качественных показателей битумов, долгосрочных ценовых условий;
- предоставления бюджетного кредита для восполнения кассового разрыва в период сезонного выполнения дорожных работ в пределах потребности для оплаты работ сверх лимитов, установленных субъекту Российской Федерации в форме «коротких» казначейских кредитов (90 дней);
- сохранения норматива зачисления акцизов на нефтепродукты в бюджеты субъектов РФ на реализацию национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2022–2024 годах и последующие годы на уровне не ниже значения 2021 года.

3. Желательно **расширить сам масштаб национального проекта**, включив в него мероприятия по планируемому строительству и ремонту всех автомобильных дорог, в соответствии с государственными программами РФ и субъектов РФ. Для этих целей можно пересмотреть методику распределения федеральных средств между субъектами Российской Федерации в рамках национального проекта (Постановление Правительства Российской Федерации от 27.02.2019 № 193) для предотвращения дегра-

дации дорожной сети с учетом не только доли дорог, находящихся в ненормативном состоянии, но и общей протяженности дорожной сети субъектов РФ, а также давности проводимых ремонтных работ; реализовать комплекс мер по поддержке отечественных производителей строительной и дорожной техники, ограничению роста цен на строительные материалы (с помощью рыночных и административных инструментов).

4. Необходимо также ***проработать со всеми заинтересованными сторонами (МВД, органы государственной власти, эксперты и общественники) целесообразность реализации мер по усилению административной ответственности за нарушения правил дорожного движения***, а также в сфере транспортного обслуживания и эксплуатационного состояния автодорог. В России идут обсуждения о возможности снижения разрешенной скорости в населенных пунктах с 60 до 50 км/ч и/или «нештрафуемого порога» превышения скорости с 20 до 10 км/ч. Обеспечить отражение в системе раскрытия данных всех камер фото- виде-фиксации нарушений, причём эти камеры целесообразно обозначить и соответствующими знаками на дорогах.

На федеральном уровне следовало бы рассмотреть вопрос о возможности расчёта показателя «Количество погибших в дорожно-транспортных, человек на 100 тысяч населения» в целом по всем автомобильным дорогам субъекта РФ, а также отдельно по автодорогам федерального значения и автодорогам регионального и межмуниципального значения в связи с отсутствием у субъектов РФ соответствующих полномочий по улучшению дорожной ситуации на автодорогах федерального значения.

В сфере повышения безопасности дорожного движения возможно реализовать комплекс мероприятий по *массовому обучению правилам оказания первой медицинской помощи* при ДТП кандидатов в водители, детей (на уроках ОБЖ), студентов высших и средних учебных заведений; расширять просветительскую работу по данному направлению в СМИ. Кроме того, важно обеспечить дальнейшее *развитие системы скорой медицинской помощи* (увеличить количество автомобилей и их оснащенность, скорректировать нормативы сроков оказания помощи) и медицины катастроф (в том числе, например, разработка и согласование между субъектами РФ схем маршрутизации пострадавших в ДТП на границах нескольких субъектов РФ).

Мнения отдельных экспертов по поводу целей, задач, содержания (мероприятий, механизмов), проблем, рисков и эффективности реализации мероприятий нацпроекта «Безопасные качественные дороги» представлены в *таблице 4.8 (более подробно – в табл. Б.3 приложения Б)*.

Таблица 4.8. **Мнения экспертов о реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги»**

Эксперт	Мнение по нацпроекту
Арсений Беленький, зам. руководителя исполкома Народного фронта, 28.09.2021 г.	«Для проведения эффективной реформы общественного транспорта в регионах необходим учет мнения населения – основного пользователя данных услуг. Именно они могут указать на имеющиеся возможности повышения уровня сервиса. Однако комплексная программа по организации общественного участия граждан в реализации нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги», к сожалению, пока отсутствует»¹⁰⁸. «Различными экспертами отмечается недостаточность и несистемность учета мнения граждан при модернизации маршрутов общественного транспорта, неоднородность данных системы общественного контроля, их недостаточная верификация и актуализация, отсутствие комплексного подхода при проведении ремонтных работ транспортной инфраструктуры. Отсюда вытекает множество проблем, в том числе нарушения требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте дорог, снижения комфортности эксплуатации дорог и многие другие». «В качестве предложений эксперты указали прежде всего необходимость применения комплексного подхода в транспортной отрасли, в том числе при реализации мероприятий по обновлению транспортной инфраструктуры. Также необходимо организовать участие граждан в реализации нацпроекта – активизировать для этого разработку комплексной программы. Кроме того, важно повысить эффективность существующих критериев выделения аварийно-опасных участков дорог; установить обязанность профильного органа исполнительной власти субъекта РФ публиковать сводный перечень аварийно-опасных участков дорог региона».
Игорь Костюченко, зам. руководителя Федерального дорожного агентства, 26.05.2021 г.	«К сожалению, муниципальный заказчик в некоторых случаях не готов к работе с крупными объектами – это касается капиталоемких мероприятий. В ряде муниципальных образований наблюдается отсутствие соответствующего количества профильных специалистов. Самое главное – финансовая и техническая дисциплина при подготовке проектов программ дорожных работ, их утверждении и согласовании. По ряду субъектов, исходя из реалий сложившейся картины, можно было бы достичь большего освоения средств в целом по всем субъектам за счет перераспределения этих средств тем субъектам, которые шли в 2020 году с опережающим уровнем. Кроме того, мониторинг реализации проектов на территориях субъектов РФ показывает недостаточное знание на уровне муниципальных образований, в том числе, требований технического регламента Таможенного союза безопасности автомобильных дорог»¹⁰⁹.
Ольга Патракеева к.э.н., зав. лабораторией ФГБУН ФИЦ «Южный научный центр РАН»	«Наметившаяся тенденция увеличения инвестиций при росте автомобилизации вынуждает региональные органы государственного и муниципального управления сосредоточить усилия на развитии прежде всего высокоинтенсивных участков дорог в ущерб остальным кластерам дорожной сети Ростовской области. В паспорте регионального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» показатели, касающиеся дорог местного уровня, не выделены. Соответственно, с высокой вероятностью можно ожидать, что их эксплуатационные характеристики продолжают ухудшаться. Очевидно, что стратегическим направлением при планировании дорожных работ должно стать комплексное системное развитие всей дорожной сети Ростовской области [Патракеева 2020a].

¹⁰⁸ Народный фронт призвал организовать комплексную модернизацию системы общественного транспорта. URL: <https://onf.ru/2021/09/28/narodnyy-front-prizval-organizovat-kompleksnuyu-modernizaciyu-sistemy-obshchestvennogo/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹⁰⁹ Проблемы реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». URL: <http://rosacademtrans.ru/bkad/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Эксперт	Мнение по нацпроекту
	Выявленные закономерности показали, что инвестиции в транспортную инфраструктуру позволят не только улучшить социально значимые показатели (аварийность на дорогах, пассажирооборот автобусов общего пользования), но и в долгосрочной перспективе будут стимулировать экономическое развитие региона» [Патракеева 2020б].
Мнения органов государственной власти субъектов РФ	«В связи с ростом объемов работ по данному проекту резко возрастает потребность в инертных материалах и, как следствие, увеличение цены и удорожание дорожных работ в целом, что сказывается на достижении целей национального проекта. ... ввиду ограниченного финансирования не представляется возможным выполнять комплексные работы по ремонту тротуаров. Дефицит бюджета муниципальных образований в дальнейшем может создать риск отсутствия возможности поддержания создаваемых на их территории объектов капитального строительства в удовлетворительном состоянии. Существует риск неисполнения указанного показателя в связи с отсутствием возможности влиять на ситуацию в области дорожного движения на автомобильных дорогах федерального значения со стороны субъектов РФ. Нормативно не определено понятие «модернизация дорожной инфраструктуры» и не определены виды работ, которые выполняются в рамках данного мероприятия – строительство и реконструкция автомобильных дорог. Улучшение транспортно-эксплуатационных показателей автомобильных дорог приводит к увеличению скоростного режима, что повышает вероятность возникновения дорожно-транспортных происшествий с тяжелыми последствиями. В соответствующем федеральном проекте не предусмотрены взаимосвязанные мероприятия, направленные на минимизацию негативного эффекта. Наиболее актуальной и существенной проблемой является недостаточная оснащённость региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления квалифицированными кадрами. Реализация мероприятий региональных проектов является трудоемким процессом. Увеличение объема работы без увеличения кадровой численности приводит к невозможности своевременного достижения результатов и показателей региональных проектов. Привлечение квалифицированных кадров связано с дополнительными финансовыми затратами. Дополнительная потребность в финансировании также является существенной проблемой при реализации региональных проектов: она возникает при разработке проектно-сметной документации на выполнение работ на объектах, предусмотренных проектами, удорожании материалов и иных затрат.
	По национальному проекту «Безопасные качественные дороги» возникает необходимость создания инструментов долгосрочного финансирования. Обеспечение финансирования строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог общего пользования регионального и местного значения должно носить долгосрочный характер в пределах 7–10 лет. В настоящее время финансирование объектов дорожной деятельности является краткосрочным и осуществляется в пределах 3–4 лет. По причине отсутствия инструментов долгосрочного финансирования дорожные работы ведутся длительное время в связи с перерывами в работе, что влечет их удорожание»¹¹⁰.
Примечание. Отбор экспертов осуществлялся исходя из их принадлежности к разным заинтересованным сторонам реализации нацпроекта (органы государственной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления, представители экспертных организаций в данной сфере, учёные, систематически занимающиеся исследованиями данных вопросов).	

¹¹⁰ О реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации // Сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Operativnyj-monitoring-MSU/Nacproekty> (дата обращения: 10.09.2023 г.).

4.4. Основные выводы

В целом национальный проект «Безопасные качественные дороги» направлен на решение важнейших задач инфраструктурного развития России:

- приведение в нормативное состояние автомобильных дорог регионального и межмуниципального, федерального значения, в том числе в границах городских агломераций (федеральные проекты «Развитие федеральной магистральной сети», «Региональная и местная дорожная сеть»);

- повышение безопасности дорожного движения, качества и эффективности проведения дорожных работ (федеральный проект «Безопасность дорожного движения»; федеральный проект «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» предусматривает мероприятия по внедрению интеллектуальных транспортных систем в городских агломерациях, размещение автоматических пунктов весогабаритного контроля, увеличение числа камер фото- и видеофиксации; увеличение числа контрактов, предусматривающих применение наилучших технологий и материалов, и контрактов на принципах жизненного цикла);

- модернизация транспортной пассажирской инфраструктуры городов (федеральным проектом «Развитие общественного транспорта» предусмотрено оказание содействия регионам в обновлении парка городских автобусов, троллейбусов и трамваев посредством механизма лизинга, предусматривающего предоставление перевозчикам права приобретения транспортных средств со скидкой 60 % от их стоимости: так, в 2021 г. на конкурсной основе 13 городских агломераций получили 305 новых автобусов и 107 троллейбусов)¹¹¹;

- повышение открытости сферы дорожного хозяйства и транспорта в России (создание специальных приложений, ресурсов для жителей, направленных на информирование о проводимых мероприятиях и возможностью контроля качества проведённых работ; привлечение к данным видам контроля различных общественных и иных организаций, проведение ежегодных опросов населения);

- учет мнения жителей страны о качестве выполняемых работ (в паспорте нацпроекта в 2021 году появились новые показатели оценки удовлетворенности граждан качеством и доступностью дорог, качеством транспортного обслуживания, а также безопасностью дорожного движения).

¹¹¹ Официальный сайт национального проекта «Безопасные качественные дороги». URL: <https://bkdrf.ru/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Таким образом, впервые за многие годы в России значительное внимание уделено масштабному и системному развитию автомобильных дорог как федерального, регионального, межмуниципального, так и местного значения. Заметно выросли объёмы финансирования дорожных работ, реализуется комплекс мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, внедрению новых инновационных управленческих технологий в данную сферу (контракты жизненного цикла, система «свободный поток», реестр новых технологий и материалов, мобильные приложения).

Вместе с тем ключевыми проблемами реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги» в настоящее время являются: нерегулируемый рост цен на дорожно-строительные материалы; наличие недобросовестных подрядчиков; риски повышения стоимости дорожной техники, оборудования, материалов, ресурсов для реализации мероприятий нацпроекта в связи с проблемами, возникшими после введения западными странами в отношении России санкций в различных сферах; сохраняющееся в ряде случаев отсутствие комплексного подхода к проведению дорожных работ; ограниченность возможностей и полномочий органов власти в регулировании процессов в сфере реализации проекта; сложности с проведением его мониторинга и адекватной оценки параметров реализации.

Итак, успешная реализация национального проекта «Безопасные качественные дороги» позволит решать задачи инфраструктурного развития России, а также обеспечить повышение связанности её экономического пространства.

5. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ПРОИЗВОДИТЕЛЬНОСТЬ ТРУДА»

5.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Задача наращивания темпов производительности труда в России вызывает научный и практический интерес и не теряет своей актуальности. Высокая производительность труда свидетельствует о наличии на производствах высокотехнологичного оборудования и технологий, исключает использование ручного труда, способствует повышению квалификации работников и росту их заработной платы.

В условиях санкций тема производительности труда выходит на первый план из-за трудностей с поставками и резкого роста стоимости сырья и оборудования. Согласно данным опроса, проведенного в 2022 г. Центром повышения производительности Всероссийской академии внешней торговли Минэкономразвития России, с этой проблемой столкнулось около 80% предприятий несырьевых отраслей страны¹¹². Компаниям, которые не сумели накопить достаточный запас прочности, может не хватить ресурсов для восстановления цепочек поставок. Удержавшимся на плаву предстоит повышать эффективность процессов в авральном режиме.

В докладе НИУ ВШЭ «Производительность труда и российский человеческий капитал: парадоксы взаимосвязи»¹¹³ отмечается, что Россия является исключением из правила, согласно которому в богатых странах население имеет более высокий уровень образования, чем в бедных. По доле

¹¹² Санкции заставляют бизнес задуматься о производительности труда // сайт «Независимая газета». URL: https://www.ng.ru/kartblansh/2022-04-14/3_8418_kb.html (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹¹³ Сайт «Ведомости». URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2021/05/10/869076-nizkoi-proizvoditelnosti> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

образованных людей Россия находится среди лидеров в мире, а по производительности труда – среди отстающих. Следовательно, имеющийся человеческий капитал не «переплавляется» в высокие уровни производительности труда. Это означает также неэффективное использование накопленных умений и знаний, их растрату и обесценение.

В 1990-е годы в российской экономике происходили масштабные межотраслевые перетоки рабочей силы. Значительная часть рабочей силы перешла в сферу услуг – оптовую и розничную торговлю, гостиничный и ресторанный бизнес, операции с недвижимостью, финансовую деятельность. В обрабатывающей промышленности часть менее эффективных предприятий закрылась, а более эффективные (по российским меркам) предприятия были вынуждены приспосабливаться к новым условиям. В итоге, несмотря на значительный спад производства (на 35% в 1995 году по сравнению с 1991 г. по валовой добавленной стоимости (ВДС)), к 2005 году российская обрабатывающая промышленность достигла объема НДС 1991 года. Производительность труда российской обрабатывающей промышленности за 1991–2008 гг. увеличилась в 1,9 раза.

Показатель отношения ВВП к отработанному времени, являющийся индикатором производительности труда по методике Организации экономического сотрудничества и развития (OECD), в России с 1995 года стремительно рос на промежутке до 2009 года (рис. 5.1).

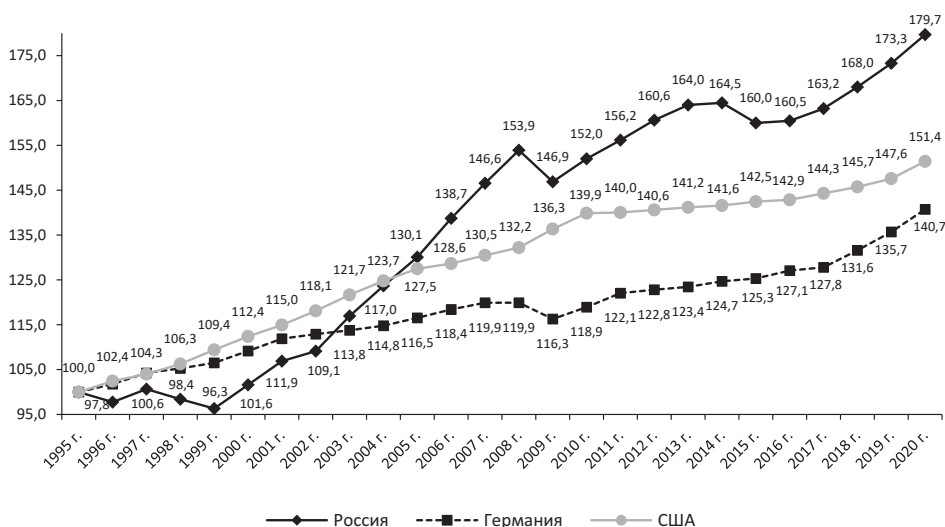


Рис. 5.1. Изменение ВВП на отработанный час (1995–2020 гг., % к 1995 г.)

Источник: Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <https://data.oecd.org/lprdy/gdp-per-hour-worked.htm> (дата обращения: 19.09.2023).

Несмотря на рост производительности труда в России, в 2020 г. показатель все еще в разы ниже, чем в развитых странах [Ермаков, Труничкина, Труничкина, 2022]. В рейтинге по производительности труда страна уступала всем государствам ОЭСР, кроме Мексики (21,6 долл./ч.). Лидеры рейтинга – Ирландия (99,5 долл./ч.), Люксембург (98,5), Норвегия (83,1), Бельгия (76,8) и Дания (76,4), далее следуют Австрия и Германия (по 72,2 в обеих странах; *рис. 5.2*).

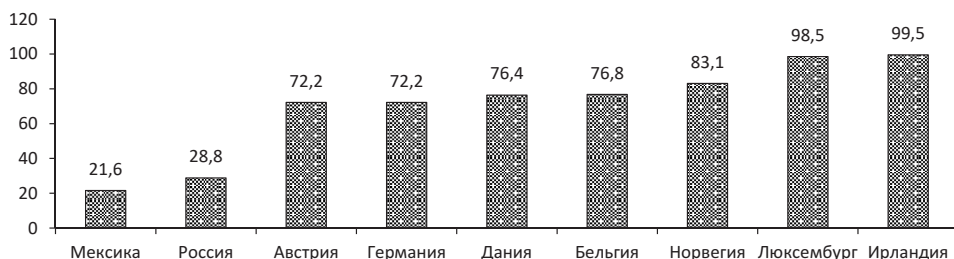


Рис. 5.2. **Производительность труда** (долл./ч., 2020 г.)

Источник: Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <https://data.oecd.org/> (дата обращения: 19.09.2023).

Директор Института народнохозяйственного прогнозирования РАН А.А. Широ́в указывает на необходимость учета ряда факторов при сравнении с другими странами¹¹⁴. По его мнению, «прямое сравнение показателей должно корректироваться на то, как устроена технология производства той или иной продукции». Второй причиной, ведущей к методологическим ошибкам сравнения, является значительная разница в уровне используемых технологий, что приводит к худшей структуре занятости, менее обеспеченной автоматизацией и роботизацией, и к менее продуктивному труду в целом. Кроме того, эксперт отмечает, что общий уровень производительности региона зависит от его отраслевой структуры: «В тех регионах, где преобладают виды деятельности с низкой трудоемкостью и высокой добавленной стоимостью, как правило, производительность труда в целом гораздо выше».

В то же время в 2019 году Россия вошла в пятёрку самых работающих стран мира по количественному показателю труда. По данным доклада ОЭСР, россияне в среднем провели за работой 1965 часов (средний пока-

¹¹⁴ Широ́в А.А. «Рост оплаты труда происходит, когда повышается его сложность» // сайт «Эксперт». URL: <https://expert.ru/expert/2021/47/rost-oplaty-truda-proiskhodit-kogda-povyshayetsya-yego-slozhnost/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

затель по ОЭСР – 1726 часов). При этом среднегодовая зарплата в ОЭСР составила 48 600 долл. В России, по данным Росстата, в 2019 году она составила почти 9 000 долл. (569 000 руб.). По данным ОЭСР, в 2020 году Россия занимала 24 место в рейтинге по продолжительности рабочего времени в году. Получается, что, работая больше европейцев, россияне зарабатывали в разы меньше (рис. 5.3).

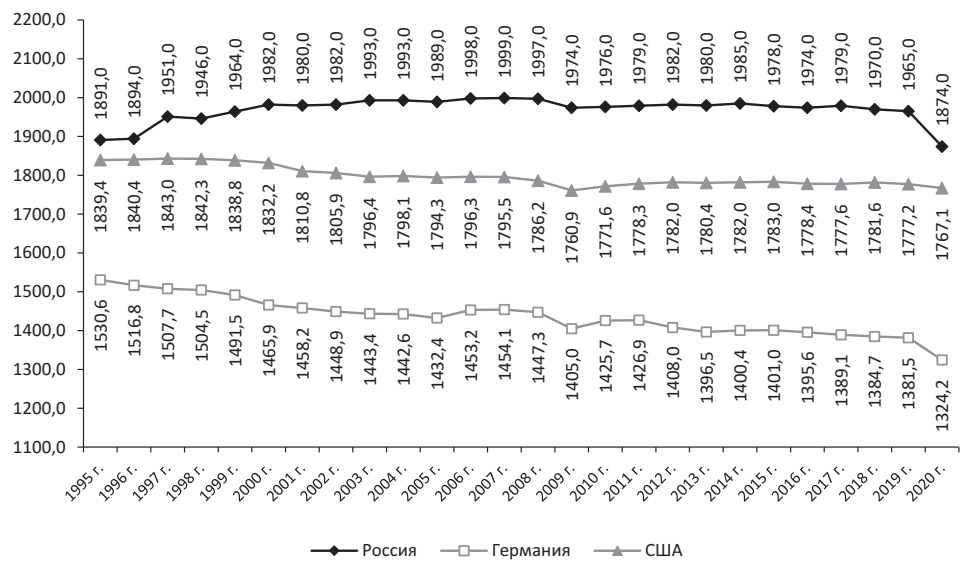


Рис. 5.3. Число рабочих часов в год (1995–2020 гг.)

Источник: Organisation for Economic Co-operation and Development. URL: <https://data.oecd.org/emp/hours-worked.htm> (дата обращения: 19.09.2023).

Президент РФ В.В. Путин основной причиной низкой производительности труда назвал нехватку высокопроизводительных рабочих мест и старое оборудование. Значимыми факторами выступают технологическая отсталость страны, недостаточные инвестиции в производство¹¹⁵, несовременный рынок труда, большая доля работающих не по специальности, особенности численности и возрастной структуры российской рабочей силы и т.д.

В утвержденном Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года (далее – Единый

¹¹⁵ Ульянов Н. «Выжимать из человека до бесконечности не получится» // Эксперт. 2022. № 43. С. 28–31.

план) отмечено, что нацпроект «Производительность труда» выступает ключевым инструментом для достижения национальных целей развития по обеспечению устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения не ниже уровня инфляции, снижения в 2 раза уровня бедности, ускорения технологического развития страны, увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа. Основной акцент при росте производительности труда сделан на достижении национальной цели по повышению эффективности труда (рис. 5.4).

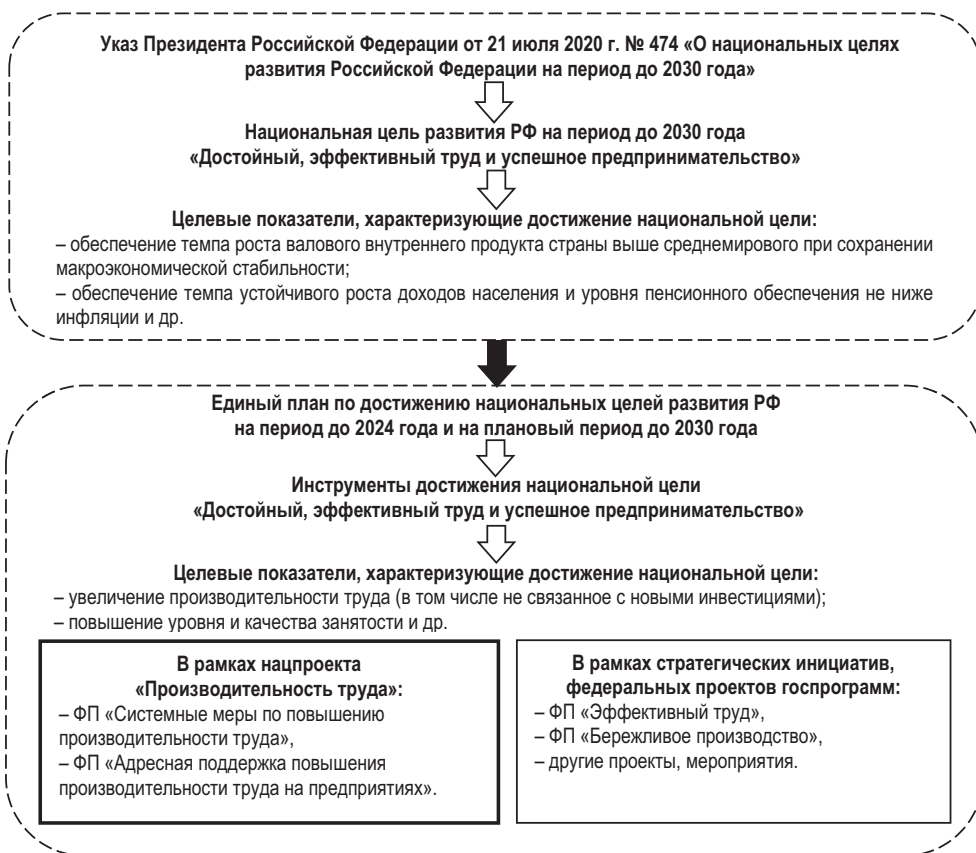


Рис. 5.4. Место нацпроекта «Производительность труда» в рамках достижения национальной цели развития РФ до 2030 года «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» (декомпозиция)

Источник: составлено авторами.

Низкая производительность труда является для страны наболевшей проблемой, о чем свидетельствует объём усилий, которые предпринимаются на федеральном уровне для ее решения. В 2017 году на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам было принято решение одобрить предложенные Минэкономразвития России меры стимулирования органов исполнительной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, а также хозяйствующих субъектов, участвующих в реализации приоритетной программы «Повышение производительности труда и поддержки занятости».

В свою очередь, целевой показатель национальной цели «Темп роста ВВП» в 2021 году был достигнут из-за эффекта низкой базы (105,6%; 2020 г. – 97,3%), в 2022 году он снизился до 97,9% к предыдущему году. Из-за изменений геополитической ситуации прогноз дальнейшего прироста значений показателя не превышает 2,5% при требуемом уровне не менее 3%¹¹⁶. Аналогичная ситуация со вторым целевым показателем – реальными располагаемыми денежными доходами населения: 2020 г. – 98,0%; 2021 г. – 103,3%; 2022 г. – 99,0%. Тогда как уровень его роста по плану не должен опускаться ниже 102,5%.

Индекс физического объема инвестиций в основной капитал оказался существенно ниже целевого индикатора: в 2022 году его плановое значение составило 109,5% к 2020 г., а фактическое – 102,2%. Достижение планового показателя, установленного на 2023 год в 115,1% относительно уровня 2020 года, требует значительно более высоких темпов роста, чем текущие.

В то же время положительные тенденции наблюдаются в изменении уровня показателя «Реальный рост несырьевого неэнергетического экспорта». В 2021 году его значение многократно превышало ожидаемые (факт: 136,0%; план: 103,8%); вероятность достижения целевого уровня к 2030 году высока, если учитывать корректировку¹¹⁷ определения несырьевых неэнергетических товаров. Значение следующего целевого показателя, характеризующего достижение национальных целей развития, –

¹¹⁶ ЦБ РФ повысил прогноз роста ВВП на 2023 год до 1,5–2,5% // Finmarket.ru. URL: <http://www.finmarket.ru/main/news/5996608#:~:text=FINMARKET.RU%20-%20ЦБ%20РФ%20повысил,5-2%2C5%25>. (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹¹⁷ О внесении изменений в статьи 2 и 13 Федерального закона «Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности»: Федеральный закон от 29.12.2022 № 599-ФЗ. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202212290097> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, – также достигнуто: за 2021 и 2022 гг. уровень индикатора превысил плановые значения, установленные для 2030 года (2022 г. – 28,17 млн чел.; план на 2030 г. – 23,65 млн чел.).

Для наращивания производительности труда и выполнения поставленных задач были утверждены приоритетный проект «Федеральный центр компетенций в области производительности труда» и приоритетная программа «Повышение производительности труда и поддержка занятости» (реализовывалась на 200 предприятиях 16 субъектов РФ). Так как ее реализацию признали успешной, был разработан одноименный национальный проект, паспорт которого утвержден 24 декабря 2018 года, через полгода после выхода Указа Президента РФ №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости», рассчитанный на период до 2024 года, включал в себя три федеральных проекта:

1. Системные меры по повышению производительности труда.
2. Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях.
3. Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда.

За последние годы темпы прироста производительности труда в России не превышали 3,7% годовых (табл. 5.1).

Таблица 5.1. **Индексы производительности труда** (% к предыдущему году)

Территория	Год						В среднем за 2006–2021 гг.	В среднем за 2012–2021 гг.
	2006	2010	2015	2019	2020	2021		
Российская Федерация	107,5	95,9	100,8	103,1	102,4	103,7	102,8	102,1
Республика Карелия	104,0	104,9	103,3	100,9	102,0	100,4	102,2	102,2
Республика Коми	107,7	103,0	101,0	102,7	97,5	102,9	101,7	100,5
Архангельская область	104,6	101,2	103,9	103,7	95,4	103,7	102,8	102,1
Вологодская область	104,0	105,0	101,3	101,5	98,3	104,2	101,4	101,6
Калининградская область	113,5	106,5	99,4	101,1	100,6	106,0	103,8	102,2
Ленинградская область	110,3	104,8	104,7	102,6	99,7	105,0	104,1	103,2
Мурманская область	103,3	99,9	103,8	106,1	114,5	104,3	102,6	104,2
Новгородская область	105,5	102,0	103,9	104,3	104,8	102,6	104,1	104,5
Псковская область	103,6	104,1	99,9	102,0	99,2	101,4	101,8	100,9
г. Санкт-Петербург	107,6	104,7	101,4	101,4	98,7	120,3	104,4	103,3
Источник: данные Росстата. URL: https://fedstat.ru/indicator/55373 (дата обращения: 19.06.2023 г.).								

Согласно официальной статистике, прирост производительности труда за период с 2012 по 2021 г. составил в целом по стране 18,0%, в Вологодской области – 12,3%. В 2021 году проведена коренная переработка содержания нацпроекта – пересмотрены название и число федеральных проектов, подверглись корректировке целевые показатели (табл. 5.2).

Таблица 5.2. **Федеральные программы и проекты по наращиванию производительности труда в России**

Год	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	...	2030
Указ	Указ Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике»														
Программы						Приоритетная программа «Повышение производительности труда и поддержка занятости» на 2017 – 2025 гг.									
Проект							НП «Производительность труда и поддержка занятости» (2018–2024 гг.)			НП «Производительность труда» (2021–2030 гг.)					
Источник: составлено авторами.															

Целевой показатель нацпроекта не учитывает разницу в темпах роста производительности труда в разных отраслях экономики. Судя по данным рис. 5.5, в период с 2002 по 2011 год заметно отличие роста производительности труда в разных видах экономической деятельности (от 108,7% к 2002 г. в производстве и распределении электроэнергии, газа и воды до 167,9% в строительстве).

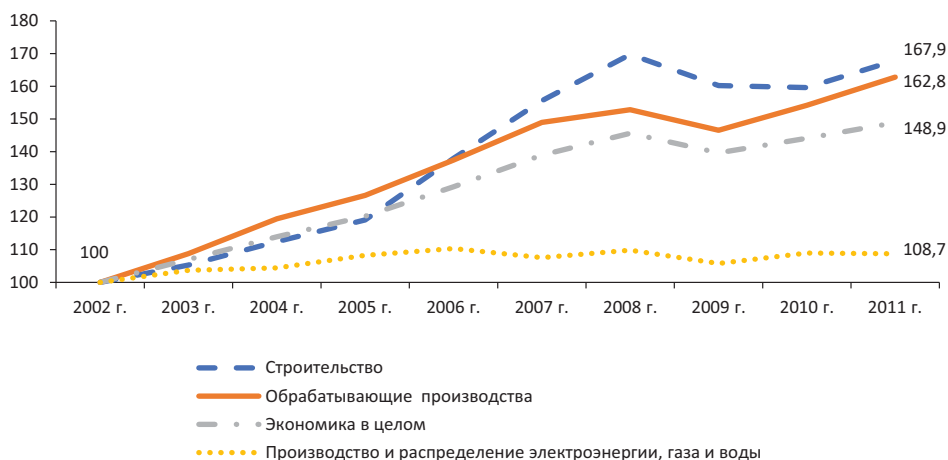


Рис. 5.5. Динамика производительности труда по отраслям экономики в 2002–2011 гг. (по разделам ОКВЭД 2007, % к 2002 г.)

Источник: данные Росстата.

К 2021 году (в сравнении с 2011 г.) темпы роста показателя существенно снизились и для страны в целом составили 17,5%. Строительная отрасль, лидер наращивания производительности труда в период с 2006 по 2011 год, показала самые плохие результаты (-6,0 %; рис. 5.6).

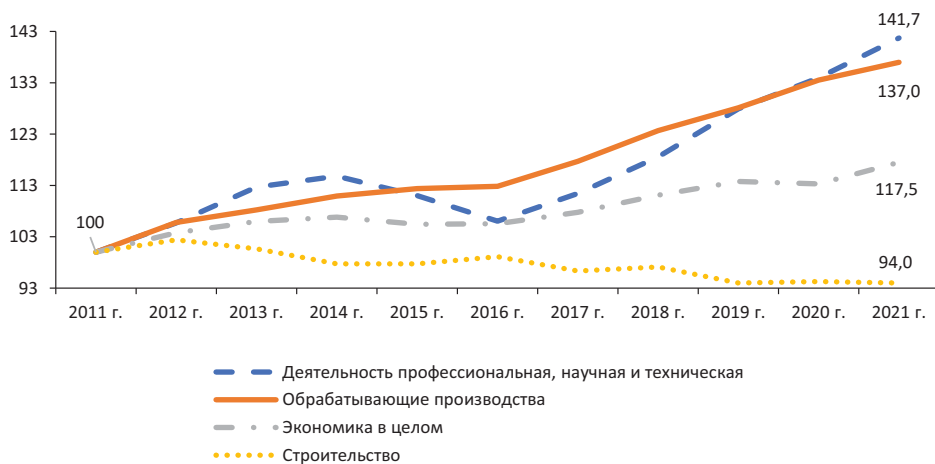


Рис. 5.6. Динамика производительности труда по отраслям экономики в 2011–2021 гг. (% к 2011 г.)

Источник: данные Росстата.

Недостаточные темпы наращивания производительности труда привели к кардинальным изменениям в национальном проекте с 2021 года:

1. Нацпроект стал называться «Производительность труда» и была изменена его структура: введены новые целевые показатели; оставлены два федеральных проекта вместо трех (проект «Поддержка занятости и повышение производительности труда для обеспечения роста производительности труда» переведен в нацпроект «Демография»).

2. После перезагрузки весной 2021 года была запущена цифровая экосистема национального проекта, которая способствует автоматизации и цифровизации основных процессов компаний.

3. Изменения затронули и состав потенциальных участников: с 2021 года в проект не входят предприятия сферы ЖКХ, но добавились компании торговли.

4. Доля участия налоговых резидентов иностранных государств в уставном (складочном) капитале юридического лица ранее не могла превышать порог в 25%, который был увеличен до 50%.

5. Начато возрождение движения рационализаторов, активно улучшавших в советское время процессы производства на своих заводах и фабриках.

Следует также учесть произошедшую отмену верхнего порога выручки для компаний, который ранее составлял 30 млрд рублей. Последние изменения в июле 2022 года были направлены на то, чтобы регионы смогли в специальном порядке включать в нацпроект компании без ограничений по отраслям экономики.

5.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2023 гг. и на перспективу

В связи с перезапуском национального проекта «Производительность труда» его основными целями стали (*табл. 5.3 и В.1 приложения В*):

- рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% к 2024 году в год (более 20% прирост производительности труда к 2024 году);
- увеличение количества привлеченных к участию в реализации национального проекта субъектов Федерации до 85 к 2024 году;
- увеличение количества средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, вовлеченных в реализацию национального проекта до 6 335 к 2024 году;

– достижение роста производительности труда у 95% предприятий-участников нацпроекта на 5% за каждый год по отношению к базовому году.

Ключевые показатели реализации проекта «Производительность труда» представлены в соответствии с его новым паспортом, опубликованным в начале 2022 года (*табл. 5.3 и В.2 приложения В*). Активное участие представителей бизнес-сообщества и заинтересованность в повышении производительности труда подтверждается выполняемым на протяжении всей реализации нацпроекта показателем количества предприятий-участников, вовлеченных в него через получение адресной поддержки. Более чем на 30% превышает плановый уровень показатель числа сотрудников, прошедших обучение инструментам увеличения производительности труда. Новые показатели, введенные с 2021 года, также перевыполняются.

Однако необходимо отметить, что некоторые показатели рассчитываются через год-полтора после окончания отчетного периода, что не позволяет оценить актуальность выполнения всего нацпроекта. Кроме того, за счет коренной перестройки его структуры в состав введены показатели, выполнение которых было начато только в 2022 году.

В период распространения пандемии резко возрос спрос на жизненно необходимую в неблагоприятной ситуации санитарно-эпидемиологическую продукцию, обнаружился недостаток сырья и нехватка кадров. По итогам совещания с представителями нескольких отраслей экономики в июне 2020 года Президент РФ дал поручение обобщить опыт в области повышения производительности труда, внедрения методов бережливого производства и реализовывать его в экономике. По итогам 2020 года к реализации проекта присоединились более 2300 компаний из 68 регионов. Спрос на услуги, которые компании получают в рамках нацпроекта, в 2 раза превысил предложение, что говорит о стремлении бизнеса повышать собственную эффективность.

Также с 2021 года Федеральный центр компетенций (ФЦК) увеличил для отдельных предприятий сроки поддержки с 6 до 12 месяцев, участники отбирались на конкурсной основе. В годовом отчете ФЦК за 2020 год указано, что в рассматриваемый промежуток времени специалисты занимались оптимизацией рабочих процессов и реализовывали проекты по повышению выработки на предприятиях – производителях средств индивидуальной защиты, медикаментов и медицинского оборудования. К этим предприятиям не применялись критерии отбора, установленные национальным проектом «Производительность труда», не устанавливались целевые показатели и штрафные санкции.

Таблица 5.3. Ключевые показатели реализации национального проекта «Производительность труда» в 2019–2022 гг.

№ п/п	Показатель	2018 г.		2019 г.		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
		Базовый	П	Ф	%, +/- п.п.	П	Ф	%, +/- п.п.	П	Ф	%, +/- п.п.
1.	Количество предприятий-участников, вовлеченных в национальный проект через получение адресной поддержки, ед.	100	1003	1283	127,9	1967	2290	116,4	3200	3694	119,8
2.	Количество разработанных и размещенных на ИТ-платформе управленческих и технологических компетенций (производительность.рф) лучших практик (типовых решений) в сфере повышения производительности труда*, ед.	0	0	0	-	0	0	-	90	180	100,6
3.	Количество лучших практик (типовых решений), адаптированных под индивидуальные производственные условия и внедренных на базе предприятий-участников национального проекта при реализации проектов, нарастающим итогом*, усл. ед.	0	0	0	-	0	0	-	180	470	101,7
4.	Количество сотрудников предприятий и представителей региональных команд, прошедших обучение инструментам повышения производительности труда, нарастающим итогом, чел.	600	9380	13106	139,7	21821	30160	138,2	47000	57625	132,6

Обозначения: П – план, Ф – факт.

* Показатель введен в 2021 году. ** Методика утверждена Приказом Минэкономразвития России от 15.12.2020 г. № 828 (внесены изменения приказом Минэкономразвития России от 10.03.2022 № 117).

Источники: 1. Сайт «Производительность труда». URL: <https://xn--b1aefedwqdbfnzktf0oe.xn--p1ai/about-fcc/generalinfo/> 2. Сайт ЕМИСС. URL: <https://fedstat.ru/>

3. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

4. Бюджет для граждан. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/01/main/BDG_23-25.pdf (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Несмотря на корректировку некоторых целевых показателей и структурные изменения в нацпроекте, с начала его реализации в нем приняли участие более 3 тыс. предприятий¹¹⁸ с совокупной выручкой почти 7 трлн. рублей. Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей по итогам 2019 года составил 5,2%, а за 2020 год увеличился до 3,1%.

По итогам пилотной реализации программы «Акселератор экспортного роста» в 2018 году пять компаний заключили внешнеторговые контракты на сумму более 1 млрд руб. После ее полномасштабного запуска в середине 2019 года обучение уже прошли сотрудники 496 компаний, 90 компаний заключили 216 экспортных контрактов на сумму более 8 млрд руб. В настоящее время география участников проекта насчитывает 78 субъектов РФ, количество предприятий превысило 3 800, число поданных заявок на участие – 6 122.

С 2019 года серьезно вырос объем средств, выделяемых на реализацию федерального проекта «Системные меры по повышению производительности труда» (табл. 5.4).

Таблица 5.4. Объем финансового обеспечения нацпроекта
«Производительность труда» в 2019–2022 гг., млрд руб.

Федеральный проект	2019 г.	2022 г.		Изменение, %	
	В текущих ценах	В текущих ценах	В ценах 2018 г.	В текущих ценах	В ценах 2018 г.
Системные меры по повышению производительности труда	1053	1 544,5	1179	146,7	112,0
Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях	3921,8	3944,6	3011,2	100,6	76,8
Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда*	2165,2	0	0	–	–
Итого без ФП «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда»	4974,8	5489,1	4190,2	110,3	84,2
Итого по нацпроекту	7140	5489,2	4190,2	76,9	58,7
* С 2021 года ФП включен в состав нацпроекта «Демография». Источники: Сайт «Госрасходы». URL: https://spending.gov.ru/np/ ; данные Минфина России. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38285-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_realizatsiyu_natsionalnykh_proektov					

¹¹⁸ Акселератор роста. Что стимулирует предприятия участвовать в нацпроекте «Производительность труда» // сайт Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/articles/2021/12/23/axlrtr/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Тот факт, что корректировка национального проекта «Производительность труда» не завершена, стал очевидным после публикации пояснительной записки к проекту бюджета на 2021–2023 гг. В ней отмечено, что на финансирование нацпроекта из федерального бюджета в 2021 году выделены 6,4 млрд руб., в 2022 году – 6,9 млрд руб., в 2023 году – 7,2 млрд руб.

По сравнению с первоначальными планами финансирование нацпроекта сократилось на 510,2 млн руб. в 2021 году, на 573,9 млн руб. в 2022 году и на 602,3 млн руб. в 2023 году.

Для большинства нацпроектов характерно то, что существенная часть средств – это расходы, которые производились и раньше, но за счет финансирования напрямую из федерального бюджета. Точно оценить подобный эффект вытеснения федерального бюджетного финансирования за счет средств нацпроектов не представляется возможным из-за непрозрачной структуры расходования на них средств. В исследовании «Эксперт РА» и НИУ ВШЭ отмечается, что серьезным препятствием к повышению темпов роста экономики за счет нацпроектов является низкий уровень исполнения расходов. Кроме того, при исполнении нацпроекта «Производительность труда» более 40% расходов в 2019 году были произведены за последний квартал¹¹⁹. Счетная палата указывала на несогласованность целей нацпроектов, отсутствие ведения полноценной статистики и на то, что планы по некоторым из них были утверждены только к концу 2019 года.

Неравномерность характера исполнения нацпроектов в начале 2020 года усилилась из-за пандемии COVID-19: за четыре месяца расходы на НП «Здравоохранение» были выполнены на 44,5%, в то время как реализация НП «Производительность труда» за тот же срок осталась на уровне 23,2%.

В 2020 году не только пандемия оказала влияние на реализацию нацпроектов – следует учесть и изменение приоритетов в президентском Послании¹²⁰. Многоуровневые изменения в экономике страны предполагали использование всех возможностей для нивелирования негативных факторов, в том числе и перенаправление финансирования, изначально направленного на национальные проекты. Сокращения в рамках бюджетной оптимизации также связаны с замедлением экономической актив-

¹¹⁹ Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы // Эксперт РА. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹²⁰ Послание Президента Федеральному Собранию. 15.01.2020 г. // сайт Президента России. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/62582>

ности. При этом снижение расходов в начале этого периода ожидалось в размере максимум 50 млрд рублей, в 2021 году при перераспределении расходов между направлениями изменения объемов финансирования не прогнозировалось. Для нацпроекта «Производительность труда» в 2020 году спад финансового обеспечения достиг величины в 10%.

По предварительным расчетам специалистов «Эксперт РА» и НИУ ВШЭ, оценка влияния нацпроекта «Производительность труда» на экономический рост в 2020 году должна была составить 0,006 п.п., а с учетом изменений, произошедших в 2020 г., она опустилась до 0,002 п.п.¹²¹

В то же время сохраняются и *недостатки*, которые обсуждались с начала реализации национального проекта¹²²:

- проблемы с расчетом основного показателя: в мировой практике производительность труда исчисляется стоимостью продукции в долларах, произведенной за единицу времени; в российском нацпроекте такой показатель отсутствует – вместо него рассчитывается количество привлеченных регионов или компаний, охваченных переобучением; аудиторы Счетной палаты отмечали¹²³, что отсутствие такого важного показателя, как количество изготовленной продукции за единицу времени, противоречит мировой практике;

- недостаточные темпы реализации нацпроекта: «Если брать нацпроект по повышению производительности труда, то он не выполнен на 40%; все, что связано с цифровой экономикой, без которой не решить ни одной проблемы, выполнено лишь на четверть», – критиковал выполнение нацпроектов в 2020 году представитель думской оппозиции глава фракции КПРФ Геннадий Зюганов¹²⁴;

- акцентирование основной активности по наращиванию производительности труда на внедрении методик бережливого производства, что позволяет повысить прибыль предприятия с учетом технического и

¹²¹ Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы // Эксперт РА. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹²² Не в долларах, а в процентах: как обстоят дела с производительностью труда в России // сайт «Газета.ру». URL: <https://www.gazeta.ru/business/2021/02/08/13471550.shtml> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹²³ Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы // Эксперт РА. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹²⁴ Обновление власти понадобилось для реализации Послания президента // сайт «Российская газета». URL: <https://rg.ru/2020/01/16/obnovlenie-vlasti-ponadobilos-dlia-realizacii-poslaniia-prezidenta.html> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

технологического уровня производства; преобладание организационной составляющей над модернизацией производственного процесса не позволяет наиболее эффективно использовать имеющиеся в распоряжении предприятий ресурсы;

- активизация процессов по наращиванию производительности труда предполагает задействование не совсем привычных для отечественных руководителей механизмов: переобучение работников, цифровизацию, совершенствование производственных процессов, сбыта и логистики, а увеличение затрат на эти цели в кризисной ситуации скорее противоречит намерениям владельцев бизнеса.

Вологодская область

Национальный проект «Производительность труда» реализуется на территории Вологодской области с 2020 года, его участниками являются 34 предприятия региона¹²⁵. После введения локдауна и запретов на посещение сторонними лицами производственных цехов предприятий были перенесены сроки начала работы специалистов Федерального центра компетенций, однако за этот период достигнуты определенные результаты:

- 1 октября на базе «Бизнес-инкубатора» создан Региональный центр компетенций (РЦК) по повышению производительности труда; в итоге его сотрудничества с Федеральным центром компетенций (ФЦК) для РЦК по итогам проведенного конкурса были отобраны и прошли обучение в ФЦК три сотрудника;
- организована работа по созданию «Фабрики процессов» – учебной площадки, на которой участники в реальном производственном процессе получают опыт применения инструментов бережливого производства;
- обучены 10 руководителей по программе управленческих кадров «Лидеры производительности» и 6 руководителей по программе «Акселератор экспортного роста»;
- специалистами ФЦК обучены механизмам повышения производительности труда 142 сотрудника предприятий-участников проекта.

¹²⁵ Вологодские предприятия повышают свою эффективность, участвуя в нацпроекте «Производительность труда». // «Вести Вологда». URL: https://xn--35-dlcmp7ch.xn--p1ai/video/2023/05/10/vologodskie_predpriyatiya_povyshayut_svoyu_effektivnost_uchastvuya_v_nacproekte_proizvoditelnost_truda_ (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости» реализовывался в рамках государственных программ «Экономическое развитие Вологодской области на 2014–2020 годы» и «Содействие занятости населения, улучшение условий и охраны труда в Вологодской области на 2014–2020 годы»¹²⁶.

Всего на реализацию этого национального проекта в рамках государственных программ в областном бюджете в 2020 году было предусмотрено 5,6 млн руб., кассовые расходы составили 5,0 млн руб. (89,04% от запланированного объема). Предусмотренные на 2021 год 18,7 млн руб. были полностью израсходованы на реализацию запланированных мероприятий.

Участниками нацпроекта «Производительность труда» стали: АО «Череповецкий литейно-механический завод», «Агромясопром», «Вологодская областная энергетическая компания», СХПК Комбинат «Тепличный», МУП ЖКХ «Вологдагорводоканал», ООО «Процион», «Сухонский КБК», АО «Транс-Альфа», «Сокольский ДОК», «Череповецкий мясокомбинат» и другие. В 2022 года к ним присоединились еще три компании: «Бабаевский леспромхоз», «Тарногский маслозавод» и «Вологодский лес».

Целевые показатели нацпроекта выполняются в Вологодской области на всем протяжении его реализации (табл. 5.5).

Таблица 5.5. **Целевые показатели НП «Производительность труда» в Вологодской области (2020–2022 гг.)**

Показатель	2020 г.			2021 г.			2022 г.		
	П	Ф	%, п.п.	П	Ф	%, п.п.	П	Ф	%, п.п.
<i>Федеральный проект «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях»</i>									
Количество предприятий-участников, внедряющих мероприятия национального проекта под федеральным управлением (с ФЦК), ед.	8	8	100	10	10	100	10	10	100
Количество предприятий-участников, внедряющих мероприятия национального проекта под региональным управлением (с РЦК), ед.	-*	-	-	6	6	100	16	16	100
Количество предприятий-участников, внедряющих мероприятия национального проекта самостоятельно, ед.	5	5	100	5	6	120	5	5	100

¹²⁶ Сводный годовой доклад о ходе реализации и об оценке эффективности ГПВО за 2020 г. // сайт Департамента занятости ВО. URL: <https://depzan.gov35.ru/dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20ходе%20реализации%20и%20об%20оценке%20эф-и%20ГПВО%20за%202020%20г.pdf> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Окончание таблицы 5.5

Показатель	2020 г.			2021 г.			2022 г.		
	П	Ф	%, п.п.	П	Ф	%, п.п.	П	Ф	%, п.п.
Количество сотрудников предприятий, прошедших обучение инструментам повышения производительности труда под федеральным управлением (с ФЦК), чел.	80	135	169	110	208	189	110	208	189
Количество сотрудников предприятий, прошедших обучение инструментам повышения производительности труда под региональным управлением (с РЦК), чел.	-	-	-	66	88	133	169	262	155
Количество предприятий-участников, вовлеченных в национальный проект через получение адресной поддержки, ед.	13	13	100	21	22	105	31	31	100
Количество сотрудников предприятий и представителей региональных команд, прошедших обучение инструментам повышения производительности труда, чел.	110	135	123	236	342	145	369	565	153
<i>Федеральный проект «Системные меры по повышению производительности труда»</i>									
Количество руководителей, обученных по программе управленческих навыков для повышения производительности труда, нарастающим итогом, чел.	-	-	-	27	32	119	42	42	100
<i>Федеральный проект «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда»</i>									
Численность работников предприятий, прошедших переобучение, повысивших квалификацию в целях повышения производительности труда, чел.	15	76	506,7	-	-	-	-	-	-
Доля работников, продолжающих осуществлять трудовую деятельность, из числа работников, прошедших переобучение или повысивших квалификацию, %	85	100	+25 п.п.	-	-	-	-	-	-
Обозначения: П – плановое значение, Ф – фактически достигнутое значение. * Пропуски значений показателей в таблице в 2020 году свидетельствуют о начале их выполнения с 2021 года. Региональный проект «Поддержка занятости и повышение эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда» с 2021 года находится в составе другого нацпроекта. Примечание. На реализацию регионального проекта «Системные меры по повышению производительности труда» в рамках государственных программ области в 2020 году в областном бюджете финансирование не было предусмотрено. Источник: Сводные годовые доклады о ходе реализации и об оценке эффективности ГПВО за 2020, 2021 гг. // сайт Департамента занятости ВО. URL: https://depzan.gov35.ru/dokumenty-strategicheskogo-planirovaniya/files/Сводный%20годовой%20доклад%20о%20ходе%20реализации%20и%20об%20оценке%20эф-и%20ГПВО%20за%202020%20г.pdf, https://depzan.gov35.ru/upload/Сводный%20год.%20доклад%20о%20ходе%20реализации%20и%20об%20оценке%20эф.%20гос.%20программ%20ВО%20за%202021%20г.PDF (дата обращения: 19.06.2023 г.).									

Несмотря на достижение всех целевых показателей нацпроекта «Производительность труда» в 2020 году, этот период можно назвать начальным этапом его реализации: в регионе создан РЦК; большинство предприятий-участников внедряли мероприятия национального проекта самостоятельно. В 2021 и 2022 годах целевые показатели, установленные для региона, также выполнены.

Реализация мероприятий нацпроекта и обучение сотрудников предприятий Вологодской области инструментам повышения производительности труда приводят к сокращению объемов незавершенного производства, увеличению объемов выпуска, сокращению продолжительности процессов. Внедрение инструментов повышения производительности труда вызывает изменение показателей отдельных предприятий, однако на уровне региона оценка их влияния на экономику не проводится.

С целью повышения доступности информации о практиках повышения производительности труда и производственной эффективности Федеральный центр компетенций проводит конкурс лучших практик. На сайте «Производительность.РФ» можно ознакомиться с предприятиями-лидерами по производительности труда и с рейтингом субъектов России по реализации ФП «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» силами РЦК. Для информирования общественности о результативности осуществляемых на предприятиях мероприятий по наращиванию производительности труда, а также о взаимосвязи национальных проектов и стратегических инициатив в общедоступных источниках регулярно появляются отдельные кейсы (например, производственного комплекса «Атоммаш», одного из лидеров нацпроекта¹²⁷).

Многие проблемы продолжают оставаться насущными с момента начала реализации нацпроекта. Такие из них, как проблема несогласованности нацпроектов между собой и с другими законодательными актами, устранение несистемности в законодательном поле, частично разрешились после изменения его структуры (*табл. 5.6*).

¹²⁷ Импортозамещение на максимум. В России повышают производительность труда. Что это даст? // Lenta.ru. URL: <https://lenta.ru/articles/2023/08/22/impztzam/> (дата обращения: 23.08.2023 г.).

Таблица 5.6. **Ключевые риски и проблемы реализации национального проекта «Производительность труда»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/устранение риска
Общие риски	Отсутствие в нацпроекте целевого показателя «Количество изготовленной продукции на единицу времени»	<i>Сохраняется с начала реализации нацпроекта. Препятствует проведению международных сопоставлений.</i>
	Акцентирование основных усилий по наращиванию производительности труда на организационных моментах	<i>Сохраняется с начала реализации нацпроекта. Несмотря на наличие финансовой поддержки, основные целевые показатели – обучение работников и внедрение принципов бережливого производства.</i>
	Концентрация основных управленческих и финансовых потоков на верхних уровнях власти	<i>Сохраняется с начала реализации нацпроекта. Усиливает риск невыполнения целевых показателей в связи с вхождением в проект под давлением федеральных властей.</i>
	Снижение объемов финансирования и управленческого внимания к проекту в связи с обострением геополитической ситуации	<i>Новый риск.</i>
Системные меры по повышению производительности труда	Низкий уровень финансирования для реализации поставленных задач	<i>Сохраняется с начала реализации нацпроекта. В связи с переносом одного из федеральных проектов в нацпроект «Демография» финансирование НП сокращено с 52,1 до 34,7 млрд руб.</i>
	Риски недостижения целевого показателя	<i>Сохраняются с начала реализации нацпроекта. Обострились на фоне распространения коронавирусной инфекции, усиления геополитической напряженности и введения соответствующих ограничений.</i>
	Достаточно низкое кассовое исполнение	<i>Сохраняется с начала реализации нацпроекта.</i>
Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях	Завышение цели по привлечению к проекту 10 тыс. предприятий	<i>Проблема частично устранена. После корректировки НП количество предприятий снижено до 6335 ед.</i>
	Недостаток кадровых резервов для формирования региональных центров компетенций	<i>Новый риск. Региональные центры компетенции как основные инструменты реализации программ повышения производительности труда либо отсутствуют, либо начало их работы откладывается из-за отсутствия кадров соответствующей квалификации.</i>
Источник: составлено авторами.		

На основе анализа отчетности о процессе реализации национального проекта «Производительность труда», публикаций ученых, представителей органов власти, экспертов в журналах и СМИ выявлены ключевые проблемы, мешающие достижению целевого показателя.

1. Отсутствие в национальном проекте показателя количества изготовленной продукции за единицу времени, который

объективно показывает рост производительности труда [Бакулина, Чаленко, 2020]. Международная организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) рассчитывает производительность труда не по количеству привлеченных регионов или компаний, охваченных переобучением, а по стоимости продукции в долларах, произведенной за единицу времени.

«В национальном проекте отсутствует один из важнейших показателей производительности труда – количество продукции на единицу времени, что не соответствует международной практике и затрудняет международные сопоставления», – отметили в Счетной палате¹²⁸. Кроме того, утвержденная методика расчета индекса производительности труда включает в себя составляющую, связанную с изменением цен на товары и услуги в отчетном году по сравнению с базовым. Наличие такой ценовой составляющей способно привести к искаженному представлению о результатах реализации мероприятий нацпроекта и допускает возможность улучшения отчетных значений показателей при фактическом ухудшении положения дел.

2. Включение в отчеты по целевым показателям не только средних и крупных предприятий, на которые нацпроект ориентирован, но и малых. По мнению аудиторов Счетной палаты, включение в расчеты показателей производительности труда небольших предприятий искажает полученные результаты, т.к. для целевых показателей заложен мониторинг ситуации в крупных и средних компаниях базовых несырьевых отраслей экономики. Счетная палата обращала внимание на необходимость принятия дополнительных мер по достижению показателя национального проекта по количеству средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, воспользовавшихся мерами поддержки в его рамках.

3. Завышенная цель по привлечению к проекту 10 тыс. предприятий к 2024 г.: установлена высокая доля компаний (40,8%), которые обязаны самостоятельно достигать показателей. Это может привести к рискам формализации результатов.

4. Низкое кассовое исполнение мероприятий нацпроекта. Низкий уровень исполнения расходов федерального бюджета связан в основном с поздним утверждением правил и заключением соглашений о предоставлении межбюджетных трансфертов и субсидий юридическим лицам, распре-

¹²⁸ Счетная палата указала на недоработки в нацпроекте «Образование» // ТАСС. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7506125> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

делением иных межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на достижение результатов национального проекта (в апреле 2019 года) и проведением конкурсных процедур в целях заключения государственных контрактов (с мая 2019 года). Следует также учесть, что из-за приоритетного выполнения нацпроектов по здравоохранению, демографии и социальной защите населения в период обострения геополитической ситуации возможно усиление данного риска и перераспределение финансирования.

5. Трудность оценки выполнения целевых показателей [Потапцева, Чашихина, 2023], в том числе вследствие того, что основной показатель – прирост производительности труда рассчитывается через 1 год и 3 месяца после отчетного периода. Значения всех показателей национального проекта рассчитываются только в целом за год и представляются с февраля по ноябрь года, следующего за отчетным. При этом в ежемесячных и ежеквартальных отчетах дается прогнозная оценка достижимости показателей без ссылки на методики, в соответствии с которыми она проводится.

Наряду с этим, аудиторы Счетной палаты отмечали запаздывание появления необходимой для оценки реализации нацпроекта информации в подсистеме «Бюджетное планирование» государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет»¹²⁹.

6. Акцентирование основных усилий по наращиванию производительности труда на организационных моментах. В качестве главных направлений повышения производительности труда в рамках национального проекта выбраны только повышение культуры производства (путем внедрения методики бережливого производства) и уровня квалификации работников (путем переобучения в связи с сокращением низкопроизводительных рабочих мест с последующим трудоустройством). При этом предполагалось, что в ходе реализации мероприятий проекта непосредственная поддержка будет сконцентрирована на крупных и средних предприятиях базовых несырьевых отраслей (фактически – в основном на средних). Оценки влияния реализации мероприятий проекта на предприятия, не входящие в эту категорию, влияния перераспределения трудовых затрат между отраслями, а также мероприятий других национальных проектов

¹²⁹ Электронный бюджет // Единый портал бюджетной системы РФ. URL: <https://budget.gov.ru/Главная-страница?regionId=45000000>

и государственных программ на производительность труда в экономике в целом в материалах национального проекта отсутствуют¹³⁰.

7. Недостаток кадровых резервов для формирования региональных центров компетенций. Федеральный проект «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» не вполне результативно реализуется на региональном уровне, поскольку региональные центры компетенции как основные инструменты реализации программ повышения производительности труда либо отсутствуют, либо начало их работы откладывается из-за отсутствия кадров соответствующей квалификации. При этом показатели нацпроекта в части вовлеченности регионов и предприятий формально выполняются на основании заключенных договоров об участии.

Кроме того, предприятия, привлеченные к участию в реализации федерального проекта, в большинстве относятся к категории средних. Поэтому существует риск того, что даже при достижении целевого количества привлеченных к участию в проекте предприятий и успешности соответствующих мероприятий эффект от их реализации на уровень производительности труда в стране окажется незначительным. В связи с усилением геополитической напряженности и серьезной нехваткой квалифицированных кадров в промышленности страны возможно обострение данной проблемы.

8. Отмечается недостаточность учета факторов для достижения целевой функции национального проекта, так как обеспечение роста производительности труда и поддержка занятости являются разнонаправленными по содержанию и характеру социально-экономическими проблемами. Эксперты отмечают также разные стартовые возможности регионов и одинаково поставленные цели, что является фактором, сдерживающим наращивание производительности труда.

Повышение производительности труда проявляется в кумулятивном результате взаимного влияния факторов экономического, социального, демографического, информационного и политического характера. Результат труда обусловлен всеми параметрами функционирования человеческого капитала (образование, жилье, здоровье, социальная среда, мотивация), а также объемами инвестиций в модернизацию основного капитала, современные системы управления, цифровизацию, логистику, инфра-

¹³⁰ Сайт Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/S9VoCEQB37XXxBQWGgP9LXecQFaJgdfy.pdf> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

структуру. Существует мнение, что причина низкой производительности труда заключается в низком качестве управления [Аткинсон, 2023], недостаточном уровне инновационных технологий и квалификации работников.

Если потерять один из факторов, то прорывное действие проекта потеряет свою направленность и эффективность. Отсюда, по мнению исследователей, производительность как итоговый синергетический показатель достигается в результате успешности внедрения всех национальных проектов и стратегий.

9. Концентрация основных управленческих и финансовых потоков на верхних уровнях власти. Как подчеркивает В. Домашевский, аналитик консалтинговой компании «Консул», в самой идее национальных проектов наличествуют риски коррупционных нарушений и нецелевого использования финансовых средств¹³¹. Риски реализации национального проекта он связывает также с тем, что регионы берут на себя обязательства под давлением федеральных властей. Данная ситуация вступает в конфликт с готовностью ресурсной базы и потенциала регионов. В составе объективных факторов роста производительности труда выделяют неэффективную отраслевую структуру экономики страны и ее субъектов, недостаточную модернизацию производства, дефицит рабочей силы высокой квалификации, монополизированное доминирование в регионах крупных предприятий, недостаточное развитие малого и среднего бизнеса, коррупционные искажения отношений [Гагарина и др., 2019].

В условиях *обострения геополитической ситуации* цели национального проекта приобретают особое значение – их достижение будет способствовать снижению проблематики кадрового голода, повышению эффективности выполняемой работы, снижению потерь производства и т.д.

В то же время на федеральном уровне власти происходит *перенос акцента с повышения производительности труда на окупаемость проекта*. М. Решетников иллюстрирует успешность выполнения национального проекта увеличением прибыли предприятий-участников на 60 млрд рублей¹³². При этом с достижением цели по повышению производительности труда в экономике России в целом вклад нацпроекта должен достигать

¹³¹ Нацпроект сомнений. Почему регионы ПФО не спешат вкладываться в производительность труда? // ФедералПресс. URL: <https://fedpress.ru/article/2319722> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹³² Губанов С.С. Национальный проект по производительности труда снижает цель? // Экономист. 2022. № 12. С. 27–40.

3% ВВП или более 4 трлн. руб. в текущих ценах. Как отмечает С.С. Губанов, Минэкономразвития РФ в 200 раз снизило цель нацпроекта по производительности¹³³.

10. Недочеты сопряжения исполняемых программ и проблемы их реализации. Риск характерен для всех нацпроектов. Их интегрирование в систему государственных программ встретило на своем пути ряд препятствий, в результате чего федеральные проекты нацпроектов были погружены в структуру государственных программ. Это усложняет процесс их реализации и контроль за достижением целей. Отсутствует в составе нацпроектов и остается за рамками государственной политики задача технологического прорыва по базовым направлениям экономики [Минакир, Прокапало, 2021].

К недостаткам координации стоит отнести и отсутствие полной корреляции между многочисленными стратегическими документами. На примере реализации нацпроектов в отдельных регионах можно отметить отсутствие систематизации практической работы по согласованию множества регулирующих документов. По результатам исследования П.А. Минакир и О.М. Прокапало приходят к выводу, что для достижения целевых показателей нацпроектов необходимо согласование управленческих ресурсов и финансовых средств на приоритетных направлениях, важных для территориального социально-экономического развития [Минакир, Прокапало, 2021].

Риски выполнения показателей без достижения основной цели для данного проекта в определенной степени сохраняются, в том числе потому, что комплексность производительности труда подразумевает не только изменение управленческих и логистических решений на предприятиях, но и модернизацию производственного процесса, изменение внешних для них факторов – демографического, политического и т.д.

5.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

При корректировке целей, задач и иных положений НП «Производительность труда» представляется целесообразным:

1. Пересмотреть систему мониторинга и оценки эффективности реализации национального проекта, включая следующее:

¹³³ Губанов С.С. Национальный проект по производительности труда снижает цель? // Экономист. 2022. № 12. С. 27–40.

– расчет показателей, характеризующих непосредственные результаты мероприятий проекта на основе ведомственной статистики, следует проводить не реже одного раза в квартал в сроки, установленные требованиями методических указаний по мониторингу национальных проектов;

– в случае невозможности своевременного получения информации о достижении целевых эффектов реализации проекта требуется предусмотреть повторное проведение оценки его эффективности за отчетный период после получения всей необходимой информации.

2. Принять системные меры по привлечению в проект крупных предприятий. Производить расчет целевого показателя отдельно для средних и крупных компаний. Для привлечения крупных государственных компаний и предприятий с государственным участием возможна корректировка их стратегических документов развития с включением цели по наращиванию производительности труда.

3. Рассмотреть возможность доступа к участию в проекте предприятий базовых несырьевых отраслей, имеющих наибольший вклад в создание валовой добавленной стоимости: видов деятельности код В (добыча полезных ископаемых) и код Г (оптовая и розничная торговля и ремонт автотранспортных средств).

4. Дополнительно предусмотреть в национальном проекте задачи и показатели по техническому перевооружению, технологическому и цифровому развитию производств. Взаимоувязка национальных проектов и согласование их целевых показателей способствуют появлению синергетического эффекта и более активному выполнению национальных целей. Включение в нацпроект модернизации производственных линий могло бы положительно повлиять на темпы роста целевого показателя.

5. Национальный проект может быть расширен за счет разработки и внедрения современных систем материального (индивидуального) стимулирования работников на уровне региона, гарантирования возможности непрерывного обучения и карьерного роста, создания социально-психологического, инфраструктурного и сервисного комфорта для человека труда, повышения образовательной и трудовой культуры, ценности знаний, профессионализма, целеустремленности, творчества и самоотдачи, сокращения неравенства в оплате труда, общей экономической и социально-культурной дифференциации.

6. Повышение эффективности реализации нацпроекта может быть достигнуто с помощью **улучшения качества государственного управления расходами**¹³⁴:

- повышение прозрачности как в части отчетности о расходовании государственных средств на нацпроект, так и в части процедур, необходимых для получения государственных средств – такие меры могли бы повысить степень исполнения запланированных расходов;

- усиление степени подотчетности: необходимо создание четкого института контроля за реализацией расходов на нацпроект, включающего прозрачные санкции для ответственного лица в случае недостаточной или некачественной реализации;

- для ускорения темпов экономического роста может быть использована мера, обратная увеличению госрасходов, – снижение налогов, что было бы в лучшем случае сравнимо по эффекту с увеличением госрасходов за счет нацпроекта.

Мнения отдельных экспертов по поводу целей и задач, проблем и рисков реализации нацпроекта представлены в *табл. 5.7*. В число экспертов входят представители научного сообщества, специалисты, занимающиеся аналитикой и связанные с непосредственной практикой повышения уровня производительности труда на предприятиях.

Таблица 5.7. **Мнения экспертов о реализации нацпроекта «Производительность труда»**

Эксперты	Мнение о нацпроекте
Иванов О.Б., д.э.н., проф., главный редактор журнала «ЭТАП»	В некоторых случаях целевая функция национального проекта выглядит чрезмерно широко. На наш взгляд, это присуще НП «Производительность труда и поддержка занятости». Во-первых, обеспечение роста производительности труда и поддержка занятости – две достаточно разные по характеру социально-экономические проблемы. Поддержка занятости традиционно ориентируется на создание рабочих мест вообще... В свою очередь рост производительности труда на одних рабочих местах, как показывает исторический опыт, может сопровождаться ликвидацией других. Формально данный НП реализуется путем последовательного включения в него все большего числа регионов страны и расположенных в них предприятий, где организуется системы подготовки и переподготовки кадров. Однако на деле производительность труда – кумулятивный итог взаимодействующих факторов экономического, социального и иного характера. Было бы более правильно рассматривать производительность труда не как отдельный национальный проект, а как синтетический итоговый показатель успешности всего нового транша национальных проектов в целом [Иванов, Бухвальд, 2019].
Бухвальд Е.М., д.э.н., проф., Институт экономики РАН	

¹³⁴ Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы. // сайт «Эксперт РА». URL: <https://www.raexpert.ru/docbank/997/895/a64/c5be6210b1640655beaa838.pdf> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Эксперты	Мнение о нацпроекте
Широв А.А., д.э.н., чл.-корр. РАН, директор ИНП РАН	У роста производительности труда существует два фактора: технологический и организационный. Организационный означает, что через какие-то мероприятия наподобие аутсорсинга или изменения производственных и логистических цепочек можно влиять на производительность труда. Но радикально повысить эффективность использования труда можно только за счет изменения производственных технологий. Организационный компонент сам по себе неспособен дать сопоставимый эффект, но игнорировать существование этого фактора тоже неправильно. Если мы посмотрим, как государство пытается влиять на эти два направления повышения производительности труда, в соответствующем нацпроекте как раз описаны действия именно организационного характера. Проблема в том, что нормально функционирующий и не переживающий серьезных трудностей финансового характера крупный российский бизнес этот организационный компонент уже практически полностью исчерпал. То есть все лишние люди в той или иной степени уже перераспределены, какие-то неэффективные дивизионы закрыты¹³⁵.
Симачев Ю.В., к.э.н., профессор, директор по экономической политике НИУ ВШЭ	Привлечение регионов к нацпроекту можно приветствовать, но ресурсы региональной власти по переобучению работников ограничены. Особенно это касается регионов, получающих субсидии из федерального центра, а таких большинство. Кроме того, в секторах как раз с самой низкой производительностью труда имеется немало «зомби-фирм», у которых вообще нет денег на развитие. И с ними непонятно, что делать, ведь за ними тоже стоят люди. Инвестиции в образовательные учреждения – вещь правильная, однако важно, чтобы они шли в нужных направлениях, чтобы запрос со стороны компаний на специалистов нужного профиля учитывался в высших и средних учебных заведениях. В этом нацпроекте сделана ставка на организационные новации. Это хорошо. Но если сама компания не подумалась до необходимости изменений в сфере производительности труда, то, скорее всего, могут быть проблемы с качеством корпоративного управления. Есть и более глубокие проблемы, связанные с мотивацией руководства к изменениям или с наличием у компании социальных обязательств¹³⁶.
Порочкин Д.Б., Общественный уполномоченный по вопросам охраны труда при уполномоченном по защите прав предпринимателей в г. Москве	Резервы для того, чтобы поднять производительность труда, есть, но потребуются задействовать механизмы, не совсем привычные для российской системы менеджмента: цифровизация, усовершенствование производственных процессов, сбыта и логистики, массовое переобучение. Это все то, что давно внедряют на Западе и развивают там компании в своих корпоративных культурах. У нас же на это не хватает бюджетов ни региональных, ни у самих предприятий. Но в первую очередь необходимо, чтобы государство и владельцы бизнеса инвестировали в персонал, начиная с его здоровья и квалификации, заканчивая социально-психологической обстановкой в коллективе. Кризис – лучшее время для анализа и корректировки бизнес-процессов и роста производительности труда¹³⁷.

¹³⁵ «Рост оплаты труда происходит, когда повышается его сложность» // сайт «Эксперт». URL: <https://expert.ru/expert/2021/47/rost-oplaty-truda-proiskhodit-kogda-povyshayetsya-yego-slozhnost/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹³⁶ Сайт «Газета.ru». URL: <https://www.gazeta.ru/business/2021/02/08/13471550.shtml> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹³⁷ Там же.

Эксперты	Мнение о нацпроекте
Колесников А.В., д.э.н., проф., ФГБНУ ФНЦ ВНИИЭСХ	Объем затрат на исследования и разработки в АПК недостаточен для того, чтобы повысить производительность в разы – до показателей, заявленных в национальном проекте. Здесь необходимо уделять первостепенное внимание процессам инновационной и инвестиционной активности. Следует понимать, что инновационная продукция имеет более высокую добавленную стоимость, более высокую рентабельность, востребована на внешних рынках, то есть является экспортоориентированной. Производство валовой продукции на одного работника при этом растет, а трудоемкость производства снижается. Мероприятия же, представленные в проекте «Производительность труда», напрямую с реальным сектором экономики и с технологиями, с производством продукции с высокой добавленной стоимостью не связаны. В подобных программах необходимо прописывать конкретные мероприятия, связанные с развитием реального сектора экономики. И в первую очередь в области инноваций и инвестиций. Важно увеличивать количество внедренных сервисов, создавать цифровую экономическую систему ¹³⁸ .
Алексей Калачев, эксперт-аналитик АО «ФИНАМ»	Повысить производительность можно либо сократив занятость, либо наращивая объемы выпуска продукции. Поддерживая низкую безработицу, трудно обеспечить рост производительности в несырьевых отраслях хотя бы потому, что бессмысленно производить большее количества товаров, не имея возможности их продать. Речь о базовых несырьевых отраслях именно потому, что в сырьевых и так все неплохо. Там задействовано меньшее число трудовых ресурсов, добыча и экспорт растут, и экспортные цены тоже. Рассуждения о прорывном развитии пока еще остаются риторическими. Особенных прорывов не запланировано ни в бюджетных ориентирах, ни в прогнозах роста ВВП, ни в планах роста производительности труда. В «Сценарных условиях прогноза социально-экономического развития на 2019–2024 годы» Министерства экономического развития заложены темпы роста ВВП менее 3% до 2021 года и свыше (но не сильно) 3%, начиная с 2021 года. Предполагается, что начало масштабного финансирования нацпроектов должно с 2021 года подстегнуть инвестиционный спрос, а за ним и всю экономику. Но резвость подстегнутой экономики при этом оценивается достаточно консервативно ¹³⁹ .
Эпштейн Д.Б., д.э.н., проф., главный научный сотрудник, ФГБУН «Санкт-Петербургский федеральный исследовательский центр РАН»	Основополагающий для развития экономики национальный проект № 7 «Производительность труда и поддержка занятости» ставит нереальную цель ежегодного роста производительности 5%. Он должен охватить «не менее 10 тыс. средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики». Непонятно, какую долю продукции, числа занятых, долю ОПФ они охватывают, много это или мало. Предлагаемый метод стимулирования в виде «налоговых послаблений» не решает задачу дефицита финансовых ресурсов и дорогих кредитов при низкой рентабельности большинства предприятий обрабатывающих отраслей и сельского хозяйства [Эпштейн, 2023].

¹³⁸ Сколько продукции на работника за час. Динамика производительности труда в российском АПК. // сайт «Агроинвестор» URL: <https://www.agroinvestor.ru/analytics/article/38001-skolko-produktsii-na-rabotnika-za-chas-dinamika-proizvoditelnosti-truda-v-rossiyskom-apk/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

¹³⁹ Еще один нацпроект оказался под вопросом. // сайт «Независимая газета» URL: https://www.ng.ru/economics/2019-04-15/4_7557_project.html (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Некоторые исследователи, затрудняющиеся с выделением влияния реализации отдельных нацпроектов на социально-экономическое развитие страны, обосновывают совместный эффект реализации всех нацпроектов, заключающийся в ускорении экономического роста России с 2019 г. [Баранов, Гореев, 2019]. Стоит также учесть, что на реализацию конкретного нацпроекта влияют результаты выполнения других нацпроектов [Комаров, Акимова, Москвитина, Волошинская, 2020].

5.4. Основные выводы

Поддержка и стимулирование роста производительности труда в стране продолжается в условиях сложной геополитической обстановки и усиления санкций. В конце 2022 года правительство продолжило совершенствовать условия для инвесторов и снижать нагрузку на них, смягчая последствия внешних санкций. Была расширена программа поддержки крупных проектов в приоритетных отраслях – помимо снижения доли собственных ресурсов для их реализации (с 20 до 15%) увеличен общий объем выделяемых на эти цели средств по профильным заявкам с 300 до 500 млрд рублей. Появилась возможность запускать новый инвестиционный цикл на базе уже действующих компаний – без образования дополнительных юридических лиц.

Проблематика повышения производительности труда затрагивает вероятность возникновения новых акцентов в государственной социально-экономической политике. Некоторые исследователи предлагают разработку государственной политики по повышению данного показателя, т.к. производительность труда взаимосвязана с заработной платой работников, состоянием основных фондов и другими факторами [Соколова, 2019]. Высказывается мнение, что методика «бережливого производства», акцент на которой сделан в нацпроекте, эффективна при наличии путей достижения преимущества только за счет внедрения в производство новых технологий. В настоящее время в стране возможности роста за счет модернизации оборудования не исчерпаны.

Можно отметить, что за время реализации национального проекта была выявлена серьезная заинтересованность со стороны бизнес-сообщества в тех мерах, которые предпринимались государством для достижения ускоренного роста производительности труда: это меры государственной поддержки, программы льготного заемного финансирования, популяризация рабочих профессий и создание новых рабочих мест, программы субсидирования и промышленной ипотеки.

Востребованность мероприятий, осуществляемых в процессе реализации национального проекта, со временем повышается, что приводит к росту количества участников и к необходимости расширения сети региональных центров компетенций. Развитие национального проекта, продление срока его действия до 2030 года и расширение перечня отраслей, предприятия которых могут принять в нем участие, обуславливают открытие более перспективных путей развития для страны и ее регионов. Новые возможности для организаций жилищно-коммунальной сферы, туризма, санаторно-курортного отдыха и здравоохранения позволят увеличить число потенциальных участников нацпроекта; развитие движения рационализаторов приведет к появлению нового ресурса для укрепления технологического суверенитета России.

Усугубление санкционной политики по отношению к России имеет определенные риски снижения темпов роста производительности труда. Это связано с серьезной импортной зависимостью от государств, поддержавших санкции. Российская Федерация до 2022 года была включена в мировые цепочки добавленной стоимости в качестве экспортера сырья и продуктов с низкой добавленной стоимостью и импортера высокотехнологичной продукции, в том числе станков, оборудования и другой техники. В условиях прекращения сотрудничества с западными торговыми партнерами и снижения объемов импорта рост производительности труда путем ускорения темпов модернизации и автоматизации производства в краткосрочном периоде может быть затруднен.

Мониторинг реализации национального проекта, изучение мнений узких специалистов и ученых позволили выделить риски и проблемы, препятствующие успешному достижению поставленной цели (табл. 5.8).

Таблица 5.8. **Риски и проблемы реализации нацпроекта «Производительность труда»**

Сохранившиеся с 2019 г.	Новые с 2022–2023 гг.
• Отсутствие в НП ключевого показателя, объективно показывающего рост производительности труда; • акцентирование внимания только на организационных моментах достижения целевого показателя; • концентрация основных управленческих и финансовых потоков на верхних уровнях власти; • низкий уровень финансирования для реализации поставленных задач; • запаздывание появления необходимой для оценки реализации нацпроекта информации.	• Риск ухудшения обеспеченности промышленности квалифицированными кадрами вследствие переезда некоторых рабочих, специалистов за рубеж и частичной мобилизации населения РФ в период проведения специальной военной операции; • усиление финансирования и управленческого внимания на узких отраслях промышленности, наиболее пострадавших от санкций, направленное на импортозамещение; • риск снижения темпов строительства и отсрочек запуска новых проектов в строительной отрасли вследствие роста себестоимости строительства жилья за счет увеличения цен на стройматериалы, оборудование и т.п.
Источник: составлено авторами.	

Следует высоко оценить возможности итогового достижения поставленных в национальном проекте целевых индикаторов, так как за все время его реализации фактические показатели в основном достигали плановые значения или превышали их. Но стоит отметить отсутствие прямой связи между достижением показателей нацпроекта и наращиванием производительности труда, т.к. максимальный достигнутый за период с 2008 г. годовой прирост индекса производительности труда в России в составляет 3,8% (в 2012 г.) при минимальном плановом уровне 5%.

Взаимосвязь между всеми национальными проектами приводит к появлению определенной вероятности невыполнения одного нацпроекта из-за недостижения целевого показателя другого нацпроекта. Системное рассмотрение всех национальных проектов и учет их взаимного влияния позволили бы предусмотреть подобные риски и снизить их остроту.

6. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МАЛОЕ И СРЕДНЕЕ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВО И ПОДДЕРЖКА ИНДИВИДУАЛЬНОЙ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ИНИЦИАТИВЫ»

6.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Предпринимательство выступает значимым фактором развития отдельных регионов и России в целом. Его воздействие на социально-экономическое развитие проявляется в воздействии на диверсификацию структуры экономики и повышение ее эффективности, в совершенствовании конкурентной среды экономики регионов, в совершенствовании инфраструктуры, в налаживании межрегиональных и муниципальных связей, в удовлетворении локального потребительского спроса и других аспектах.

По данным Национального агентства финансовых исследований (НАФИ), роль малого и среднего предпринимательства (МСП) как «очень существенную» в развитии российской экономики характеризуют 74% российских предпринимателей¹⁴⁰. Результаты исследований Левада-центра о вкладе деятельности предпринимателей в социально-экономическое развитие территорий свидетельствуют о том, что он, в первую очередь, заключается в создании рабочих мест (68% опрошенных), отчислении налогов в бюджет (42%) и в развитии национальной и региональной экономики (такой позиции придерживается каждый десятый опрошенный)¹⁴¹.

Вместе с тем существуют и проблемы. В рамках реализации Стратегии развития малого и среднего предпринимательства предполагается увеличение доли МСП в валовом внутреннем продукте РФ с 20 до 40% к 2030

¹⁴⁰ 1001 мнение российских бизнес-лидеров: 2-я волна исследования PWC и НАФИ. URL: <https://nafi.ru/analytics/1001-mnenie-rossiyskikh-biznes-liderov-2-ya-volna-issledovaniya-pwc-i-nafi/> (дата обращения: 03.10.2023).

¹⁴¹ Как заниматься бизнесом в России. URL: <https://www.levada.ru/cp/wp-content/uploads/2020/03/Otchet-Kak-Delat-Biznes-2020-1.pdf> (дата обращения: 03.10.2023).

году, в то время как, например, в США малое и среднее предпринимательство уже обеспечивает производство около 40% валового продукта. Кроме того, в нашей стране незначительна (не более 10%) доля инновационных предприятий, тогда как в передовых государствах она достигает 70%. Наряду с этим происходит трансформация отраслевой структуры, что проявляется в уменьшении в 2018 г. по сравнению с 1998 г. доли промышленных организаций (с 16 до 10%), строительных компаний (с 16 до 13%) и в сокращении доли занятых в материальном производстве. Помимо структурных наблюдаются и количественные изменения, которые выражаются в увеличении числа ликвидированных организаций по стране за период 2010–2022 гг. в 3,3 раза (с 1 928 318 до 8 203 518 ед., при этом число созданных – сократилось на 13,6%: с 3 183 403 до 2 750 204 ед.), в Северо-Западном федеральном округе – в увеличении с 226 248 ед. до 1 141 394 ед. и в Вологодской области – с 12 627 ед. до 63 707 ед., в 4,05 раза¹⁴².

В целом следует отметить, что введение Западом санкций в отношении предпринимательства сопровождалось как ликвидацией организаций, сокращением их работников, так и ухудшением показателей деятельности. Преодоление обозначенных проблем связывается с улучшением условий ведения предпринимательской деятельности, расширением доступа к финансовым ресурсам, развитием сельского предпринимательства и популяризацией предпринимательской деятельности, что закреплено в национальном проекте, посвященном решению вопросов малого и среднего предпринимательства и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы¹⁴³.

Обозначенный национальный проект – стратегическая инициатива, нацеленная на обеспечение гибкости экономики и на улучшение качества жизни населения. В рамках повышения гибкости экономики значимым становится обеспечение «технологического рывка», направленного на реализацию проектов в различных сферах (агросектор, электротранспорт, атомная энергетика). Решение социальных задач связано не только со сбережением населения и сохранением здоровья, но и реализацией накопленного потенциала¹⁴⁴. Первый и второй тип инициатив взаимосвя-

¹⁴² Статистика по государственной регистрации. URL: https://www.nalog.gov.ru/rn77/related_activities/statistics_and_analytics/regstats/ (дата обращения: 09.06.23).

¹⁴³ Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» // Консультант. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_319208/ (дата обращения: 09.06.23).

¹⁴⁴ Перечень инициатив социально-экономического развития до 2030 года. URL: <http://government.ru/news/43451/> (дата обращения: 11.09.2023).

заны и взаимообусловлены, влияют на реализацию друг друга. Например, достижение социальных целей сопряжено с использованием человеческого потенциала для воплощения проектов в разных сферах, выполнения технологических задач.

Наряду с другими стратегическими инициативами национальный проект является инструментом достижения цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», зафиксированной Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (рис. 6.1).

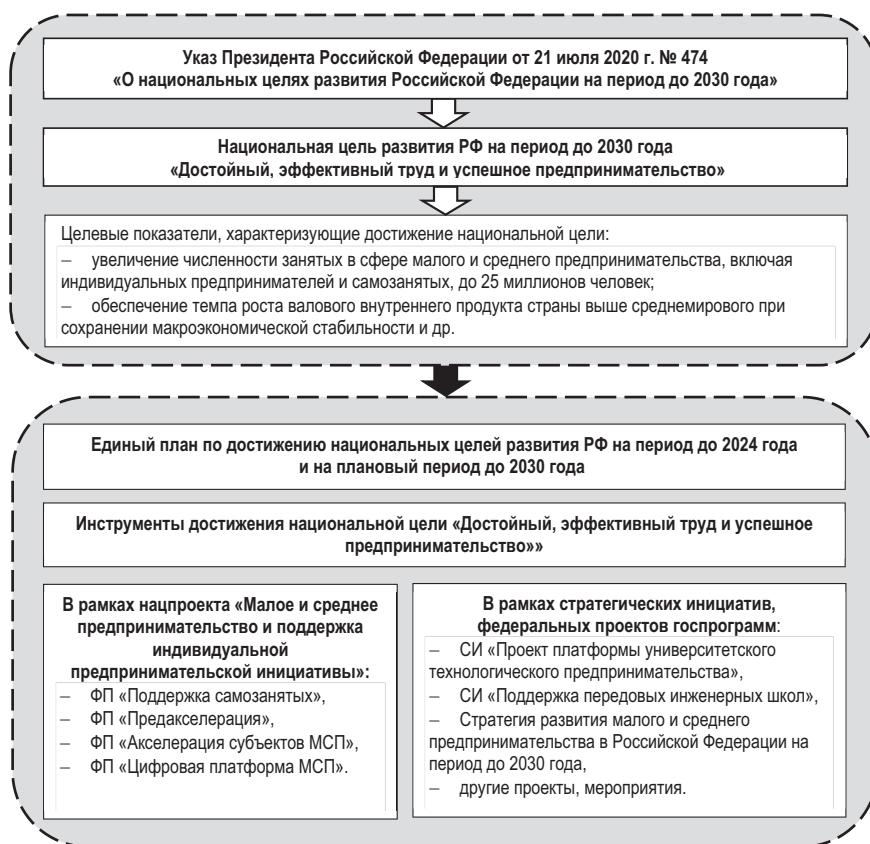


Рис. 6.1. Место нацпроекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» в достижении национальной цели развития РФ до 2030 года «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»

Обозначения: ФП – федеральный проект, СИ – стратегическая инициатива.

Источник: составлено авторами.

Реализация нацпроекта может оказать косвенное позитивное влияние и на достижение других национальных целей, таких как «Возможности для самореализации и развития талантов», «Цифровая трансформация» и др. Это приводит к необходимости более углубленных исследований в отношении факторов, влияющих на предпринимательство, и рисков реализации нацпроекта.

6.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

Ключевые показатели реализации национального проекта за 2019–2022 гг. представлены ниже в таблице 6.1.

В целом по большинству показателей наблюдается выполнение, а в некоторых случаях перевыполнение плана (за исключением ежегодного роста выручки, приходящейся на один субъект малого и среднего предпринимательства, а также численности работников в расчете на один субъект малого и среднего предпринимательства).

В качестве положительных трендов можно отметить в первую очередь те, которые связаны с усилением государственной поддержки, причем это касалось и всех предпринимателей как таковых, и начинающих предпринимателей:

↑ в 2022 году увеличился на 47,4% (1307,9 млрд руб. против 887,20 млрд руб.) объем консолидированной финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства;

↑ увеличилось на 104,4% (15,94 тыс. ед. против 7,80 тыс. ед.) по сравнению с запланированным уровнем количество начинающих предпринимателей, получивших финансовую поддержку;

↑ возрос на 67,1% (7,02 трлн. руб. против 4,20 трлн. руб.) по отношению к плановому уровню объем закупок крупнейших заказчиков, определяемых Правительством Российской Федерации, у субъектов малого и среднего предпринимательства.

Положительные изменения, которые касались предоставления государственной помощи, привели к увеличению вовлеченности населения в малое и среднее предпринимательство. Наряду с обозначенными предпосылками, рост вовлеченности населения в самозанятость может быть

также обусловлен изменениями во внешней среде, например усилением после 2022 г. экономических санкций, разрывом логистических цепочек¹⁴⁵:

↑ в 2022 году увеличилось в 2,6 раза (6,56 млн чел. против 1,8 млн чел.) по сравнению с запланированным количество самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус и применяющих специальный налоговый режим «налог на профессиональный доход» (НПД);

↑ возросла на 26,3% (28,17 млн чел. против 22,31 млн чел.) численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей.

Помимо этого, расширение цифровизации различных сфер деятельности привело к росту востребованности специалистов определенных квалификаций. Усиливали подобные «эффекты» увеличение распространности различных цифровых сервисов, создание и совершенствование цифровых платформ, которые выступают инструментами кооперации и координации:

↑ в 2022 году возросло на 110% (21 ед. против 10 ед.) количество сервисов, реализованных в рамках цифровой платформы;

↑ увеличилась на 21,4% (81,4% против 60,0%) по сравнению с запланированной удовлетворенность пользователей, получивших услуги и сервисы на цифровой платформе.

Несмотря на положительные изменения, отметим и отрицательные, выявленные с опорой на расширенный вариант данных, приведенных в табл. Г.1 приложения Г, учитывая относительные значения показателей:

↓ в 2022 году сократилась по сравнению с плановой численность работников в расчете на один субъект малого и среднего предпринимательства;

↓ снизился по сравнению с плановым ежегодный рост выручки, приходящейся на один субъект малого и среднего предпринимательства.

Тем не менее существуют и факторы, которые препятствуют развитию предпринимательства: например, обострение внешнеэкономической ситуации, действие пандемийных ограничений и др. Ниже представлены статистические данные, характеризующие динамику развития сектора малого и среднего предпринимательства в период 2010–2023 гг. (рис. 6.2).

¹⁴⁵ Самозанятость – тренд 2022 года. Почему работники ушли во фриланс и не хотят возвращаться. URL: <https://www.klerk.ru/blogs/rocketwork/530676/> (дата обращения: 07.10.2023).

Таблица 6.1. Основные результаты реализации национального проекта в 2019–2022 гг.

№ п/п	Показатель	Базовый	2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
			П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.
1.	Количество начинающих предпринимателей, получающих финансовую поддержку, тыс. ед.	6,00	0,0	-	-	6,0	-	-	7,0	44,01	+ 528,71	7,80	15,94	+ 104,36
2.	Количество самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» (НПД), накопленным итогом, млн чел.	0,30	0,3	-	-	1,2	-	-	1,6	3,86	+ 141,25	1,80	6,56	+ 264,44
3.	Объем закупок крупнейших заказчиков, определяемых Правительством Российской Федерации, у субъектов МСП, трлн. руб.	3,70	3,7	-	-	3,4	3,91	+ 15,0	3,8	4,38	+ 15,26	4,20	7,02	+ 67,14
4.	Объем консолидированной финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, млрд руб.	767,50	767,5	-	-	880,0	1446,8	+ 64,4	881,9	1582,6	+ 79,45	887,20	1307,9	+ 47,42
5.	Количество сервисов, реализованных в рамках Цифровой платформы, накопленным итогом, ед.	5,00	0,0	-	-	0,0	-	-	5,0	5,00	-	10,00	21,00	+ 110,0
6.	Удовлетворенность пользователей, получивших услуги и сервисы на Цифровой платформе, %	50,00	0,0	-	-	0,0	-	-	50,0	32,00	- 18,00	60,00	81,43	+ 21,43
7.	Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, млн чел.	22,20	22,2	22,7	+ 2,25	21,2	22,95	+ 8,46	21,97	25,54	+ 16,25	22,31	28,17	+ 26,27

Источники: сайт ЕМИСС. URL: www.fedstat.ru (дата обращения: 20.05.2023); Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru> (дата обращения: 20.05.2023).

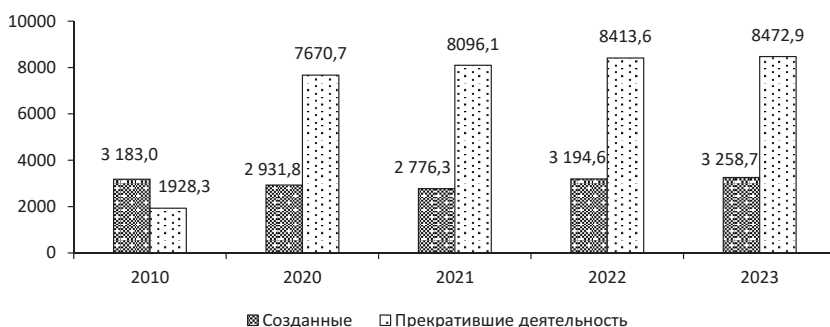


Рис. 6.2. Демография субъектов МСБ в России в 2010–2023 гг.

Источник: Единый реестр субъектов МСП // ФНС. URL: <https://rmsp-pp.nalog.ru> (дата обращения: 25.03.22).

Отметим тренд на увеличение количества предприятий, прекративших свою деятельность в рассматриваемый период, в 4,4 раза (с 1 928,3 до 8 472,9 ед.), что обусловлено отчасти и обострением внешнеполитической обстановки. Хотя с 2021 года число созданных предприятий растет, однако это не позволяет принципиальным образом изменить сложившуюся ситуацию.

Социально-экономическое положение предпринимателей определяется не только действием факторов внешней среды. Во многом успешность их деятельности зависит от возможностей получения поддержки (рис. 6.3, табл. 6.2).

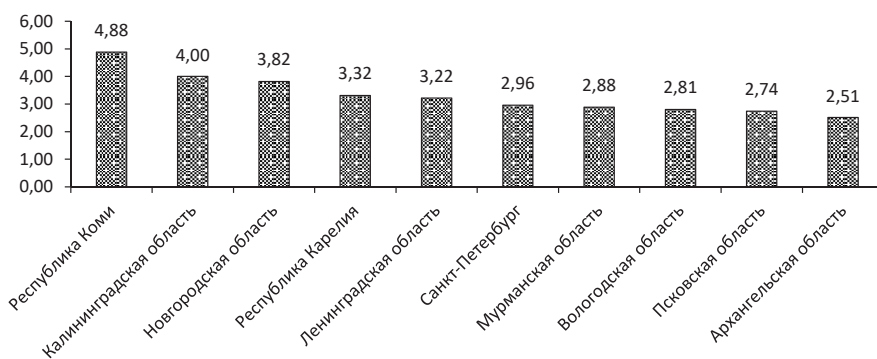


Рис. 6.3. Количество получателей финансовой помощи среди начинающих предпринимателей в разрезе субъектов СЗФО в 2021 г., ед. на 10 тыс. населения

Источник: Количество вновь созданных субъектов малого и среднего предпринимательства // ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61172> (дата обращения: 20.03.23).

Начиная с 2020 года происходит увеличение количества предпринимателей и самозанятых, получающих поддержку, как на уровне страны, так и в разрезе регионов СЗФО. По состоянию на май 2023 г. в целом по стране и СЗФО значение показателя увеличилось соответственно в 1,4 раза (с 1 762 028 до 2 542 988 ед.) и в 1,5 раза (со 179 670 до 262 093 ед.; табл. 6.2). Общероссийская тенденция сохраняется и в регионах округа, в которых наблюдается значительный рост численности самозанятых, получающих поддержку. Аналогичная ситуация и в целом по стране: количество самозанятых – получателей поддержки увеличилось за исследуемый период в 7 раз.

Таблица 6.2. Количество предпринимателей – получателей поддержки на федеральном и региональном уровне в 2020 – мае 2023 гг., ед.

Территория	2020 г.		2021 г.		2022 г.		Май 2023 г.	
	Всего	в т. ч. самозанятые	Всего	в т. ч. самозанятые	Всего	в т. ч. самозанятые	Всего	в т. ч. самозанятые
РФ	1762028	15443	2105578	41312	2469174	91011	2542988	107355
СЗФО	179670	164	214638	1766	254031	5554	262093	7196
Республика Карелия	7757	5	9012	175	10534	458	11096	605
Республика Коми	10766	5	12406	173	14251	401	14447	448
Архангельская область	12640	17	14841	183	17020	640	17586	844
Вологодская область	15180	11	17070	118	19363	322	19756	449
Калининградская область	15329	13	17495	200	20549	658	21294	815
Ленинградская область	23137	54	29962	489	38392	1359	41042	1730
Мурманская область	7849	4	8885	29	10345	119	10605	145
Новгородская область	7409	8	8659	83	10493	559	11033	840
Псковская область	8246	2	9250	128	10452	389	10822	537
г. Санкт-Петербург	70680	41	86597	163	102371	596	104157	713
Ненецкий автономный округ	877	4	1035	25	1182	59	1250	77
Источник: Единый реестр субъектов МСП получателей поддержки // ФНС. URL: https://rmsp-pp.nalog.ru/statistics-report.html (дата обращения: 20.03.23).								

Поддержку, предоставляемую на федеральном уровне не только самозанятым, но и начинающим предпринимателям, в 2021 году получили 44 тыс. начинающих предпринимателей, однако в 2022 году их количе-

ство сократилось до 16 тысяч¹⁴⁶. Помимо этого, следует отметить концентрацию получателей поддержки в Санкт-Петербурге и Ленинградской области.

На протяжении всего рассматриваемого периода в целом по стране растет численность самозанятых, приближаясь к показателю 10% от численности рабочей силы. В разрезе регионов СЗФО наибольшее количество самозанятых сконцентрировано в Санкт-Петербурге, Ленинградской, Калининградской и Вологодской областях (табл. 6.3).

Таблица 6.3. **Численность физических лиц, применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» (самозанятых)**

Территория	2020 г.	2021 г.	2022 г.	Апрель 2023 г.
РФ	1603638	3862114	6561475	7425071
СЗФО	160601	430462	696829	787406
Республика Карелия	3683	12471	20993	23894
Республика Коми	3416	12025	19804	22369
Архангельская область	4011	13494	23197	26810
Вологодская область	4414	15619	29392	33778
Калининградская область	8926	27654	46034	53053
Ленинградская область	19810	45793	72266	80864
Мурманская область	3738	12342	19828	22133
Новгородская область	2607	9633	17913	20917
Псковская область	2757	9528	17022	19575
г. Санкт-Петербург	107239	271903	430380	484013
Источник: Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства // ФНС. URL: https://rmsp.nalog.ru/statistics2.html (дата обращения: 20.03.2023).				

С середины 2022 года наблюдается снижение средней выручки субъектов малого и среднего предпринимательства, обусловленное началом СВО и последовавшими за ней экономическими санкциями со стороны стран коллективного Запада, которые ограничили доступ российских компаний к ряду рынков сбыта и товаров и негативно сказались на издержках производства (табл. 6.4; рис. 6.4). Средняя численность работников, приходящаяся на один субъект малого и среднего предпринимательства, в регионах СЗФО в целом сопоставима с общероссийским уровнем.

Наибольшее значение показателя наблюдается в Санкт-Петербурге, Псковской и Вологодской областях, наименьшее – в Ленинградской и Мурманской областях и Республике Карелия (табл. 6.4; рис. 6.4).

¹⁴⁶ Количество вновь созданных субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61172> (дата обращения: 07.06.23).

Таблица 6.4. Показатели развития субъектов МСП в 2022–2023 гг.

Показатель	2022 г.			2023 г.	
	Январь	Июль	Декабрь	Январь	Апрель
Ежегодный рост выручки в расчете на один субъект МСП – юр. лицо, %	126,47	94,7	91,88	98,56	94,38
Численность работников в расчете на один субъект МСП	3,02	3,25	3,17	3,13	2,99

Источники: Ежегодный рост выручки в расчете на 1 субъекта малого и среднего предпринимательства – юридическое лицо. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61302> (дата обращения: 07.06.23); Численность работников в расчете на один субъект МСП. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61285> (дата обращения: 25.03.23).

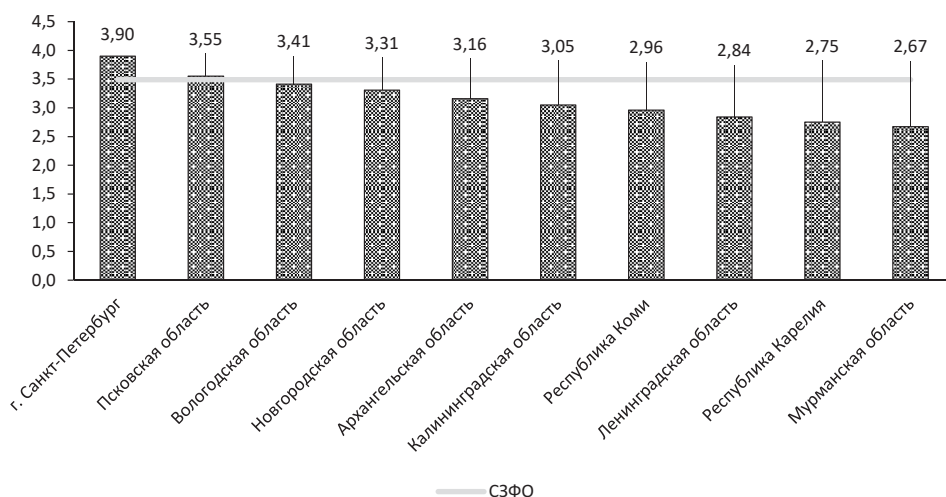


Рис. 6.4. Численность работников в расчете на один субъект МСП в разрезе регионов СЗФО, 2022 год*

* Данные на конец года, ранжировано по убыванию.

Источник: Численность работников в расчете на один субъект МСП // ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61285> (дата обращения: 07.06.23).

Количество занятых в малом и среднем предпринимательстве составило в 2021 году более 20% численности рабочей силы в стране, при этом по сравнению с предыдущим годом значение показателя снизилось, что отчасти стало следствием пандемийных ограничений. Наибольшее количество трудящихся в секторе МСП среди регионов СЗФО было выявлено в Санкт-Петербурге, Ленинградской, Калининградской и Вологодской областях (табл. 6.5).

Таблица 6.5. Численность работников субъектов МСП, тыс. чел.

Территория	2019 г.				2020 г.				2021 г.			
	Микро	Малые	Средние	Всего	Микро	Малые	Средние	Всего	Микро	Малые	Средние	Всего
РФ	5362,9	11340,5	1388,6	18092,0	5862,9	11074,3	1668,6	18605,8	5262,3	10652,4	1599,7	17514,4
СЗФО	696,3	1385,2	155,8	2237,4	799,4	1470,0	198,7	2468,1	754,9	1432,2	184,0	2371,1
Республика Карелия	25,0	48,0	4,3	77,2	22,2	43,8	5,2	71,1	22,5	43,3	4,3	70,1
Республика Коми	26,0	54,3	7,5	87,8	22,9	47,5	7,0	77,4	19,2	40,4	8,9	68,5
Архангельская область	29,8	72,2	10,0	112,0	28,2	61,6	12,0	101,8	29,7	63,1	11,3	104,1
Вологодская область	44,2	97,3	11,3	152,8	46,1	91,0	14,7	151,7	39,0	82,4	15,2	136,6
Калининградская область	73,9	128,1	5,9	207,9	56,9	103,9	9,4	170,2	45,8	90,7	7,9	144,4
Ленинградская область	70,4	132,1	18,4	220,9	53,8	110,6	25,0	189,4	69,4	127,0	25,5	221,9
Мурманская область	19,0	39,1	5,3	63,3	19,7	37,7	6,4	63,8	19,3	34,3	7,8	61,4
Новгородская область	12,0	32,9	5,7	50,7	18,4	41,7	5,1	65,2	10,2	32,5	5,5	48,3
Псковская область	27,0	55,4	6,1	88,6	21,6	45,2	6,3	73,0	19,3	42,5	7,3	69,1
г. Санкт-Петербург	369,1	725,9	81,3	1176,2	509,7	887,2	107,7	1504,5	480,4	876,0	90,2	1446,6

Источник: Малое и среднее предпринимательство в России 2022 // Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/210/document/13223> (дата обращения: 07.06.23).

Объем финансовой помощи субъектам МСП достиг наибольшего значения в 2021 году, что обусловлено событиями пандемии. За четыре месяца 2023 года помощь составила чуть менее 500 млрд рублей (рис. 6.5).

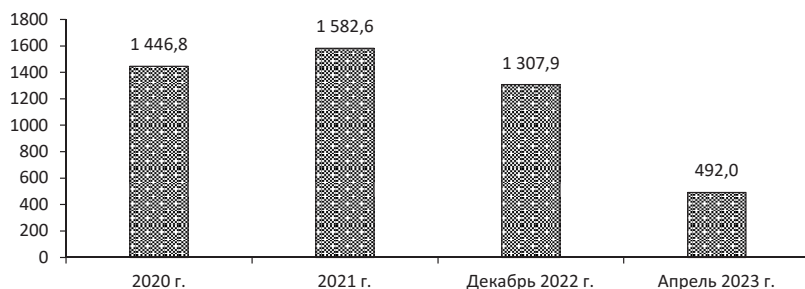


Рис. 6.5. Объем консолидированной финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, млрд рублей

Источник: Объем консолидированной финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства // ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61520> (дата обращения: 07.06.23).

Положительной можно назвать тенденцию увеличения количества сервисов, реализация которых в итоге приведет к созданию единой цифровой экосистемы, содержащей актуальную информацию обо всех мерах и институтах поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства и позволяющей получать их в дистанционном формате (рис. 6.6).

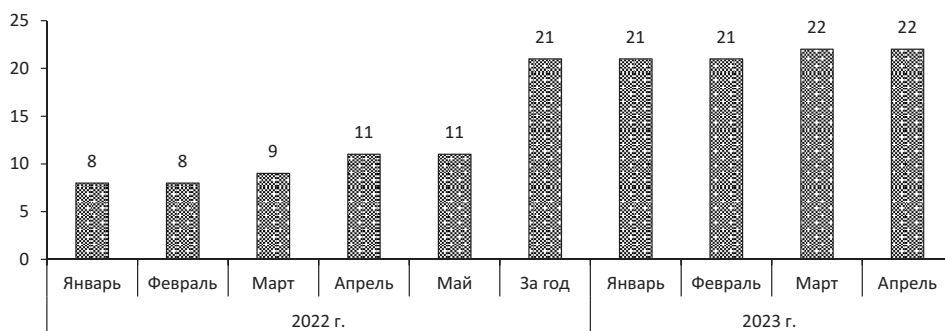


Рис. 6.6. Количество сервисов, реализованных в рамках цифровой платформы

Источник: Количество сервисов, реализованных в рамках цифровой платформы. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61287> (дата обращения 07.06.23).

В значительной степени увеличится и количество сервисов и услуг, которые будут предоставляться на цифровой платформе. При сохранении имеющейся тенденции значение показателя будет превосходить уровень 2021 года. Подобные изменения могут сказаться на спросе на услуги, а также на оценках удовлетворенности ими. Полученные данные свидетельствуют о росте в 2022 г. удовлетворенности пользователей услугами (табл. 6.6).

Таблица 6.6. Показатели развития цифровых платформ и сервисов в 2021–2023 гг.

Показатель	2021 г.	2022 г.	2023 г.			
			Январь	Февраль	Март	Апрель
Количество полученных в рамках цифровой платформы услуг и сервисов, тыс. ед.	50	206,93	26,47	53,99	85,09	104,86
Удовлетворенность пользователей, получивших услуги и сервисы на цифровой платформе, %	32	81,43	86,54	85,22	81,41	81,16
Источники: Количество полученных в рамках цифровой платформы услуг и сервисов // ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/61289 (дата обращения 07.06.23); Удовлетворенность пользователей, получивших услуги и сервисы на цифровой платформе // ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/indicator/61290 (дата обращения 07.06.23).						

Результаты реализации рассматриваемого национального проекта во многом связывают с его финансовым обеспечением, в рамках которого возникает ряд проблем, которые обусловлены неравномерным характером данного процесса. Это проявляется в том, что, например, за первое полугодие 2019 г. на исполнение нацпроекта была направлена только треть расходов, за девять месяцев – чуть более половины объема всего финансирования, в то время как основная часть была израсходована только к концу года¹⁴⁷. Подобный тренд на неравномерное расходование средств на реализацию проекта сохранялся и в 2020 г. Кроме того, уровень его финансирования был снижен, тогда как затраты в целом на нацпроекты в 2020 году увеличены на треть (табл. 6.7).

¹⁴⁷ Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 20.05.2023).

Таблица 6.7. Объем финансового обеспечения нацпроекта на 2019–2022 гг.

Нацпроект	Запланировано на 2019 г., млн руб.	За 6 мес. 2019 г., %	За 9 мес. 2019 г., %	За 12 мес. 2019 г., %
Малое и среднее предпринимательство	60,6	36,6	55,7	93,1
Итого	1723,0	32,4	52,1	91,4
Нацпроект	Запланировано на 2019 г., млн руб.	Запланировано на 2020 г., млн руб.	Изменение расходов, %	За 4 мес. 2020 г., %
Малое и среднее предпринимательство	60,6	53,9	-11	21,0
Итого	1723,0	2278	+32	24,7
Нацпроект	2020 г., млрд руб.	2021 г., млрд руб.	2022 г., млрд руб.	2020 г., млрд руб. (изм.)
Малое и среднее предпринимательство	49,9	47,5	87,9	44,91 (-10%)
Итого	1999,0	2219,0	2688,0	1824,3
Источник: Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 20.05.2023).				

К тому же следует добавить, что еще в начале периода кризисных явлений поднимался вопрос о сокращении финансирования нацпроектов в целом, однако для существенной их части финансирование в 2020–2021 гг. было сохранено. В некоторой мере это связывают с переходом к активным заимствованиям в условиях снижения процентных ставок. В частности, с 2021 года в условиях льготного кредитования процентная ставка сократилась с 8,5 до 7% годовых. Наряду с количественными изменениями, произошли и качественные. Например, стали появляться новые финансовые инструменты, такие как краудинвестинг и факторинг, получила распространение и комплексная финансово-гарантийная поддержка.

Большинство отдельных мероприятий были реализованы и большинство из значений показателей достигнуты (за исключением двух показателей, по которым в 2022 г. выявлены более низкие значения по сравнению с запланированными). Среди таких показателей, по которым выявлены отрицательные тренды, – сокращение численности работников, приходящейся на один субъект малого и среднего предпринимательства, а также сокращение ежегодного роста выручки, отнесенной на один субъект МСП. Эти тренды во многом обусловлены тем, что в постпандемийный и санкционный период количество созданных организаций превышало количество ликвидированных. Помимо этого, происходило сокращение количества получателей

финансовой поддержки и наблюдалось их неравномерное распределение по регионам. На финансовое обеспечение данного национального проекта в 2019–2024 гг. было выделено только 2% от общей суммы, приходящейся на все национальные проекты, что косвенно может свидетельствовать о невысоком приоритете этого направления¹⁴⁸. Наличие проблем в его реализации и прогнозирование возможных рисков связаны с созданием стимулов для формального достижения критериев исполнения проектов, сокращением финансирования на реализацию данного проекта, невысоким уровнем и неравномерностью исполнения расходов в рамках года.

Вологодская область

В 2023 году по сравнению с 2022 годом прогнозировался рост объемов финансирования на реализацию национальных проектов в целом на 35,7%¹⁴⁹. В Вологодской области, занимавшей в 2022 году 16 место среди других регионов по степени исполнения национальных проектов, реализованы 52 проекта, которые финансировались на общую сумму 21 млрд руб.

В отношении национального проекта по малому и среднему предпринимательству и поддержке индивидуальной предпринимательской инициативы стоит отметить, что в Вологодской области осуществлялась реализация трех проектов по созданию благоприятных условий для деятельности самозанятых граждан, для легкого старта и комфортного ведения бизнеса, для акселерации субъектов малого и среднего предпринимательства. В 2021 году 2 548 субъектов малого и среднего предпринимательства и самозанятых граждан получили поддержку в форме предоставления 544 микрозаймов, оформления 33 гарантийных поручительств, предоставления финансовой поддержки (грантов) 68 социальным предпринимателям. В данной сфере наряду с количественными изменениями произошли и качественные, например сопровождение предпринимательства на разных этапах его развития¹⁵⁰.

¹⁴⁸ Кириченко И. А., Кошенсков В. В. (2021). Малое предпринимательство России через призму национального проекта // Мир новой экономики. №15(2). С. 121 (С.118-130).

¹⁴⁹ Нацпроекты Вологодской области – развитие региона. URL: https://35kaduyskij.gosuslugi.ru/dlya-zhiteley/novosti-i-reportazhi/novosti_339.html (дата обращения: 10.05.2023).

¹⁵⁰ Мониторинг хода реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы. URL: <http://www.kspvo.ru/activity/ekspertno-analiticheskie-meropriyatiya/monitoring-khoda-realizatsii-natsionalnogo-proekta-maloe-i-srednee-predprinimatelstvo-i-podderzhka-i/> (дата обращения: 10.05.2023).

В 2022 г. по результатам экспертно-аналитических мероприятий, направленных на проведение мониторинга хода реализации региональных проектов, связанных с малым и средним предпринимательством, выявлено, что не были достигнуты 5 запланированных результатов¹⁵¹.

Анализ отчетов о реализации региональных проектов позволил сделать вывод о сохранении, как и на федеральном уровне, неравномерности освоения денежных средств. При этом следует особо подчеркнуть, что эта неравномерность усиливается в зависимости от того или иного регионального проекта. Например, по отдельным проектам, таким как «Создание благоприятных условий для осуществления деятельности самозанятыми гражданами» и «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства», в первом полугодии 2021 года наблюдалось освоение денежных средств на уровне 100 и 89,7% соответственно, в то время как по проекту «Создание условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса» – 15,3%. Основное назначение последнего заключается в создании комфортных условий налогообложения для представителей предпринимательского сообщества, а также в обеспечении комплексной финансово-гарантийной поддержки. Тем не менее существовали риски, которые связаны с непредоставлением поручительств (гарантий) начинающим предпринимателям. Содержательно это проявляется в невысоком уровне их кредитования (у двух банков не было программ для работы с данной группой предпринимателей); в ряде случаев (у 5 банков) такие программы имелись, но финансирование не производилось, и лишь в одном случае начинающим предпринимателям предоставлялись кредиты. Подобная ситуация создает риски недостижения значений показателей, заложенных в проекте, и приводит к необходимости пересмотра условий кредитования (поручительства гарантийного фонда или осуществление залога имущества)¹⁵².

¹⁵¹ Мониторинг хода реализации национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: <http://www.kspvo.ru/activity/ekspertno-analiticheskie-meropriyatiya/monitoring-khoda-realizatsii-natsionalnogo-proekta-maloe-i-srednee-predprinimatelstvo-i-podderzhka-i/> (дата обращения: 20.05.2023).

¹⁵² Отчет о ходе реализации регионального проекта на 31 декабря 2021 года. «Создание условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса». URL: https://vologda-oblast.ru/upload/iblock/a92/jju26u439yuf81qmqg1vjie6dbd_3r5g/Otchet-na-31.12.2021_14.pdf (дата обращения: 05.10.2023).

Наряду с обозначенным риском следует отметить и наличие других рисков, например рассогласованности между фактическим и плановым значениями по количеству уникальных социальных предпринимателей, включенных в реестр (70 по факту против 101), по количеству индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения (3,086 патента по факту против 6,569; табл. 6.8).

Таблица 6.8. Текущая оценка рисков в достижении результатов реализации проекта «Создание условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса» в Вологодской области

Результат проекта	Значение результата	Риски по оценке ДГУ	Итоги проведенных мероприятий на 01.04.2021 года
Количество уникальных социальных предприятий, включенных в реестр, в том числе получивших комплексные услуги и (или) финансовую поддержку в виде гранта, ед.	101	В Реестре МСП 70 субъектов МСП	Проконсультировано более 10 субъектов МСП о получении статуса социальных предпринимателей; проконсультировано о предоставлении различных видов поддержки 7 субъектов МСП, включенных в реестр социальных предпринимателей. Еженедельные заседания межведомственной комиссии по вопросам признания субъектов МСП социальными предприятиями, на рассмотрении находится 21 пакет документов предпринимателей для присвоения им социального статуса.
Количество уникальных граждан, желающих вести бизнес, начинающих и действующих предпринимателей, получивших услуги, чел.	1,583	Низкая посещаемость АНО «Мой бизнес»	Проведены работы по составлению технических заданий, утверждению регламентов о предоставлении услуг. Оказано комплексных услуг через все каналы связи в количестве 230 единиц (за счет средств областного бюджета). Организована работа по печати марок для маркировки товаров (легкая промышленность и обувь). Проведены 2 встречи со студентами вузов по теме «Популяризация и развитие предпринимательского потенциала». Проведено 5 семинаров
Количество индивидуальных предпринимателей, применяющих патентную систему налогообложения, тыс. чел.	6,569	Выдано патентов 3,086 ед.	С 01.02.2021 года внесены изменения в Закон области по патентной системе налогообложения – дифференциация дохода от территории деятельности, для начинающих предпринимателей налоговая ставка 0%, сняты ограничения для общепита и торговли, введено дополнительно 13 видов деятельности.
Примечание. ДГУ – Департамент государственного управления и кадровой политики Правительства Вологодской области. Источник: Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: https://der.gov35.ru/deyatelnost/deyatelnost-strukturnykh-podrazdeleniy/upravlenie-razvitiya-malogo-i-srednego-predprinimatelstva/natsionalnyy-proekt-maloe-i-srednee-predprinimatelstvo-i-podderzhka-individualnoy-predprinimatelskoy/ (дата обращения: 20.05.2023).			

Во многом риски реализации мероприятий зависят от устранения рисков в сфере финансовой поддержки (табл. 6.9).

Таблица 6.9. Риски в достижении результатов проектов и мероприятия по их устранению в Вологодской области

Результат проекта	Причина риска	Мероприятия по устранению рисков
<i>НП «Создание условий для легкого старта и комфортного ведения бизнеса»</i>		
Объем финансовой поддержки, предоставленной начинающим предпринимателям (кредиты, лизинг, займы), обеспеченной поручительствами региональных гарантийных организаций (РГО), млрд руб.	Платная основа гарантий (бесплатно – поручительство супруга, залог собственного имущества) и низкий уровень кредитования начинающих предпринимателей.	Работа с банками, с субъектами МСП, с Министерством экономического развития РФ (по снижению значения результата), с АО «Корпорация МСП». Размещение информации о возможности получения кредита под поручительство гарантийного фонда на официальных сайтах Департамента экономического развития Вологодской области, сайтах ОМСУ, инфраструктуры поддержки МСП, в соц. сетях.
<i>НП «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства»</i>		
Объем финансовой поддержки, оказанной субъектам МСП, при гарантийной поддержке региональных гарантийных организаций	1. Конкурентность с другими финансовыми продуктами. Субъекты МСП получают кредитные ресурсы в рамках программы стимулирования кредитования, реализуемой АО «Корпорация МСП» совместно с банком России. Конкурентом в отношении предоставления поручительств субъектам МСП региональным Центром гарантийного обеспечения является внедренный в 2021 году «зонтичный» механизм получения поручительств АО «Корпорация МСП» с участием крупных банков, активно работающих с субъектами МСП на территории области. Преимуществами «зонтичного» механизма получения поручительств является: поручительство для предпринимателей бесплатно, комиссию платит банк; поручительство предоставляется мгновенно в «одном окне» банка вместе с кредитом. 2. Антироссийские санкции. На исполнение вышеуказанного результата повлияло следующее: у субъектов МСП наметилась тенденция по снижению «чека» по размеру кредита и соответственно по размеру поручительства; учитывая ситуацию на рынке и экономике в целом, банки неохотно выносят решения на большие суммы кредитов, часто суммы кредитования сокращаются (от изначально заявленных клиентов).	Работа с банками, с субъектами МСП, с Министерством экономического развития РФ (по снижению значения результата), с АО «Корпорация МСП». Размещение информации о возможности получения кредита под поручительство гарантийного фонда на официальных сайтах Департамента экономического развития Вологодской области, сайтах ОМСУ, инфраструктуры поддержки МСП, в соц. сетях.
Источник: Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: https://der.gov35.ru/deyatelnost/deyatelnost-strukturnykh-podrazdeleniy/upravlenie-razvitiya-malogo-i-srednego-predprinimatelstva/natsionalnyy-proekt-maloe-i-srednee-predprinimatelstvo-i-podderzhka-individualnoy-predprinimatelskoy/ (дата обращения: 20.05.2023).		

Причины возникающих рисков заключаются в гарантиях, реализуемых на платной основе, например, под залог собственного имущества, а также в низком уровне кредитования начинающих предпринимателей. Наряду с этим среди субъектов МСП наметилась тенденция к снижению размера кредита и, соответственно, размера поручительства.

Одна из важнейших проблем, касающаяся ресурсного обеспечения реализации национальных проектов, обусловливается наличием большого количества параллельно действующих и плохо согласованных между собой национальных проектов, стратегий [Горяченко, Малов, 2021]. Выполнение поставленных в национальных проектах задач требует совместной работы не только субъектов, находящихся на одном уровне, но и субъектов разного уровня (например, регионального и муниципального). Подобная кооперация при наличии у них ресурсной базы может влиять на обеспечение социальной и экономической модернизации этих территорий. Однако на практике получает распространение проблема недостаточного сопряжения ресурсов, имеющихся на региональном и муниципальном уровнях, при реализации национальных проектов. В некоторой степени это может быть вызвано ресурсными ограничениями и барьерами, помимо этого – отсутствием мотивации или ее недостаточностью для взаимодействия власти и населения, что не способствует полному раскрытию потенциала совместной реализации национальных проектов.

Обращает на себя внимание тот факт, что проблемы в части реализации национальных проектов обусловлены как недостаточным финансированием, так и неэффективностью реализуемых мероприятий с позиций достижения национальных целей. При выделении проблем в области проектного управления отмечается «расслоение» институционального инструментария, которое в ряде случаев не соотносится с решением задач по концентрации бюджетных ресурсов на наиболее значимых и результативных направлениях социально-экономической политики [Иванов, Бухвальд, 2019]. Подчеркивается отсутствие полной корреляции и согласованности между национальными проектами и государственными программами. Содержательно это выражается в том, что, например, в сфере малого и среднего предпринимательства при значительном количестве нормативно-правовых документов, регламентирующих эту деятельность, присутствуют параллельно действующие инициативы и программы.

Одна из важнейших проблемных точек связана с изменением горизонтов планирования, пролонгацией сроков реализации национальных

проектов в целом и по предпринимательству в частности. В отношении вопроса об изменениях в планировании приводятся разные точки зрения. Так, в соответствии с одной позицией подобное обусловливается преобразованиями социально-экономической среды, изменением существующих приоритетов¹⁵³. Речь идет о необходимости учета реальной ситуации, о распределении имеющихся ресурсов¹⁵⁴. К проявлениям подобных корректировок относится исключение из целевых ориентиров вхождения России в пятерку крупнейших экономик мира¹⁵⁵. Применительно к предпринимательскому сектору не ставится цель увеличения количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа¹⁵⁶.

6.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Для решения обозначенных проблем и снижения рисков, на наш взгляд, представляется возможным реализация комплекса следующих мероприятий.

1. Организация процесса взаимодействия государства, общества и бизнеса для решения задач и достижения результатов нацпроекта. Подобное взаимодействие должно быть организовано не только на федеральном, но и на региональном уровне. При этом значимыми становятся учет позиций регионов и согласование поставленных целей с потенциалом и возможностями каждой конкретной территории. С точки зрения председателя Совета Федерации РФ В. Матвиенко необходима координация деятельности всех уровней и ветвей власти с учетом

¹⁵³ Другая позиция близка к обозначенной и состоит в том, что новые цели и новые сроки их достижения являются следствием смены существующих приоритетов, а не просто связаны с отдельными корректировками значений показателей. В некоторых случаях, как, например, в версии политолога А. Жуковского, речь даже заходит о том, что «национальные проекты выглядят как череда одних и тех же намерений и целей с имитацией результатов в многочисленных ведомственных отчетах».

¹⁵⁴ Путин призвал «расширить горизонт планирования нацпроектов». Теперь отвечать за обещания можно будет только через 10 лет. URL: <https://www.rline.tv/news/2020-07-13-putin-prizval-rasshirit-gorizont-planirovaniya-natsproektov-teper-otvechat-za-obeshchaniya-mozhno-bu/> (дата обращения: 11.09.2023).

¹⁵⁵ Владимир Путин сократил число стратегических ориентиров развития России. URL: <https://www.rbc.ru/newspaper/2020/07/27/5f16add29a7947246d35b6c0> (дата обращения: 11.09.2023).

¹⁵⁶ Там же.

масштабов стоящих перед страной задач. В свою очередь это влияет на успешность реализации субъектами Федерации соответствующих проектов, исключает отсутствие задержек перечисления в регионы средств, которые одобрены в рамках подписанных соглашений¹⁵⁷.

2. Рассмотрение возможностей для обеспечения доступности информации о результатах реализации национального и региональных проектов, связанных с малым и средним предпринимательством и поддержкой предпринимательской инициативы, становится значимым для расширения осведомленности как экспертного сообщества, так и разных групп населения об этапах реализации проектов и достигнутых на каждом этапе результатах. Это может быть обеспечено за счет формирования единой, сквозной системы мониторинга национальных, федеральных и региональных проектов, организации оперативного мониторинга их реализации. Последнее, с одной стороны, позволит обеспечить доступность информации о ходе реализации проектов для населения, с другой стороны, будет способствовать формированию полноценной управленческой вертикали от Правительства России до руководства регионов и муниципалитетов¹⁵⁸.

3. Учет в паспортах нацпроекта и региональных проектов мероприятий по преодолению негативных последствий ухудшения внешней среды (в частности, влияния специальной военной операции, а также других угроз и рисков экономической и неэкономической природы). Необходимо подчеркнуть воздействие внешних шоков, обусловленных распространением новой коронавирусной инфекции COVID-19, усилением санкций, существенно повлиявших на мировую экономику, политику, общественные настроения [Ильченко, 2021]. Вследствие возникновения новых проблем и вызовов для макроэкономической стабильности требуется учет новых инициатив, обеспечивающих гибкость социально-экономической системы, создающих возможности для ее быстрой поднастройки под динамично меняющиеся внешние условия и, таким образом, сведение к минимуму возможных отклонений при планировании и реализации национальных проектов¹⁵⁹.

¹⁵⁷ Пищулин Н.П., Пищулин С.Н. О научном обосновании деятельности Центра общественного мониторинга реализации национальных проектов. URL: <https://miiimel.ru/wp-content/uploads/2019/07/-2.pdf> (дата обращения: 20.06.2023).

¹⁵⁸ Там же.

¹⁵⁹ Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/deliberations/66217> (дата обращения: 20.06.2023).

4. Контроль за финансовым исполнением реализации различных этапов проектов на федеральном и региональном уровне. Еще в апреле 2019 г. председателем Комитета Совета Федерации по бюджету и финансовым рынкам обозначались проблемы в финансировании реализации национальных проектов. В частности, подчеркивалось, что особенности действующей процедуры предоставления субсидий приводят к затягиванию реализации мероприятий (их исполнение возможно через два-три месяца после начала текущего года). Последнее в свою очередь актуализирует необходимость внесения изменений в нормативно-правовую базу с тем, чтобы дать возможность субъектам Федерации начинать использовать выделенные средства с начала года¹⁶⁰.

5. Использование инструментов, позволяющих преодолеть препятствия в получении льготного заемного финансирования малыми и средними предприятиями. Среди проблем в этой области называется неблагоприятный характер условий для привлечения частных отечественных и иностранных инвестиций в предпринимательский сектор. Наряду с этим, отмечается недостаточное финансирование фондов поддержки малого предпринимательства, что препятствует реализации фондами своих функций¹⁶¹. Обозначенное актуализирует необходимость обращения в банковский сектор. При этом снижение нагрузки на бизнес за счет сокращения «процентной премии» банков становится возможным в условиях уменьшения кредитных рисков. Последнее связывают либо с возможностью получения поручительств (например, гарантий таких организаций, как фонд содействия кредитованию малого бизнеса), либо залогов (чаще всего объектов недвижимости).

В экспертном сообществе продолжается дискуссия как в отношении самого нацпроекта и его ключевых положений, так и хода его реализации и используемых инструментов (табл. 6.10).

¹⁶⁰ Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне. URL: <http://council.gov.ru/media/files/eoqAP6En2AenIjBWVRsAny4HaBL7nqDT.pdf> (дата обращения: 20.06.2023).

¹⁶¹ Рабочие материалы, подготовленные в рамках разработки проекта Концепции государственной политики развития и поддержки малого и среднего бизнеса в Российской Федерации. URL: https://nisse.ru/articles/details.php?ELEMENT_ID=129239 (дата обращения: 20.06.2023).

Таблица 6.10. Экспертные мнения о национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»

Эксперт, источник	Мнение о нацпроекте
Александр Калинин, президент «Опоры России»	Малый бизнес должен расти в полтора раза быстрее, чем крупный бизнес. Это огромный вызов, но, если этот показатель будет достигнут, мы будем иметь совершенно другую экономику и твердо стоящий на ногах малый бизнес ¹⁶² .
Елена Дыбова, вице-президент Торгово-промышленной Палаты РФ	Государство предлагает одну дорогу для бизнеса, а у бизнеса – совсем другие цели и задачи. Государство закладывает колоссальные средства на создание огромной инфраструктуры, которая будет учить бизнес, но не надо нас учить. Дайте нам спокойно работать, дайте перспективы и рынки. И мы все остальное сами сделаем, сами выучимся, когда нам будет нужно ¹⁶³ .
Владислав Корочкин, первый вице-президент «Опоры России»	Если не будет реализована реформа контрольно-надзорной деятельности, то целевые показатели нацпроекта – доведение доли МСП в ВВП до 32,5% (в 2017 году – 21,9%) и числа занятых до 25 млн человек – достигнуты не будут ¹⁶⁴ .
Илья Хандриков, председатель Всероссийского движения «За честный рынок», член комитета ТПП РФ по частному, малому и среднему предпринимательству, эксперт НИСИПП	Есть нацпроект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». Есть в программе раздел по самозанятым, хотя легализация самозанятых и введение для них платежей – это одно из самых невыполненных поручений Президента. Рабочая группа Госсовета по нацпроектам сформулировала замечания. Некоторые проекты вообще невыполнимы. Для поддержки малого бизнеса, – полагают авторы документа, – нереальны сроки достижения эффекта – увеличение доли МСП в ВВП во всех известных случаях достигалось в течение 10–20 лет. Если учесть, что с долей малого бизнеса картина за 20 лет почти не изменилась, то как за короткий срок увеличить число занятых в МСП с 19 млн до 25 млн человек? Вот вам яркий пример фейковой экономики в действии ¹⁶⁵ .
Антон Табах, управляющий директор по макроэкономическому анализу и прогнозированию «Эксперт РА»	В 2020 году вклад нацпроектов, исполненных в 2019-м, в компенсации экономического спада за счет реализации нацпроектов не превысит 0,7 п. п. от текущих темпов экономического роста, а вклад от реализации нацпроектов в 2020-м составит не более 0,6 п.п. повышения темпов экономического роста в 2020–2021 годах. Приведенная оценка является оптимистичной, существует ряд факторов, которые будут уменьшать эффективность экономического роста: низкое качество администрирования государственных расходов, повышение нормы сбережений у среднего класса в условиях неопределенности ¹⁶⁶ .
Андрей Белоусов, первый вице-премьер Правительства РФ	Мы планируем в 2021 году выйти на средний уровень процента по субсидируемым кредитам не выше 7% годовых. Напомню, сейчас это 8,5%, а средняя ставка по кредитам, которые получают малые и средние компании вне этой системы, составляет около 10% ¹⁶⁷ .

¹⁶² Официальный сайт общественной организации «ОПОРА РОССИИ». URL: <http://opora.ru/news/osnovnye-zadachi-i-problemy-predprinimatelskogo-obrazovaniya-obsudili-na-zasedanii-popechitelskogo-s.html> (дата обращения: 20.06. 2023).

¹⁶³ Официальный сайт издания Коммерсант. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/3918192> (дата обращения: 20.06. 2023).

¹⁶⁴ Там же.

¹⁶⁵ Газета Промышленные ведомости. URL: <https://www.promved.ru/articles/article.phtml?id=3236&nomer=1> (дата обращения: 20.06. 2023).

¹⁶⁶ Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 20.06. 2023).

¹⁶⁷ Нацпроект «Малое и среднее предпринимательство» станет «инновационно-венчурным», а малый бизнес получит госконтракты». URL: <https://vc.ru/legal/164401-nacproekt-maloe-i-srednee-predprinimatelstvo-stanet-innovacionno-venchurnym-a-malyy-biznes-poluchit-goskontrakty> (дата обращения: 20.06.2023).

Эксперт, источник	Мнение о нацпроекте
Елена Латышенко, Уполномоченный по правам предпринимателей в Кузбассе	Отмена единого налога на вмененный доход (ЕНВД), которая запланирована на 2021 год, может негативно сказаться на достижении целей нацпроекта по предпринимательству и не позволит увеличить число субъектов малого и среднего бизнеса в регионах ¹⁶⁸ .
Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ), результаты опроса, посвященного отношению россиян к реализации национальных проектов в экономике.	Из-за санкционного давления, с которым столкнулась Россия в 2022 году, особую актуальность приобрела поддержка отечественного бизнеса. Серьезным подспорьем для развития импортозамещения стала реализация ряда национальных проектов. Наиболее узнаваемыми мерами поддержки в рамках НП в экономике стали следующие пять: переобучение и повышение квалификации персонала (информированы 77%), льготные кредиты (77%); поддержка самозанятых (76%); поддержка фермеров (68%); обучение навыкам предпринимательства (53%) ¹⁶⁹ .

В целом же требуется учитывать региональную специфику, что и показали данные по Кемеровской области. В национальных проектах-2022, которые реализуются на уровне конкретных регионов, нашла отражение не только экономическая проблематика, но и проблематика, касающаяся качества жизни населения, выявленная в ходе социологического исследования, проведенного сотрудниками Кемеровского государственного университета.

6.4. Основные выводы

Национальный проект направлен на повышение предпринимательской активности за счет осуществления мер поддержки предпринимательского сообщества на различных этапах жизненного цикла бизнеса, начиная с появления идеи и получения финансовой и имущественной поддержки и заканчивая реализацией проектов в различных сферах. В рамках национального проекта планируется популяризировать предпринимательство, создать условия для вовлечения как можно большего количества населения с соответствующими компетенциями в эту деятельность. При этом важным направлением признается обеспечение доступности финансовых ресурсов для предпринимателей за счет реализации программы их льготного кредитования, механизмов финансовой поддержки с помощью Национальной гарантийной системы, обеспечения доступа субъектов МСП к инструментам фондового рынка и лизингового финансирования. С нашей

¹⁶⁸ Эксперт: отмена ЕНВД негативно скажется на реализации нацпроекта по предпринимательству. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6895942> (дата обращения: 20.06.2023).

¹⁶⁹ Национальные проекты – 2022: экономика. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacionalnye-proekty-2022-ehkonomika> (дата обращения: 20.06.2023).

точки зрения обозначенное выше будет способствовать созданию условий для вовлеченности в предпринимательство и популяризации этого направления деятельности.

Среди положительных изменений, которые можно увидеть в Национальном проекте по сравнению с его более ранней версией, – обеспечение условий для развития предпринимательства на разных стадиях, появление направлений, связанных с цифровыми платформами и сервисами. По итогам реализации нацпроекта отмечается выполнение или перевыполнение по большинству показателей (за исключением двух). Тем не менее, несмотря на обозначенные положительные стороны, продолжают сохраняться проблемы, которые заключаются в создании стимулов для формального достижения критериев исполнения проектов, в сокращении финансирования на реализацию нацпроекта, невысоком уровне и неравномерности исполнения расходов в рамках года. Эти проблемы распространены в отношении проекта как на федеральном, так и на региональном уровне. В последнем случае сохраняется неравномерность освоения денежных средств, которая усиливается в зависимости от того или иного регионального проекта (табл. 6.11).

Таблица 6.11. Риски и проблемы реализации нацпроекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»

Сохранившиеся с 2019 г.	Новые с 2022–2023 гг.
• Невысокое качество законодательного регулирования экономики; • административные барьеры ведения предпринимательства (большое количество проверок и др.); • невысокая эффективность государственных мер поддержки предпринимательства; • распространенность теневой занятости, необходимость законодательного закрепления механизма легализации самозанятых; • иные.	• Санкционное давление на Россию обусловило уход с ее рынка многих инвесторов и угрозу дальнейшего технологического разрыва между странами; • возникшие в результате санкций проблемы с поставками могут привести прежде всего к снижению конкурентоспособности российского экспорта и ограничению возможностей для его диверсификации; • риски в налоговой сфере, нарастающий «санкционный уклон» налогового законодательства увеличивают риски занятия предпринимательской деятельностью; • иные.
Источник: составлено авторами.	

В свете вышеотмеченного подчеркнем, что перспективы развития предпринимательства зависят от того, насколько успешно органы федеральной и региональной власти создают предпосылки и условия для решения возникающих проблем и минимизации рисков за счет совершенствования законодательных основ, повышения эффективности реализации мер поддержки предпринимательского сообщества.

7. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «МЕЖДУНАРОДНАЯ КООПЕРАЦИЯ И ЭКСПОРТ»

7.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Одним из важных ресурсов для роста российской экономики является развитие несырьевого экспорта, т.е. продукции с высокой добавленной стоимостью. В 2018 году вопросы развития несырьевого экспорта в России приобрели стратегическую окраску национального масштаба. Так, по итогам заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам в декабре 2018 года был утвержден паспорт национального проекта «Международная кооперация и экспорт».

Еще большую актуальность вопросы развития несырьевого экспорта, а также реализации политики импортозамещения в достижении национальных целей развития РФ приобретают в свете последних международных событий, а именно санкций к Российской Федерации со стороны ведущих экономик мира (Европы, США, Канады, Австралии)¹⁷⁰. Именно в условиях жесточайшей конкуренции и внешних ограничений должны быть активизированы экспортные возможности.

Национальный проект РФ «Международная кооперация и экспорт» направлен на то, чтобы *качественно повысить конкурентоспособность российских товаров, а также расширить их присутствие на мировых рынках*. При этом основными его целями являются:

1. Формирование эффективной системы разделения труда и производственной кооперации в рамках Евразийского экономического

¹⁷⁰ Путеводитель по санкциям и ограничениям против России // РБК. Деловое информационное пространство. URL: <https://www.rbc.ru/business/28/02/2022/621a20109a79471f8295dade> (дата обращения: 22.08.2023).

союза в целях увеличения объёма торговли между государствами-членами Союза в 1,5 раза.

2. Обеспечение роста объёма накопленных взаимных инвестиций в 1,5 раза.

Для достижения поставленных целей необходимо *стимулировать и вовлекать успешные и конкурентоспособные предприятия (особенно имеющие инновационные и высокотехнологичные продукты) в сферу экспортной деятельности, способствовать реализации их экспортных возможностей в несырьевом секторе.*

Несырьевой экспорт в развитых и развивающихся странах составляет в общем объёме вывозимых товаров и услуг наибольшую долю. При этом одним из приоритетов развития несырьевого сектора в экономике является высокотехнологичный экспорт [Ekananda, Parlinggoman, 2017]. По данным Росстата¹⁷¹ и аналитического центра АО «РЭЦ»¹⁷², доля несырьевого экспорта России в общих объёмах поставок в 2021 г. составляла 39% (для сравнения: Германии – 83%, Японии – 70%, США – 62%, Великобритании – 48%, Китая – 94%, Республики Корея – 60%, Малайзии – 41%)¹⁷³. Причем к несырьевому экспорту в данных странах относятся продукция машиностроения и товары высоких переделов обрабатывающей промышленности. *В России основную группу несырьевого экспорта составляют товары обрабатывающей промышленности низкой степени переработки (стальной прокат, зерно, маслосемена, базовые крупнотоннажные химикаты и другие), с наименьшей долей продукции высокой добавленной стоимости.*

Сложившаяся топливно-сырьевая экспортная специализация делает Россию уязвимой к колебаниям мировой конъюнктуры, к нестабильности финансовых рынков и изменению геополитических факторов (рис. 7.1). С учетом реального развития внешнеполитической ситуации риски сохранения такой модели в неизменном виде становятся неприемлемо высокими.

¹⁷¹ О внешней торговле в 2021 году. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/26_23-02-2022.html / (дата обращения: 23.08.2023).

¹⁷² Несырьевой неэнергетический экспорт России установил исторический рекорд и превысил \$191 млрд URL: https://www.exportcenter.ru/press_center/nesyrevoynenergeticheskiyekspportrossii-ustanovil-istoricheskiy-rekord-i-prevysil-191-mlrd/ / (дата обращения: 23.08.2023).

¹⁷³ World Bank World Development Indicators // The World Bank Group. URL: <http://data.worldbank.org/> (дата обращения: 23.08.2023).

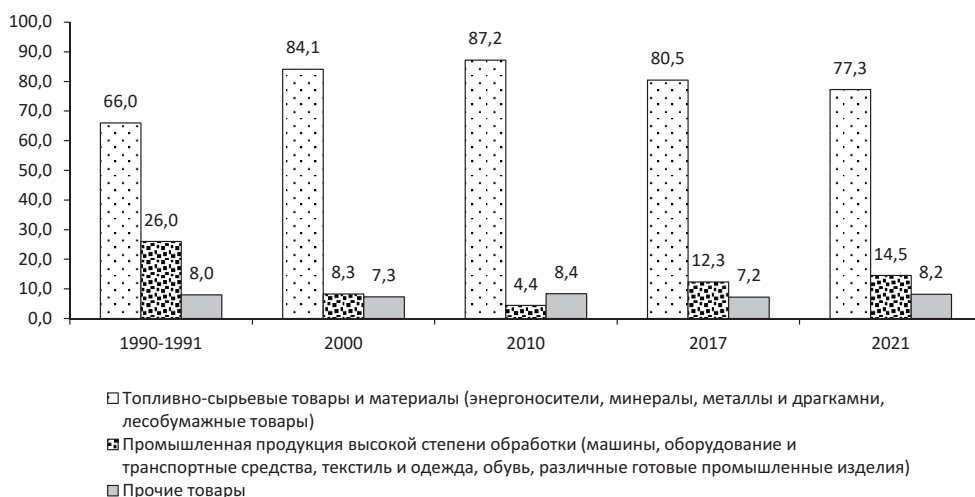


Рис. 7.1. **Товарная структура экспорта России, в % к итогу**

Источник: составлено авторами на основе данных Федеральной таможенной службы. URL: <http://stat.customs.ru> (дата обращения 10.08.2023).

Основной проблемой экспортной деятельности России остается высокая доля продукции с низкой добавленной стоимостью, полуфабрикатов и энергоресурсов в общем объеме вывозимой продукции, вследствие чего возникает значительная зависимость состояния отечественной экономики от цен на товары топливно-сырьевой комплекса (табл. 7.1).

Таблица 7.1. **Оценка специфики российского экспорта**

Тип экспорта	2010 г.	2017 г.	2021 г.	2021 к 2010, %; +/- п.п.
Сырьевой экспорт, млрд долл. США	270,1	127,3	161,1	59,6
Доля в общем экспорте страны, %	51,4	44,6	45,0	-6,4
Энергетический экспорт, млрд долл. США	113,7	49,3	62,9	55,3
Доля в общем экспорте страны, %	21,6	17,3	17,6	-4
Экспорт изделий и полуфабрикатов, млрд долл. США	89,9	66,4	84,7	94,2
Доля в общем экспорте страны, %	17,1	23,3	23,7	+6,6
Несырьевой экспорт, млрд долл. США	55,2	42,6	49	88,8
Доля в общем экспорте страны, %	9,9	14,9	13,7	+3,8

Источники: рассчитано по: Таможенная статистика внешней торговли Федеральной таможенной службы РФ. URL: <http://stat.customs.ru/apex/f?p=201:2:1163249375198765::NO> (дата обращения: 20.08.2023); при оценке специфики российского экспорта были использованы результаты расчетов авторской методики (методика ВолНЦ РАН). Yakushev N.O. Improving the tools for assessing and managing export activities of SMEs in the region. Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast, 2020, vol. 13, no. 3, pp. 143–157. DOI: 10.15838/esc.2020.3.69.10

Таким образом, российский экспорт отличается крайне низким уровнем диверсификации, что существенно ограничивает свободу маневра на мировом рынке и усиливает риски достижения национальных целей развития РФ до 2030 года.

С 2018 г. магистральным инструментом развития несырьевого экспорта России является национальный проект «Международная кооперация и экспорт» (реализация проекта продлена до 2030 г.). Совместно с рядом стратегических инициатив и федеральных проектов госпрограмм он служит инструментом достижения национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», зафиксированной Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (рис. 7.2.).

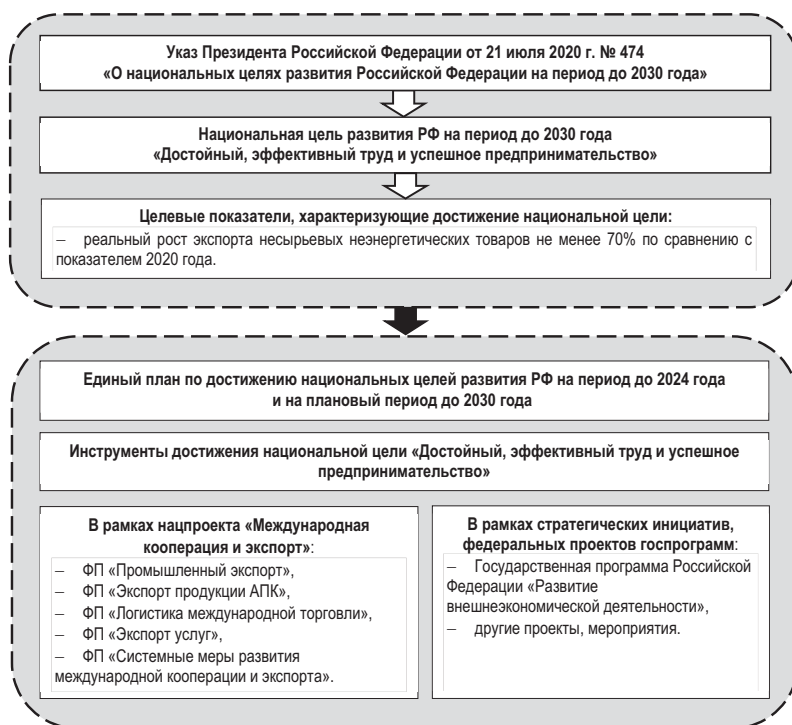


Рис. 7.2. Место нацпроекта «Международная кооперация и экспорт» в достижении национальной цели развития РФ до 2030 года «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство»

Примечание. ФП – федеральный проект.

Источник: составлено авторами.

В целом реализация национального проекта, с одной стороны, должна способствовать развитию промышленности с высокой добавленной стоимостью, с другой – наращиванию несырьевого российского экспорта, что весьма актуально для экономики.

7.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

Результаты реализации нацпроекта

Анализ данных официальной статистики, ведомственной информации и степени достижения целевых показателей национального проекта «Международная кооперация и экспорт» позволяет сделать следующие выводы относительно экспортной деятельности РФ:

- основными направлениями несырьевого неэнергетического экспорта России являются страны СНГ, Восточной Азии, существенное значение имеют Ближний Восток, Африка и Америка;
- драйверами несырьевого неэнергетического экспорта стали машиностроение, фармацевтика, косметическая и легкая промышленность;
- устойчивую положительную динамику экспорта показал агропромышленный комплекс (в целом АПК и все его основные сегменты за исключением рыбного), чему способствовали рекордные урожаи; так, в 2019 г. были собраны богатые урожаи масличных культур и сахарной свеклы, и продукция их переработки в основном экспортировалась в 2020 году; в 2020–2022 гг. Россия экспортировала рекордный объем зерна;
- среди мер поддержки, которую Российский экспортный центр (РЭЦ) оказывает экспортерам, реализовывались как финансовые инструменты (субсидирование процентных ставок, страхование кредитных рисков, гарантия возврата НДС), так и нефинансовые; к последним относятся, в частности, программы экспортной акселерации (ими охвачены 483 компаний), помощь по размещению на электронных торговых площадках (ее получают более 1 тыс. компаний), выставки и бизнес-миссии;
- объем экспорта, поддержанного финансовыми решениями АО Росэксимбанк, в 2020 г. составил 1,9 млрд долл. США (с учетом сделок, застрахованных в АО «Эксар»); объем предоставленного финансирования в целях поддержки экспорта по итогам года 98,6 млн руб., или 124% от целевого годового значения; банк поддержал 401 экспортера из 55 регионов РФ, из них 55% составили экспортеры МСП; в 2020 году нефинансовыми мерами поддержано более 10 000 экспортеров из различных регионов РФ, чаще всего экспортеры обращались в Группу РЭЦ за информацион-

ной поддержкой и образовательными услугами, поступило также большое количество запросов на поддержку экспортных поставок, бизнес-мэтчинг и консалтинг;

- услугами Школы экспорта РЭЦ в 2020 г. воспользовались более 4 800 компаний, что на 20% больше плана; Школа экспорта РЭЦ учит не только начинающих экспортеров, но и сотрудников отделов внешнеэкономической деятельности состоявшихся компаний, как экспортировать быстрее, выгоднее, безопаснее и максимально, результативно использовать меры поддержки;

- объем поддержанного экспорта с использованием страховых решений АО «Эксар» составил 17,3 млрд долл. США, объем предоставленного финансирования (без учета сделки с Амурским ГПЗ) превысил 430 млрд руб. Страховая поддержка оказана 466 экспортерам из 55 регионов России, а также 31 зарубежному торговому дому. По итогам года поддержано 169 новых экспортеров. Выросло и число поддержанных экспортеров – субъектов малых и средних предприятий, доля которых выросла с 38 до 44%.

В рамках нацпроекта для достижения национальных целей развития РФ до 2030 г. *реализуются отраслевые и специфичные меры поддержки несырьевого экспорта в условиях ограничений, включающие следующие*¹⁷⁴.

1. Меры поддержки IT-отрасли:

- российские IT-компании на три года освобождены от уплаты налога на прибыль и проверок контрольными органами;

- IT-компании смогут на выгодных условиях взять кредиты на продолжение работы и новые проекты по ставке, не превышающей 3%;

- действующие налоговые льготы распространены на IT-компании, получающие доходы от размещения рекламы или оказания дополнительных услуг в своих приложениях и онлайн-сервисах, а также от продажи, установки, тестирования и сопровождения партнерских отечественных IT-продуктов;

- введены процедуры упрощенного получения разрешения на работу и вида на жительство для иностранных граждан;

- компаниям предоставлены гранты на разработку и развитие IT-продуктов;

- целевое финансирование на создание отечественного аналога GitHub (крупнейший веб-сервис для хостинга IT-проектов и их совместной разработки).

¹⁷⁴ Меры поддержки в условиях ограничений. URL: <https://www.exportcenter.ru/company/Support-measures/> (дата обращения: 16.08.2023)

2. Меры поддержки машиностроительной отрасли.

Согласно распоряжению Правительства РФ от 28.03.2022 № 655-р, производители металлообрабатывающего оборудования и станков, устройств числового программного управления и отдельных видов инструментов, работающие в условиях санкций, будут освобождены от казначейского сопровождения авансовых платежей, предоставляемых им в рамках исполнения контрактов за счет государственных субсидий и бюджетных инвестиций.

3. Правительством РФ принято распоряжение от 5 марта 2022 года №427-р о выделении субсидий, которые позволят выполнить обязательства по 40 тыс. кредитных соглашений с бизнесом, заключенных в 2021 году в рамках реализации программы поддержки «ФОТ 3.0». В рамках финансирования программы будет дополнительно направлено свыше 6,2 млрд руб. на субсидирование льготной 3% ставки для заемщиков первого и второго этапов «ФОТ 3.0».

4. 21 марта 2022 года начали действовать специальные кредитные программы поддержки системообразующих организаций, оказавшихся в сложной ситуации из-за санкций (Постановление Правительства России от 16.03.2022 № 375). В части агропромышленного комплекса речь идет о кредитах до 5 млрд руб. по льготной ставке 10% на срок не более 12 месяцев. Для организаций промышленности и торговли будут доступны кредиты по ставке 11% годовых. Одно предприятие сможет получить до 10 млрд руб. на один год, группа компаний – до 30 млрд руб. Срок действия – до 22 марта 2022 года.

5. Компании, которым в рамках реализации нацпроекта «Международная кооперация и экспорт» предоставлена господдержка, смогут продлить на два года договоры о предоставлении господдержки, заключенные до 31 марта 2022 года. В течение этого времени от компаний не будут требовать возврата полученных средств и налагать штрафы. Данная мера предусмотрена Постановлением Правительства России от 16.03.2022 года № 377.

Многие актуальные вопросы в паспорте нацпроекта отсутствуют либо носят поверхностный (количественный) характер (*табл. 7.2*). К примеру, в настоящий момент в документе нет показателя, характеризующего развитие высокотехнологичного экспорта.

**Таблица 7.2. Ключевые показатели реализации национального проекта
«Международная кооперация и экспорт» в 2019–2022 гг.**

Показатель	2018 г.	2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
	Базовый	План	Факт	%; +/- п.п.	План	Факт	%; +/- п.п.	План	Факт	%; +/- п.п.	План	Факт	%; +/- п.п.
Объем экспорта несырьевых неэнергетич. товаров, млрд долл. США	135,1	160,0	155,1	96,9	167,0	161,3	96,6	181,0	191,0	105,5	202,0	Н.д.	-
Объем экспорта продукции машиностр., млрд долл. США	33,0	37,0	33,8	91,4	39,0	27,8	71,3	43,0	32,6	75,8	48,0	Н.д.	-
Объем экспорта продукции агро-промыш.ком-плекса, млрд долл. США	21,6	24,0	25,5	106,3	25,0	30,5	122,0	28,0	29,09	103,9	34,0	28,90	85,0
Объем экспорта оказываемых услуг, млрд долл. США в год	57,8	70	61,9	88,4	76,0	48,08	63,3	82,0	55,6	67,8	88,0	48,5	55,1
Доля в ВВП страны от экспорта продукции обрабатыв. промышлен., с/х продукции и услуг, %	16,1	18,2	16,9	-1,3	18,5	17,8	-0,7	18,9	18,0	-0,9	19,2	Н.д.	-
Объем торгового товарообор. между Россией и государствами – членами ЕАЭС, млрд долл. США	52,4	58,9	57,3	97,3	62,4	51,6	82,7	66,2	69,1	104,4	70,1	н.д.	-
Источники: 1. Сайты: ЕМИСС. URL: https://www.fedstat.ru/ ; Центрального банка РФ. URL: https://www.cbr.ru/ ; Министерства промышленности и торговли РФ. URL: minpromtorg.gov.ru/projects/international/export-support ; Министерства сельского хозяйства РФ. URL: mcx.gov.ru ; Федеральной таможенной службы. URL: https://customs.gov.ru/folder/519 (дата обращения: 30.06.2023); 2. Паспорт нацпроекта «Международная кооперация и экспорт»: утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 г. № 16).													

Согласно фактическим данным о ключевых показателях реализации национального проекта за период с 2019 по 2022 год стоит отметить следующие моменты:

1. Объемы экспорта несырьевых неэнергетических товаров в 2021 году достигли значений больше запланированных, тогда как в 2020 и 2019 годах фактические показатели были меньше запланированных. С 2022 года публикация статистики по несырьевому экспорту временно приостановлена, чтобы не допускать фальсификации данных и некорректного их использования.

2. Объемы экспорта продукции машиностроения в исследуемый период достигли значений меньше запланированных, что в итоге может быть обусловлено потенциалом отрасли машиностроения и собственных разработок для её развития.

3. Фактические объемы экспорта продукции агропромышленного комплекса превышали запланированные значения, что в первую очередь связано с поставками зерновых. В 2022 году фактические значения объемов экспорта продукции агропромышленного комплекса были меньше запланированных.

4. В объемах экспорта услуг фиксируется недостижение запланированных значений.

5. Фактические значения доли в ВВП страны от экспорта продукции обрабатывающей промышленности, сельскохозяйственной продукции и услуг ниже плановых.

6. Объем торгового товарооборота между Россией и государствами – членами Евразийского экономического союза (ЕАЭС) – в 2021 году был больше запланированного, когда как в 2019 и 2020 годах он оказался меньше запланированных значений.

Объемы экспорта продукции машиностроения в 2018 г. составили 34,7 млрд долл. США, что выше уровня 1990 года в 2,5 раза (13,9 млрд долл. США; *рис. 7.3*). Между тем в 1990-х годах объемы экспорта товарной группы машиностроения сократились на 14,7%. При этом значение показателя экспорта продукции машиностроения, равное 13,9 млрд долл. США, стало выше, чем в период с 1995 по 2003 год (среднее значение составляет 11,5 млрд долл. США) и в 2005 году (13,5 млрд долл. США). За 1995–2018 гг. объемы поставок машиностроительной продукции на зарубежные рынки увеличились в 2,2 раза. Схожая тенденция роста наблюдается и в последние пять лет после некоторого падения в 2015–2016 гг.

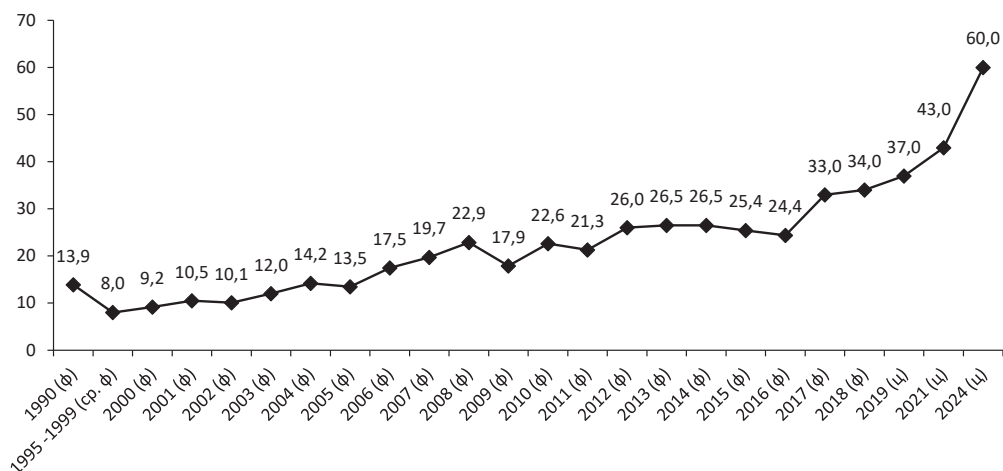


Рис. 7.3. **Объемы экспорта продукции машиностроения**, млрд долл. США

Источники: данные Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_58/Main.htm; данные национального проекта «Международная кооперация и экспорт». URL: <https://xn--80aapampemcchmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/eksport> (дата обращения: 31.08.2023).

В целом реализация конкретных действий в части наращивания до 2024 года объемов экспорта продукции машиностроения зависит лишь от текущей базы предприятий машиностроения. А это свидетельствует о том, что новых перспективных проектов в высокотехнологичном сегменте за счет отечественных местных комплектующих и разработок в течение 6 лет (2018– 2024), которые смогут самостоятельно работать на зарубежном рынке, скорее всего не будет. Очевидно, что недостаточная местная идентификация (наличие отечественных разработок) сохраняет высокий уровень импортных компонентов в российском экспортном продукте сегмента машиностроения и тормозит продвижение сложнотехнологичных проектов на мировом рынке.

Экспорт продукции отечественного агропромышленного комплекса, начиная с 2002 года, показывал позитивную тенденцию, схожую с тенденцией советского периода: в 1985 году значения показателей были даже выше (рис. 7.4).

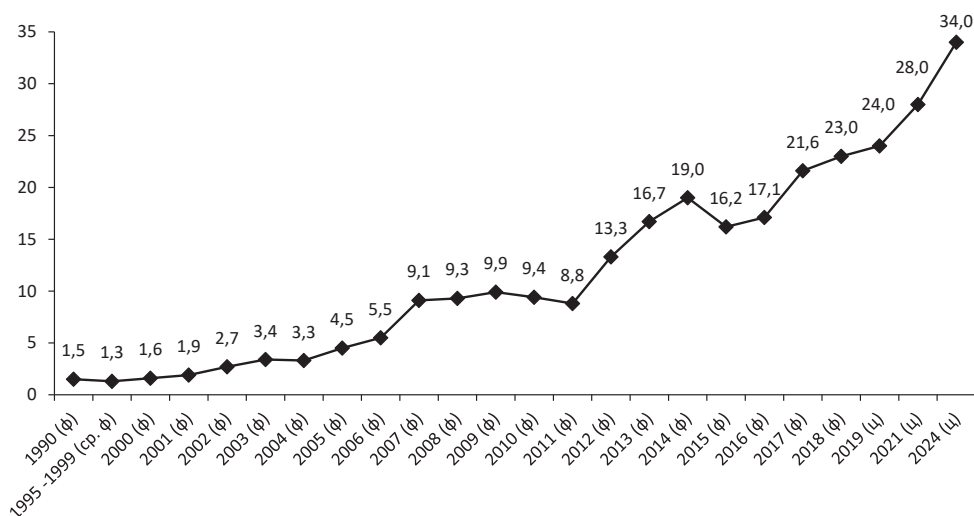


Рис. 7.4. **Объемы экспорта продукции агропромышленного комплекса, млрд долл. США**

Источники: данные Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_58/Main.htm; данные национального проекта «Международная кооперация и экспорт». URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/eksport> (дата обращения: 31.08.2023).

В период с 2018 по 2024 год агропромышленный комплекс России ориентирован на достижение показателей национального проекта в большей степени за счет поставок зерновой продукции (пшеницы). При этом стоит отметить, что в 1993–2001 гг. физические объемы экспорта пшеницы были практически постоянными – 500 тыс. тонн¹⁷⁵. С 2002 года доля экспорта пшеницы стала составлять 70% и более в общем объеме российского экспорта зерновых и зернобобовых культур¹⁷⁶. Причем в физических объемах экспорта пшеницы наблюдался рваный тренд: так, в 2019 году величина показателя составила 31,8 млн тонн, что меньше на 26,6% (11,5 млн т), чем в 2018 году¹⁷⁷.

¹⁷⁵ Личман А.А. Динамика сельскохозяйственного экспорта России в 1992–2015 гг. В базах данных ВТО и ФАО // Никоновские чтения. 2017. №22. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/dinamika-selskohozyaystvennogo-eksporta-rossii-v-1992-2015-gg-v-bazah-dannyh-vto-i-fao> (дата обращения: 30.08.2023).

¹⁷⁶ Detailed trade matrix. URL: <https://www.fao.org/faostat/en/#data/TM> (дата обращения: 30.08.2023).

¹⁷⁷ Справочные и аналитические материалы. URL: <https://customs.gov.ru/statistic> (дата обращения: 30.08.2023).

В экспорте услуг, оказанных за 1995–2018 гг., проявлялись тенденции как положительного, так и отрицательного характера. В частности, средние значения (1995–1999 гг.) находились практически на уровне 2000 года, но они были ниже, чем в 2001–2003 гг. (рис. 7.5). Подчеркнем, что за 23-х-летний период объемы экспорта услуг увеличились в 3 раза, хотя в 2013–2016 гг. наблюдалась отрицательная динамика от года к году в интервале от 2,1 до 21,3%.

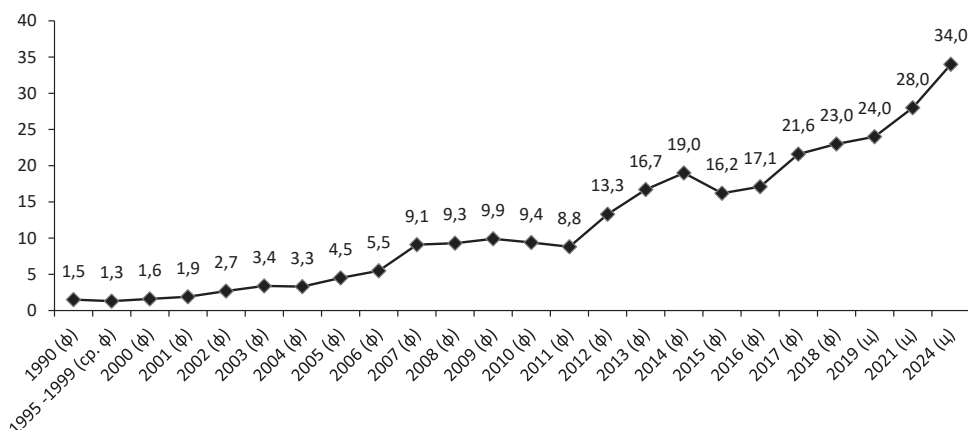


Рис. 7.5. Объем оказываемых услуг в общих объемах экспорта страны в целом, млрд долл. США

Источники: данные Росстата. URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b17_58/Main.htm; данные национального проекта «Международная кооперация и экспорт» URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/eksport> (дата обращения: 31.08.2023).

Развитие экспорта услуг обеспечивается в основном за счёт традиционного сектора транспортных перевозок и креативной индустрии. При этом таким перспективным направлениям, как медицинские и образовательные услуги, услуги за пользование интеллектуальной собственностью, должного внимания не уделяется. Реальные объемы экспорта услуг имеют тренд количественного роста, однако больший вклад заключается в величине роста в транспортно-финансовом сегменте.

Вологодская область

В целях исполнения федеральных проектов национального проекта «Международная кооперация и экспорт» в Вологодской области в 2021 году осуществлялась реализация трех проектов: «Промышленный

экспорт», «Экспорт продукции АПК», «Системные меры развития международной кооперации и экспорта», которые соответствуют стратегическим целям и задачам одноименных федеральных проектов, реализуемых в соответствии с Указами Президента РФ от 07.05.2018 №204 и от 21.07.2020 №474.

Основные итоги реализации национального проекта «Международная кооперация и экспорт» на территории Вологодской области за 2022 год:

- проведена работа по внедрению Регионального экспортного стандарта 2.0 в целях обеспечения благоприятных условий для развития экспортной деятельности в области;
- организована работа интернет-ресурса мойэкспорт35.рф, посвященного экспортной деятельности Вологодской области;
- реализован механизм государственной поддержки вологодских компаний в зарубежных странах;
- разработана Региональная программа развития экспорта до 2024 года;
- проведены итоги регионального этапа конкурса «Экспортер года»;
- регулярно актуализируется база действующих и потенциальных экспортеров Вологодской области;
- Центром поддержки экспорта региона проведена очная бизнес-миссия в Азербайджанскую Республику;
- управленческая команда Вологодской области прошла обучение в Школе экспорта АО «Российский экспортный центр»;
- проведены акселерационные и обучающие мероприятия для субъектов экспортной деятельности региона, обеспечено размещение экспортной продукции региона на международных торговых площадках;
- заключено соглашение с общероссийской общественной организацией малого и среднего предпринимательства «Опора России» в рамках Петербургского международного экономического форума-2022, предусматривающее обеспечение защиты интересов предпринимательского сообщества в зарубежных странах;
- организована работа делегации от Вологодской области на Петербургском международном экономическом форуме-2022; организована работа экономического блока в рамках мероприятий «Презентация Вологодской области в Министерстве иностранных дел», международной промышленной выставки «Иннопром»;

– проведены четыре заседания Экспортного совета при губернаторе области. Совет обеспечивает разработку рекомендаций и предложений по поддержке экспортеров и снятию барьеров, препятствующих развитию экспортной деятельности.

Стоит отметить, что региональный проект нацпроекта «Международная кооперация и экспорт» в 2021 году заработал в полную силу и стал показывать хорошие результаты. По предварительным статистическим данным на 31 декабря 2021 года экспорт агропромышленной продукции области (в сопоставимых ценах) составил 45,3 млн долларов США (целевой показатель выполнен на 133,6% и +32,0 % к аналогичному периоду 2020 года).

Лучшие практики реализации регионального экспортного стандарта 2.0 в субъектах Российской Федерации

Региональный экспортный стандарт 2.0 разработан в соответствии с паспортом федерального проекта «Системные меры развития международной кооперации и экспорта», входящего в состав национального проекта «Международная кооперация и экспорт» в целях совершенствования институциональной экспортной среды в субъектах Российской Федерации.

Региональный экспортный стандарт¹⁷⁸ 2.0 содержит унифицированные подходы к созданию благоприятных условий для экспорта с учетом региональной специфики, что, в свою очередь, позволит комплексно развивать систему поддержки экспорта в субъекте РФ.

Цель Регионального экспортного стандарта 2.0 – закрепить комплекс мер, при внедрении которых региональные власти смогут простимулировать экспортную деятельность компаний, а также сформировать эффективную инфраструктуру поддержки экспорта.

Анализ результатов внедрения регионального экспортного стандарта в субъектах РФ позволяет оценить усилия региональных органов власти по созданию необходимых условий для ведения экспортной деятельности на местах, обеспечению доступа бизнеса к инфраструктуре поддержки экспорта, определить экспортный потенциал регионов и эффективность структуры региональной системы поддержки экспорта.

¹⁷⁸ Региональный экспортный стандарт. URL: https://www.exportcenter.ru/press_center/regionalnyy-eksportnyy-standart/ (дата обращения: 14.09.2023).

В топ-10 регионов входят¹⁷⁹: Алтайский край, Омская область, Владимирская область, Республика Марий Эл, Новгородская область, Волгоградская область, Севастополь, Псковская область, Республика Адыгея, Кабардино-Балкарская Республика.

При этом особо стоит отметить, что среди регионов-лидеров по достижению показателей национального проекта стали Алтайский край и Омская область, внедрившие все 15 инструментов регионального экспортного стандарта при годовом плане – 13. В число регионов-передовиков вошли также Владимирская область и Республика Марий Эл, которые досрочно реализовали годовую программу национального проекта, внедрив обязательные инструменты поддержки и развития экспорта.

Создание регионами-лидерами условий, необходимых для развития экспорта, за счет внедрения инструментов Регионального экспортного стандарта 2.0 позволяет им в непростых условиях сохранять уровень объемов сырьевого экспорта.

Важно отметить, что сложившаяся система поддержки и стимулирования сырьевого экспорта не нацелена на его долгосрочное развитие и расширение. Это обусловлено рядом проблем в управлении экспортной деятельностью (в т.ч. МСП) в регионе, среди которых следующие. Во-первых, меры финансовой поддержки сконцентрированы в основном на федеральном уровне, распределяются среди всех участников экспортной деятельности (включая крупный бизнес). Это не дает возможности полноценно стимулировать развитие экспорта МСП в регионах. Во-вторых, центры поддержки экспорта в регионах уделяют большее внимание организации и проведению бизнес-миссий, а не комплексной работе, направленной на развитие экспортного потенциала региона. В-третьих, что особенно важно, слабо учитываются специфика и спецификация экспорта. Главным является наращивание количества экспортеров, к которым относят любую компанию, совершившую хотя бы одну поставку за рубеж.

¹⁷⁹ Российский экспортный центр подготовил рейтинг региональных Центров поддержки экспорта (ЦПЭ). URL: https://www.exportcenter.ru/press_center/tsentry-podderzhki-eksporta-podmoskovya-omskoy-i-smolenskoy-oblastey-stali-luchshimi-v-reytinge-rets/ (дата обращения: 14.09.2023).

Ключевые проблемы и риски реализации национального проекта

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что каждый из федеральных проектов, входящих в состав нацпроекта «Международная кооперация и экспорт», имеет специфические риски и проблемы (табл. 7.3). При этом общим для всех федеральных проектов является вопрос учета мнения регионов, согласования поставленных в нацпроекте целей с возможностями каждой конкретной территории.

Таблица 7.3. **Ключевые риски и проблемы реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/ устранение риска
1. Промышленный экспорт	Товарная структура несырьевого экспорта базируется в основном на наращивании поставок на зарубежные рынки простых изделий и продукции низкого передела.	<i>Риск сохранен.</i> Недостаточная местная идентификация (наличие отечественных разработок) сохраняет высокий уровень импортных компонентов в российском экспортном продукте сегмента машиностроения и при реализации проектов сложной продукции.
2. Экспорт продукции АПК	Увеличение объемов экспорта продукции АПК требует большей диверсификации по товарным группам, географии поставок и партнеров за рубежом.	<i>Риск сохранен.</i> Нет явного механизма расширения географии рынков.
3. Логистика международной торговли	Сложность при выстраивании новых логистических маршрутов для региональных несырьевых экспортёров.	<i>Риск сохранен (усиливается).</i> Сложность логистических схем на фоне беспрецедентных санкционных ограничений,кратно возросшее количество решаемых задач при каждой доставке груза требуют значительно большего финансового ресурса. Наблюдаются существенные изменения в цепочках логистики.
4. Экспорт услуг	Реальные объемы экспорта услуг имеют тренд постоянного количественного повышения, однако в большей степени он заключается в величине роста в транспортно-финансовом секторе, сокращая вклад других.	<i>Риск сохранен.</i> Изменение направленности трансграничных операций и характера внешнеэкономических операций.
5. Системные меры содействия международной кооперации и экспорту	Не ставятся задачи по переориентации системы мер в направлении стимулирования развития высокотехнологичного экспорта на уровне регионов.	<i>Риск сохранен.</i> Недостаточно учитывается реализация формирования и развития локальных партнёров на зарубежных рынках.
Источник: Международная кооперация и экспорт. URL: http://static.government.ru/media/files/5DAcgAdCvmlURPFBTU26DnVCXwMAklOu.pdf (дата обращения: 30.08.2023).		

Кроме рисков и проблем, отмеченных в таблице, важно указать и некоторые другие моменты, которые могут отрицательно влиять на реализацию нацпроекта «Международная кооперации и экспорт».

1. Риски тактико-стратегического характера в развитии несырьевого экспорта. Для реализации целей национального проекта «Международная кооперация и экспорт» в регионах ставится общая задача «выхода на рынок», но не учитывается тот аспект, что рынок всегда конкретен, на нем существуют конкретные потребители, поставщики (производители), потребительские стандарты (характеристики товара), конкурентные цены, общие и специфические барьеры. Особенно это касается специализированных высокотехнологичных рынков, где требования потребителей крайне жестки, а цена ошибки высока.

2. Риски структурного характера в несырьевом экспорте. Содержание и состав структуры экспорта должны четко отображать и включать код товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности до конкретного продукта. В текущей редакции национального проекта «Международная кооперация и экспорт» это отражено не везде. Так, встречается как товарная группа в целом, так и субпозиции, что не дает четкого понимания, какую категорию товара отнести к несырьевой позиции при проведении расчёта в экспорте. Необходимо понятное представление кодов товаров без двойного смысла.

7.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Таким образом, роль экспорта с высокой добавленной стоимостью в реализации поэтапного шестилетнего плана, принятого в качестве национального проекта, должна рассматриваться как основной приоритет в направлении поддержки экспорта. При этом развитие системы льготного налогообложения для экспортеров и деятельности с добавленной стоимостью должно включать конкретные характеристики.

Во-первых, видится целесообразным, чтобы структура экспорта была представлена более подробно и четко (включала коды товаров до конкретного продукта).

Во-вторых, важно учитывать (согласно распоряжению Правительства РФ от 12 июля 2017 г. № 1473-р.) основной перечень товаров (продукции), поддержка экспорта которого в приоритетном порядке осуществляется федеральными органами исполнительной власти.

В-третьих, в целях повышения конкурентоспособности российской экономики целесообразна переориентация системы в направлении стимулирования развития высокотехнологичного экспорта в регионах.

В-четвертых, в качестве главного звена системы высокотехнологичного экспорта следует обозначить госорган по торговле и инвестициям, который будет координировать деятельность всех других госинститутов в данной сфере как на национальном, так и региональном уровнях, взаимодействуя с центрами поддержки экспорта.

В-пятых, для начинающих и уже состоявшихся экспортеров в секторе высоких технологий региональным органам управления, курирующим внешнеэкономический блок, целесообразно разрабатывать индивидуальные программы входа на рынок. Для этого следует организовать так называемую «Службу входа на зарубежный рынок». Её основная задача – содействие высокотехнологичным предприятиям на любом этапе разработки экспортного продукта для иностранного рынка. Услуги включают разработку рекомендаций на основе анализа особенностей местного рынка и целевых секторов экономики, стратегий вхождения на рынок и комплексное обеспечение экспортного проекта.

В-шестых, важным видится укрепление экспортной базы предприятий приоритетных отраслей посредством специализированных экспортных представителей, ориентированных на продажи на зарубежных рынках высокотехнологичной продукции. Работа по реализации программы развития экспорта ведется на двух уровнях – федеральном и региональном. А стратегической задачей ставится разработка новых продуктов на основе научных достижений и технологических решений с дальнейшим выходом на зарубежные рынки.

Также для активизации деятельности экспортно ориентированного бизнеса в регионах целесообразно определить приоритетные меры государственной поддержки, учитывая при этом приоритеты государственной политики и положения о совершенствовании процессов управления в сфере экспортной деятельности (включая МСП) на разных уровнях.

В экспертном сообществе продолжается обсуждение как паспорта нацпроекта и составляющих его федеральных проектов, так и итогов, рисков и проблем их реализации. Ряд экспертов прямо указывают на целесообразность реализации мер, в т.ч. отмеченных выше, по совершенствованию механизма реализации нацпроекта (*табл. 7.4*).

Таблица 7.4. **Мнения экспертов о реализации национального проекта «Международная кооперация и экспорт»**

Эксперт, источник	Мнение о нацпроекте
Наталья Минаева, директор по развитию региональной инфраструктуры поддержки экспорта РЭЦ	Отечественные бизнесмены получают целый комплекс мер поддержки – от обучающих программ до компенсации расходов на логистику и сертификацию, в рамках национального проекта «Международная кооперация и экспорт» предоставляется и другая помощь. Для РЭЦ работа с малым и средним бизнесом – одно из стратегических направлений, но охватить как можно больше субъектов малого и среднего предпринимательства и помочь им выйти на новые рынки мы можем только в тесной связке с ЦПЭ. Нам удалось выстроить полноценную экосистему поддержки экспортеров на местах, и именно это помогло нам в кризисных условиях достичь такой планки ¹⁸⁰ .
Андрей Кутепов, председатель Комитета Совета Федерации по экономической политике	Реализация нацпроекта зависит как от внешних, так и от внутренних факторов. Снижение мировых цен на сталь, цветные металлы, нефтехимию и деревообработку при общем снижении темпов развития мировой торговли затрудняют наращивание несырьевого экспорта из России. Поэтому достижение динамичного развития возможно только за счёт внутренних факторов роста ¹⁸¹ .
Михаил Левчук, член Координационного совета общественной организации «Деловая Россия»	Механизм КППК, обеспечивающий долгосрочную поддержку наших компаний в части получения льготных кредитов – это здорово. Однако не хватает, к сожалению, четких программ по сертификации, для того чтобы завоевывать высококонкурентные рынки ¹⁸² .
Михаил Атрушкевич, советник ректора Финансового университета при Правительстве РФ	С точки зрения внутреннего контура объем экспорта продукции машиностроения – не только отражение технического уровня и производственного потенциала страны, но и показатель способности эффективно его мобилизовать и реализовать. Постановка тех или иных целей в данном направлении предполагает их прямое отражение в экспортной и промышленной политике государства ¹⁸³ .
Сергей Глазьев, действующий член коллегии по интеграции и макроэкономике Евразийской экономической комиссии, академик РАН	Кредитов для реального сектора нет, кроме сверхприбыльных экспортно ориентированных сырьевых компаний, механизмов финансирования инвестиций тоже нет. Все инвестиции – это, по сути, экспортно ориентированный сырьевой сектор ¹⁸⁴ .

¹⁸⁰ Господдержка экспортеров. Нацпроект помогает выходить на внешние рынки. URL: https://aif.ru/natsionalniye_proekti_rossii/coop_export/gospodderzhka_eksporterov_nacproekt_pomogaet_vygodit_na_vneshnie_rynki

¹⁸¹ Кутепов рассказал, что мешает реализации нацпроекта «Международная кооперация и экспорт». URL: <https://www.pnp.ru/economics/kutepov-rasskazal-cto-meshaet-realizacii-nacproekta-mezhdunarodnaya-kooperaciya-i-eksport.html> (дата обращения: 14.09.2023).

¹⁸² Михаил Левчук обсудил первые итоги нацпроекта «Международная кооперация и экспорт» // Официальный сайт Общественной организации «Деловая Россия». URL: <https://deloros.ru/mihail-levchuk-obsudil-pervye-itogi-nacproekta-mezhdunarodnaya-kooperaciya-i-eksport.html> (дата обращения: 14.09.2023).

¹⁸³ Круглый стол в ОП РФ // Официальный сайт Финансового университета при Правительстве РФ. URL: <https://www.fa.ru/News/2018-11-07-oprf.aspx> (дата обращения: 14.09.2023).

¹⁸⁴ Сергей Глазьев о чёрном ящике под названием «российская экономика» // Сетевое издание «Царьград». URL: https://tsargrad.tv/articles/sergej-glazev-o-chjornom-jashhike-pod-nazvaniem-rossijskaja-jekonomika_204548 (дата обращения: 14.09.2023).

7.4. Основные выводы

Национальный проект РФ «Международная кооперация и экспорт» направлен на то, чтобы качественно повысить конкурентоспособность российских товаров, а также расширить их присутствие на мировых рынках. При этом основными его целями являются:

1. Формирование эффективной системы разделения труда и производственной кооперации в рамках Евразийского экономического союза в целях увеличения объёма торговли между государствами-членами Союза не менее чем в полтора раза.

2. Обеспечение роста объёма накопленных взаимных инвестиций в полтора раза.

Реализация национального проекта в 2019–2022 гг. дала ряд положительных результатов: устойчивую положительную динамику экспорта показал агропромышленный комплекс, чему способствовали рекордные урожаи; драйверами несырьевого неэнергетического экспорта стали машиностроение, фармацевтика, косметическая и легкая промышленность и т.д. Однако анализ тенденций развития в исследуемых сферах и мнений экспертов позволяет заключить, что для национального проекта характерны не только положительные результаты, но и специфические риски и проблемы, часть из которых сохраняется с начала реализации (табл. 7.5).

Таблица 7.5. **Риски реализации национального проекта «Международная кооперация и экспорт»**

Сохранившиеся риски	Новые риски
Недостаточная местная идентификация (наличие отечественных разработок) сохраняет высокий уровень импортных компонентов в российском экспортном продукте сегмента машиностроения и при реализации проектов сложной продукции.	Временная нестабильность экономической ситуации на внутреннем рынке.
Сложность логистических схем на фоне беспрецедентных санкционных ограничений,кратно возросшее количество решаемых задач при каждой доставке груза требуют значительно большего финансового ресурса. Наблюдаются существенные изменения в цепочках логистики.	Увеличение диспаритетов в карантинных условиях и требованиях в разных странах.
Недостаточно учитывается реализация глобального курса в части формирования и развития локальных партнёров на зарубежных рынках.	Усиление санкционного давления через зарубежных партнеров.
Источник: Международная кооперация и экспорт. URL: http://static.government.ru/media/files/5DAcgAdCvmlURPFBTU26DnVCXwMAklOu.pdf (дата обращения: 30.08.2023).	

В целом тактический подход к развитию международной кооперации и российского экспорта, используемый в виде нацпроекта, может быть применён для проведения анализа и оценки экспорта в регионах, однако,

как документ в сфере социально-экономического развития и регулирования внешнеэкономической деятельности, он требует некоторой корректировки.

Особую роль в достижении целевых показателей нацпроекта должны сыграть предприятия в регионах, уже реализующие свои возможности на международных рынках, а также субъекты хозяйственной деятельности, включая сектор малого и среднего предпринимательства, делающие упор на производство несырьевых и высокотехнологичных товаров с последующей их поставкой на зарубежные рынки.

8. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЦИФРОВАЯ ЭКОНОМИКА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

8.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Влияние информационно-коммуникационных технологий на социально-экономическое пространство носит глобальный характер, а скорость их распространения высока. Они широко используются в различных сферах социальной и производственной деятельности. Масштаб процесса информатизации определяет необходимость измерения влияния информационных процессов и ИКТ на развитие национальной экономики.

Происшедшая в конце XX века технологическая революция привела к переходу от «материального» общества к «информационному», где информация является приоритетным фактором производства. Эта социально-экономическая трансформация отражается в изменении способа производства, структуры ВВП, возникновении новых профессий, развитии информационно-коммуникационной инфраструктуры, глобализации и цифровизации экономики, интеграции услуг и технологий, а также сетей для передачи и обработки информации.

Воздействию информатизации подвержены все слои общества и сферы деятельности, что обусловлено концентрацией информации в местах ее накопления и распространения и возможностью ее прямого воздействия на общество. Поэтому требуется разработка ряда мер по развитию информационно-коммуникационной инфраструктуры, отвечающей потребностям экономики и информационного общества.

Отрасль ИКТ как часть материальной, производственной и социальной инфраструктуры не только играет непосредственную роль в решении

всех задач формирования информационного общества, но и оказывает специфический стимулирующий эффект во всех экономических и социальных сферах¹⁸⁵.

«Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы», утвержденная Президентом РФ, отводит информационно-коммуникационным технологиям главную роль в развитии внешней и внутренней политики России, формировании информационного общества, создании цифровой экономики и обеспечении государственных интересов и приоритетов в рамках цифровизации экономики (рис. 8.1).



Рис. 8.1. **Задачи Стратегии развития информационного общества в РФ (2017–2030 гг.)**

Источник: составлено авторами

В последние десятилетия информационно-коммуникационные технологии играют ключевую роль в развитии информационного общества на национальном и международном уровнях и в обеспечении стандартов устойчивого развития. Важность этой отрасли определяется положительным влиянием использования данных технологий в сфере производства товаров и услуг, а также изменением качества производственных мощностей и факторов производства. Только на основе создания информационного общества можно эффективно использовать информационные ресурсы и технологии.

¹⁸⁵ Кузовкова Т.А. (2017). Методический аппарат измерения внешней социально-экономической эффективности развития инфокоммуникаций // Системы управления, связи и безопасности. № 4. С. 112–165.

Под информатизацией общественных процессов понимается совершенствование социальных и экономических условий общества с помощью современных информационных и коммуникационных технологий. Без достаточной технологической основы, позволяющей распространять организованные знания без пространственных ограничений с наименьшими затратами времени и труда, рост и развитие информационного общества будет незначительным.

Общество, наполненное потреблением информации, оснащенное современными информационными технологиями, развитой инфраструктурой, может выполнять задачи на совершенно другом уровне, вести экономическую деятельность для устойчивого экономического роста и развития.

По мнению Йокоширо Когана, информационное пространство – это множество баз данных с развитыми технологиями, способами хранения и использования, системами передачи информации, действующими на основе единых принципов и обеспечивающими информационное взаимодействие между учреждениями и гражданами для удовлетворения их информационных запросов. Вышеперечисленные составляющие и экономический компонент развития информационного общества образуют явление, получившее название цифровой экономики¹⁸⁶.

В научных исследованиях цифровая экономика – это в первую очередь экономика, в которой основная доля валового внутреннего продукта формируется за счет производства, обработки, хранения и распространения информации с участием в этой деятельности более половины занятых в экономике. В рамках практического подхода цифровая экономика – это концепция, рассматривающая вопросы применения информационных ресурсов для развития экономики. Научно-методический подход к определению данного понятия предполагает рассматривать цифровую экономику с позиции анализа законов создания, хранения и распространения технической информации.

А.М. Туфетулов полагает, что цифровая экономика – это комплекс межэкономических взаимодействий, которые имеют ряд ключевых элементов, отличных от других возможных видов экономик. Таким образом,

¹⁸⁶ Амагаев Р.А. (2017). Роль Центрального банка в процессе становления цифровой экономики // Философия хозяйства: альманах Центра общественных наук и экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова. Спец. вып. С. 342-348.

в настоящее время можно говорить о том, что цифровая экономика проходит период своего формирования¹⁸⁷.

Основным трендом эффективного развития цифровой экономики выступает цифровизация. Именно она является основой цифровой экономики и обуславливает перестройку традиционных форматов представления информации на цифровые в целях обеспечения роста эффективности бизнес-процессов и улучшения качества жизни, посредством увеличения скорости взаимообмена, доступности и защищенности информации, возрастания роли автоматизации.

Цифровизация определяет создание в экономическом пространстве цифровых платформ, которые позволяют решать вопросы стратегического характера в области образования и науки, медицины, транспорта, государственного управления, промышленности и т.д., то есть происходит трансформация природы общественных отношений.

В рамках реализации Указов Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», в том числе с целью решения задачи по обеспечению ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере, Правительством Российской Федерации сформирована национальная программа (НП) «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденная протоколом заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам от 4 июня 2019 г.

Цели программы:

- увеличение к 2024 г. внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны) не менее чем в три раза по сравнению с 2017 годом;
- создание устойчивой и безопасной информационно- телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств;

¹⁸⁷ Туфетулов А.М. (2007). Информационная экономика и информационное общество // Актуальные проблемы экономики и права. М. С. 39-46.

– использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

Утверждение национального проекта стало новым этапом формирования в Российской Федерации цифровой экономики и повлекло за собой принятие новых законов и нормативных актов, необходимых для реализации его целей и задач, и включенных в него федеральных проектов, а также внесение изменений в уже действующие нормативные акты (табл. 8.1).

Таблица 8.1. **Задачи федеральных проектов НП «Цифровая экономика Российской Федерации»**

Федеральный проект	Задача
Нормативное регулирование цифровой среды	Создание системы правового регулирования цифровой экономики, основанного на гибком подходе в каждой сфере и внедрении гражданского оборота на базе цифровых технологий
Информационная инфраструктура	Создание глобальной конкурентоспособной инфраструктуры передачи, обработки, хранения данных преимущественно на основе отечественных разработок
Кадры для цифровой экономики	Обеспечение подготовки в высококвалифицированных кадрах для цифровой экономики
Информационная безопасность	Обеспечение информационной безопасности на основе отечественных разработок при передаче, обработке и хранении данных, гарантирующей защиту интересов личности, бизнеса и государства
Цифровые технологии	Создание «сквозных» цифровых технологий преимущественно на основе отечественных разработок
Цифровое государственное управление	Внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферах госуправления и оказания госуслуг, в т.ч. в интересах населения и субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей
Искусственный интеллект	Создание условий для того, чтобы предприятия и граждане использовали продукты и услуги, основанные на преимущественно отечественных технологиях искусственного интеллекта, обеспечивающих качественно новый уровень эффективности деятельности
Развитие кадрового потенциала ИТ-отрасли	Создание возможностей для формирования востребованных рынком труда цифровых компетенций
Обеспечение доступа в Интернет за счет развития спутниковой связи	Создание равных возможностей доступа к современным телекоммуникационным сервисам всем жителям и компаниям в нашей стране

Целевые показатели национальной программы представлены в таблице 8.2.

**Таблица 8.2. Целевые показатели национальной программы
«Цифровая экономика Российской Федерации»**

№ п/п	Целевой показатель	Базовое значение (2017 г.)	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1.	Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников по доле в валовом внутреннем продукте страны, %	1,7	1,9	2,2	2,5	3	3,6	4,3	5,1
2.	Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет», %	72,6	75	79	84	89	92	95	97
3.	Доля социально значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к широкополосному доступу к сети «Интернет», %	30,3	34,1	45,2	56,3	67,5	83,7	91,9	100
4.	Наличие опорных центров обработки данных в федеральных округах, количество, ед.	–	2	3	4	5	6	7	8
5.	Доля Российской Федерации в мировом объеме оказания услуг по хранению и обработке данных, %	0,9	–	–	1,5	2	3	4	5
6.	Средний срок простоя государственных информационных систем в результате компьютерных атак, час.	–	65	48	24	18	12	6	1
7.	Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов и иными органами государственной власти отечественного программного обеспечения, %	–	>50	>60	>70	>75	>80	>85	>90
8.	Стоимостная доля закупаемого и (или) арендуемого государственными корпорациями, компаниями с государственным участием отечественного программного обеспечения, %	–	>40	>45	>50	>55	>60	>65	>70

Принятие национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» свидетельствует о том, что в современных условиях развитие отечественной экономики, адаптируясь к требованиям мировой экономики, претерпевает существенные качественные изменения, которые связаны с ее переходом с уровня индустриального развития на новый постиндустриальный уровень, характеризующийся повышением степени интеллектуализации всех видов деятельности и информатизацией всех технологических процессов.

Информатизация и цифровизация экономических процессов становится всеобъемлющей тенденцией, охватывающей не только непосредственно информационно-коммуникационную отрасль, но и все сферы хозяйственной деятельности. Интернет-торговля, цифровое производство, «умные» электросетевые системы, беспилотный транспорт, персонализированное здравоохранение – в каждом из этих направлений ощущается влияние набирающей обороты цифровой революции.

В настоящее время можно отчетливо констатировать, что развитие сектора информационно-коммуникационных технологий в странах будет отличаться, так как ведущие страны, первыми внедрившие новые технологии, в перспективе будут иметь больше возможностей для устойчивого развития ИКТ-сектора. Остальным странам будет все труднее преодолевать растущий разрыв¹⁸⁸.

Поэтому актуальным является анализ текущего состояния развития сектора ИКТ и цифровой экономики в России в сопоставлении с другими странами (*табл. 8.3*). Хотя рейтинги не в полной мере могут считаться точными и достоверными, но тем не менее их можно рассматривать в качестве внешней оценки при определении места и роли страны в мировом хозяйстве.

¹⁸⁸ Егорова Н.Е., Торжевский К.А. (2018). Общие тенденции развития рынка информационно-коммуникационных технологий // Экономическая наука современной России. № 4. С. 144.

Таблица 8.3. **Позиции России в международных рейтингах по развитию цифровой экономики**

Индекс, год	Страны-лидеры рейтинга	Место России в рейтинге	Всего стран в рейтинге	Страны – «соседи» России в рейтингах
Индекс инклюзивного интернета, 2020	Швеция, Новая Зеландия	26	100	Кувейт и Португалия, Тайвань
Глобальный индекс сетевого взаимодействия, 2019	США, Швейцария	41	79	Бахрейн, Оман
Глобальный индекс конкурентоспособности, 2019	Сингапур, США	43	141	Словакия, Кипр
Всемирный рейтинг цифровой конкурентоспособности, 2019	США, Сингапур	38	63	Чехия, Саудовская Аравия
Индекс готовности к сетевому обществу, 2019	Швеция, Сингапур	48	121	Румыния, Болгария
Индекс электронной торговли B2C, 2019	Нидерланды, Швейцария	40	152	Болгария, Греция
Глобальный инновационный индекс, 2019	Швейцария, Швеция	46	129	Черногория, Украина
Индекс развития электронного правительства, 2018	Дания, Австралия	32	193	Израиль, Польша
Глобальный индекс кибербезопасности, 2018	Великобритания, США	26	175	Италия, Китай
Индекс экономики знаний ЕБРР, 2018	Эстония, Словения	17	38	Грузия, Казахстан
Индекс развития ИКТ, 2017	Исландия, Республика Корея	45	175	Португалия, Словакия
Индекс цифрового развития, 2017	Норвегия, Швеция	39	60	Греция, Иордания
Международный индекс цифровой экономики и общества, 2016	Дания, Республика Корея	37	45	Кипр, Греция
Источник: сост. по: Абдрахманова Г.И., Вишневский К.О., Гохберг Л.М. (2020) Индикаторы цифровой экономики: стат. сб. / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ. 360 с.				

Таким образом, изучение международных рейтингов позволяют сделать вывод о том, что данные, представленные различными оценками развития цифровой экономики и информационного общества, показывают существенную разницу между доступными возможностями страны и их использованием в экономике. Вместе с тем Россия имеет потенциал и готовность для активного развития информационных технологий.

Развитие рынка ИКТ начало активно происходить только в последние десятилетия. В 2018 г. его общий мировой объем составил почти 4,0 трлн. долл., и к 2023 г. он должен увеличиться в 1,5 раза. Его доля в ВВП разви-

тых стран, составляющая около 6%, по прогнозу также увеличится – до 8%. Именно данный рост говорит о переходе стран к новому этапу – к активной цифровизации и развитию информационного общества.

Динамика мирового рынка ИКТ за период 2007–2021 гг. достаточно хорошо коррелировала с ростом мирового ВВП (рис. 8.2). Вместе с тем с 2015 г. темп роста рынка информационно-коммуникационных технологий почти в 2 раза опережает темп роста ВВП.

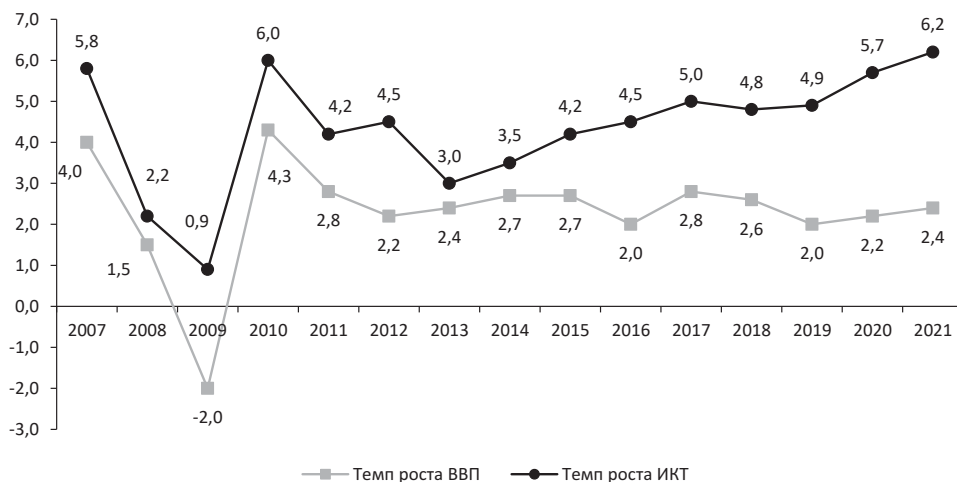


Рис. 8.2. Динамика темпов роста ВВП мирового рынка ИКТ в 2007–2021 гг., %

Источник: ИКТ мировой рынок. Tadviser. URL: [https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:ИКТ_\(мировой_рынок\)](https://www.tadviser.ru/index.php/Статья:ИКТ_(мировой_рынок))

В России рост ИКТ-рынка связан с глобальными тенденциями и его местными особенностями, такими как: внедрение информационных технологий в производство и управление (в первую очередь на государственном уровне); активное развитие интернет-сервисов; рост у пользователей числа «умных устройств». В ближайшее время ожидается активное внедрение информационно-коммуникационных технологий во всех отраслях производства и в сфере услуг.

В российской отрасли информационных технологий работают около 350 тыс. человек – это 0,5% занятых в стране. Причем на протяжении последнего десятилетия наблюдается положительная динамика развития отрасли: по расчетам ИСИЭЗ НИУ ВШЭ, в целом за период 2010–2021 гг. ее валовая добавленная стоимость увеличилась более чем вдвое – до 945 млрд руб. Самый высокий за последние шесть лет прирост наблюдался в 2018 году – почти 15%, снизившийся в 2021 г. до 8,6%.

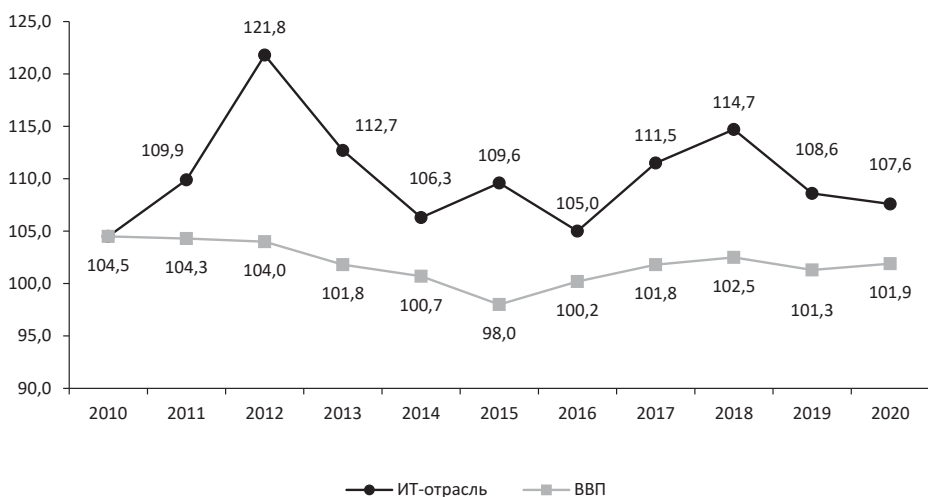


Рис. 8.3. Индексы физического объема валовой добавленной стоимости ИКТ-отрасли (в % к предыдущему году; в постоянных ценах), 2010–2020 гг.

Источник: Динамика и перспективы развития ИТ-отрасли. URL: <https://issek.hse.ru/news/371816718.html>

Удельный вес отрасли в ВВП России в 2010–2021 гг. также демонстрировал устойчивую положительную динамику (рост с 0,58 до 1,20%). Если валовая добавленная стоимость ИТ-отрасли в 2014 году составляла 374 млрд рублей, то в 2021-м она достигла уже 971 млрд руб. Доля отрасли в ВВП страны по итогам 2021 г. составляла 0,9%, а к 2024-му она должна достигнуть 1,5%. Однако это почти в 3 раза ниже, чем в странах-лидерах (страны ЕС, Великобритания, Япония)¹⁸⁹.

По данным Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ, рост ИКТ-отрасли идет быстрыми темпами¹⁹⁰. Согласно данным Единого реестра российского программного обеспечения, разработаны почти 4000 программных продуктов.

Россия играет ведущую роль в создании соцсетей, поисковых, анти-вирусных программ и систем. Имеются и программные продукты для промышленного сектора, такие как средства распознавания изображе-

¹⁸⁹ Абдрахманова Г.И., Вишневский К.О., Гохберг Л.М. (2020) Индикаторы цифровой экономики: стат. сб. / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ. 360 с.

¹⁹⁰ Стратегия развития отрасли информационных технологий в России. URL <https://www.tadviser.ru/index.php/>

ний, проектировочные системы (Adem, Компас), системы для управления производством, трудовыми ресурсами, активами предприятия (1С, Галактика), блокчейн (Waves)¹⁹¹.

Как свидетельствуют данные «Руссофт», поставки программных продуктов из России за рубеж составляют более 8,0 млрд долларов¹⁹². Кроме того, российский опыт находит отражение в поиске решений в наиболее конкурентных частях мирового рынка программного обеспечения (big data, искусственный интеллект и др.). В России реализуются несколько активных и экспериментальных проектов в области получения информации из реестров, электронных государственных услуг, электронных торговых площадок и т.д.

В последние годы все больше декларируется переход к информационному обществу на фоне больших успехов частных компаний по внедрению цифровых технологий, общей цифровизации рынка, появления больших инфраструктурных проектов по цифровизации, развития высокоскоростной мобильной связи¹⁹³.

Как свидетельствуют данные мониторинга развития информационного общества за период с 2014 по 2021 г., в РФ наблюдается сокращение в общей численности населения доли студентов, обучающихся по программам бакалавриата, специалитета, магистратуры: с 3,6 до 2,8% (табл. 8.4).

За исследуемый период сократилась также численность исследователей, выполняющих научные исследования и разработки: до 49,6 чел. на 10 000 занятых в экономике. Одновременно с этим выросло число промышленных организаций, осуществляющих технологические инновации: с 8,8 до 10,8%.

Вместе с тем на 33% увеличился объем инвестиций в основной капитал на оборудование для ИКТ (до 729 млрд руб.), что влечет за собой расширение доступности сети «Интернет» как для населения, так и организаций.

¹⁹¹ Коровин Г. (2019). Развитие процессов цифровизации в России // Экономист. № 6. С. 38–50.

¹⁹² Экспорт российской индустрии программного обеспечения. URL: https://russoft.org/wp-content/uploads/2018/10/RUSSOFT_Survey_14.1_rus.pdf

¹⁹³ Усков В.С. (2020). Проблемы формирования государственной промышленной политики в условиях цифровизации экономики // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 13. № 6. С. 134–151. DOI: 10.15838/esc.2020.6.72.8

**Таблица 8.4. Основные показатели развития информационного общества
в Российской Федерации, 2014–2021 гг.**

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2021	2021 к 2014, %
Доля занятого населения в возрасте 25–64 лет, имеющего высшее образование, в общей численности занятого населения соответствующей возрастной группы, %	33,0	33,8	34,3	35,1	35,1	35,2	36,5	3,5
Удельный вес студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования – программам бакалавриата, специалитета, магистратуры, в общей численности населения, %	3,6	3,3	3,0	2,9	2,8	2,8	2,8	-0,8
Доля внутренних затрат на исследования и разработки, % к ВВП	1,07	1,10	1,10	1,11	1,0	1,04	1,1	0,0
Численность исследователей, выполнявших научные исследования и разработки, на 10 000 занятых в экономике, чел.	55,1	52,5	51,4	50,1	49,8	49,8	49,6	90,0
Доля организаций промышленного производства и сферы услуг, осуществляющих технологические инновации, в общем числе обследованных организаций, %	8,8	8,3	7,3	7,5	8,6	9,6	10,8	2,0
Удельный вес принципиально новых технологий в общем числе разработанных передовых производственных технологий, %	11,6	12,5	12,5	13,6	13,6	11,6	13,4	1,8
Число пунктов коллективного пользования (доступа), имеющих выход в сеть «Интернет», на 10 000 человек населения, ед.	2,0	1,7	0,3	0,1	0,2	0,3	0,6	30,0
Число абонентов фиксированного широкополосного доступа в Интернет на 100 человек населения, ед.	17,0	18,3	18,6	21,0	21,7	22,2	23,0	135,3
Число абонентов мобильного широкополосного доступа в Интернет на 100 человек населения, ед.	64,5	68,1	71,1	79,9	86,2	96,4	99,6	154,4
Объем инвестиций в основной капитал на оборудование для информационно-коммуникационных технологий, в фактически действующих ценах, млрд руб.	292,15	304,99	284,67	389,7	484,3	617,8	728,9	249,5
Источник: данные Росстата								

Такая стремительная динамика стала возможной благодаря развитию сектора ИКТ и инфраструктуры «электронного правительства», включая модернизацию правительственного сайта, и активному представлению интересов Российской Федерации в рамках взаимодействия с международными организациями. Самым значительным прорывом явилось создание Единого портала государственных услуг – ключевого звена «электронного правительства» страны.

Рассматривая показатели информационной безопасности российских предприятий, можно отметить, что за 2014–2021 гг. доля организаций, использующих средства защиты информации, передаваемой по глобальным сетям, снизилась, причем в 2020 г. она составляла чуть больше 75%. Порядка 69% данных организаций используют средства электронной цифровой подписи, а 39% – средства шифрования (табл. 8.5). Отметим также сокращение на 1,8% доли населения, не использующего сеть «Интернет» по соображениям безопасности.

Таблица 8.5. Информационная безопасность предприятий и населения, 2014–2021 гг.

Показатель	2014	2015	2016	2017	2018	2020	2021	2021 к 2014, %
Доля организаций, использующих средства защиты информации, передаваемой по глобальным сетям, в общем числе обследованных организаций, %	87,7	86,6	87,3	87,2	89,3	89,5	75,3	-12,4
из них использующих:								
- средства шифрования, %	39,3	41,0	42,9	44,3	45,8	44,3	38,6	-0,7
- средства электронной цифровой подписи, %	76,5	75,3	77,7	77,2	78,9	79,1	68,7	-7,8
Доля населения, не использующего сеть «Интернет» по соображениям безопасности, в общей численности населения, %	2,2	0,4	0,5	0,6	0,4	0,5	0,4	-1,8
Источник: данные Росстата.								

Вместе с тем серьезным препятствием на пути развития информационного общества в России, а также резервом дальнейшего развития является низкая доля внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников в валовом внутреннем продукте страны (рис. 8.4). Судя по данным проведенного нами анализа, в 2010–2021 гг. этот показатель существенно не изменился.

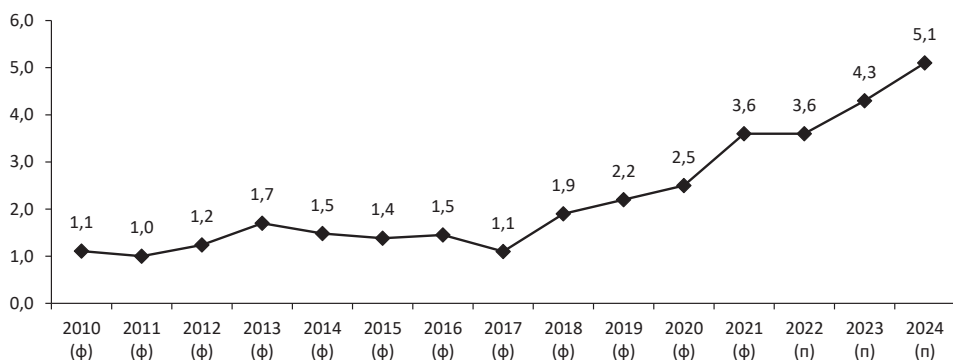


Рис. 8.4. Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников по доле в валовом внутреннем продукте страны

Таким образом, из числа используемых в статистическом учете показателей для оценки затрат на развитие цифровой экономики в национальной программе предложен показатель «Затраты организаций на информационные и коммуникационные технологии», значение которого с 2010 по 2021 г. увеличилось почти в 4 раза – до 1901 млрд руб. (табл. 8.6).

Таблица 8.6. Динамика целевого показателя «Затраты на информационно-коммуникационные технологии в ВВП» за период с 2010 по 2021 год*

Показатель	2010	2011	2012	2014	2016	2018	2020	2021	2021– 2017 гг., %
Затраты на ИКТ, млрд руб.	516	603	843	1246	1175	1153	1801	1901	В 3,7 раза
ВВП, млрд руб.	46309	60283	68164	73134	79199	83387	86010	92000	198,7
Затраты на ИКТ в ВВП, %	1,11	1,00	1,24	1,70	1,48	1,38	2,09	2,06	0,95
* Большинство целевых показателей национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» не отражались в статистике.									

В Северо-Западном ФО за анализируемый период также наблюдалось увеличение затрат организаций на информационные и коммуникационные технологии: почти в 7 раз – с 46 до 318 млрд руб. (табл. 8.7). Больше всего среди регионов СЗФО значения этого показателя выросли в г. Санкт-Петербурге, Ленинградской и Калининградской области (10,1; 6,6 и 4,5 раза соответственно), а менее всего в Республике Коми и Архангельской и Псковской области.

Таблица 8.7. **Динамика затрат на информационно-коммуникационные технологии в СЗФО за период с 2010 по 2021 г., млрд руб.**

Территория	2010	2011	2012	2013	2014	2018	2021	2021 к 2010 гг., раз
РФ	516	603	843	1246	1175	1153	1901	3,7
СЗФО	46,10	80,22	80,11	93,99	83,03	118,29	318,4	6,9
Республика Карелия	0,91	1,86	1,30	1,29	1,33	2,19	3,48	3,8
Республика Коми	5,17	5,01	5,53	5,64	6,92	7,32	9,47	1,8
Архангельская область	3,27	3,98	4,41	3,40	2,63	6,29	7,41	2,3
Ненецкий авт. округ	0,52	0,62	3,96	10,51	2,14	2,78	1,27	2,4
Вологодская область	2,63	2,58	3,67	3,88	3,25	4,58	8,56	3,3
Калининградская область	1,42	1,65	2,18	2,02	2,26	4,58	6,35	4,5
Ленинградская область	3,76	4,40	9,39	8,44	13,00	18,10	24,72	6,6
Мурманская область	2,68	2,39	2,71	3,33	2,83	10,02	6,78	2,5
Новгородская область	0,93	3,84	1,94	2,42	3,60	3,98	2,86	3,1
Псковская область	0,90	0,75	1,54	0,80	0,64	2,16	2,07	2,3
г. Санкт-Петербург	24,43	53,14	43,47	52,25	44,42	145,0	246,6	10,1

Рассмотрев значение данного показателя в валовом региональном продукте, можно прийти к заключению о превышении затрат на ИКТ в регионах округа над средними показателями по стране (табл. 8.8). За 2010–2021 гг. исследуемый показатель и в округе, и в РФ в целом увеличился с 1,17 до 3,26%. В Вологодской области наблюдается схожая динамика: в отмеченный период доля затрат на ИКТ в валовом региональном продукте колебалась в районе 1,0%, а в 2021 г. она составляла 1,62%, что меньше значений общероссийского показателя.

Таблица 8.8. **Динамика значений показателя «Затраты на информационно-коммуникационные технологии в ВРП» в СЗФО в период с 2010 по 2021 г., %**

Показатель	2010	2011	2012	2013	2014	2017	2018	2021	2021 к 2010 гг., %
РФ	1,11	1,00	1,24	1,70	1,48	1,35	1,38	2,06	0,95
СЗФО	1,17	1,68	1,53	1,69	1,40	2,45	1,52	3,26	2,09
Республика Карелия	0,76	1,20	0,81	0,72	0,70	1,08	0,94	1,33	0,57
Республика Коми	1,46	1,15	1,15	1,17	1,43	1,31	1,34	1,78	0,32
Архангельская область	1,44	1,45	1,40	1,04	0,74	1,52	1,47	1,05	-0,39
Ненецкий авт. округ	0,36	0,37	2,52	6,07	1,14	0,67	1,09	0,58	0,22
Вологодская область	1,00	0,80	1,03	1,12	0,84	0,88	0,94	1,62	0,62
Калининградская область	0,73	0,68	0,82	0,73	0,72	1,37	1,20	1,30	0,57
Ленинградская область	0,77	0,76	1,40	1,24	1,85	3,43	0,34	2,22	1,45
Мурманская область	1,15	0,91	0,95	1,09	0,86	0,97	2,35	1,22	0,07
Новгородская область	0,73	2,50	1,14	1,35	1,72	1,07	1,63	1,06	0,33
Псковская область	1,03	0,75	1,43	0,70	0,52	1,78	1,50	1,24	0,21
г. Санкт-Петербург	1,44	2,54	1,91	2,10	1,67	3,33	3,78	4,79	3,35

В настоящее время в статистике отсутствует подробная информация о годовой динамике показателя затрат организаций на информационные и коммуникационные технологии в ВВП развитых зарубежных стран. Судя по данным анализа публикаций по рассматриваемой тематике, в развитых странах, в частности в Германии, значение данного показателя в ВВП составляло от 3 до 4% (т.е. в четыре раза выше, чем в России).

Для реализации программных мероприятий НП «Цифровая экономика Российской Федерации» на весь период действия программы предусмотрен бюджет 1627146,46 млн руб. из федерального бюджета (67,58%), консолидированных бюджетов субъектов РФ (0,02%) и внебюджетных источников (32,4%; *рис. 8.5*). Следует отметить, что наименьший объем финансирования предусмотрен для реализации ФП «Нормативное регулирование цифровой среды» (1696,7 млн руб. или 0,1% всего бюджета НП), а наибольший объем финансирования – для ФП «Информационная инфраструктура» (768500,51 млн руб. или 47% всего бюджета НП). Основной объем финансирования из внебюджетных источников должен быть направлен на реализацию ФП «Информационная инфраструктура» (65,4% от объема средств всех внебюджетных источников).

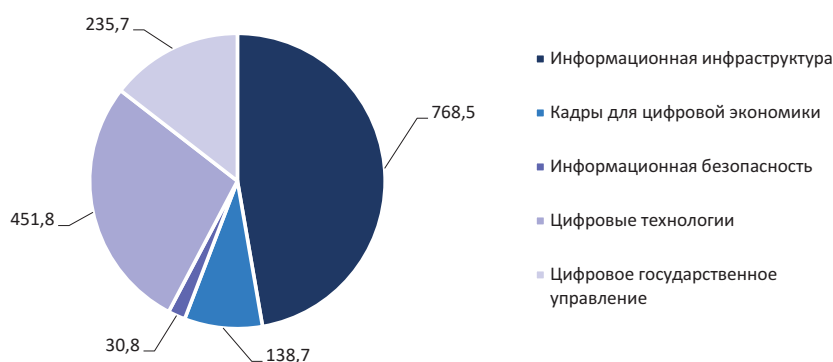


Рис. 8.5. Бюджет федеральных проектов НП «Цифровая экономика РФ» за весь период реализации, млрд руб. (всего бюджет ~ 1627,15 млрд руб.)

В период с 2019 по 2021 г. расходы на реализацию национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» увеличились быстрее, чем расходы федерального бюджета РФ (темпы роста составляли 172% против 111%), однако в целом удельный вес затрат национальной программы в федеральном бюджете РФ очень мал – 0,00107% (*табл. 8.9*).

**Таблица 8.9. Изменение удельного веса затрат национальной программы
«Цифровая экономика Российской Федерации» в федеральном бюджете РФ**

Показатель	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2021 г. к 2019 г., %
Федеральный бюджет РФ, млрд руб.	18037000	18994000	20026000	111,0
Бюджет национальной программы, млрд руб.	213,0	498,2	365,6	171,6
Удельный вес бюджета национальной программы в федеральном бюджете РФ, %	0,00107	0,00246	0,00174	0,00068

Для реализации национального проекта «Цифровая экономика Российской Федерации» утверждено более 30 сопровождающих нормативных актов по вопросам финансового и технологического обеспечения. В целом же на сегодняшний день нормативно-правовая база, регулирующая вопросы создания условий для реализации задач национального проекта (методическое обеспечение, организационное обеспечение, финансовое обеспечение, технологическое обеспечение, программное обеспечение), составляет более 1000 документов (не считая регионального и муниципального уровня), включающих (табл. 8.10):

- постановления Правительства РФ;
- распоряжения Правительства РФ;
- указы Президента РФ;
- приказы, распоряжения и иные документы министерств, агентств и служб.

Таблица 8.10. Направления и виды документов, формирующих нормативную правовую базу цифровизации экономики России

Направление	Постановления Правительства РФ	Распоряжения Правительства РФ	Указы Президента РФ	Приказы, распоряжения и иные документы министерств, агентств и служб
Методическое обеспечение	+	+		+
Организационное обеспечение	+		+	+
Финансовое обеспечение	+	+		+
Технологическое обеспечение	+	+	+	+
Программное обеспечение	+	+	+	+

Среди документов политико-правового характера отдельно следует отметить послания Президента Российской Федерации и перечни поручений по вопросам реализации НП «Цифровая экономика Российской Федерации», развития технологий в области искусственного интеллекта и итогам заседаний и форумов. В частности, в февральском Послании Президента РФ 2019 года был сделан акцент на необходимости оперативного принятия законов «для создания правовой среды новой, цифровой экономики». В части методического обеспечения процессов цифровизации направлению «Цифровая экономика» присвоен уникальный реестровый номер документа стратегического планирования: 38-цифровая экономика. Утверждены следующие методики расчета показателей:

- для мониторинга целевых показателей НП «Цифровая экономика Российской Федерации» (приказы Росстата от февраля и марта 2019 года);
- расчета целевых показателей НП «Цифровая экономика Российской Федерации» (приказ Минкомсвязи России).
- Минпроторгм России в июле 2019 года утверждена Методика проведения оценки комплексных проектов, в которой учитывается соответствие цифровых платформ и программных продуктов, разрабатываемых в рамках комплексных проектов, целям ФП «Цифровые технологии».
- Кроме того, в рамках методического обеспечения сделан особый акцент на сопровождении задачи непрерывного профессионального обучения и получения компетенций в области цифровой экономики:
- Минтрудом России утверждены Единые требования к организации деятельности органов службы занятости;
- Минпросвещения России утверждены методические рекомендации по созданию и функционированию центров опережающей профессиональной подготовки, а также утверждены методические рекомендации по отбору стажировочных площадок;
- Минобрнауки России разработаны рекомендации для молодых ученых, инженеров и технологических предпринимателей по построению успешной карьеры в области науки, технологий и инноваций;
- Минэкономразвития России утверждены рекомендации по разработке и реализации программ поддержки занятости и повышения производительности труда в рамках приоритетной программы «Повышение производительности труда и поддержка занятости», в том числе в части развития компетенций по ключевым направлениям, таким как внедрение элементов цифровой экономики.

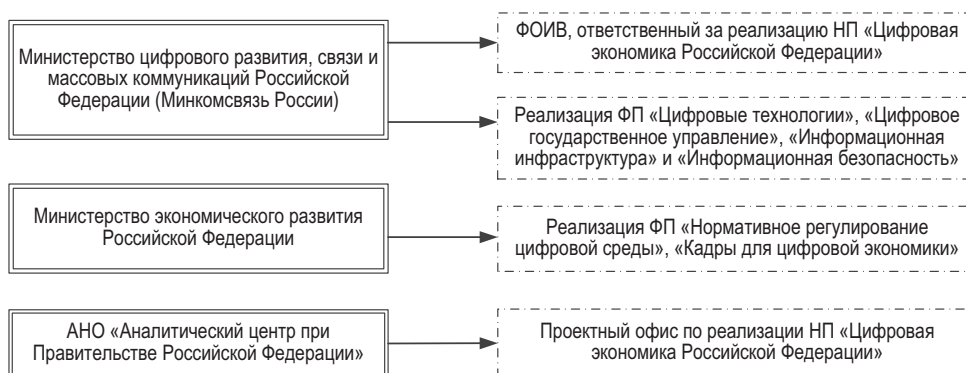


Рис. 8.6. **Распределение функций при реализации Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»**

Функции органов власти при реализации Национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» представлены на *рис. 8.6*.

Правительством РФ утверждена программа профессиональной переподготовки и дополнительного профессионального образования граждан предпенсионного возраста, мероприятия которой синхронизируются с мероприятиями национальных проектов. Основным документом, регулирующим вопросы организационного обеспечения цифровизации экономики, является постановление Правительства РФ от 2 марта 2019 года № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”».

В документе определены основные функции федеральных министерств и ведомств и других организаций, участвующих в реализации НП; система управления реализацией НП; порядок разработки самой Программы и федеральных проектов в рамках этой Программы; осуществление мониторинга и контроля реализации Программы и проектов. За реализацию НП «Цифровая экономика РФ» отвечает Минкомсвязь России, департаменты которого курируют соответствующие направления реализации Национального проекта (*табл. 8.11*).

Таблица 8.11. Департаменты Минкомсвязи России по вопросам развития цифровизации

Департамент	Компетенции
Департамент развития цифрового государства	Электронное правительство: электронные услуги для граждан и бизнеса, инфраструктура электронного правительства «Цифровая экономика РФ»: ФП «Цифровое государственное управление»
Департамент координации и реализации проектов по цифровой экономике	Информационное государство: региональная информатизация Цифровая экономика РФ»: ФП «Цифровые технологии»
Департамент развития отрасли ИТ	Информационное государство: Информатизация госорганов ИТ-отрасль: благоприятные условия, технопарки, кадровый потенциал, «дорожная карта» развития ИТ-отрасли, реестр отечественного ПО
Правовой департамент	Информационное государство: Информатизация госорганов – Электронная подпись
Департамент информационной безопасности	«Цифровая экономика РФ»: ФП «Информационная безопасность»
Департамент инфраструктурных проектов	Телекоммуникации Цифровая экономика РФ»: ФП «Информационная инфраструктура»
Департамент проектов цифровой трансформации	Информационное государство: информатизация госорганов; проекты цифровой трансформации в сфере здравоохранения, образования; цифровая трансформация в сфере выборов
Департамент развития архитектуры и координации информатизации	Информационное государство: информатизация госорганов, координация информатизации госорганов
Департамент реализации стратегических проектов	Информационное государство: информатизация госорганов Электронное правительство: единая биометрическая система

В Минэкономразвития России в 2019 году образованы новые департаменты: Департамент правовых основ цифровой экономики для обеспечения реализации ФП «Нормативное регулирование цифровой среды» и Департамент макроэкономического анализа и прогнозирования, уполномоченный реализовывать мероприятия по формированию цифровой платформы для согласования взаимодействия участников стратегического управления и достижения стратегических приоритетов ФП «Цифровое государственное управление». Руководителем ФП «Кадры для цифровой экономики» является заместитель Министра экономического развития РФ.

Важным структурным элементом системы управления реализацией НП и координационным органом, образованным в 2018 году в целях обеспечения взаимодействия ФОИВ / ОИВ субъектов РФ по вопросам развития цифровой экономики и повышения уровня использования широкого спектра информационных технологий, выступает Правительственная комиссия по цифровому развитию, использованию ИТ для повышения качества жизни и улучшения условий ведения предпринимательской

деятельности. Возглавляет комиссию Председатель Правительства РФ, в состав комиссии входит также заместитель Председателя Правительства РФ (зам. председателя комиссии, председатель президиума комиссии), ответственный секретарь и другие члены комиссии. Функции проектного комитета НП выполняет президиум комиссии. В состав президиума комиссии входит Министр цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ (зам. председателя президиума), ответственный секретарь и члены президиума. В части организационного обеспечения в федеральных министерствах, агентствах и службах формируются структуры по реализации мероприятий НП (Международный совет по реализации отдельных мероприятий ФП «Кадры для цифровой экономики» при Минобрнауки России; Управление по контролю за государственными и муниципальными информационными системами ФАС, Управление национальной системы управления данными государственной статистики Росстата: координация работ по реализации Росстатом НП «Цифровая экономика Российской Федерации») и разрабатываются новые положения о структурных подразделениях. Внесены изменения в постановления Правительства РФ по вопросам координации мероприятий по использованию ИКТ в деятельности ФОИВ; развития системы «единого окна» в сфере регулирования внешнеэкономической деятельности; взаимодействия МФЦ по предоставлению государственных (муниципальных) услуг с органами государственной и местной власти и внебюджетными фондами и др.

Согласно предусмотренному национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации» календарю событий, в 2019 г. законодательно закреплён правовой статус российского сегмента Интернета, его инфраструктуры, порядок ее функционирования; обеспечено нормативное регулирование развития цифровой экономики в части удаленной биометрической идентификации и облачной подписи, легализации смарт-контрактов, защиты прав потребителей для бизнес-ангелов, подходов к управлению общедоступными данными и государственными реестрами; будет утверждена концепция создания и развития сетей 5G/IMT-2020.

В 2020 г. создана система отраслевого регулирования использования киберфизических систем, включая «Интернет вещей»; законодательно обеспечена предустановка отечественных антивирусных программ на все персональные компьютеры, ввозимые в РФ и создаваемые на территории страны; разработана и введена в эксплуатацию государственная информационная система «Федеральный портал пространственных данных».

В 2021 г. обеспечено предоставление приоритетных массовых социально значимых государственных (муниципальных) услуг/сервисов в цифровом виде; создано типовое автоматизированное рабочее место госслужащего на базе отечественного ПО; введена в промышленную эксплуатацию государственная единая облачная платформа.

В 2022 г. создана отечественная цифровая платформа сбора, обработки, хранения и распространения данных дистанционного зондирования Земли из космоса в рамках проекта «Цифровая Земля».

В 2023 г. нацпроектом предполагалось внедрение межведомственного электронного документооборота с применением электронной подписи в деятельность федеральных и региональных органов исполнительной власти; создание платформы для обмена информацией между государством, гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями (инфраструктура «Цифровой профиль»).

В 2024 г. будет создана, в том числе, защищенная цифровая среда аудиовизуального взаимодействия государственных органов, организаций и граждан на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; начнет функционировать «электронный паспорт» гражданина РФ; будет создана система спутниковой связи «Экспресс-РВ» с использованием космических аппаратов на высокоэллиптических орбитах; будет создана единая электронная картографическая основа.

8.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

Согласно исследованию ИСИЭЗ НИУ ВШЭ на основе данных Росстата, валовые внутренние затраты на развитие цифровой экономики в 2021 г. составили 4094 млрд руб. (3,7% ВВП), из них: внутренние затраты организаций на создание, распространение, использование цифровых технологий и связанных с ними продуктов и услуг – 2453 млрд руб. (2,2% ВВП); затраты домашних хозяйств на использование цифровых технологий и связанных с ними продуктов и услуг – 1641 млрд руб. (1,5% ВВП).

Однако пандемия коронавируса внесла свои коррективы в реализацию национальных проектов, в том числе и по цифровой экономике. Согласно Указу Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», был продлен горизонт планирования с 2024 до 2030 года. Национальные цели развития России пересмотрены, сокращено их коли-

чество – из девяти национальных целей развития майского Указа 2018 г. осталось пять, каждая из которых включает от четырех до шести показателей. Задачи национальных проектов объединены в Общенациональный план по восстановлению экономики.

Рост бюджетных расходов на антикризисные меры поддержки бизнеса, населения и региональных бюджетов оказал негативное влияние на реализацию национальных проектов. Средства, запланированные на их исполнение, были перенаправлены; в результате ежегодное финансирование не только сократилось, но и будет растянуто до 2030 года.

По данным Счетной палаты, уровень исполнения бюджета рассматриваемого нацпроекта – один из самых низких. Главной проблемой является внесение большого количества изменений в паспорт нацпроекта и входящие в него федеральные программы. Таким образом, бюджет нацпроекта сократился, по предварительным данным, на 117 млрд руб., или на 17,5% по сравнению с утвержденными ранее объемами финансирования. В 2021 году финансирование нацпроекта «Цифровая экономика РФ» составило 150,2 млрд руб., в 2022 году – 211,1 млрд руб., в 2023 году – 190,7 млрд руб. (рис. 8.7). Общая сумма финансирования – 552 млрд руб.

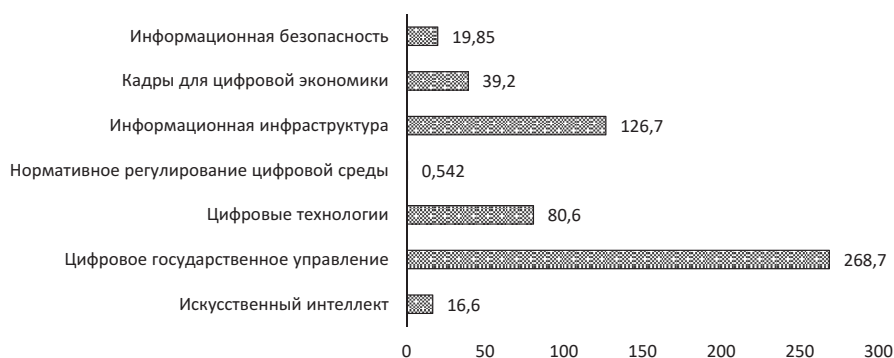


Рис. 8.7. Затраты на федеральные проекты в 2021–2023 гг.

В рамках национальной цели «Цифровая трансформация РФ» были разработаны четыре показателя, которые должны быть достигнуты к 2030 г. Одним из первоочередных стал уровень достижения «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы. В этом направлении планируется сделать акцент на развитии системы здравоохранения, образования и государственного управления. Второй и третий по значимости показатели будут реализованы посредством увеличения

доли социально значимых услуг до 95% и обеспечения домашних хозяйств широкополосным доступом к сети «Интернет» до 97%. И четвертый показатель – повышение объема инвестиций в российские информационные технологии по сравнению с уровнем 2019 г.

Предложенные ключевые показатели достижения национальной цели ориентированы, прежде всего, на решение социальных задач и повышение цифровой зрелости во всех сферах экономики. Цифровая зрелость подразумевает совокупную оценку уровня развития компании по нескольким главным аспектам цифровой трансформации, которая направлена на реализацию стратегии преобразования бизнес-процессов с применением цифровых технологий. Министерством цифрового развития, связи и массовых коммуникаций РФ разработана методика расчета «цифровой зрелости», включающая три показателя (табл. 8.12).

Таблица 8.12. Показатели расчета и оценки «цифровой зрелости»

Показатель «цифровой зрелости»	Плановые показатели 2030 г. к 2019 г.
1. Численность специалистов, использующих информационно-коммуникационные технологии	10,8 млн чел. / 8,7 млн чел.
2. Расходы на внедрение и использование цифровых решений	3,4 трлн. руб. / 1,7 трлн. руб.
3. Уровень цифровой зрелости по отношению к целевому значению 10 отраслей экономики и социальной сферы	–

В научной литературе и в общественных дискуссиях не раз отмечалось, что правительственная программа «Цифровая экономика РФ» только поверхностно затрагивает основные аспекты цифровизации экономики и общества¹⁹⁴. На это во многом повлияли скорость ее разработки, принятия и ажиотаж, возникший в отношении проблемы цифровой экономики. В итоге без конкретной направленности, целей, задач и приоритетов цифровизации данная программа не показала своей эффективности и не получила развития.

Исправить её отмеченные недочеты призвана разработка Национального проекта (программы) «Цифровая экономика Российской Федерации», утвержденного Указом Президента от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г».

¹⁹⁴ Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. (2017). Цифровая экономика: от теории к практике // Инновации. № 12(30). С. 3–12; Якутин Ю.В. (2017). Российская экономика: стратегия цифровой трансформации (к конструктивной критике правительственной программы «Цифровая экономика РФ») // Менеджмент и бизнес-администрирование. № 4. С. 27–52.

В части данного Указа, касающейся цифровой экономики, декларируется о цифровизации экономической и социальной сфер государства (промышленность, сельское хозяйство, строительство, здравоохранение, образование и др.). Фактически открылась возможность для обеспечения связи и взаимодействия между двумя важными государственными вопросами – цифровизацией экономики и общества и импортозамещением в ИКТ-отрасли и других сферах экономики.

В то же время нацпрограмма «Цифровая экономика Российской Федерации» не связана с другими документами научно-технологического и инновационного развития, такими как «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации, «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы». Это обусловлено необходимостью наличия большого количества интеллектуальных ресурсов для осуществления взаимодействия в фундаментальных и прикладных исследованиях¹⁹⁵.

Следовательно, важной задачей является определение технологических приоритетов для решения вопросов формирования и развития информационного общества. На первый план здесь выходят следующие направления цифровизации: развитие информационно-коммуникационных технологий, микроэлектроника, искусственный интеллект и роботизация.

Кроме того, необходимо обеспечить высокий статус данной программы, превышающий статус аналогичных проектов по направлениям развития цифровой экономики. Поэтому национальная программа должна утверждаться в рамках либо президентского указа, либо действий Совета по развитию национальных проектов при Президенте РФ.

Если подходить к этому вопросу системно, то целесообразно рассматривать крупномасштабные программы в области цифровизации как неотъемлемую часть нацпрограммы, которая решает определенные задачи и на этом фоне имеет приоритетное финансирование над остальными проектами. Вместе с тем анализ паспорта нацпрограммы «Цифровая экономика Российской Федерации» позволяет утверждать, что она будет включена в программы «Информационное общество», «Экономическое развитие и инновационная экономика» и др. В этом случае сложно обеспечить самостоятельность её финансирования, так как ее реализация должна

¹⁹⁵ Ленчук Е.Б., Власкин Г.А. (2018). Формирование цифровой экономики в России: проблемы, риски, перспективы // Вестник Института экономики Российской академии наук. № 5. С. 9–21.

обеспечиваться за счет этих программ и проектов, которые являются ее частью. Понятно, что данное решение не будет способствовать первоочередному выполнению нацпрограммы, а приведет к ее финансированию по мере поступления средств (по остаточному принципу).

Таким образом, прежде всего необходимо создать самостоятельный проект «Информационная система и ресурсы цифровой экономики», главной задачей которого станут развитие цифровой среды, цифровизация различных сфер национальной экономики, информатизация общества, обеспечение вопросов его функционирования на основе информационных систем, обеспечивающих создание и обработку больших объемов данных.

Кроме того, следует придать специальный статус национальной программе «Цифровая экономика Российской Федерации», что позволит ее реализовать, исключая общие требования Постановления Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» № 1288. То есть, по сути, требуется обеспечить ее переход от существующей структуры «Задачи – Результаты» к следующей – «Проект – Цель – Задача – Веха – Мероприятие», что будет способствовать более качественному контролю за реализацией программы.

И, наконец, необходимо обеспечить прозрачность информации о реализации национальной программы. В настоящее время в открытом доступе крайне мало информации о результатах её реализации, в связи с этим затрачивается много времени на поиск и анализ источников о ходе её выполнения. Кроме того, на государственных порталах (АНО «Цифровая экономика» и «Цифровая экономика 2024») также не представлена информация о ходе выполнения программы.

Совместная реализация вышеуказанных предложений поможет улучшить формирование и развитие информационного общества и будет способствовать активизации инновационной деятельности как в области государственного управления, так и в сфере национальной экономики.

При разработке в стране стратегии развития информационного общества важно определить приоритеты и фокус их рассмотрения с точки зрения отраслей и территорий. Подход должен основываться на понимании важности отрасли для поддержания национальной конкурентоспособности, с одной стороны, и относительной легкости внедрения информационных технологий в данной области – с другой. Фокус рассмотрения опре-

деляет, с чем именно следует работать при реализации стратегии, на что воздействовать, что менять. Это объекты внимания и одновременно объекты изменения. Например, фокусом рассмотрения могут быть организация в целом или ее составная часть (подразделение), несколько связанных организаций (холдинг), целая отрасль или то или иное территориальное образование (город, регион).

При разработке стратегии следует сфокусироваться на объектах внимания с определенных позиций или через определенную призму, например, финансовую, кадровую или, наконец, цифровую. Сочетание «объект внимания + призма рассмотрения» порождает направление развития стратегии. Если же объектом внимания становится весь регион, а призмой рассмотрения – «информационное общество», получаем «региональную стратегию развития информационного общества». Фокус стратегии для госорганизации может быть задан верхнеуровневыми нормативными документами, начиная с нацпроектов и заканчивая стратегией развития региона, а может определяться отраслевыми особенностями или региональной спецификой.

Основные направления развития и фокус поддержки со стороны государства в части развития информационного общества представлены в *таблице 8.13*.

Таблица 8.13. **Направления развития информационного общества в России**

№ п/п	Проблема	Направление решения
1.	Формирование и развитие технической базы информационного общества	Обеспечение полноценного функционирования и высокого уровня развития следующих основных компонентов: информационно-коммуникационная инфраструктура; ИКТ; научный и производственный потенциал информационных технологий; рынки связи, информационных технологий и т.д. Бюджетное финансирование тематических информационных систем, имеющих большое социальное значение (здравоохранение, образование, занятость и т.д.), а также системы налоговой и таможенной службы, информационное обеспечение государственных органов, правоохранительных органов и др. Отдельная поддержка приоритетных информационных технологий, прозрачное функционирование сферы государственного заказов, государственных закупок; открытый и конкурентный отбор технологий для реализации национальных проектов информатизации. Поддержка из бюджета национальных научных школ по созданию отечественных ИКТ, стимулирование их разработки, производства и внедрения в различных бюджетных проектах и программах информатизации. Продвижение на мировой рынок отечественного программного обеспечения.

№ п/п	Проблема	Направление решения
2.	Развитие национальной безопасности, нивелирование угроз от использования новых информационных технологий	Разработка единой системы информационной безопасности в условиях отраслевого консорциума ведомственных систем, которые решают отдельные задачи по защите информации в рамках своих полномочий и в интересах своего сектора. Мониторинг научно-технологических, социальных, экономических и других изменений за рубежом. Международное сотрудничество в области разработки и принятия правовых положений, соглашений для обеспечения информационной безопасности в процессе обмена информацией; участие страны в разработке международных стандартов в области информационной безопасности. Разработка правовых норм и мер: за взлом, несанкционированный доступ в государственные и корпоративные информационные сети, нарушение прав граждан в процессе обмена информацией.
3.	Социально-экономические и социально-культурные проблемы перехода к информационному обществу	Обеспечение интересов населения, организаций и государства в информационной сфере. Безусловное правовое равенство всех участников процесса информационного взаимодействия вне зависимости от их политического, социального и экономического статуса. Снижение формализации общественных отношений, создание прозрачных инструментов для демократического контроля общества над властью (об имущественных отношениях в обществе, о доходах элиты и т.п.). Обеспечение доступа к мировым информационным ресурсам, глобальным информационным сетям.
Источник: составлено на основе: Шевцов Ю. Российские реалии осложняют цифровизацию экономики // Общество и экономика. 2021. № 3. С. 111.		

Цифровая трансформация становится исходным пунктом для принятия различных стратегических решений, расширения международных экономических связей и привлечения иностранного капитала, повышения эффективности управления на макро-, мезо- и микроуровне, что обеспечивает открытость экономики.

Пандемия стала толчком к развитию информационных технологий, ускоренная цифровизация коснулась всех сфер жизни. Востребованность облачных и мобильных IT-решений для компаний в условиях удаленной работы, онлайн-образования, электронного документооборота, торговли через интернет выросла в разы. Механизм льготного кредитования и грантовая поддержка российских компаний разработчиков программного обеспечения способствовали ускорению цифровой трансформации различных отраслей экономики. В 2020 году государством принято решение снизить ставку налога на прибыль с 20 до 3% и ставку по страховым взносам с 14 до 7,6% для IT-компаний. Данные меры со стороны государства являются беспрецедентными для IT-сферы и экономики в целом.

К осознанию необходимости цифровой трансформации пришли и большинство российских компаний, особенно актуальным этот вопрос стал в период пандемии коронавируса. Удаленный режим работы ускорил внедрение информационных технологий; в условиях быстро изменяющейся внешней среды, требующей экстренного принятия решений, компании запускали новые проекты и инвестировали в цифровизацию. Согласно опросу, около 30% крупнейших российских компаний готовы ежегодно финансировать в инновационные проекты до 10 млрд руб. и еще 10% компаний – более 10 млрд руб. К таким выводам в своих исследованиях пришли эксперты Агентства стратегических инициатив (АСИ) и международной консалтинговой компании KPMG.

Малому и среднему бизнесу в условиях дефицита оборотных средств и ограниченности бюджета оказалось гораздо сложнее перестроиться под новые реалии и провести цифровизацию своей деятельности. В действительности, главной целью малого и среднего бизнеса было выжить в непростых экономических условиях. Использование цифровых технологий предприятиями малого и среднего бизнеса имеет объективную природу. Наиболее распространены: рекламные интернет-кампании – 26%, CRM-системы – 21%, социальные сети – 17%, мобильные приложения – 14%, электронная бухгалтерия – 7%.

Исходя из вышеизложенного, можно подчеркнуть, что уровень цифровизации в малом и среднем бизнесе в период пандемии имел тенденцию к росту. Компании этого сектора стали чаще использовать цифровые технологии и интернет-инструменты, около 75% компаний в 2020 г. создали собственные сайты (против 54% в 2019 году). С 34 до 57% увеличилась доля предпринимателей, осознающих, что цифровые технологии позволяют увеличить скорость обработки заказов, качественно улучшить сервис по обслуживанию клиентов, повысят эффективность управления бизнесом.

Российский бизнес стабильно наращивает свой цифровой потенциал. Вектор цифровизации задают отрасли-лидеры цифровой трансформации: телекоммуникация, информационные технологии и разработка программного обеспечения, финансовый сектор, страхование, торговля, промышленность, гостиничный бизнес и сфера общественного питания. Отстающие отрасли: агропромышленный комплекс, автомобильная промышленность, индустрия развлечений, электроника и компоненты, туристический бизнес, металлургия и энергетика.

Консалтинговая компания Boston Consulting Group (BCG) на основе проведенного исследования установила взаимосвязь между уровнем циф-

ровизации и экономическими показателями деятельности корпораций, такими как рентабельность, деловая активность, прибыльность и др. У компаний-лидеров цифрового мира выше в 1,8 раза рост прибыли и как минимум вдвое рост общей стоимости, чем у отстающих по уровню цифровизации компаний.

Российские компании уделяют внимание прежде всего тем направлениям, которые стали базовыми для трансформации и напрямую влияют на основную операционную деятельность. К ним можно отнести: автоматизацию и цифровизацию бизнес-процессов, управление базой клиентов, управление компанией на основе данных. Направления, которые позволяют получить экономический эффект в долгосрочной перспективе и вносят вклад в конкурентоспособность и инновационный потенциал компании, в настоящее время являются недооцененными российским бизнесом. Отсутствие единого органа управления цифровой трансформацией и четкой структуры управления чаще всего служит одной из главных причин низкой эффективности цифровой трансформации.

Цифровизация производственно-технологических процессов способствует: созданию нового продукта или услуги; замене ручного труда на роботизированный; развитию интернета вещей во всех сферах жизни человека; интеграции производства, логистики и конечного потребителя; развитию промышленной телеметрии; углублению интеграционных связей между наукой и бизнесом, направленных на разработку и внедрение инновационных цифровых технологий.

Осенью 2020 г. проведено совместное исследование PwC и АBBYY «Digital IQ в России», целью которого было оценить уровень цифровой зрелости российских компаний и определить возможности их развития на ближайшую перспективу. В исследовании приняли участие руководители и ведущие специалисты финансового и реального секторов. Реализация цифровой стратегии российских компаний началась сравнительно недавно по сравнению с ведущими мировыми компаниями. Российские компании, как показал опрос, критично подходят к оценке собственного уровня цифровизации. Они отмечают «лидеров» цифровой гонки. Преимущественно это компании финансового и ИТ-секторов, которые в последние годы прилагали значительные усилия для создания своих экосистем. Формирование экосистем сегодня уже не дань моде, а современный подход в управлении крупным российским бизнесом, позволяющий получать конкурентные преимущества и менять ситуацию на рынке.

В начале 2020 г. крупнейший российский онлайн-ритейлер OZON повысил эффективность работы благодаря платформенной бизнес-модели. В этот период число поставщиков на данной платформе увеличилось вдвое – до 60 тыс. По оценке генерального директора OZON, двукратный рост во время пандемии (апрель–май 2020 г.) сопоставим с динамикой за последний год. Интернет-ритейлер смог удовлетворить стремительно растущий спрос за счет внедрения инновационных цифровых решений (в том числе технологий анализа данных, построения маршрутов, проверки наличия товаров на складе).

В ПАО «Газпромнефть» цифровая трансформация реализуется путем реализации стратегии развития компании, согласно которой утверждены 30 программ цифровой трансформации. Все стадии производства в компании от геологоразведки и бурения до переработки нефти и поставки готовой продукции цифровизированы. Затраты компании на цифровую трансформацию в 2019 г. составили 5% от совокупных инвестиционных затрат. К 2030 г. компания планирует сократить срок получения первой нефти с месторождений, ускорить реализацию крупных проектов, оптимизировать расходы на управление. Основные результаты, которые планирует получить руководство компании, – это достижение экономического эффекта в 3–5% EBITDA ежегодно, начиная с 2022 г. Осенью 2020 г. компания создала дочернее общество «Газпромнефть-Технологические партнерства» с целью разработки и реализации инноваций на отраслевом рынке.

Компания-лидер в сфере телекоммуникаций – ПАО «Ростелеком», партнер государства в реализации национальной программы «Цифровая экономика РФ». Это крупнейший интегрированный провайдер цифровых услуг, реализующий общегосударственные технологические и IT-проекты. В мае 2020 г. ПАО «Ростелеком» начало слияние с компанией «Теле2 Россия», что позволило объединить их экосистемы и ресурсы и достичь наибольшего охвата клиентской базы в части предоставления всего спектра цифровых и контентных услуг и развития новейших технологических решений в будущем. Таким образом, ПАО «Ростелеком» продолжило трансформацию телеком-оператора в цифрового партнера населения, бизнеса и государства. Рассматривая примеры успешной цифровой трансформации, можно сделать вывод о том, что важным цифровым трендом последних лет является создание бизнес-экосистем. Инновационные экосистемы позволяют максимизировать использование собственных технологий в продуктах и сервисах, интегрировать решения и оптимизировать бизнес-процессы. Как отмечалось ранее, лидерами цифровой трансформации в

России являются компании финансового сектора, которые изначально ассоциировались с банкингом (Сбербанк, «Тинькофф»), и крупнейшие ИТ-компании («Яндекс», МТС). Все перечисленные компании реализуют стратегию предоставления услуг и сервисов в рамках своих экосистем.

Отметим также, что актуальными в России остаются правовые барьеры на пути цифровизации отдельных отраслей экономики и сфер социальной жизни. Хотя ряд вопросов использования информационно-телекоммуникационных технологий в различных сферах деятельности урегулированы, в целом можно констатировать, что в стране не сформирована единая цифровая среда доверия, не созданы надежные правовые основы для электронного гражданского оборота, не сформировано комплексное регулирование вопросов оборота данных. Остаются актуальными и задачи по устранению цифрового неравенства, подключению к сети «Интернет» малочисленных населенных пунктов, социально значимых объектов, государственных органов и организаций, в том числе на труднодоступных территориях, обеспечению увеличения пропускной способности каналов связи.

Необходимость ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере формирует новые вызовы для проведения исследований и разработок в области цифровой экономики на базе современных решений, обеспечивающих координацию усилий государства, образовательных и научных организаций, частного капитала.

Развитие цифровизации экономики и социальной сферы требует усиления мер безопасности информационной среды. Текущий уровень использования населением средств защиты информации, обеспечения маршрутизации сетевого трафика российского сегмента сети «Интернет», использования отечественных разработок и технологий в программном обеспечении является недостаточным и требует дополнительных мер для обеспечения защиты прав и интересов личности, бизнеса и государства в киберпространстве.

Принятие национальной программы «Цифровая экономика» позволит заложить основы дальнейшей деятельности российского государства в области развития отрасли информационных технологий. Ее реализация будет способствовать улучшению инвестиционного климата, повышению количества высокопроизводительных рабочих мест и увеличению производства российской продукции в отрасли информационных технологий. Вместе с тем многие актуальные вопросы в паспорте национальной программы отсутствуют либо носят поверхностный характер, что подтверждается мнением экспертов (*табл. 8.14*).

Таблица 8.14. **Экспертные мнения о национальной программе
«Цифровая экономика Российской Федерации»**

Эксперт	Экспертное мнение
<i>В.В. Иванов</i> , чл.-корр. РАН, д.э.н., Информационно-аналитический центр «Наука» РАН	Новые риски и угрозы, возникающие в результате перехода на новые механизмы управления, основанные на широком внедрении современных компьютерных технологий, требуют проведения системных фундаментальных исследований, направленных на выявление этих факторов и выработку механизмов их парирования ¹⁹⁶ .
<i>В. Головченко</i> , доктор политических наук, профессор, профессор кафедры теории государства и права, Саратовский национальный исследовательский государственный университет имени Н. Г. Чернышевского (г. Саратов).	Имеются различия в уровне социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, что, безусловно, определяет и разную степень их готовности к переходу на модель управления, предлагаемую цифровой экономикой. К основным сдерживающим факторам относятся: недостаточно развитая информационно-телекоммуникационная инфраструктура в отдельных субъектах Российской Федерации, высокая стоимость организации электрической связи, недостаточное финансирование по отдельным мероприятиям в сфере информатизации и защиты информации, недостаток квалифицированных кадров для осуществления деятельности в сфере цифровой экономики ¹⁹⁷ .
<i>Н. Сурова</i> , директор Института управления и социально-экономического проектирования РЭУ им. Г.В. Плеханова	В настоящее время имеются вопросы готовности бизнеса и общества к изменениям, связанным с переходом к цифровой экономике. Каждая пятая компания до сих пор организует финансовое планирование бумажным делопроизводством (24% российских компаний). Это большие риски финансовой нестабильности компаний, которые чаще сталкиваются с кассовыми разрывами и другими сложностями ¹⁹⁸ .
Экспертный совет по цифровой экономике и блокчейн-технологиям	При реализации национальной программы важно найти механизмы по включению темы электронной торговли в рамках цифровизации страны. В России сегмент интернет-торговли, по экспертным оценкам, занимает от 3 до 4% от всего объема розничного товарооборота, но растет двузначными темпами. В 2017 году рост составил порядка 15–20%. И это в то время, когда общий оборот розницы падает (в 2017 году – на 4,6%). Одной из главных причин такого роста и востребованности, помимо вышеуказанных блоков, является отсутствие существенных административных барьеров, предполагающих наличие жесткого регулирования организации и ведения электронной торговли ¹⁹⁹ .
<i>И. Димитров</i> , исполнительный директор НКО «Ассоциация электронных торговых площадок», член Президиума «ОПОРЫ РОССИИ», общественный представитель Уполномоченного при Президенте РФ по защите прав предпринимателей по вопросам цифровой экономики	Существует необходимость включения электронной торговли в национальную программу. Поскольку стратегия, которая была разработана совместно с Минпромторгом, по сути выполняет поручение Президента от 2015 года по торговой деятельности в России в рамках Послания Федеральному Собранию. За 2017 год масштаб торговли в секторе B2C – это 25 млрд долларов, а в B2B – больше 700 млрд долларов. Именно поэтому мы считаем необходимым выделение отдельного блока под электронную торговлю в нацпроекте ²⁰⁰ .

¹⁹⁶ Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. Цифровая экономика: мифы, реальность, перспектива. М.: Российская академия наук, 2017. 63 с.

¹⁹⁷ Головченко В.И. Региональный аспект в решении проблем цифровой экономики // Базис. 2019. №1 (5).

¹⁹⁸ Там же.

¹⁹⁹ Заседание Экспертного совета по цифровой экономике и блокчейн технологиям. URL: <http://esgosduma.ru/static/pdf/deyatelnost10.2018.pdf>

²⁰⁰ Там же.

8.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Национальные проекты становятся основным инструментом реализации амбициозных целей развития страны и должны быть поддержаны разработкой и реализацией адекватной бюджетной политики, учитывающей обособление бюджетных средств и приоритетность выделения бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов.

В связи с утверждением национальных проектов в коды бюджетной классификации РФ были внесены изменения: группировка расходов федерального бюджета по статьям расходов на реализацию национальных и федеральных проектов осуществляется на уровне основных мероприятий государственных программ Российской Федерации (4–5 разряды кода целевой статьи расходов). Четвертый разряд кода целевой статьи расходов федерального бюджета (000 X000000) отражает расходы на национальный проект или программу, где национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» соответствует буквенному значению «D».

В пятом разряде кода целевой статьи расходов федерального бюджета (000 XY00000) отражается номер федерального проекта, входящего в состав национального проекта или программы.

Разработаны также Методика расчета предельных бюджетных ассигнований федерального бюджета по государственным программам и непрограммным направлениям деятельности до 2022 года и Методические указания по распределению бюджетных ассигнований федерального бюджета на период до 2022 года по кодам классификации расходов бюджетов. В методиках учтены положения о распределении расходов с учетом реализуемых национальных проектов (программ). Большой объем нормативных правовых актов подготовлен по вопросам финансового обеспечения реализации НП «Цифровая экономика Российской Федерации». В основном урегулированы вопросы предоставления субсидий из федерального бюджета на достижение целей НП и порядок конкурсного отбора получателей грантов и субсидий.

В части финансирования целесообразно провести классификацию целей предоставления субсидий и грантов:

1) на достижение отдельных результатов национального проекта и федеральных проектов, в том числе:

- субсидии российским юридическим лицам в целях реализации отдельных мероприятий ФП «Информационная безопасность»;

- субсидии НКО на реализацию отдельных мероприятий ФП «Кадры для цифровой экономики»;

2) формирование цифровой инфраструктуры и систем безопасности:

- субсидии на создание отраслевого центра Государственной системы обнаружения, предупреждения и ликвидации последствий компьютерных атак и на включение его в общероссийскую систему автоматизированного обмена информацией о существующих и актуальных киберугрозах;

- субсидии на возмещение части затрат российских организаций на разработку программных продуктов, а также в целях создания и развития производства высокотехнологичной промышленной продукции;

- субсидии на обеспечение покрытия объектов транспортной инфраструктуры современными сетями связи;

- субсидии на государственную поддержку по разработке продуктов, сервисов и платформенных решений с использованием «сквозных» цифровых технологий;

- субсидии на поддержку проектов по преобразованию различных отраслей экономики и социальной сферы на основе внедрения российских платформенных решений, сервисов и продуктов с использованием «сквозных» цифровых технологий;

- субсидии на создание и функционирование Центра мониторинга и управления сетью связи общего пользования, а также создание, эксплуатацию и развитие ИС мониторинга и управления этой сетью;

- гранты на реализацию проектов по разработке отечественного программного обеспечения и увеличению его доли в условиях цифровой экономики и разработке технологических решений по созданию федеральных и региональных государственных информационных ресурсов;

3) разработку программ деятельности и «дорожных карт»:

- субсидии на государственную поддержку программ деятельности исследовательских центров и программ, реализуемых российскими организациями для разработки и реализации перспективных «сквозных» цифровых технологий;

4) развитие кадров для цифровой экономики:

- субсидии НКО на проведение мероприятий по распространению лучших практик по развитию цифровой грамотности школьников за рубежом;

- гранты на оказание государственной поддержки научно-образовательных центров, образованных на основе интеграции вузов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики.

Отметим, что в разделе президентского Указа (№ 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.»), посвященном цифровой экономике, сказано о цифровом преобразовании практически всех отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения, образования, промышленности, сельского хозяйства, строительства, городского хозяйства, транспортной и энергетической инфраструктуры, финансовых услуг. По сути, открывается возможность решить самый главный вопрос, который абсолютно не затронут принятой Программой, – обеспечение связей и синергии между двумя инициативами государства: переходом к цифровой экономике и обеспечением технологического суверенитета страны в информационных технологиях и других ключевых отраслях.

Вместе с тем в действующей редакции национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» фактически не увязана с другими смежными документами стратегического планирования, такими как «Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017–2030 годы» и «Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации». Основными причинами этого является то, что такое взаимодействие на уровне конкретных проектов потребует немало ресурсов, в том числе и интеллектуальных, причем и в фундаментальных, и в прикладных исследованиях. В этой связи необходимо более четко определиться с технологическими приоритетами развития информационного общества. На наш взгляд, прежде всего они должны быть закреплены за технологическими направлениями, без которых цифровизация невозможна, – это ИКТ, электроника, и в первую очередь микроэлектроника, а также робототехника и искусственный интеллект.

Статус национальной программы должен быть выше статуса других программ и проектов в сфере цифровизации. Поэтому она должна утверждаться Указом Президента РФ или решением Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам.

С точки зрения системного подхода масштабные программы и проекты в сфере цифровизации целесообразно рассматривать как составные части национальной программы, решающие те или иные задачи в ее составе и в силу этого статуса имеющие приоритетное финансирование по сравнению с другими программами и проектами цифровизации, не входящими в национальную программу. Однако в паспорте национальной программы утверждается, что она будет реализована в рамках государственных программ Российской Федерации «Информационное общество» и «Экономическое развитие и инновационная экономика» и других государственных

программ. Такой подход не будет обеспечивать самостоятельного целевого финансирования программы ввиду того, что ее выполнение должно обеспечиваться через те программы и проекты, которые входят в ее состав. Очевидно, что подобное решение приведет к финансированию национальной программы по остаточному принципу, как это часто имеет место быть по отношению к многим другим программам и проектам.

В связи с этим в состав национальной программы представляется необходимым, во-первых, сформировать и реализовать самостоятельный федеральный проект «Информационные ресурсы и информационные системы цифровой экономики». Целью проекта должно быть вовлечение в цифровую сферу и преобразование все большего числа отраслей и сфер национального хозяйства, всего информационного общества на основе создания, обеспечения, функционирования и развития информационных систем, предусматривающих создание и обработку больших объемов данных.

Во-вторых, восстановить особый статус управления национальной программой «Цифровая экономика Российской Федерации», который обеспечивает возможность ее реализации вне общих требований постановления Правительства РФ № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ». Здесь речь идет о возврате к иерархической структуре активностей «Проект – Цель – Задача – Веха – Мероприятие» от действующей конструкции «Задачи – Результаты». Это позволит обеспечить более качественный оперативный мониторинг реализации программы.

В-третьих, следует обеспечить открытость информации о ходе её выполнения. Для того чтобы найти об этом данные, необходимо проанализировать большое количество источников. Информации о результатах программы крайне мало, в то время как информация о бюджетных расходах на нее находится в открытом доступе, что порождает негативное отношение налогоплательщиков к самой программе и качеству ее исполнения. В частности, сегодня действуют порталы АНО «Цифровая экономика» (<https://data-economy.ru/>) и «Цифровая экономика 2024» (<https://digital.ac.gov.ru/>), где размещено множество информации (фотографии участников, составы и протоколы заседания рабочих групп, условия конкурсов для получения мер поддержки и т.п.), среди которой результирующей информации обнаружить не удалось.

Реализация приведенных выше трех блоков предложений в совокупности будет способствовать повышению степени формирования и развития информационного общества и действительно активизирует инновационную деятельность в сфере не только государственного управления и государственных услуг, но и национальной промышленности.

8.4. Основные выводы

Таким образом, формирование и развитие цифровой экономики в РФ происходит по сценарию технологического развития высокоразвитых государств, повторяя глобальные международные тренды: интенсивное внедрение технологий высокоскоростной связи, высокие темпы проникновения доступного подключения к сети «Интернет», рост предложения и потребления информационных и цифровых услуг. Информатизация экономических процессов становится всеобъемлющей тенденцией, охватывающей все сферы хозяйственной деятельности.

Предпринятые в последние годы меры по формированию нормативной правовой базы использования информационно-коммуникационных технологий, переводу государственных и муниципальных услуг в электронную форму, развитию ИКТ-инфраструктуры и т. п. позволили получить значимые результаты – ИКТ сегодня широко применяются в ключевых сферах деятельности, выступая инструментом их модернизации и повышения эффективности. Однако серьезным препятствием на пути развития информационного общества в России, а также резервом дальнейшего развития является цифровое неравенство, преодоление которого рассматривается сегодня как один из приоритетов государственной политики.

В 2017 г. в стране была разработана и принята программа «Цифровая экономика» (трансформировавшаяся в 2019 г. в национальную программу «Цифровая экономика Российской Федерации»), в рамках которой основной упор сделан на решение задач развития информационных технологий и создания цифровых платформ. Национальная программа включает в себя реализацию следующих федеральных проектов: «Нормативное регулирование цифровой среды»; «Информационная инфраструктура»; «Кадры для цифровой экономики»; «Информационная безопасность»; «Цифровые технологии»; «Цифровое государственное управление».

Если предыдущая программа ставила перед собой цель создания благоприятных условий институционального, инфраструктурного характера, повышения конкурентоспособности, то в национальной программе «Цифровая экономика РФ», помимо этого, предусматривается увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики, а также использование преимущественно отечественного программного обеспечения госорганами, органами местного самоуправления и организациями.

Некоторые целевые показатели программы вошли и в национальный проект: например, количество человек, принятых на программы высшего

образования в сфере информационных технологий; доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети «Интернет» и др. Однако следует отметить, что в национальный проект добавлен и ряд других целевых показателей.

Таким образом, национальный проект включает в себя больше направлений развития цифрового общества, чем было в ранее утвержденной программе. Однако в нём отсутствует «дорожная карта», которая бы характеризовала последовательность осуществления конкретных мероприятий.

При детальном изучении тенденций развития в исследуемых сферах и мнений экспертов выявлено, что каждый из федеральных проектов, входящих в данный национальный проект, имеет специфические риски и проблемы (табл. 8.15).

Таблица 8.15. **Ключевые риски реализации федеральных проектов в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации
1. Нормативное регулирование цифровой среды	Возможность медленного принятия необходимых нормативных актов.
2. Информационная инфраструктура	– сопротивление существующих структур управления; – недостаток финансирования.
3. Кадры для цифровой экономики	Потеря рабочих мест, безработица, социальная напряжённость, возникновение слоя тунеядцев.
4. Информационная безопасность	Новые уязвимости, закладки, слежка, утечки персональных данных, потеря тайны личной жизни.
5. «Цифровые технологии»	– Быстрое навязывание и заимствование западных технологий; – деградация собственных компетенций; – риск быстрого захвата новых рынков транснациональными компаниями.
6. Цифровое государственное управление	Исчезновение приватности, навязчивая реклама, новый цифровой тоталитаризм, утечка персональных данных граждан за границу к мощным иностранным игрокам.

Подводя итог, отметим, что ключевыми факторами и рисками для реализации национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» являются следующие:

1. Отсутствие доступа Российской Федерации к современным цифровым технологиям при отсутствии собственного значительного технологического потенциала и технологий «полного цикла».

2. Ограниченный доступ к возможностям глобального капитала, к прямым иностранным инвестициям, необходимым и для построения эффективного производства высокотехнологичных товаров и цифровых услуг, и для трансфера иностранных современных технологий.

3. Ограничение доступа на внешние рынки и наличие критических «барьеров» для построения собственных глобальных цепочек добавленной стоимости и цифровых экосистем.

4. Риск технологической зависимости от приобретенных ранее критически важных технологий и интеллектуальной собственности, а также риски, связанные с дальнейшим ограничением по использованию или развитию в стране полученных ранее технологий, в том числе в виде прав на использование интеллектуальной собственности.

5. Отсутствие достаточного количества специалистов инженерных специальностей, выпускаемых системой высшего и среднего профессионального образования, а также недостаточное количество исследователей в экономике, в научных и образовательных организациях, занятых исследованиями в сфере цифровых технологий

6. Критический уровень технологической зависимости предприятий реального сектора экономики, государственных компаний, органов государственной власти от применения иностранных информационно-коммуникационных технологий.

7. Отсутствие учета региональных особенностей в сфере цифровой трансформации.

9. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЭКОЛОГИЯ»

9.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Проблемы экологии остаются одними из наиболее актуальных для населения: по данным социологического опроса ВЦИОМ, в 2022 году экологическую обстановку в стране 40% респондентов оценивали на 3 из 5 баллов, еще 17% – на 1 и 2 балла. В регионе своего проживания 44% ответивших оценили экологическую обстановку на 3 балла из пяти, 22% – на 1 и 2 балла, при этом каждый второй опрошенный отмечал ее ухудшение. Также опрос показал, что главным сдерживающим фактором улучшения экологической ситуации в России респонденты считают низкий уровень экологической ответственности граждан, а главными инициаторами позитивных экологических перемен должны стать федеральные и региональные органы власти (35% опрошенных в группе тех, кто считает необходимыми какие-либо действия в этой сфере)²⁰¹.

За последние несколько лет антропогенная нагрузка на окружающую среду в России определенно изменилась.

1. *Снизился объем выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух на 32%: с 32,3 млн т в 2000 году до 22,1 млн т в 2022 году²⁰². Однако в определенной степени это произошло за счет изменений в методике рас-*

²⁰¹ Экологическая ситуация в России: мониторинг ВЦИОМ. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/ehkologicheskaja-situacija-v-rossii-monitoring-20230309> (дата обращения: 07.05.2023).

²⁰² Об утверждении Методики определения выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух от передвижных источников для проведения сводных расчетов загрязнения атмосферного воздуха: приказ Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации от 27 ноября 2019 г. № 804; Национальный стандарт РФ: выбросы загрязняющих веществ в атмосферу. Метод расчета выбросов от автотранспорта при проведении сводных расчетов для городских населенных пунктов.

чета выбросов загрязняющих веществ в части изменения значений удельных пробеговых выбросов загрязняющих веществ для различных типов транспортных средств (рис. 9.1).

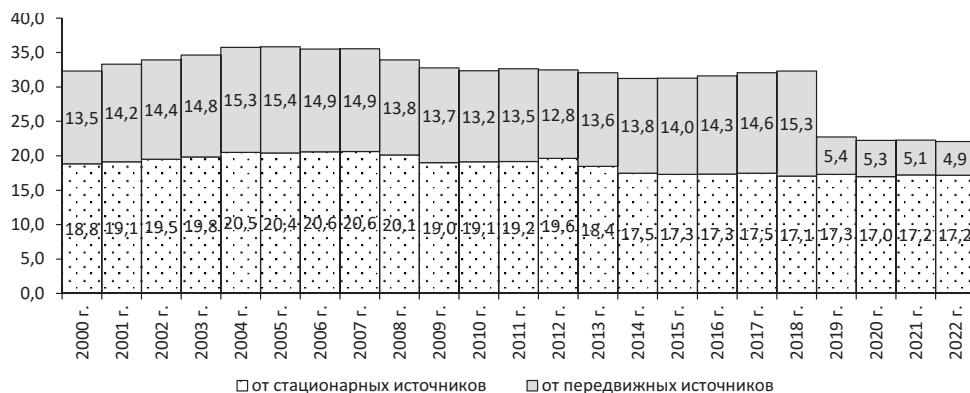


Рис. 9.1. Совокупный выброс загрязняющих веществ в атмосферный воздух РФ, млн т

Источники: Окружающая среда. Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11194> (дата обращения: 20.04.2023); Объем выбросов вредных(загрязняющих) веществ в атмосферный воздух от автомобильного транспорта / ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/42723> (дата обращения: 10.09.2023); Форма 2-ТП-воздух за 2022 год / Росприроднадзор.

2. Снизился ежегодный объем сбросов загрязненных сточных вод на 57%: с 27,2 млрд куб. м в 1993 году до 11,6 млрд куб. м в 2021 году за счет увеличения мощностей, позволяющих очищать сточные воды до нормативного уровня, а также снижения забора воды и увеличения емкости технологий оборотного и повторного (последовательного) водоснабжения (рис. 9.2).

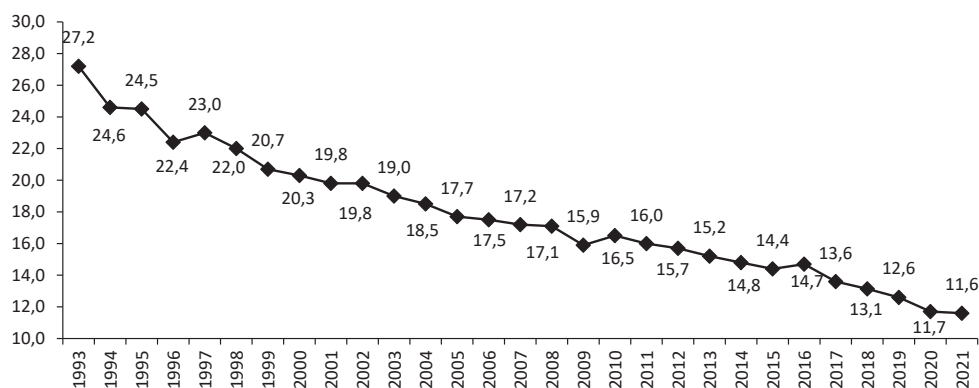


Рис. 9.2. Сброс загрязненных сточных вод в водные объекты РФ, млрд куб. м

Источник: Окружающая среда / Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11194> (дата обращения: 04.05.2023).

Однако, несмотря на вышеуказанные положительные тенденции, в ряде других аспектов экологической сферы значительных изменений не произошло. В настоящее время экологические проблемы обостряются из-за загрязнения водных объектов, увеличения объема образования отходов производства и потребления (рис. 9.3), в том числе твердых коммунальных отходов (ТКО) (рис. 9.4), снижения уровня экологических требований [Саркисов, 2022; Петров, 2021].



Рис. 9.3. Образование и утилизация отходов производства и потребления в год

Источник: Окружающая среда / Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11194> (дата обращения: 05.05.2023).

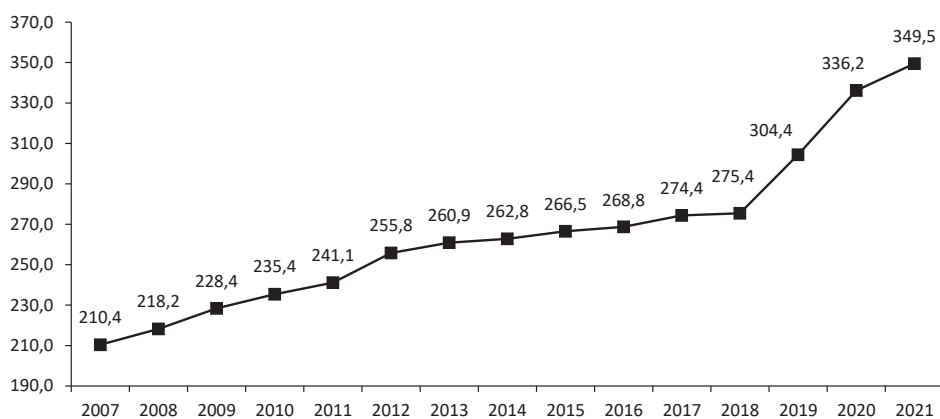


Рис. 9.4. Вывезено ТКО, млн куб. м

Источник: Вывезено за год твердых коммунальных отходов / ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/36702> (дата обращения: 05.05.2023).

Эти и многие другие проблемы носят системный характер, поскольку сохраняются с начала реализации программ и проектов по охране окружающей среды с 2000-х гг. (в табл. 9.1 представлена их хронология).

Таблица 9.1. Государственные программы и проекты в сфере охраны окружающей среды России

Год	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030					
Программы	ФЦП «Экология и природные ресурсы»*									ГП «Охрана окружающей среды» ГП «Воспроизводство и использование природных ресурсов»***																								
Проекты																					НП «Экология»													
* Федеральная целевая программа «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года»: утв. пост. Правительства РФ от 6 января 2006 г. № 1. URL: http://government.ru/docs/all/55295/ (дата обращения: 07.05.2023). ** Государственная программа РФ «Охрана окружающей среды» (утв. пост. Правительства РФ с изменениями от 31.03.2020 № 397)/ Министерство природных ресурсов и экологии РФ. URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_programmy/gosudarstvennaya_programma_rossiyskoy_federatsii_okhrana_okruzhayushchey_sredy_s_izmeneniyami/ (дата обращения: 07.05.2023) *** Государственная программа РФ «Воспроизводство и использование природных ресурсов» (с изменениями, внесенными пост. Правительства РФ от 31.03.2021 № 515)/ Министерство природных ресурсов и экологии РФ. URL:https://www.mnr.gov.ru/docs/gosudarstvennye_programmy/gosudarstvennaya_programma_rossiyskoy_federatsii_vosproizvodstvo_i_ispolzovanie_prirodnikh_resursov2/ (дата обращения: 20.05.2023). Источник: составлено авторами.																																		

Например, в рамках ФЦП «Экология и природные ресурсы» и государственной программы «Охрана окружающей среды» отмечаются факты:

- *корректировок целевых показателей под «фактически достигнутые»;*
- *сохранения негативных тенденций ухудшения качества отдельных компонентов окружающей среды;*
- *сокращения финансирования запланированных мероприятий по причине несвоевременной подготовки нормативно-правовой документации.*

На решение обозначенных выше и ряда других существенных экологических проблем направлен национальный проект «Экология».

В период 2019–2022 гг. система управления реализацией национальных проектов и достижения национальных целей России претерпела

некоторые изменения, в результате которых одним из инструментов достижения цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» стал национальный проект «Экология», наряду со стратегическими инициативами ФП «Генеральная уборка», ФП «Экономика замкнутого цикла», входящими в состав государственной программы «Охрана окружающей среды (рис. 9.5).

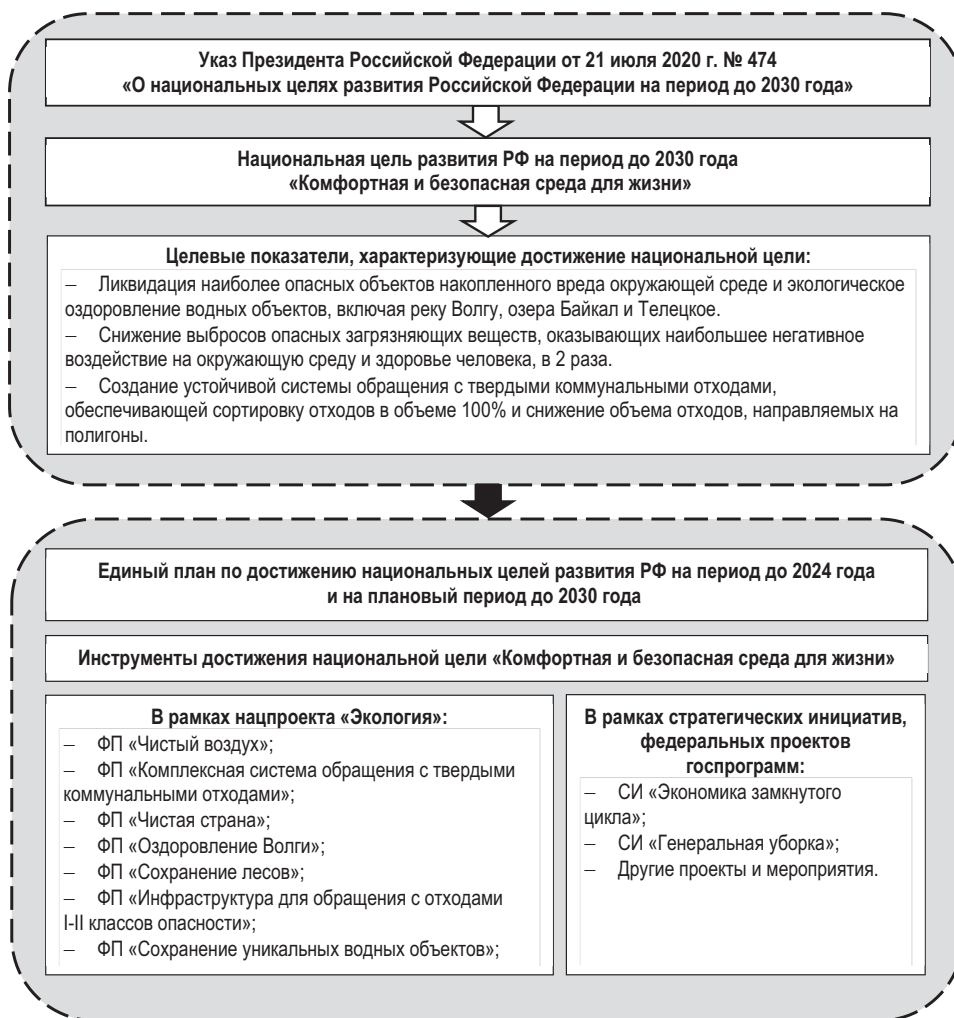


Рис. 9.5. Место нацпроекта «Экология» в достижении национальной цели развития РФ до 2030 года «Комфортная и безопасная среда для жизни»

Примечание. ФП – федеральный проект; СИ – стратегическая инициатива.

Источник: составлено авторами.

Данные стратегические инициативы пересекаются с целями федеральных проектов НП «Экология». Так, инициативой «Генеральная уборка» предусматривается к 2024 году ликвидировать 79 затонувших кораблей и 500 заброшенных скважин, представляющие собой объекты накопленного вреда окружающей среде, устранение которых остается одной из целей ФП «Чистая страна» (к 2024 году планируется ликвидировать 88 объектов накопленного экологического ущерба).

То же можно сказать и об инициативе «Экономика замкнутого цикла», в соответствии с которой к 2024 году 50%, а к 2030 году – 88% упаковки должно перерабатываться во вторичное сырье, что будет способствовать достижению цели федерального проекта «Комплексная система обращения с ТКО», направленного на обеспечение переработки 12% всего объема твердых коммунальных отходов к 2024 году.

Вместе с тем *реализация нацпроекта может оказать позитивное влияние и на достижение другой национальной цели – «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»* через ФП «Чистый воздух», ФП «Чистая страна» и ФП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» [Зырянова, Гусарова, Аржанова, 2020].

В 2019–2022 гг. были изменены сроки реализации и состав нацпроекта, плановые значения целевых показателей:

- срок реализации сдвинут с 2024 на 2030 год, в т. ч. ввиду необходимости восстановления экономики после начала пандемии²⁰³ COVID-19, что, на наш взгляд, является обоснованным для достижения намеченных целей;
- из перечня федеральных проектов исключен проект «Чистая вода», который теперь реализуется в рамках проекта «Жилье и городская среда»²⁰⁴ для обеспечения соответствующей координации работ по реконструкции водопроводной сети [Маркова, Гришкина, Попова, 2021];
- расформирован ФП «Внедрение наилучшие доступные технологий»: мероприятия по внедрению наилучших доступных технологий стали частью проектов «Оздоровление Волги» и «Чистый воздух»;
- в 2022 году добавлен новый федеральный проект «Комплексная система мониторинга качества окружающей среды»;

²⁰³ Путин отложил срок реализации нацпроектов // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/07/13/834504-prezident-otlozhil-natsproekti> (дата обращения: 20.06.2022)

²⁰⁴ Сайт «Национальные проекты». URL: https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects/zhile-i-gorodskaya-sreda/chistaya_voda (дата обращения: 13.05.2023).

- добавлены новые целевые показатели, в том числе отражающие численность населения, качество жизни которого улучшится после реализации нацпроекта.

В соответствии с обозначенными изменениями, *основными целями нацпроекта «Экология» до 2030 г. являются:*

- ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое;
- снижение выбросов опасных загрязняющих веществ, оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза;
- создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100% и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза.

9.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

Ключевые показатели реализации национального проекта в 2019–2022 гг. представлены в табл. 9.2.

В целом по большинству показателей наблюдается выполнение, а в некоторых случаях перевыполнение плана:

↑ в 2022 году удалось снизить выбросы загрязняющих веществ в атмосферу на 11% (базовый показатель 2018 года – 100%), что обеспечило перевыполнение годового плана по показателю сокращения совокупного выброса на 4,5 п.п.: для этого были закрыты или модернизированы семь котельных, проложено более 30 километров газопровода к одной тысяче домов²⁰⁵;

↑ в 2022 году перевыполнены показатели по увеличению площади особо охраняемых территорий на 20% (увеличение составило 5,4 млн га при запланированных 4,5 млн га); в 2021 году показатель также был перевыполнен на 15%;

²⁰⁵ Общественно-экспертный совет подвёл промежуточные итоги нацпроекта «Экология» / Министерство природных ресурсов и экологии. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/obshchestvenno_ekspertnyy_sovet_podvyel_promezhutochnye_itogi_natsproekta_ekologiya/ (дата обращения: 04.05.2023).

↑ за весь период реализации нацпроекта ущерб от лесных пожаров снижен в большем объеме, чем было предусмотрено планом, в том числе в 2022 году ущерб оказался более чем в 2 раза ниже прогнозируемого (7,3 млрд рублей против 16,0 млрд рублей);

↑ заметно перевыполнен план по площади (на 19%) и протяженности восстановленных водных объектов (в 3,6 раза по первичному плану, в 1,8 раза по скорректированному), в том числе водных объектов Нижней Волги; большой вклад в это внесли строительство и реконструкция 77 очистных сооружений в 14 регионах страны (наиболее крупных – в Московской, Вологодской и Ивановской областях, Москве), в результате чего объем сброса сточных вод в Волгу сократился на 23%;

↑ увеличено количество посетителей особо охраняемых территорий – до 14 млн чел. в 2022 году, что уже превышает цель, установленную на 2024 год: 7,8 млн человек;

↑ в 2022 году доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных ТКО увеличилась до 49,9%, а перевыполнение плана составило 9,9 п.п. по первичному плану и 17,2 п.п. по скорректированному.

В то же время возникли определенные сложности при реализации проекта «Чистая страна»:

↑↓ в 2022 году ликвидированы 58 несанкционированных свалок в пределах городов при изначально запланированных 108. Однако после корректировки целевого показателя до 54 единиц плановое значение было достигнуто;

↑↓ в 2022 году ликвидированы 74 наиболее опасных объекта накопленного вреда окружающей среде при изначально запланированных 74. В дальнейшем плановое значение целевого показателя, скорректированное до 77 единиц, не было достигнуто.

В целом в 2022 году на городские маршруты вышли более 500 единиц экологичного транспорта, продолжилось строительство семи современных производственно-технических предприятий²⁰⁶.

Большое внимание было уделено и вопросам сокращения лесных пожаров. С 2022 года по решению главы государства увеличено финансирование регионов на борьбу с лесными пожарами с 2,5 до 14,2 миллиарда рублей. Кроме того, по нацпроекту «Экология» территории получили больше 46 тысяч единиц техники и оборудования для тушения пожаров и

²⁰⁶ Нацпроект «Экология» по итогам 2022 года выполнили на 99,7%. URL: <https://tass.ru/obshchestvo/17072709> (дата обращения: 10.05.2023).

Таблица 9.2. Основные результаты реализации национального проекта в 2019–2022 гг.

№ п/п	Показатель	Базовый 2018 г.	2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
			П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.
1	Количество ликвидированных несанкционированных свалок в границах городов, ед.	0,0	16	16	100,0	42 (28)*	28	66,7 (100,0)	76 (42)	39	51,3	108 (54)	58	0,5 (107,4)
2	Количество ликвидированных наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде, ед.	31,0	48	48	100,0	57 (58)	58	101,6 (100)	67 (66)	21	31,3 (31,8)	74 (77)	74	100 (96,1)
3	Площадь восстановленных водных объектов, нарастающим итогом, тыс. га	-	2,7	3,4	125,8	6,4	8,	132,8	10,6	12,8	120,7	14,4	17,2	119
4	Протяженность восстановленных водных объектов Нижней Волги, нарастающим итогом, км	28,7	32,0 (91,5)	97,2	В 3,0 раза (106,1)	159,2 (123,0)	299,4	188,1 (В 2,4 раза)	230,0 (583,5)	779,4	В 3,4 раза (133,6)	304,7 (599,9)	1085,4	3,6 раза (1,8 раза)
5	Увеличена площадь федеральных особо охраняемых природных территорий, нарастающим итогом, на млн га	-	3,0 (1,7)	2,3	76,7 (135,3)	3,5	1,2	34,3	4,0	4,6	115	4,5	5,4	120
6	Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку, в общем объеме образованных твердых коммунальных отходов, %	7,0	12,0 (15,8)	29,7	17,7 (13,9)	27,0 (21,4)	38,1	11,1	38 (26,6)	43,3	5,3 (16,7)	40 (32,7)	49,9	9,9 (17,2)
7	Снижение объемов отводимых в реку Волга загрязненных сточных вод, нарастающим итогом, куб. км	-	3,2	3,2	100,1	2,9	2,9	99,8	2,6	2,5	98,8	2,38	2,2	108
8	Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений, %	73,0	64,4	80,7	125,3	72,8	94,3	129,5	80,4	109,5	+29,1	85,6	119,2	33,6
9	Ущерб от лесных пожаров, млрд руб.	19,8	20,5	13,5	65,6	18,0	11,5	63,8	17,0	10,9	155,9	16,0	7,3	В 2,2 раза
10	Снижение совокупного объема выбросов приоритетных загрязняющих веществ в городах – участниках проекта, %	100	100	70,2	-29,8 п.п.	97	68,3	-28,7	95 (96)	-	-	93 (96)	88,9	4,5 (7,1)

Источники: Сайт ЕМИСС. URL: www.fedstat.ru. (дата обращения: 22.04.2023) / Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru>. (дата обращения: 22.04.2023); Государственные доклады о состоянии и охране окружающей среды в Российской Федерации. Здесь и далее в скобках указаны измененные значения целевых показателей в новой редакции паспорта национального проекта «Экология».

13 тысяч единиц лесохозяйственной техники. Для повышения оперативности тушения на территориях Сибири и Дальнего Востока создан межрегиональный лесопожарный центр «Север». В результате всех принятых мер площадь, пройденная огнём, сократилась в 2,5 раза²⁰⁷.

Создана система прослеживаемости древесины на каждом этапе её движения от делянки до переработки и экспорта. В ведомственной системе ЛесЕГАИС обеспечена регистрация всех лесных складов и производств лесной продукции. На каждую партию древесины выдается электронный сопроводительный документ. И таких документов в системе сформировано уже больше 10 миллионов.

В 2022 году Рослесхозом проведено больше семи тысяч профилактических мероприятий, что в комплексе с работой по модернизации ЛесЕГАИС позволило повысить прозрачность оборота древесины. В результате предотвращен незаконный вывоз леса из страны, а объем незаконных рубок сократился почти на 40%. Благодаря реформе удалось увеличить и доходы бюджетной системы от использования лесов на 19% – до 67 миллиардов рублей.

Объем финансового обеспечения на проект «Экология» на 2019–2024 гг. по сравнению с первоначальным паспортом сократился на 284,2 млрд руб.: с 4041,04 до 3762,9 (или на 7%; табл. 9.3). Это обусловлено исключением ФП «Чистая вода» и снижением финансирования всех федеральных проектов за исключением проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами». Так, финансирование из федерального бюджета сократилось на 232,2 млрд рублей (33,1%), в то же время сократилось финансирование за счет внебюджетных источников с 3,206 до 3,126 трлн. рублей. В дополнение к этому резкий рост инфляции в 2019 – 2022 гг. вызвал сокращение бюджета проекта в сопоставимых ценах на 20%.

По итогам 2022 года наблюдались положительные изменения в исполнении финансовой составляющей национального проекта: было направлено 136 млрд рублей, исполнение проекта составило 99,7%²⁰⁸, что значительно превосходит итоги 2019–2021 гг. [Крыкова, 2022].

²⁰⁷ Ликвидация свалок, переработка отходов и сокращение вредных выбросов – в Госдуме обсудили экологическую политику государства. URL: https://www.mnr.gov.ru/press/news/likvidatsiya_svalok_pererabotka_otkhodov_i_sokrashchenie_vrednykh_vybrossov_v_gosdume_obsudili_ekolog/ (дата обращения: 30.04.2023).

²⁰⁸ На проект «Экология» по итогам 2022 года выполнили на 99,7%. URL: <https://tass.ru/obshchestvo/17072709> (дата обращения: 20.04.2023).

Таблица 9.3. **Объем финансового обеспечения нацпроекта на 2019–2024 гг.**

Федеральный проект	Объем финансового обеспечения, млрд руб.				
	Паспорт проекта на 24.12.2018	Паспорт, рассчитанный до 2030 года*		Изменение	
	В текущих ценах	В текущих ценах	В ценах 2018 года	В текущих ценах	В ценах 2018 года
Чистая страна	124,2	175,3	134,7	141,1	108,5
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами	296,2	304,6	261,0	102,8	88,1
Инфраструктура для обращения с отходами I-II классов опасности	36,4	65,2	55,9	179,1	153,5
Чистый воздух	500,1	376,6	322,7	75,3	64,5
Чистая вода	245,1	-	-	-	-
Оздоровление Волги	205,4	183,2	157,0	89,2	76,4
Сохранение озера Байкал	33,9	39,3	33,7	115,9	99,3
Сохранение уникальных водных объектов	15,2	14,8	12,7	97,4	83,4
Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма	6,3	6,2	5,3	98,4	84,3
Сохранение лесов	151,0	156,8	134,4	103,8	89,0
Внедрение наилучших доступных технологий	2427,3	-	-	-	-
Итого	4041,4	3762,9	3224,7	93,1	79,8
* Паспорт национального проекта «Экология». URL: https://www.mnr.gov.ru/docs/np_ecology/НП%20Экология.pdf (дата обращения: 06.05.2023). Источник: паспорт национального проекта «Экология», ред. от 01.10.2018 и от 04.11.2021.					

Также относительно финансирования весьма остро стоит проблема привлечения внебюджетных средств. В 2019 году компании инвестировали в реализацию национального проекта только 11% от запланированных на этот год средств, в 2020 году и того меньше – 2,7%²⁰⁹. За все годы наименьшее освоение средств характерно для федерального проекта «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»: в 2019 году – 0,0%, в 2021 году – 0,7%. Эффективнее всего расходуются средства на федеральные проекты «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма» (100%) и «Сохранение лесов» (92%).

²⁰⁹ Бодров В. Воздух, мусор, тормоза: почему пробуксовывает нацпроект «Экология» // Федерал Пресс. URL: <https://fedpress.ru/article/2803980/> (дата обращения 20.07.2022).

Как было отмечено ранее, в 2021 году паспорт национального проекта был скорректирован и в новой его редакции отличаются количество и формулировки целевых показателей, а также их значения. Среди положительных моментов стоит отметить включение показателей, касающихся улучшения качества жизни населения вследствие реализации нацпроекта, что, на наш взгляд, позволит более объективно оценить его эффективность²¹⁰.

Стоит обратить внимание на корректировки значений целевых показателей. Часть из них в новой редакции паспорта стали выше, чем в первой (как правило, это те, что перевыполнены в значительной степени – «Протяженность очищенных русел», «Количество посетителей ООПТ»), а некоторые значения были занижены в последней версии паспорта, чем и обусловлено их выполнение [Терехов, Путятин, Очагов, Благовидов, Лютрова, 2022].

Так как на основе информации только о (не)достижении целевых показателей и освоении бюджета нацпроекта сделать однозначный вывод об изменении экологической ситуации довольно проблематично, необходимо оценить некоторые показатели в ретроспективе.

Например, для оценки качества воды в природных водных объектах предлагаем рассмотреть количество створов водных объектов, вода в которых относится к категориям «грязная» и «экстремально грязная»: со стартом реализации национального проекта «Экология» их число значительно увеличилось (рис. 9.6). В 2021 г. в 97 из 117 створов высокий уровень загрязненности воды стабилизировался. Уровень загрязненности отдельными загрязняющими веществами превышал 25–30 предельно допустимых концентраций в 2017–2021 гг.

²¹⁰ Показатели «Количество населения, качество жизни которого улучшится в связи с сокращением объема вредных выбросов в крупных промышленных центрах Российской Федерации», «Количество населения, улучшившего экологические условия проживания вблизи водных объектов», «Количество населения, качество жизни которого улучшится в связи ликвидацией несанкционированных свалок в границах городов», «Количество населения, качество жизни которого улучшится в связи ликвидацией наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде».

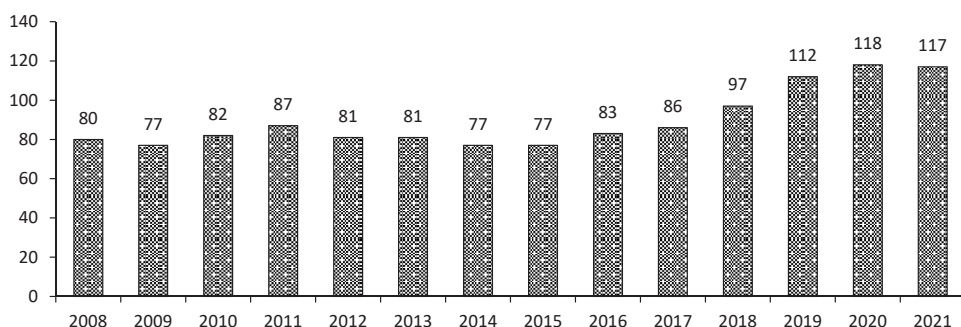


Рис. 9.6. Количество створов водных объектов, в которых качество воды соответствует категориям «грязная» и / или «экстремально грязная», ед.

Источник: Качество поверхностных вод Российской Федерации: ежегодник / Росгидромет, 2009–2021 гг.

За три года реализации национального проекта наблюдалось перевыполнение плана по обеспечению определенного отношения площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений на 25–29 п.п. Тем не менее положительные изменения в динамике лесопокрытой площади в целом в России стали наблюдаться только с 2021 года, а в Вологодской области последние 7 лет фиксировалась негативная тенденция к уменьшению площади лесопокрытых земель (табл. 9.4).

Таблица 9.4. Изменение площади лесопокрытых земель относительно предыдущего года, тыс. га

Территория	2010 г.	2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.
Российская Федерация	-425,4	237,7	1,7	245,5	404,6	-45,1	217,5	131,8	3207,7	-52,9	-15,9	171,1	458,5
СЗФО	68,2	17,8	8,5	11,0	29,5	39,1	25,2	9,8	3005,9	3,8	38,7	62,9	63,5
Вологодская обл.	0,0	-1,0	-1,0	0,0	0,0	-1,3	-18,4	-0,2	-0,7	-0,1	-0,4	-0,1	-1,1

Источник: Площадь земель, на которых расположены леса / ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/38196> (дата обращения: 25.04.2023).

Хотя в целом большинство отдельных мероприятий и плановые показатели нацпроекта «Экология» выполнены, качество окружающей среды в целом в России не улучшилось, а в некоторых регионах имело тенденцию к снижению (табл. 9.5).

Таблица 9.5. **Качество окружающей среды***, %

Территория	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2022 г. к 2019 г., п.п.
Российская Федерация	112,1	102,7	102,9	114,8	2,7
Республика Карелия	108,6	107,2	111,3	106,5	-2,1
Республика Коми	94,2	113,8	79,0	79,7	-14,5
Архангельская область	126,2	102,1	85,6	116,2	-10,0
Вологодская область	127,8	112,3	114,8	118,9	-8,9
Калининградская область	122,2	103,8	87,1	104,8	-17,5
Ленинградская область	119,0	93,1	117,7	109,5	-9,5
Мурманская область	104,6	130,7	111,0	129,5	24,9
Новгородская область	113,3	95,4	105,3	112,0	-1,3
Псковская область	125,5	106,0	120,5	98,5	-27,0
Город Санкт-Петербург	112,5	99,0	113,7	106,5	-6,0
Ненецкий автономный округ	153,3	110,5	123,7	111,4	-41,9

* Значение показателя за 2020 год рассчитано на основании среднеарифметического значения двух составляющих: качество воздуха; качество воды. $E_q = (1/K_{атм} + K_{вод})/2 \times 100\%$. Показатель за 2020 год рассчитан на основе новой редакции методики расчета показателей, в соответствии с которой исключен показатель по отходам. Данное решение согласовано с Комиссией Государственного Совета РФ по направлению «Экология и природные ресурсы».

Источник: Качество окружающей среды / ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/59554> (дата обращения: 25.04.2023).

В целом проблемы и риски реализации нацпроекта обусловлены не только кризисными явлениями в экономике вследствие распространения пандемии и усиления внешнего санкционного давления, но и несоблюдением сроков исполнения, несовершенством механизмов реализации мероприятий проекта, прочими проблемами госуправления в сфере экологии, сохраняющимися еще с 2000-х годов.

Вологодская область

В Вологодской области в рамках национального проекта «Экология» реализовывались 6 региональных проектов: «Сохранение лесов», «Оздоровление Волги», «Сохранение уникальных водных объектов», «Чистый воздух», «Чистая страна», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами» [Лебедева, 2022].

Объективную оценку результатов реализации региональных проектов несколько осложняют многочисленные корректировки значений целевых показателей. В целом по результатам реализации нацпроекта можно отметить ежегодное достижение некоторых целевых показателей на протяжении 2019–2022 гг. (табл. 9.6).

Таблица 9.6. Результаты реализации регионального проекта «Экология» в Вологодской области в 2019–2022 гг.

Целевой показатель	2018 г.	2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
		План	Факт	% план	План	Факт	% план	План	Факт	% план	План	Факт	% план
Ликвидированы все выявленные на 1 января 2018 года несанкционированные свалки в границах городов, ед.	0	-	-	-	2	0	0	2	0	0	2	0	0 (-)
Доля ТКО, направленных на утилизацию, в общем объеме образованных ТКО, %	8,1	8,1 (0,7)*	0,7	-6,4 (0)	8,1	-		8,1 (0,9)	3	-5,1 (2,1)	14 (0,9)	6,5	-7,5 (5,6)
Доля ТКО, направленных на обработку (сортировку), в общем объеме образованных ТКО, %	56,8	56,8	12,3	-44,5	56,8	-		56,8 (21,1)	40,4	-16,4 (19,3)	100 (21,1)	49,5	-50,5 (28,4)
Снижение совокупного объема выбросов за отчетный год, %	100	95,6	92,87	-2,73	94,8	88,6	-6,2	94,8	96	1,2	95,8 (84,2)	83,9	-11,9 (-0,3)
Доля населения области, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, %	43,6	47,9	43,6	-4,3	76,91 (52,8)	52,8	-24,1 (0)	82,3 (53,8)	55,4	-26,9 (1,6)	85,8 (57,1)	59,4	-26,4 (2,3)
Отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших насаждений, %	82,6	81	85	4	85 (86)	94,3	9,3 (8,3)	86,6 (87)	87	0,4	87,8	90,1	2,3
Ущерб от лесных пожаров по годам, млн рублей	6,9	6	0,9	В 6,6 раз	5	1,598	В 3,12	4,5 (122,8)	122,8	0,036 (100)	4 (7,5)	4,6	0,86 (163,0)

* В скобках указаны скорректированные значения плановых показателей.

Источник: данные мониторинга региональных проектов Вологодской области, реализуемых в рамках национальных проектов. URL: https://vologda-oblast.ru/ispolnenie_ukazov_prezidenta_rf/ukaz-prezidenta-rossiyskoy-federatsii-ot-7-maya-2018-goda-proekty-regional/ (дата обращения: 25.04.2023).

За период с 2019 по 2022 г. в рамках региональных проектов была закуплена лесопатрульная техника, осуществлена модернизация технологических систем на крупных промышленных предприятиях, введены мощности по сортировке твердых коммунальных отходов. Кроме того, выполнены мероприятия по очистке прибрежной полосы и восстановлению водных объектов (табл. 9.7).

Таблица 9.7. **Основные результаты реализации региональной составляющей национального проекта «Экология» в Вологодской области**

Региональный проект	Основные результаты
Чистый воздух	Утверждены и актуализированы комплексные планы мероприятий по снижению выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в г. Череповце (2020–2021 гг.).
	Реконструкция узла твердого топлива в агломерационном цехе № 3 ПАО «Северсталь»: экологический эффект – снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от уровня 2017 года на 5,85 тыс. тонн (2022 г.).
	Вывод из эксплуатации комплекса коксовой батареи №9 в коксовом цехе № 2 ПАО «Северсталь», ожидаемый экологический эффект – снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от уровня 2017 года на 2,25 тыс. тонн (2022 г.).
	ЗАО «Желстройтранс»: ликвидация источника выбросов, экологический эффект – снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от уровня 2017 года на 2,14 тонны (2022 г.).
	ООО «Северная трубная компания»: замена ванн с керосином на меньшие по площади зеркала, экологический эффект – снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от уровня 2017 года на 0,32 тонны (2022 г.).
	АО «Череповецкий литейно-механический завод»: капитальный ремонт машины плазменной резки металла, экологический эффект – снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от уровня 2017 года на 0,77 тонны; монтаж системы аспирации участка обрубки литейного цеха №1, экологический эффект – снижение выбросов загрязняющих веществ в атмосферу от уровня 2017 года на 0,06 тонны (2022 г.).
Оздоровление Волги	Реконструкция комплекса очистных сооружений канализации и реконструкция и модернизация первичных и вторичных отстойников Правобережного и Левобережного участка КОСК г. Череповца (2019–2020 г.).
	Завершено строительство объекта «Канализационные очистные сооружения хозяйственно-бытовых сточных вод сельского поселения Железнодорожное д. Пача» (2022 г.).
	Завершена модернизация сооружений биологической очистки сточных вод на Левобережном участке очистных сооружений канализации: в систему биологической очистки внедрена новая трубчатая система аэрации для обеспечения равномерной подачи воздуха и повышения эффективности очистки стоков (2022 г.).

Региональный проект	Основные результаты
Сохранение уникальных водных объектов	«Расчистка с целью ликвидации загрязнения и засорения р. Вологды на участке от впадения р. Шограш до ул. Баранковская в г. Вологде Вологодской области (1 этап)» Работы 1 этапа включают ликвидацию загрязнения и засорения устьевых участков рек Шограш и Делевка, реки Вологды от впадения реки Шограш общей протяженностью 2,181 км, в том числе удаление донных отложений объемом 82,785 тыс. куб. м, траление акватории площадью 11,9 га; удаление древесно-кустарниковой растительности в руслах рек и на участках размещения донных отложений объемом 274,4 куб. м (2022 г.).
Сохранение лесов	Обеспечено оснащение государственных лесничеств лесопатрульной техникой на 2,3 млн руб. (2019 г.). Сформирован запас лесных семян для лесовосстановления на всех участках вырубленных и погибших лесных насаждений (2019 – 2021 гг.).
Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами	Разработана электронная модель территориальной схемы обращения с отходами, в том числе с твердыми коммунальными отходами, на территории Вологодской области (2020 г.). Введено в промышленную эксплуатацию 132,4 млн тонн мощностей по утилизации отходов и фракций после обработки ТКО (2020 – 2021 гг.). Внесены изменения в территориальную схему обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с реформой местного самоуправления (2022).
Чистая страна	Ликвидированы 33 несанкционированные свалки общей площадью 27,9 га (2021 г.). Установлены 1385 контейнеров для накопления ТКО, 66 бункеров-накопителей крупногабаритных отходов и 2377 контейнеров для раздельного накопления ТКО; обустроены 1193 контейнерные площадки; ликвидированы 706 вновь возникших стихийных навалов мусора общей площадью 61,6 га, а также 50 крупных несанкционированных свалок общей площадью 36,8 га (2022 г.). Заключен муниципальный контракт и разработана проектно-сметная документация по ликвидации несанкционированной свалки в г. Вологде, ул. Мудрова, 40 (2022 г.).
Источники: Мониторинг региональных проектов Вологодской области, реализуемых в рамках национальных проектов; Доклады о состоянии и охране окружающей среды в Вологодской области в 2019–2021 годах; Доклады о результатах деятельности Департамента лесного комплекса Вологодской области в 2019–2021 гг.	

В то же время стоит отметить некоторые негативные моменты в реализации данного проекта в Вологодской области. Например, увеличение ущерба от лесных пожаров в 2021 году, о чем свидетельствует динамика показателя «Ущерб от лесных пожаров по годам» (табл. 9.8).

Таблица 9.8. Ущерб от лесных пожаров в Вологодской области, млн руб.

Год	2018	2019	2020	2021	2022
План	6,9	6,0	5,0	122,8	7,5
Факт	3,3	3,3	1,6	122,8	4,64
Источник: Отчеты о мониторинге реализации регионального проекта «Сохранение лесов» Вологодской области. URL: https://vologda-oblast.ru/dokumenty/1917218/ (дата обращения 05.05.2023).					

При этом в сфере охраны окружающей среды и экологии региона наблюдаются следующие тенденции.

↑↓ Несмотря на реализацию мероприятий по обращению с твердыми коммунальными отходами, в частности строительства и запуска сортировочных станций, *более половины всех образованных ТКО направляется на захоронение, а количество захороненных отходов увеличивается (рис. 9.7).* Это связано с увеличением объема образования отходов, а также *неучетом этого аспекта и отсутствием соответствующих мер в национальном проекте и других государственных программах.*

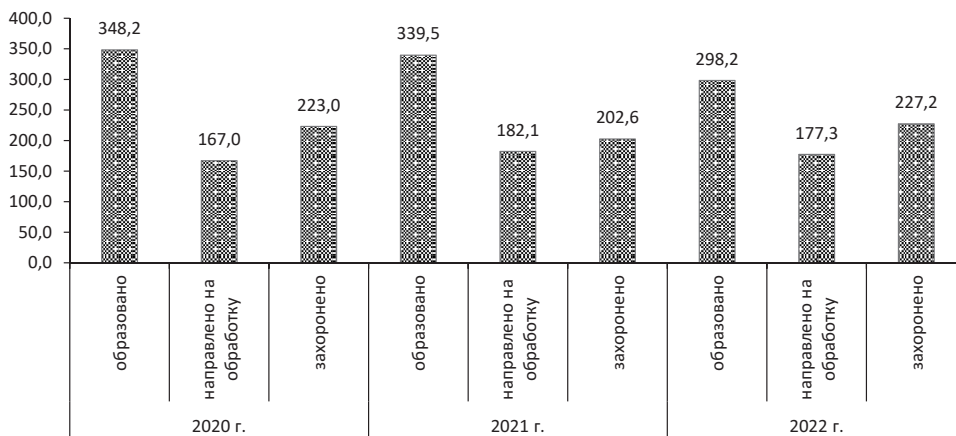


Рис. 9.7. Количество отходов, образованных, направленных на обработку и захоронение в Вологодской области, тыс. т

Источники: Количество направленных на обработку твердых коммунальных отходов / ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61081>; Количество направленных на захоронение твердых коммунальных отходов. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61084>; Количество образованных твердых коммунальных отходов. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61082> (дата обращения: 15.05.2023).

↓ *Сохраняется довольно высокий уровень загрязнения водных объектов региона, несмотря на снижение объемов сброса загрязненных сточных вод (рис. 9.8).*

Хотя во многих случаях причиной загрязнения водных объектов является природный фон», тем не менее немаловажную роль играют диффузионное загрязнение и сбросы в мелкие водотоки, являющиеся притоками более крупных рек – объектов гидрохимического мониторинга [Яковлева, Смирнов, Андреева, 2022].

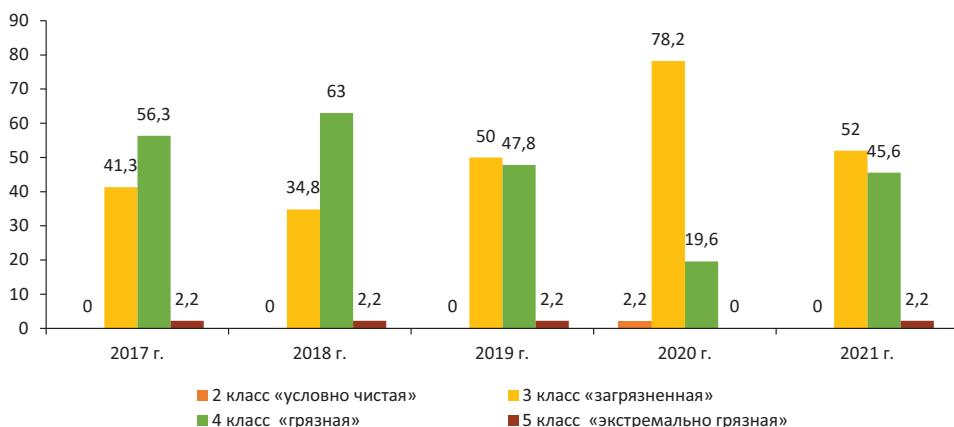


Рис. 9.8. Распределение водных объектов Вологодской области по классу загрязнения, %

Источник: Доклад об экологической обстановке на территории Вологодской области и итогах деятельности Департамента в 2021 году / Департамент природных ресурсов и охраны окружающей среды Вологодской области. 2022. С. 16.

Таким образом, *несмотря на реализацию большинства мероприятий и достижение плановых значений показателей нацпроекта, в регионе сохраняется ряд экологических проблем, вызванных недостаточным качеством питьевой воды, ростом объемов захоронения отходов и т.п.* Для их решения видится целесообразным усиление координации действий и взаимодействия органов власти на региональном и муниципальном уровнях, поскольку муниципалитеты так или иначе вовлечены в реализацию национального проекта, хотя у них куда более значительно ограничены финансовые возможности, острее проявляются и кадровые проблемы, и проблемы с информационным и методическим обеспечением.

Ключевые проблемы и риски реализации национального проекта по итогам 2019–2022 гг. и на перспективу

Исходя из анализа проблем социально-экономического развития России, текущей экологической ситуации в стране и отдельно взятых регионах, мнений экспертов и аудиторов Счетной палаты РФ, можно сделать выводы, что *ключевыми проблемами и рисками реализации нацпроекта «Экология» по итогам 2019–2022 гг. и на перспективу выступают следующие (табл. 9.9).* Подчеркнем, что часть обозначенных рисков и проблем не являются новыми и наблюдаются с начала реализации нацпроекта.

Таблица 9.9. **Ключевые риски реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Экология»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/устранение риска
1. Чистая страна	Отсутствие исчерпывающих сведений о выявленных в границах городов несанкционированных свалках, подлежащих рекультивации.	<i>Риск сохраняется.</i> Исчерпывающих данных о несанкционированных свалках в регионах нет.
2. Комплексная система обращения с ТКО	Низкая инвестиционная привлекательность отходоперерабатывающей отрасли может стать препятствием для привлечения внебюджетных средств при реализации запланированных мероприятий.	<i>Риск сохраняется.</i> Механизм привлечения внебюджетных средств в проект все так же неэффективен.
3. Чистый воздух	Несоответствие базового показателя Росстата данным Росгидромета относительно количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха может привести к необъективной оценке базовых значений и результатов реализации проекта.	<i>Риск устранен.</i> Целевой показатель скорректирован.
4. Чистая вода	Не запланированы мероприятия, направленные на увеличение доли сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой.	<i>Риск устранен.</i> Федеральный проект перенесен в нацпроект «Жилье и городская среда».
5. Сохранение озера Байкал	Значительная доля мероприятий направлена на решение рыбохозяйственных задач, а не на сохранение и повышение качества воды.	<i>Риск устранен.</i> Преобладающее количество мероприятий направлено на снижение антропогенной нагрузки на Байкальскую природу и обеспечение мониторинга на всей ее площади.
6. Сохранение уникальных водных объектов	Отсутствуют критерии отбора водных объектов для реализации мероприятий федерального проекта.	<i>Риск устранен,</i> в последней редакции паспорта нацпроекта критерии перечислены.
7. Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма	Отсутствует корреляция целей проекта по увеличению количества и площади особо охраняемых природных территорий (на 5 млн га до 2024 г.) с Конвенцией о биологическом разнообразии (для её выполнения необходимо увеличение данного показателя на 100 млн га).	<i>Риск сохраняется</i> в отношении морских особо охраняемых природных территорий, площадь которых в настоящее время составляет порядка 2–3% (приблизительно 18 млн га) континентального шельфа под юрисдикцией России, а согласно Конвенции о биологическом разнообразии должна составлять 10%.
8. Сохранение лесов	Значительная корректировка показателей по ущербу от лесных пожаров может негативно сказаться на достижении национальных целей в регионах.	<i>Риск усилился.</i> В региональных проектах показатели до 2024 года уже скорректированы в сторону увеличения ожидаемого ущерба.

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Сохранение/устранение риска
9. Внедрение наилучших доступных технологий	Имеется риск невыполнения значительной части мероприятий, в первую очередь связанных с реформой по переходу на наилучшие доступные технологии, результатом которых должно стать кардинальное снижение загрязнения воздуха, водных объектов, а также сокращение образования отходов и снижение их опасности.	<i>Риск сохраняется.</i> С 2021 года мероприятия данного проекта разделены между проектами «Оздоровление Волги» и «Чистый воздух», а финансирование в данном направлении значительно сократилось.
Источник: составлено авторами.		

Кроме указанных рисков целесообразно, на наш взгляд, выделить некоторые другие угрозы, которые потенциально могут препятствовать успешной реализации национального проекта «Экология».

1. Изменения содержания и уровней целевых показателей. Это связано с продлением сроков реализации нацпроекта, изменением национальных целей в 2020 году, включением и исключением некоторых федеральных проектов. Паспорт НП «Экология» только в период с октября 2018 по май 2020 года редактировался пять раз и формулировка некоторых показателей (и единица измерения) менялась. Соответственно менялась и методика расчета, что потребовало дополнительных временных затрат на повторный расчет результатов за период 2018–2019 гг. Это касается не только нацпроекта, но и его региональных составляющих. Так, в Вологодской области, вследствие корректировки паспорта регионального проекта «Чистая вода», к 2024 году предусмотрено обеспечение качественной питьевой водой 71,6% населения региона, вместо заявленных в первой редакции 99%; если в 2018 году планировалось снизить экономический ущерб от лесных пожаров с 6,9 до 3,5 млрд рублей, то в новой редакции паспорта к 2024 году планируется сократить данный показатель до 6,5 млрд рублей. Похожая ситуация наблюдается и в системе обращения с ТКО: в первой редакции паспорта регионального проекта планировалось к 2024 году обеспечить сортировку ТКО на 100%, в действующей версии паспорта – на 21%, в то время как в 2022 году текущий фактический уровень сортировки ТКО уже достиг 50%²¹¹.

²¹¹ Сортировка ТКО в России достигла 50%. URL :<https://news.solidwaste.ru/2022/12/sortirovka-tko-v-rossii-dostigla-50/> (дата обращения: 12.05.2023).

2. Риск смягчения ряда экологических требований, вследствие необходимости адаптации российской экономики к новым условиям, возникшим по причине ввода антироссийских санкций зарубежными странами. Среди таких послаблений особого внимания заслуживают перенос на 31 декабря 2024 г. срока направления заявок на получение комплексных экологических разрешений (КЭР) 300 предприятиями, включенными в специальный перечень; перенос на 2 года требований по созданию систем автоматического контроля для объектов I категории предприятиями, уже получившими КЭР; разрешение осуществлять экономическую деятельность по обработке этана, сжиженного углеводородного газа и жидкой стали на территории особых экономических зон. Данные меры могут в определенной степени нивелировать уже достигнутые в ходе реализации нацпроекта результаты.

3. Невозможность импорта ряда необходимых технологий в связи с вводом антироссийских санкций, ограничивающих торговлю наукоемкими товарами. Так, с мая 2022 года к экспорту в Россию из ЕС запрещены технологии/установки гидроочистки, технологии извлечения и очистки водорода, установки очистки хвостовых газов, аппараты для фильтрации или очистки жидкостей или газов.

Устранение обозначенных проблем и рисков, на наш взгляд, будет способствовать не только своевременному и полному достижению главной цели нацпроекта – повышению уровня и качества жизни населения, но и преодолению рецессии в российской экономике.

9.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Для решения обозначенных проблем и снижения рисков целесообразной видится нам реализация комплекса следующих мероприятий.

1. Обеспечение взаимодействия органов, осуществляющих управление национальным проектом «Экология», с управляющими органами других государственных проектов и программ, потенциально способных оказывать взаимное влияние на реализацию нацпроектов. Это способствовало бы решению таких проблем, как несогласованность нацпроектов между собой (например, в случае нацпроектов «Экология» и «Жилье и городская среда» в сфере обращения с отходами). По нашему мнению, это усилит эффективность реализации нацпроекта.

2. В связи с увеличением сроков реализации нацпроектов с 2024 до 2030 года²¹² целесообразно сохранение масштаба реализации нацпроекта «Экология». Логичным видится введение ограничения возможностей корректировки уже установленных целевых показателей и их значений для сохранения заявленного эффекта нацпроекта.

3. Сохранение уровня экологических требований и нормативов. Смягчение экологических нормативов и требований сможет свести ряд уже достигнутых результатов к нулю.

4. Обеспечение открытого доступа к результатам мониторинга реализации нацпроекта в национальном и региональном разрезе, а также к информации о планируемых и проводимых мероприятиях. Это способствовало бы увеличению осведомленности населения о мероприятиях и результатах, достигнутых в ходе реализации нацпроекта, а также привлечению волонтеров и общественности к осуществлению ряда мер, где это возможно, (например, очистка прибрежной полосы водных объектов, мониторинг несанкционированных свалок или федеральная схема обращения с твердыми коммунальными отходами). Желательно при этом обеспечить *поддержку работы информационных систем, уже разработанных в ходе реализации нацпроекта.*

5. Отражение в паспортах нацпроекта и региональных проектов аспекта, касающегося импортозамещения необходимого оборудования или его закупки из дружественных стран для достижения поставленных целей. В связи с ситуацией, сложившейся весной 2022 года, это помогло бы предусмотреть возможность организации отечественных разработок соответствующих экологических технологий, их производства и последующего применения в хозяйственной деятельности.

6. Применение лучших региональных практик. Это, на наш взгляд, могло бы способствовать решению имеющихся проблем. Одной из лучших региональных практик считается кейс создания системы переработки твердых коммунальных отходов в Саратовской области на основе концессионного соглашения. С начала реализации проекта по созданию коммунальной инфраструктуры – системы переработки и утилизации ТКО – в

²¹² О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012> (дата обращения: 20.05.2023).

2013 году объем инвестиций составил 2,3 млрд рублей, в т.ч. 2,0 млрд руб. за счет средств инвестора (АО «Управление отходов») и 0,3 млрд руб. за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ.

За период с января по сентябрь 2019 года фактическое значение показателя «увеличение доли твердых коммунальных отходов, направленных на обработку в общем объеме образованных ТКО» составило 71%. В 2018 году на данных объектах обработке подверглось 1615 тыс. куб. м твердых коммунальных отходов, из них извлечено 49 тыс. куб. м (3,03%) вторичных ресурсов. В 2019 году планировалось обработать 3615 тыс. куб. м твердых коммунальных отходов, из них извлечь 122 тыс. куб. м вторичного сырья (3,37%)²¹³.

Весьма интересным является опыт Республики Татарстан по очистке водных объектов. Например, на очистку заиленного пруда в селе Державино Лаишевского района «Росводресурсы» в 2021 году направили более 36 млн рублей. Со дна достали иловые отложения, которые копились там годами. Теперь перекрытые родники освободили от лишнего, подземное питание водного объекта восстановлено. Еще 9 млн рублей «Росводресурсы» выделили на мероприятия на правом притоке реки Вятки в городе Мамадыш. Участок протяженностью 3,3 км расчистили от завалов деревьев, вырубил кустарники и убрали донные отложения. После чего должны повыситься способность экосистемы к самоочищению и улучшиться условия проживания для более 15,8 тысячи жителей Мамадыша²¹⁴.

В 2022 году продолжилось обсуждение как паспорта нацпроекта и составляющих его федеральных проектов, так и полученных итогов, а также рисков и проблем их реализации. Ниже приведены мнения экспертов, ряд из которых отметили целесообразность применения мер, в т.ч. отмеченных выше, по совершенствованию механизма реализации нацпроекта (*табл. 9.10*). Подбор экспертов происходил с учетом сферы их профессиональной деятельности и широкого спектра высказанных мнений.

²¹³ Сборник лучших региональных практик. 2020. URL: <https://www.csr.ru/uploads/2020/csr-best-practices-2020-vol-1.pdf> (дата обращения: 07.09.2023).

²¹⁴ Татарстан стал лидером по защите уникальных рек и озер. URL: <https://xn--80aapampemcchfm07a3c9ehj.xn--p1ai/news/tatarstan-stal-liderom-po-zashchite-unikalnykh-rek-i-ozer> (дата обращения: 08.09.2023).

Таблица 9.10. Мнения экспертов по реализации национального проекта «Экология»

Эксперт, источник	Мнение о нацпроекте
Альбина Дударева, председатель Комиссии Общественной палаты РФ по экологии и охране окружающей среды	«У региональных экологических операторов нет мотивации сортировать мусор. Доходы, которые они получают, вычитаются из тарифа. Необходимо хотя бы на время становления рынка вторичного сырья перестать это делать, дать региональным экологическим операторам зарабатывать. Должен быть создан российский рынок экологического машиностроения. Эксперты требуют технологического прорыва в области переработки отходов, и желательно на российском оборудовании» ²¹⁵ .
Дмитрий Медведев, из выступления на заседании президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам	«В 17 субъектах есть риски того, что региональные операторы прекратят свою деятельность по финансовым причинам. Губернаторы должны принять исчерпывающие меры, чтобы не допустить такого развития событий, и представить в Правительство конкретные предложения.» «В ряде случаев отсутствует информация о планах строительства новой инфраструктуры обращения с твёрдыми коммунальными отходами. Показатели их утилизации и обработки не соответствуют показателям национального проекта “Экология”. А там, где соответствие есть на бумаге, в реальности оно не подтверждено действующими мощностями». «Федеральный проект “Сохранение озера Байкал” тоже находится в весьма непростом состоянии. Реконструкция очистных сооружений идет недопустимо медленными темпами на территории Бурятии. Кроме того, до сих пор не разработана проектно-сметная документация, которая необходима для старта мероприятий по ликвидации ранее причинённого ущерба от Байкальского ЦБК» ²¹⁶ .
Николай Николаев, председатель Комитета ГД РФ по природным ресурсам, собственности и земельным отношениям.	«Предлагаю прежде всего в отношении такого важнейшего нацпроекта как «Экология», объявить мораторий на изменения любых целевых показателей во время его реализации. Нам нужны простые и понятные критерии оценки того, как будут достигаться поставленные цели» ²¹⁷ .
Константин Цыганов, первый заместитель Министра природных ресурсов и экологии РФ	«Все, что делается в рамках национального проекта «Экология», направлено на результат. От намеченных планов мы не отклоняемся. Ключевые мероприятия по достижению показателей национального проекта обеспечены финансированием, мы приложили все усилия, чтобы регионы с 1 января 2023 года смогли продолжить выполнение поставленных задач» ²¹⁸ .

²¹⁵ Ульянов Н. Мусор пошел вразнос // Эксперт. 2019. № 50. С. 28–32; Лазарева Е. «Требуем прорыва». Минприроды отчиталось о реализации нацпроекта «Экология» // Федерал пресс. URL: <https://yandex.ru/turbo?text=https%3A%2F%2Ffedpress.ru%2Farticle%2F2363046> (дата обращения: 20.04.2023)

²¹⁶ Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. URL: <http://government.ru/news/38543/> (дата обращения: 20.04.2023).

²¹⁷ Николай Николаев: национальный проект «Экология» является базовым для реализации всех других федеральных проектов // Официальный сайт Государственной Думы Федерального Собрания РФ. URL: <http://duma.gov.ru/news/28787/> (дата обращения: 20.04.2023).

²¹⁸ Парфененкова М. Общественно-экспертный совет Минприроды подвел промежуточные итоги нацпроекта «Экология» // Ведомости от 10.01.2023. URL: https://www.vedomosti.ru/esg/national_projects/news/2023/01/10/958455-obschestvenno-ekspertnyi-sovet-minprirodi-podvel-promezhutochnie-itogi-natsproekta-ekologiya (дата обращения: 10.03.2023).

Продолжение таблицы 9.10

Эксперт, источник	Мнение о нацпроекте
Дмитрий Лукашевский, аудитор Счетной палаты Красноярского края	«Реализация региональных проектов национального проекта «Экология» в анализируемом периоде не оказала существенного влияния на решение экологических проблем края, поскольку проводимые мероприятия преимущественно направлены на частичное решение накопленных ранее проблем в области экологической безопасности и защиты окружающей среды» ²¹⁹ .
Александр Закондырин, зампред Общественного совета при Минприроды РФ	«Есть методологическая проблема в федеральном проекте “Чистый воздух@. По итогам 2018 года число городов с высоким и очень высоким загрязнением воздуха, по данным Росгидромета, составляет 46 городов, а федеральный проект, который администрирует Росприроднадзор, реализуется только в шести из них. Еще 6 городов, включенных в федеральный проект «Чистый воздух» по предложению чиновников Росприроднадзора, вообще не входят в список городов с высоким и очень высоким загрязнением воздуха. Можно лишь предположить, что Росприроднадзор составлял список не по уровню загрязненности атмосферного воздуха, а по наличию крупных финансово-промышленных групп в этих 12 городах». «Другой пример, федеральный проект “Оздоровление Волги” планируется реализовывать лишь в 15 из 29 субъектов, находящихся в Волжском бассейне. Здесь тоже возникают вопросы в методологии подбора территорий». «Минимальное и максимальное значения тарифов региональных операторов по вывозу твердых коммунальных отходов различаются в России в 26 раз. Минимальный действующий тариф установлен для жителей города Дагестанские Огни в Дагестане. Он составляет 93,48 руб. за 1 куб. м отходов. Максимальный тариф действует на Таймыре, в технологической зоне Березовского района Красноярского края – 2487,85 руб. Безусловно, разница стоимости услуг на вывоз твердых коммунальных отходов в разных регионах России может отличаться. При этом разница должна составлять максимум 15 – 20% от тарифа, а не 26 раз, как в случае Дагестана и Таймыра». «Формальный подход к разработке и утверждению территориальных схем приводит к тому, что субъекты Российской Федерации допускают строительство объектов, не способных к 2024 году достичь показателей, установленных нацпроектом» ²²⁰ .
Борис Ревич, д.м.н., профессор, главный научный сотрудник Института народнохозяйственного прогнозирования РАН.	«Паспортом проекта “Чистый воздух” предусмотрено значительное снижение выбросов промышленных предприятий и энергетических установок в 12 городах. Если по каждому из 12 городов не будут обозначены концентрации приоритетных загрязняющих веществ, невозможно будет и оценить эффективность проекта. Известно, что в значительной степени снизились выбросы Красноярска и Норильска, но эти города из года в год остаются в списке Росгидромета наиболее загрязненных городов» [Ревич, 2020].

²¹⁹ Нацпроект «Экология» не решил проблем в Красноярском крае. URL: <https://ecologyofrussia.ru/natsproekt-ekologiya-ne-reshil-problem-v-krasnoyarskom-krae/> (дата обращения: 30.04.2023).

²²⁰ Закондырин: «Зеленые перспективы» – 2020 // Центр прикладных исследований и программ. URL <http://www.prisp.ru/analitics/4030-zakondyrin-zelenaya-politika-1001> (дата обращения: 30.04.2023).

Эксперт, источник	Мнение о нацпроекте
Борис Моргунов, директор Института экологии Высшей школы экономики	«Нацпроект «Экология» затрагивает не все вопросы, которые нужно решить для преодоления экологических проблем. Технологии и мощности устарели и обновляются медленно, поэтому высок вред окружающей среде» ²²¹ .
Александр Дрозденко, губернатор Ленинградской области ²²² .	«С 2020 года стартует эксперимент в Сосновом Бору по раздельному сбору мусора на две фракции – мокрую и сухую. Введение двухфазного принципа сбора мусора будет осуществляться на основе успешного опыта зарубежных коллег: многофазная система сдачи мусора приводит к путанице». «Для тех, кто перейдет на раздельный сбор мусора, предусмотрены льготы. Однако если оператор увидит, что при раздельном сборе мусор будет перемешан – льготы будут сниматься, пока население не перейдет нормально на раздельный сбор мусора» ²²³ .
Рашид Исмаилов, председатель Российского экологического общества, председатель Общественно-экспертного совета по нацпроекту «Экология»	«Традиционно сверились в очном формате по всему нацпроекту. Состоялся профессиональный разбор всех федеральных проектов с участием руководства проектных офисов. Эффективность общественно экспертного мониторинга во многом зависит от открытости чиновников. Рад, что такой диалог с коллегами у нас налажен» ²²⁴ .
Виктория Абрамченко, заместитель Председателя Правительства РФ	«Планировавшиеся на 2022 год мероприятия национального проекта «Экология» выполнены на 99,7%. В результате принятых мер улучшилось качество жизни миллионов наших граждан, поскольку внимание сфокусировано одновременно на важнейших составляющих экологического благополучия – безопасности городских и промышленных территорий, сохранности лесов и водных объектов, сохранении биоразнообразия и т.д. По итогам 2022 года выполнены все ключевые общественно значимые показатели нацпроекта» ²²⁵ .

²²¹ Загрязнение воды, воздуха и земли в России замедляет рост экономики // Ведомости. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2020/01/12/820395-zagryaznenie-vodi-vozduha> (дата обращения: 05.05.2023).

²²² Гордеев: нацпроект «Экология» в целом исполняется по графику, кроме «Сохранения Байкала» // ТАСС. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7372649> (дата обращения: 04.05.2023).

²²³ Александр Дрозденко: Есть смысл вводить раздельный мусор тогда, когда есть куда его сдать. 47 Channel. URL: https://47channel.ru/event/Aleksandr_Drozdenko_Est_smisl_vvodit_razdelnij_musor_togda_kogda_est_kuda_ih_sdat/ (дата обращения: 04.05.2023).

²²⁴ Парфененкова М. Общественно-экспертный совет Минприроды подвел промежуточные итоги нацпроекта «Экология» // Ведомости от 10.01.2023. URL: https://www.vedomosti.ru/esg/national_projects/news/2023/01/10/958455-obschestvenno-ekspertnij-совет-minprirody-podvel-promezhutochnie-itogi-natsproekta-ekologiya (дата обращения: 10.05.2023)

²²⁵ Нацпроект «Экология» выполнен в 2022 году на 99,7% – Абрамченко // Интерфакс Россия. URL: <https://www.interfax-russia.ru/main/nacproekt-ekologiya-vypolnen-v-2022-godu-na-99-7-abramchenko> (дата обращения 14.05.2023).

9.4. Основные выводы

Нацпроект «Экология» нацелен на решение ключевых проблем Российской Федерации, таких как загрязнение окружающей среды, истощение природного капитала, несовершенство системы мониторинга за качеством окружающей среды. В процессе его реализации планируется снизить уровень загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах за счет внедрения на предприятиях наилучших доступных технологий; уменьшить количество захораниваемых отходов и изымаемых для этого земель посредством создания системы сортировки и переработки отходов; обеспечить сохранение и восстановление водных объектов; уменьшить ущерб от лесных пожаров; увеличить площадь особо охраняемых природных территорий и число их посетителей. Достижение данных целей, по нашему мнению, будет способствовать созданию комфортной и безопасной среды для жизни граждан Российской Федерации.

Реализация национального проекта в 2019–2022 гг. дала ряд положительных результатов: восстановлены водные объекты площадью 17,2 тыс. га и протяженностью более 1 тыс. км; ликвидированы 58 несанкционированных свалок и 74 объекта накопленного вреда окружающей среде; увеличена площадь особо охраняемых территорий федерального значения на 5,4 млн га и численность посетителей в качестве экологических туристов.

В то же время исследование тенденций антропогенной нагрузки, изменения состояния окружающей среды, мнений экспертов позволило выявить ряд проблем и рисков, которые могут препятствовать полному и своевременному выполнению запланированных мер и достижению целей (табл. 9.11).

Таблица 9.11. **Риски реализации национального проекта «Экология»**

Сохранившиеся риски	Новые риски
Изменение содержания и корректировки показателей.	Ослабление экологических требований на федеральном уровне к ряду видов экономической деятельности.
Несоблюдение международных договоренностей по сохранению биологического разнообразия.	Недоступность природоохранных технологий по причине запрета экспорта из-за рубежа и отсутствия российских аналогов.
Неэффективность механизма привлечения внебюджетного финансирования.	
Источник: составлено авторами.	

Как показал анализ результатов реализации предыдущих программ и проектов по охране окружающей среды и рациональному использованию природно-ресурсного потенциала, многие из выявленных проблем и рисков носят системный характер. В рамках ФЦП «Экология и природные ресурсы», государственной программы «Охрана окружающей среды» и нацпроекта «Экология» отмечаются факты:

- корректировок целевых показателей под «фактически достигнутые»;
- сохранения негативных тенденций ухудшения качества отдельных компонентов окружающей среды;
- сокращения финансирования запланированных мероприятий, по причине несвоевременной подготовки нормативно-правовой документации.

В связи с обозначенным полагаем, что учет выявленных проблем, внутренних и внешних рисков позволит обеспечить полноценное и своевременное выполнение национального проекта и его региональных составляющих.

10. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ДЕМОГРАФИЯ»

10.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

По данным Исследования глобального бремени болезней, травм и факторов риска 2019 года, за последние 20 лет показатели рождаемости во всем мире неуклонно снижаются, продолжительность жизни, за некоторыми исключениями, увеличивается. Сокращение численности рабочей силы и старение населения становятся реальными экономическими и политическими проблемами [Wang et al., 2020].

В современной России все шире распространяется бездетность, происходит сближение одно- и двухдетности [Чурилова, Захаров, 2019]. Помимо этого на демографической ситуации сказываются толерантность к безбрачию, легитимация сожительства, «старение» брачности и рождаемости [Архангельский, Калачикова, 2021].

В 2016 году Россия вошла во второй этап депопуляции [Соболева и др., 2021], когда масштабы естественной убыли населения составили 2286 чел.; в последующие годы убыль ежегодно нарастала (с 135,8 тыс. чел. в 2017 году до 1 млн чел. в 2021 году). Наблюдаемый в стране с начала тысячелетия миграционный приток компенсировал естественную убыль только в период 2009–2017 гг. С 2018 года он уже не мог покрыть величину естественной убыли. В результате общая убыль российского населения в 2020 году составила 577,6 тыс. чел., а в 2021 году – 613,4 тыс. чел.

Начало XXI века изобиловало новыми вызовами демографическому развитию. К числу значимых можно отнести: распространение коронавирусной инфекции и ряд крупных политических событий как внутри страны (пенсионная реформа, поправки в Конституцию), так и на международной арене (присоединение Крыма и четырех новых регионов, начало

специальной военной операции – СВО); цифровизацию и модернизацию социальных институтов (реформирование образования, здравоохранения, «кризис семьи», изменение половозрастного состава населения).

Пандемия коронавирусной инфекции заметно повлияла на показатели смертности и продолжительности жизни населения России: вырос уровень смертности от болезней органов дыхания, а ожидаемая продолжительность жизни (ОПЖ) в 2020 году по сравнению с предшествующим сократилась до 71,5 года (на 1,8 года). В 2021 году ОПЖ россиян составила 70,3 года, что соответствует уровню 2012 года. При этом у мужчин показатель достиг значения 65,5 года (-2,7 года к уровню 2019 года), у женщин – 74,5 года (-3,7 года к уровню 2019 года)²²⁶.

На фоне пандемии в 2020 году в России отмечается и дополнительное значительное сокращение числа желающих иметь в будущем детей (в т.ч. среди бездетных). Причина – экономическая неопределенность и распространение депрессивных настроений [Макаренцева, 2020]. Ученые прогнозируют, что пандемия COVID-19, усилив депопуляционные процессы за два года, продолжит негативно сказываться на показателях естественного движения населения и в долгосрочной перспективе. Это актуализирует вопросы повышения рождаемости, увеличения детности семей в стране [Сивоплясова, 2022], увеличения ОПЖ.

По ряду характеристик воспроизводства населения: низкой рождаемости, демографическому старению, естественной убыли населения – Россия мало отличается от развитых стран мира. Однако отставание по снижению смертности в средних и старших возрастах, особенно у мужчин, а в результате и по ожидаемой продолжительности жизни во всех возрастах заметно увеличивает масштабы депопуляции и ведет к деформации полового состава населения [Щербакова, 2022].

В 2021 году в 65 из 85 субъектов РФ численность населения убывала. При этом число регионов с самой неблагоприятной демографической ситуацией (естественной, миграционной и общей убылью населения) составило 28, в то время как количество субъектов с самой благоприятной ситуацией (естественным, миграционным и общим приростом населения) – лишь семь²²⁷. Вологодская область входит в группу регионов с самой неблагоприятной демографической ситуацией. Так, наблюдаются сокращение численности постоянного населения вследствие двойного

²²⁶ Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: <https://fedstat.ru>

²²⁷ Численность и миграция населения Российской Федерации. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/11110/document/13283>

действия миграционной и естественной убыли, снижение интенсивности рождений, особенно у сельских жителей, «старение» материнства, выражающееся в увеличении среднего возраста матери при рождении ребенка. Среди позитивных изменений стоит отметить рост ожидаемой продолжительности жизни по сравнению с показателем начала 2000-х гг. Однако с 2020 года позитивные тренды в регионе были «сломлены», что продолжилось и в 2021 году – зафиксированы тенденции роста уровня смертности, сокращения рождаемости, нарастания естественной убыли населения, сокращения его численности, снижения ожидаемой продолжительности жизни до уровня 2012 года.

Демографические прогнозы демонстрируют не самые благополучные перспективы для России. Так, например, многовариантный прогноз демографического развития до 2100 года показывает, что численность населения страны по большинству сценариев будет снижаться, в том числе по наиболее вероятному среднему варианту – до 137,5 млн чел. к концу века. Исследователи отмечают, что в краткосрочной перспективе, до начала 2030-х гг., все варианты показывают рост демографической нагрузки, а в более отдаленной перспективе она неоднократно поочередно снижается и возрастает с разной интенсивностью [Юмагузин, Винник, 2022].

Такие же тенденции фиксируются и в Вологодской области. В структуре смертности населения наблюдается сокращение смертности от болезней системы кровообращения, внешних причин смерти, инфекционных и паразитарных заболеваний и их доли в общем числе умерших. Однако «тормозят» эволюцию структуры смертности такие ее черты, как высокая доля молодых возрастных групп (до 45 лет), особенно категории 30–44 лет, в смертности от внешних причин, инфекционных и паразитарных заболеваний, что увеличивает масштабы преждевременной смертности населения региона. Пандемия коронавирусной инфекции заметно повлияла на показатели смертности и продолжительности жизни в 2020 году. Ее влияние продолжилось и в 2021 году: смертность, обусловленная COVID-19, выросла более чем в 4 раза, вследствие этого доля таких смертей в общем числе умерших составила 15%, а данная причина смерти заняла второе место в общей структуре смертности населения региона. Кроме того, на 14% возросла смертность от болезней органов дыхания. В результате ожидаемая продолжительность жизни по сравнению с предшествующим 2020 годом сократилась на 1,6 года и составила 69,1 года.

В Вологодской области зафиксирована также устойчивая тенденция миграционной убыли населения, происходящей преимущественно за счет

оттока городского населения в регионы Центрального и Северо-Западного федеральных округов. Покидающее область население чаще имеет более высокий уровень образования (высшее или среднее профессиональное) по сравнению с въезжающими на ее территорию мигрантами (чаще среднее общее образование), что несет в себе угрозу снижения интеллектуального потенциала населения.

Итак, проблема демографического развития страны остро актуальна и требует комплексного многоуровневого подхода к ее решению. Сохранение населения, здоровье и благополучие людей выступает одной из главных национальных целей развития России до 2030 года, определенных Указом Президента от 14.07.2020 № 474.

Для более эффективного достижения национальных целей Правительство РФ утвердило в 2021 году Перечень из 42 стратегических инициатив социально-экономического развития до 2030 года (далее – Инициатива)²²⁸. Все они разделены на шесть ключевых направлений: это социальная сфера, строительство, экология, цифровая трансформация, технологический рывок и государство для граждан.

Решение демографических проблем нашло отражение в ряде Инициатив и их задач. В рамках достижения национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» предлагаются формирование надежного санитарного щита, который позволит радикальным образом снизить риски проникновения биологических угроз на территорию страны (подобных пандемии COVID-19), а значит снизит показатели смертности населения. Для этого планируется добиться полной обеспеченности потребностей страны отечественными тест-системами, вакцинами и средствами индивидуальной защиты, осуществления модернизации системы медицинской реабилитации граждан после перенесенных заболеваний и травм, современного оснащения более 1350 отделений медицинской реабилитации и около 130 дневных стационаров. Инициатива «Первичное звено для каждого» посвящена совершенствованию доступной медицинской помощи для всех. Актуальной на фоне повышенных рисков здоровью мирного населения и военнослужащих в период проведения СВО становится Инициатива «Оптимальная для восстановления здоровья медицинская реабилитация».

Еще одна Инициатива «Бизнес-спринт (я выбираю спорт)» направлена на развитие доступной и повсеместной инфраструктуры для заня-

²²⁸ Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р.

тий спортом. Запланировано создание карты инфраструктурных объектов для массового спорта с возможностью выбора услуг (сейчас аналоги есть только в отдельных регионах), «умных» спортплощадок (пока их единицы по стране; благодаря встроенной в них специальной мультимедийной системе каждый пользователь сможет проводить правильно выстроенные тренировки с использованием наиболее эффективных упражнений), новой модели планирования общественных пространств – во всех регионах, цифровой федеральной базы лучших практик управления спортивными проектами.

В рамках достижения национальной цели «Комфортная и безопасная среда для жизни» разработана Инициатива «Мой частный дом», в результате реализации которой предполагается развивать частное домостроительство, льготную ипотеку для семей, что также может благоприятно отразиться на вопросах демографии.

Однако один из основных инструментов достижения национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» – национальный проект «Демография» (рис. 10.1). Срок начала и окончания его реализации – 01.01.2019–31.12.2024.

Целями нацпроекта выступают следующие.

1. Обеспечение устойчивого роста численности населения РФ

Достигается путем реализации мероприятий по трем основным направлениям демографического развития, как повышение рождаемости, снижение смертности, обеспечение качественного миграционного прироста. Основная задача политики рождаемости – стимулирование семей к рождению детей и сохранение количества рождений на текущем уровне. Основные усилия по снижению смертности будут направлены на борьбу со смертностью от предотвратимых причин как на этапе профилактики и диагностики, так и на этапе лечения. Важным источником восполнения трудовых ресурсов страны станет качественный миграционный прирост за счет привлечения иностранных специалистов, готовых интегрироваться в российское общество.

2. Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет

Меры по повышению показателя будут сконцентрированы на снижении смертности (в том числе младенческой и детской, смертности от онкологических, сердечно-сосудистых, социально-значимых инфекционных заболеваний, смертности от внешних причин), повышении качества и доступности медицинской помощи, включая обеспеченность лекарственными средствами отдельных категорий граждан.

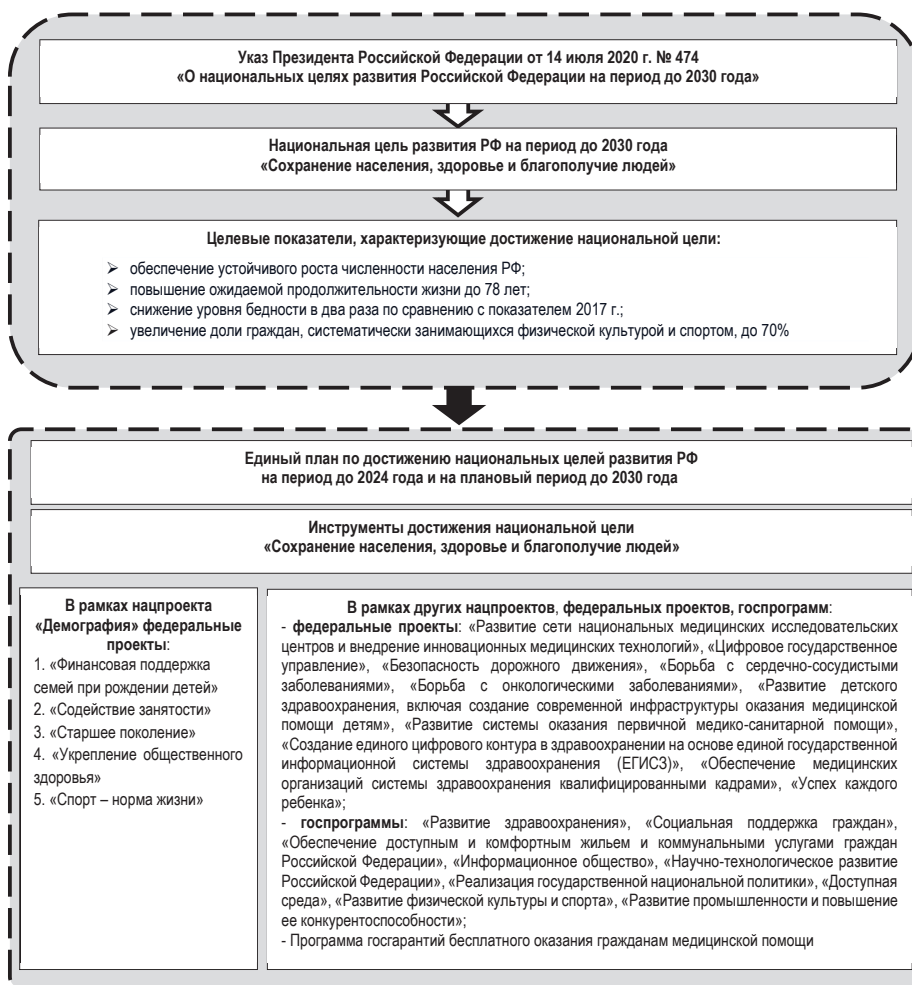


Рис. 10.1. Место нацпроекта «Демография» в рамках достижения национальной цели развития РФ до 2030 года «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (декомпозиция)

3. Снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года

Достигается путем реализации мероприятий по таким трем основным направлениям, как стимулирование общего роста реальных доходов населения, общесистемные меры по ускоренному росту доходов низкодоходных групп населения, повышение уровня социального обеспечения и адресности мер социальной поддержки.

Таблица 10.1. **Целевые показатели национального проекта «Демография»**

Показатель	Период, год									Темп прироста к 2030 г., %
	2017 (ф)*	2018 (ф)	2019 (ф)	2020 (ф)	2021 (о)	2022 (ц)	2023 (ц)	2024 (ц)	2030 (ц)	
Общий прирост численности населения, тыс. чел.	76,1	-99,7	-32,1	-577,6	-535,5	-533,4	-302,5	-256,7	78,3	2,9
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	72,7	72,9	73,3	71,5	70,2	71,0	73,2	73,7	78,0	7,3
Уровень бедности, %	12,9	12,6	12,3	12,1	11,4	10,8	10,1	9,6	6,5	-50,4**
Ежегодная индексация страховых пенсий неработающих пенсионеров не ниже уровня инфляции предыдущего года, %	5,8	3,7	7,05	6,6	6,3	5,9	5,6	5,5	4,0	-
Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом	-	-	43,0	45,4	45,2	48,0	51,5	55,0	70,0	62,8**
* Фактическое значение, (о) – оценочное, (ц) – целевое. ** Уменьшение или увеличение в п.п. – (ф). Источник: Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.										

4. Увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70%

Достигается путем создания равных возможностей для занятия физической культурой и спортом для всех категорий и групп граждан, развития инфраструктуры в шаговой доступности, обновления материально-технической базы, совершенствования системы профессионального образования в сфере физической культуры и спорта, а также развития спортивной науки и спорта высших достижений.

Целевые показатели нацпроекта представлены в *табл. 10.1*.

Таким образом, частично дублируются задачи инициатив и нацпроекта, хотя в пресс-службе Правительства отметили, что каждая из 42 наиболее востребованных инициатив отвечают на реальные запросы граждан, дают ощутимые результаты в плане улучшения качества жизни, а также помогают достичь национальных целей развития, но «не дублируют уже существующие мероприятия, представленные, например, в нацпроектах»²²⁹. Кроме того, в целевые индикаторы введены показатели не только демографического развития,

²²⁹ Кабмин утвердил 42 стратегические инициативы развития России. URL: <https://национальныепроекты.пф/news/kabmin-utverdil-42-strategicheskie-initsiativy-razvitiya-rossii>

но и уровня жизни, который является фактором демографических процессов. Такая ситуация обусловлена слишком общей целью национального проекта, соединены численность населения, здоровье и благополучие людей. При этом благополучие, судя по целевым показателям, заключается в защищенности от бедности всего населения и неработающих пенсионеров в частности.

10.2. Результаты и риски реализации национального проекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

Целями нацпроекта на 2019–2022 гг. являлись увеличение к 2024 году ожидаемой продолжительности здоровой жизни (ОПЗЖ) до 67 лет, доли граждан, ведущих здоровый образ жизни, а также увеличение до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. Анализ значений целевых показателей нацпроекта за 2019–2022 гг. показывает, что многие из поставленных задач не были достигнуты (табл. 10.2).

Таблица 10.2. Ключевые показатели реализации
национального проекта «Демография» по РФ

Показатель	2017 г.	2018 г.			2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
	базовый	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни, лет	64,01	64,5	н/д	-	65	60,3	92,8	65,5	58,9	89,9	66	59,4	90	66,4	59,8	90,1
Смертность населения старше трудоспособного возраста, число умерших на 1000 чел. населения соответствующего возраста	38,1	37,9	37,7	99,5	37,6	36,7	97,6	37,3	44,1	118,2	37,0	51,0	137,8	36,7	н/д	-
Суммарный коэффициент рождаемости, до 1,7 реб. на 1 женщину	1,62	1,6	1,58	98,8	1,63	1,5	92	1,65	1,51	91,5	1,66	1,5	90,4	1,68	1,4	83,3
Обращаемость в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни, тыс. чел.	1676	1718	382,8	22,3	1861	2954,1	158,7	2005	1545,5	77,1	2248	2411,6	107,3	2491	н/д	-
Число лиц, которым рекомендованы индивидуальные планы по здоровому образу жизни (паспорта здоровья), в центрах здоровья, млн чел.	4	4	н/д	-	4,2	н/д	-	4,4	н/д	-	4,7	3,0	63,8	5	3,3	66
Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, %	36,8	37,6	н/д	-	40,3	н/д	-	42,6	45,4	2,8	45,2	49,4	4,2	48,0	52,9	4,9

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики.

К сожалению, не по всем целевым показателям в открытом доступе есть полные данные за указанный период. Тем не менее заметно, что за 2019–2022 годы наиболее сильные расхождения целевого и фактического значений показателей приходится на смертность и продолжительность жизни. В наибольшей степени на это повлияла охватившая в 2020 году весь мир пандемия COVID-19. Если в 2019 году смертность снижалась и даже была ниже целевого показателя (целевой – 37,6 умершего на 1000 чел., а фактический – 36,6 умершего на 1000 чел.), то после 2020 года она резко увеличилась (в 2021 году – 37 и 51 умерший соответственно).

Рост смертности в период вспышки новой коронавирусной инфекции негативно повлиял на показатель ОПЗЖ. Однако еще в 2019 году его фактическое значение (60,3 года) заметно отставало от целевого (65 лет). В 2020 году разрыв между целевым и достигнутым значениями увеличился еще больше (65,5 и 58,9 года соответственно). Хотя в дальнейшем (с 2021 года) ожидаемая продолжительность здоровой жизни несущественно увеличивалась, но она не достигла значений заявленных целевых показателей (в 2022 году – 59,8 и 66,4 года соответственно).

Показатель суммарного коэффициента рождаемости демонстрирует противоположную запланированной тенденции снижения практически на всем периоде реализации национального проекта. Так, ожидалось повышение суммарного коэффициента рождаемости к 2022 году до значения 1,68 ребенка на женщину, но в реальности он снизился на 13,6% и составил 1,4 ребенка на одну женщину.

Единственная из целей, достижение которой успешно идет, – это увеличение к 2024 году до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. В 2019–2022 гг. отмечался не только рост данного показателя, но и опережение его целевых значений (в 2022 году – целевой 48% и фактический 52,9%).

Схожие тенденции выявлены и при анализе показателей для Вологодской области, но не без некоторых особенностей (*табл. 10.3*). Показатель смертности в регионе, как и в стране, также снижался до 2019 года и потом стал резко возрастать, причем с превышением значения среднего по России, что выразилось и в большей естественной убыли населения. Что касается общей продолжительности здоровой жизни, то заметно резкое снижение показателя в 2022 году (до 57,3 года с 60,5 года в предшествующем году), обусловленное ростом смертности. Тем не менее суммарный коэффициент рождаемости в Вологодской области опережает среднероссийские показате-

Таблица 10.3. **Выполнение показателей национального проекта «Демография» в Вологодской области**

Показатель	2017 г.	2018 г.			2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
	базовый	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.
Ожидаемая продолжительность здоровой жизни, лет	64,01	64,5	Н/д	-	65	58,7	90,3	65,5	56,6	86,4	66	60,5	91,7	66,4	57,3	86,3
Смертность населения старше трудоспособного возраста, число умерших на 1000 чел. населения соответствующего возраста	38,1	37,9	42,0	110,8	37,6	40,5	107,7	37,3	44,8	120,1	37,0	53,2	143,8	36,7	Н/д	-
Суммарный коэффициент рождаемости, до 1,7 реб. на 1 женщину	1,62	1,6	1,62	101,3	1,63	1,53	93,9	1,65	1,53	92,7	1,66	1,52	91,6	1,68	1,41	83,9
Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, %	36,8	37,6	Н/д	-	40,3	36	89,3	42,6	41,3	96,9	45,2	47,8	105,8	48,0	51,7	107,7

Источник: данные Федеральной службы государственной статистики.

тели, а в 2017 году его значение было равно даже тому, которого планировалось достичь в стране к 2024 году (1,7 ребенка на 1 женщину).

Стоит сказать, что в ходе реализации нацпроекта в Вологодской области не удалось решить наиболее серьезные демографические проблемы, которые сформировались в ней до 2019 года. За последние десятилетия в регионе отмечается нисходящая динамика численности населения [Хавроничев и др., 2021], ставшая характерной к концу 2010-х гг. и для России. В Вологодской области все это время естественный прирост был отрицательным, из-за чего ее демографический потенциал ниже, чем по России в целом. Факторами сокращения численности населения Вологодской области являются миграционный отток и естественная убыль населения.

На реализацию нацпроекта «Демография» выделяются самые большие суммы из средств федерального бюджета по сравнению с другими нацпроектами. В 2022 году на него было утверждено более 750 млрд руб. (в ценах 2019 года 592,2 млрд руб. – 26,73% всего бюджета на нацпроекты), из которых к марту того же года было исполнено около 150 млрд руб. (118,8 млрд руб. в ценах 2019 года), а не исполнено 600 млрд (473,4 млрд руб. в ценах 2019 года – 20 и 80% бюджета соответственно). По исполнению нацпроект «Демография» занимает второе место (на первом – нацпроект «Жилье и городская среда»). После окончания 2022 года, по словам заместителя Председателя Правительства Т.А. Голиковой, кассовое исполнение

национального проекта составило 99,6%²³⁰ (что является одним из самых высоких показателей среди всех национальных проектов). Активное исполнение бюджета нацпроекта подтвердилось при рассмотрении бюджетов нацпроектов в 2019–2021 гг. (табл. 10.4).

Наибольший объем финансирования приходится на федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей», бюджет которого, утвержденный в 2022 году, составил более 704 млрд руб. в текущих ценах (553,2 млрд руб. в сопоставимых ценах). С 2019 года эта сумма выросла на 31%.

Таким образом, на достижение установленных в 2019 году ряда целей национального проекта «Демография» негативно повлияла пандемия COVID-19, оказавшая заметное негативное воздействие на социально-экономическое развитие. Поэтому был принят Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (включая и корректировки, внесенные в национальный проект «Демография»).

Проведенный нами анализ целевых показателей, включенных в данный Единый план, определил следующее.

1. Обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации стало первой ключевой целью нацпроекта. С 2018 года происходит снижение показателя естественного прироста, которое обострилось после пандемии COVID-19 (рис. 10.2). Однако это падение более слабое, чем в начале 2000-х гг. Тогда серьезный спад был связан с ухудшением демографической и экономической ситуации в 90-е гг. В 2009–2017 гг. благодаря воздействию структурных факторов (в активном репродуктивном возрасте в этот период находились многочисленные поколения 1980-х гг. рождения) и активизации государственной демографической политики (введение дополнительных мер стимулирования рождаемости, в частности «материнского капитала») наблюдался прирост численности населения. В допандемийных 2018–2019 гг. показатель начал снижаться, а в 2020–2021 гг. его значения заметно убывали. Тем не менее к 2030 году планируется снова положительный естественный прирост, который будет выше на 2,9%, чем в 2017 году (базисный год в начале реализации нацпроекта).

В период с 2000 по 2022 год в Вологодской области также фиксировалось сокращение численности населения, обострившееся после пандемии COVID-19 (рис. 10.3). В 2011–2016 гг. значения показателя прироста

²³⁰ Нацпроект «Демография» в 2022 году исполнили почти на 100%. URL: <https://tass.ru/obschestvo/17007477>

**Таблица 10.4. Исполнение федерального бюджета на национальный проект
«Демография», 2019–2022 гг.**

Федеральный проект	Утверждено, руб.	Исполнено, руб.	Не исполнено, руб.	Исполнение бюджета, %
	2019 год			
Финансовая поддержка семей при рождении детей	421557,8	417311,6	4246,2	98,9
Содействие занятости	64643,8	48230,6	16413,3	74,6
Старшее поколение	10170,6	9256,5	914,1	91,0
Укрепление общественного здоровья	784,2	783,5	0,7	99,9
Спорт – норма жизни	24846,9	22757,8	2089,1	91,6
Итого	522003,4	498340,0	23663,4	95,6
2020 год				
В текущих ценах				
Финансовая поддержка семей при рождении детей	604376,0	602169,5	2206,5	99,6
Содействие занятости	54792,9	46988,6	7804,3	85,7
Старшее поколение	10228,1	9735,7	492,5	95,2
Укрепление общественного здоровья	1769,3	1747,0	22,3	98,7
Спорт – норма жизни	32648,7	28994,8	3653,9	88,8
Итого	703815,1	689635,6	14179,5	97,9
В ценах 2019 года				
Финансовая поддержка семей при рождении детей	576090,0	573986,8	2103,2	99,6
Содействие занятости	52228,5	44789,5	7439,0	85,7
Старшее поколение	9749,4	9280,0	469,4	95,2
Укрепление общественного здоровья	1686,5	1665,2	21,2	98,7
Спорт – норма жизни	31120,7	27637,8	3482,9	88,8
Итого	670875,1	657359,3	13515,8	97,9
2021 год				
В текущих ценах				
Финансовая поддержка семей при рождении детей	554636,2	553476,7	1159,4	99,8
Содействие занятости	50209,3	45714,8	4494,5	91,1
Старшее поколение	6423,9	6284,3	139,5	97,8
Укрепление общественного здоровья	316,3	313,4	2,8	99,1
Спорт – норма жизни	28127,7	25372,9	2754,8	90,2
Итого	639713,3	631162,2	8551,1	98,6
В ценах 2019 года				
Финансовая поддержка семей при рождении детей	487755,4	486735,8	1019,6	99,8
Содействие занятости	44154,8	40202,3	3952,5	91,1
Старшее поколение	5649,2	5526,5	122,7	97,8
Укрепление общественного здоровья	278,1	275,6	2,5	99,1
Спорт – норма жизни	24735,9	22313,3	2422,6	90,2
Итого	562573,5	555053,6	7520,0	98,6
2022 год*				
В текущих ценах				
Финансовая поддержка семей при рождении детей	704193,0	149028,8	555164,2	21,2
Содействие занятости	13262,0	5,3	13256,8	0,04
Старшее поколение	11051,4	756,4	10295,0	6,8
Укрепление общественного здоровья	292,5	92,1	200,3	31,5
Спорт – норма жизни	25010,7	1317,9	23692,9	5,3
Итого	753809,6	151200,4	602609,2	20,06
В ценах 2019 года				
Финансовая поддержка семей при рождении детей	553223,1	117078,9	436144,2	21,2
Содействие занятости	10418,8	4,1	10414,7	0,04
Старшее поколение	8682,2	594,2	8087,9	6,84
Укрепление общественного здоровья	229,8	72,4	157,4	31,5
Спорт – норма жизни	19648,7	1035,3	18613,4	5,3
Итого	592202,5	118785,0	473417,5	20,06

* На март 2022 года.

Источник: Сайт Госрасходы (Счетная палата РФ). URL: <https://spending.gov.ru/budget/np>

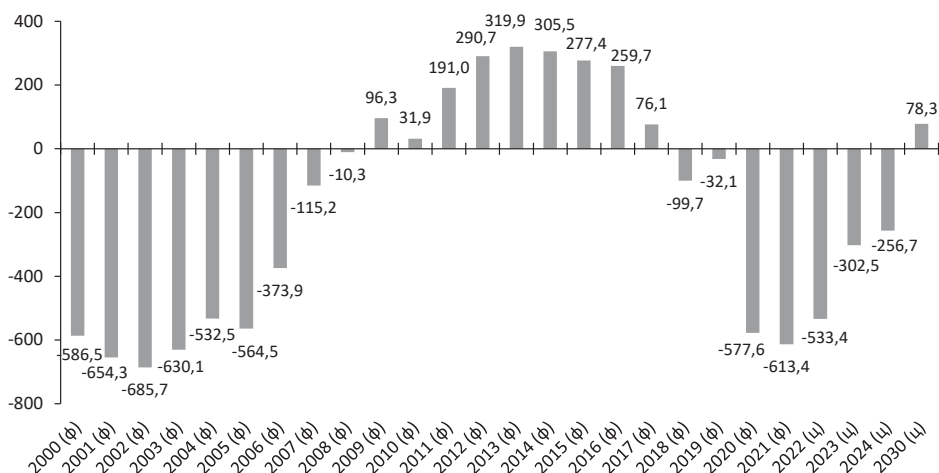


Рис. 10.2. **Общий прирост численности населения Российской Федерации в 2000–2030 гг., тыс. чел.**

Примечание. Здесь и далее: ф – фактические значения показателя; ц – целевые значения, закрепленные в Едином плане.

Источник: Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>

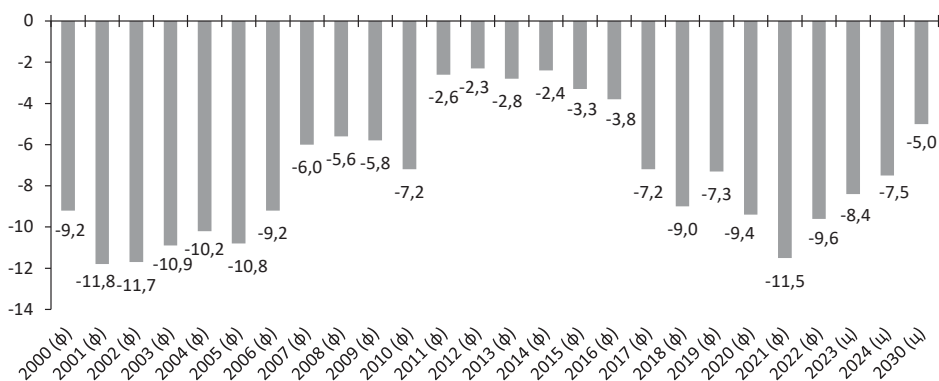


Рис. 10.3. **Общий прирост численности населения Вологодской области в 2000–2030 гг., тыс. чел.**

Источник: Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>

населения области были близки к нулю, в допандемийных 2017–2019 гг. произошло снижение, которое оказалось особенно заметным в 2020–2021 гг. К 2030 году ожидается, что естественный прирост будет все еще отрицательным, хотя и выше, чем в 2017 году, на 2,2%.

Для обеспечения устойчивого роста численности населения реализуются мероприятия по трем направлениям: (1) повышение рождаемости, (2) снижение смертности и (3) обеспечение качественного миграционного прироста. Основные задачи такой политики – стимулирование семей к рождению детей, борьба со смертностью от предотвратимых причин и восполнение трудовых ресурсов за счет мигрантов. Мероприятия в данном направлении имеют важное значение, так как с 2014 года наблюдается снижение рождаемости при резком повышении смертности после пандемии (рис. 10.4).

Основным инструментом обеспечения устойчивого роста численности населения к 2030 году и стимулирования рождаемости служит заявленный Правительством федеральный проект «Финансовая поддержка семей при рождении детей». В 2024 году объем финансирования проекта составит 842 млрд руб. или 95,33% объема финансирования нацпроекта (табл. 10.5). В рамках федерального проекта осуществляется финансовая поддержка семей при рождении детей и обеспечивается повышение для них доступности жилья.

Однако существует определенный риск того, что к 2030 году не удастся достичь превышения уровня рождаемости над смертностью. По мнению руководителя Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета А. Цыганова, «в большинстве стран меры стимулирования рождаемости не привели к полной смене демографической ситуации и возврату к массовой многодетной семье у представителей среднего класса. Предлагаемые материальные стимулы часто лишь сдви-

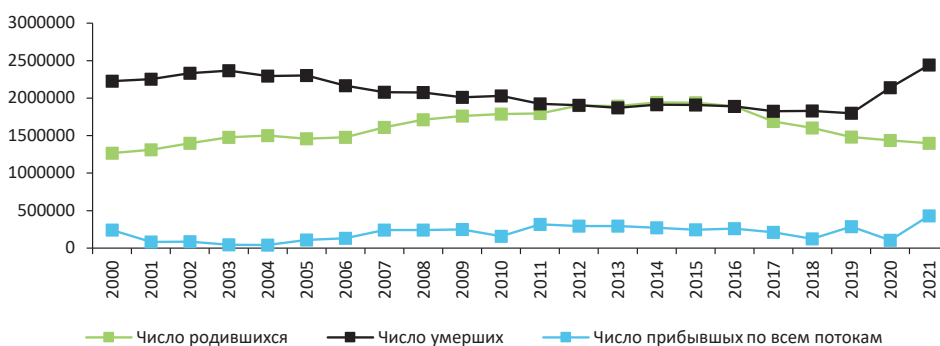


Рис. 10.4. Число родившихся, умерших и прибывших по всем потокам в Российской Федерации в 2000–2021 гг.

Источники: ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31606>; <https://www.fedstat.ru/indicator/31617>; Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/12781>

Таблица 10.5. **Финансирование федеральных проектов, входящих в национальный проект «Демография», 2024 год**

№ п/п	Федеральный проект	Объем финансирования в 2024 г., млрд руб.	Доля от общего объема финансирования по нацпроекту, %
1	Финансовая поддержка семей при рождении детей	842	95,33
2	Содействие занятости	8	0,91
3	Старшее поколение	21	2,38
4	Укрепление общественного здоровья	0,27	0,03
5	Спорт – норма жизни	12	1,36
	Всего	885,6	100

Источник: Финансирование нацпроекта «Демография» на 2023 год превысит 920 млрд руб. URL: <https://tass.ru/ekonomika/15834289>

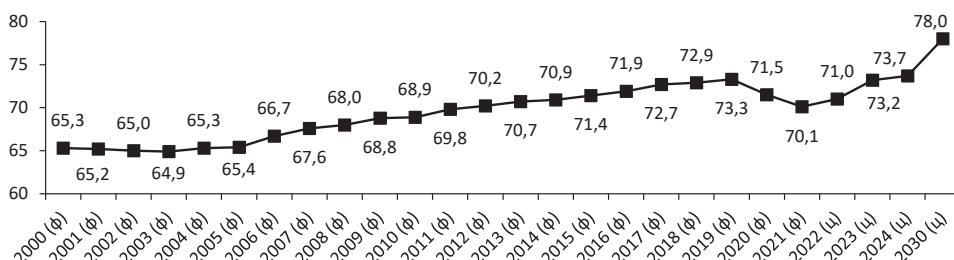


Рис. 10.5. **Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Российской Федерации в 2000–2030 гг., лет**

Источник: ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31293>

гают время рождения первого или второго ребенка, но не приводят к кардинальному изменению модели семьи»²³¹. Решение проблемы естественной убыли почетный президент Петровской академии наук и искусств А. Воронцов видит в увеличении в ближайшие 20 лет числа семей с тремя и более детьми в семь раз²³².

II. Повышение ОПЖ до 78 лет. За 2000–2019 гг. ожидаемая продолжительность жизни постепенно росла и достигла 73,3 года (рис. 10.5). После начала пандемии COVID-19 данный показатель резко снизился в течение

²³¹ Почему провалился нацпроект «Демография»? URL: <https://freeconomy.ru/glavnoe/rochemu-provalilsya-natsproekt-demografiya.html>

²³² Президент ПАНИ А.В. Воронцов: Значение семьи в преодолении демографического кризиса в России. URL: www.петрани.рф/новости/1584-президент-пани-а-в-воронцов-значение-семьи-в-преодолении-демографического-кризиса-в-россии.html

2 лет до 70,1 года. Согласно прогнозам властей, к 2030 году общая продолжительность жизни вновь вырастет и достигнет 78 лет (что больше показателя за 2017 год на 5,3 года или 7,3%).

В период с 2000 по 2019 г. ожидаемая продолжительность жизни в Вологодской области выросла до 71,8 года (рис. 10.6). Однако в начале 2000-х был замечен сильный спад до минимума – 62,2 года. Наблюдалось также резкое снижение показателя после пандемии COVID-19 (до 69,0 лет). Согласно прогнозам, к 2030 году общая продолжительность жизни вновь вырастет и достигнет 77,3 года (что больше, чем в 2017 г., на 6,0 года, или 8,2%).

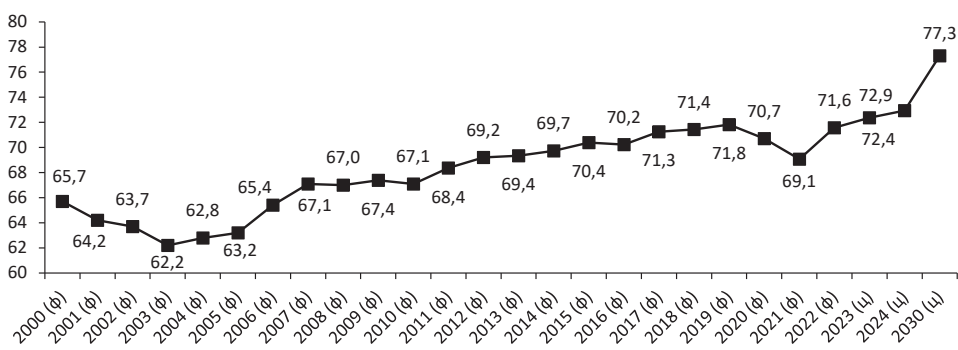


Рис. 10.6. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении в Вологодской области в 2000–2030 гг., лет

Источник: ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/31293>

Для увеличения ОПЖ планируется снижение показателей смертности благодаря повышению качества и доступности медицинской помощи и лекарственного обеспечения. Для этого требуется обеспечить устойчивость системы здравоохранения к новым вызовам и рискам, включая инфекционные заболевания. В рамках федерального проекта «Старшее поколение» важно развивать систему предоставления социальных услуг и медицинской помощи.

III. Снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года. В России с 2000 по 2022 год уровень бедности снизился втрое (с 29 до 10,5%). В 2017 году численность населения с денежными доходами ниже границы бедности составляла 12,9% (рис. 10.7). К 2022 году показатель снизился на 2,4 п.п. В результате реализации нацпроекта ожидается, что к 2030 году за чертой бедности останется 6,5% россиян, что в 2 раза ниже показателя 2017 года.

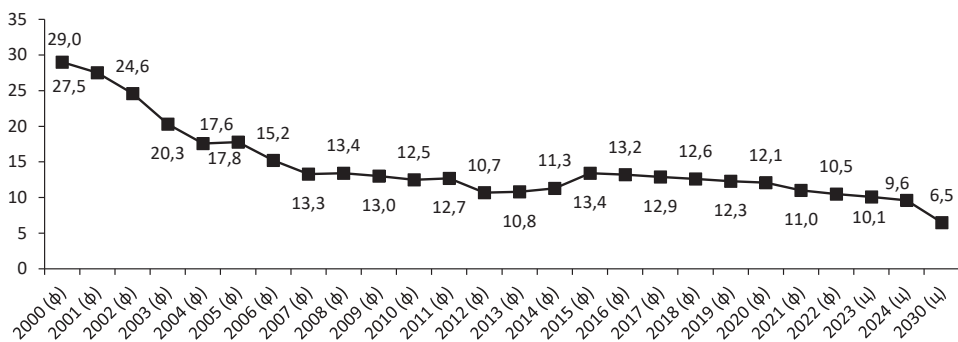


Рис. 10.7. Доля населения с денежными доходами ниже границы бедности в Российской Федерации в 2000–2030 гг., % от общей численности

Источник: Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723>

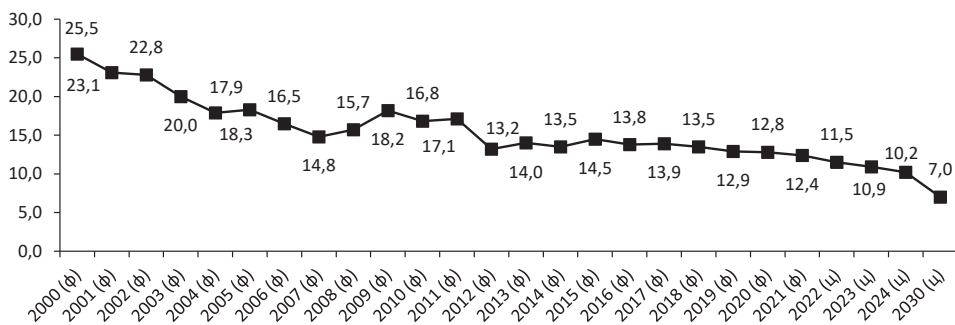


Рис. 10.8. Доля населения с денежными доходами ниже границы бедности в Вологодской области в 2000–2030 гг., % от общей численности

Источник: Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13723>

В Вологодской области с 2000 по 2021 г. уровень бедности снизился вдвое (с 25,5 до 12,4%; *рис. 10.8*). Показатель был ниже среднероссийского в 2000 году, в последующие годы в регионе он снижался менее активно. В результате реализации нацпроекта к 2030 году, как и в среднем по России, ожидается снижение числа людей, находящихся за чертой бедности, в 2 раза по сравнению с уровнем 2017 года.

Снижение уровня бедности возможно при стимулировании общего роста реальных доходов населения и ускоренном росте доходов его малообеспеченных слоев. В рамках федерального проекта «Содействие занятости» планируется содействие гражданам в поиске работы и работодателям в привлечении трудовых ресурсов, а также организация профессионального обучения и дополнительного профессионального образования.

Через индексацию социальных пособий и льгот не ниже уровня инфляции достигается повышение уровня социального обеспечения. Каждый год индексируется страховая пенсия для неработающих пенсионеров, что увеличивает ее размер. В 2022 году проведена самая высокая индексация страховых пенсий для неработающих (рис. 10.9). Это было связано с резким ростом уровня инфляции из-за экономических санкций. К 2030 году планируется, что индексация уже не будет столь значительной и станет равной 4%.

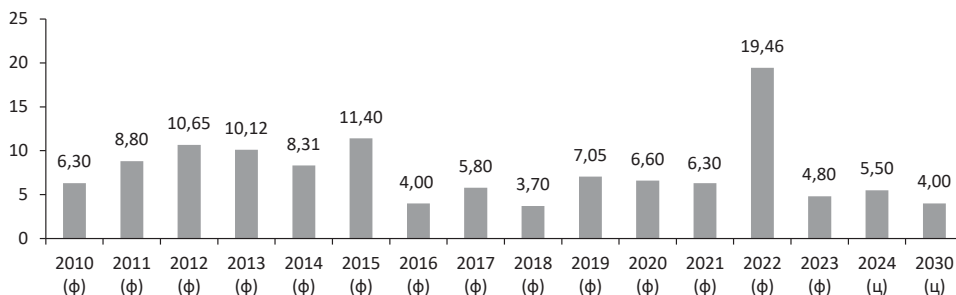


Рис. 10.9. Ежегодная индексация страховых пенсий неработающих пенсионеров в Российской Федерации в 2010–2030 гг., %

Источник: Социальный фонд России. URL: https://sfr.gov.ru/grazhdanam/pensionres/index_pens

IV. Увеличение до 70% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. Как уже отмечалось, доля граждан, занимающихся физической культурой и спортом, с 2015 года выросла и превысила базовые значения, указанные в паспорте нацпроекта «Демография». К октябрю 2022 года каждый второй гражданин был вовлечен в данную активность (рис. 10.10). К 2030 году показатель должен достичь 70%, что почти в два раза выше показателя 2017 года.

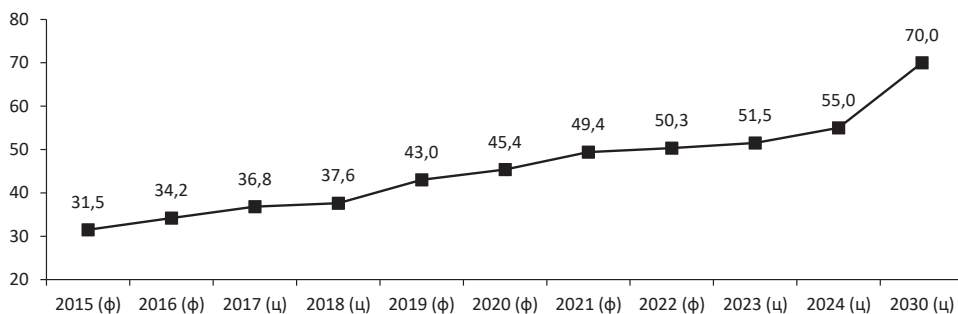


Рис. 10.10. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в Российской Федерации в 2015–2030 гг., %

Источник: ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61635>

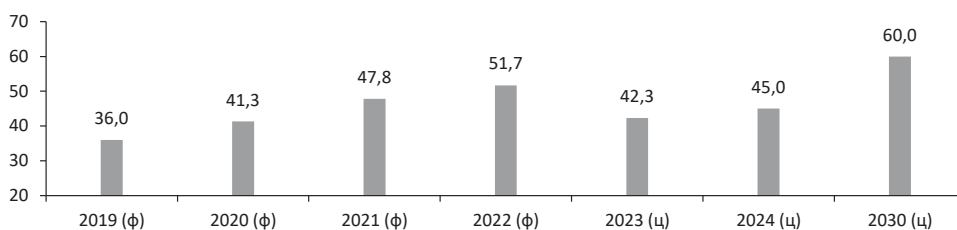


Рис. 10.11. **Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, в Вологодской области в 2019–2030 гг., %**

Источник: ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61635>

В Вологодской области, как и в России, доля граждан, занимающихся физической культурой и спортом, в 2022 году была выше базового значения, указанного в паспорте нацпроекта «Демография» (рис. 10.11). Однако до 2021 года данный показатель в регионе был ниже намеченных для России, из-за чего целевые показатели до 2030 года хуже, чем у РФ в целом. К 2030 году рассматриваемый показатель должен достигнуть в регионе 60%, что меньше показателя по России на 10%.

Увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, – важнейший фактор укрепления здоровья населения. Как отмечает заместитель Председателя Правительства Татьяна Голикова, увеличение продолжительности жизни возможно не только при повышении доступности и качества медицинской помощи, но и при продвижении здорового образа жизни²³³. Для достижения цели требуется внедрение модели массового спорта (с созданием общедоступной инфраструктуры в рамках федерального проекта «Спорт – норма жизни»), совершенствование профессионального образования в сфере физической культуры и спорта, а также развитие спорта высших достижений (направленного на достижение результатов в турнирах общенационального и международного уровня).

При анализе тенденций в динамике ключевых показателей следует подчеркнуть, что каждый из федеральных проектов, входящих в национальный проект «Демография», имеет специфические риски и проблемы (табл. 10.6).

²³³ Татьяна Голикова провела заседание проектного комитета по нацпроектам «Здравоохранение» и «Демография» 2 апреля 2021 года. URL: <http://government.ru/news/41878>

Таблица 10.6. Ключевые риски и проблемы реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Демография»

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние
1. Финансовая поддержка семей при рождении детей	Материальные меры стимулирования рождаемости воздействуют лишь на условия реализации потребности в детях, но не влияют на саму потребность в детях (на ценностную составляющую репродуктивного поведения)	В целом сохраняется с начала реализации нацпроекта
	Предлагаемые меры финансовой поддержки семей с детьми недостаточны для получения устойчивого позитивного эффекта. Незначительный объем средств отводится на поддержку рождения третьего и последующих детей в семьях	В целом сохраняется с начала реализации нацпроекта
	Дублирование целей, задач, объектов и субъектов, участвующих в распределении материнского капитала, что вызывает вопросы о целесообразности федерального проекта	Сохраняется с начала реализации нацпроекта. Расходы на выплату средств материнского капитала заложены как в федеральной программе, так и в 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»
	Существование межрегиональных различий по предоставляемым мерам социальной поддержки семьям с детьми, при этом степень защищенности разных категорий семей с детьми в регионах неодинакова	В целом сохраняется с начала реализации нацпроекта. На это влияет бюджетная обеспеченность региона
	Не рассматриваются превентивная диагностика и укрепление здоровья женщин и мужчин, планирующих беременность и рождение ребенка, что приводит к ситуации, когда дети в семьях не рождаются в силу недостаточного здоровья родителей	Сохраняется с начала реализации нацпроекта. Финансирование касается только семей, у которых уже появился ребенок. В результате возникает ситуация, когда дети в семьях не рождаются в силу недостаточного здоровья родителей, чаще всего матери
2. Содействие занятости	Отсутствие формально закрепленных понятий в сфере государственного управления занятостью, обусловленного цифровизацией, и недостаток исследований готовности населения к переезду, удаленной работе, смене сферы занятости и др.	В целом сохраняется с начала реализации нацпроекта. Без понимания факторов низкой результативности службы занятости до принятия нацпроекта задачи федерального проекта могут быть невыполнимы
	Невысокий уровень поддержки участников рынка труда по количеству мер, охвату и финансированию	В целом сохраняется с начала реализации нацпроекта
	Создание дополнительных мест в МДОУ лишь частично решает проблему занятости женщин, находящихся в декретном отпуске по уходу за ребенком до 3-х лет. Большое значение, помимо этого, имеет создание гибких форм трудоустройства для этой категории женщин, однако данная мера не отражена в направлениях Нацпроекта	В целом сохраняется с начала реализации Нацпроекта. У женщин, находящихся в декрете по уходу за ребенком до 1,5 лет, есть возможность оформить ИП или стать самозанятой и продолжать получать пособие на ребенка. Возможность гибкого графика работы сохраняется при условии «согласования с руководством»

Продолжение таблицы 10.6

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние
3. Старшее поколение	Отсутствие инфраструктурных условий для реализации направления «организация мероприятий по профессиональному обучению и дополнительному профессиональному образованию лиц предпенсионного возраста»	Частично устранены посредством организации курсов для граждан предпенсионного возраста за счет грантовой поддержки и центров занятости соответствующих направлений деятельности
	Риск роста безработицы среди людей как пенсионного, так и предпенсионного возраста, т.к. в стране не создается необходимое количество рабочих мест для данных категорий населения	Частично устранено. Согласно ст. 144.1 в редакции от 28.04.2023 УК РФ, если суд усмотрит в действиях руководства дискриминацию по возрастному признаку, то работодателю не избежать серьезного наказания. Отказ в приеме на работу предпенсионера или его беспричинное увольнение грозит штрафом до 200000 руб., или в размере зарплаты руководителя за полтора года, или привлечением к обязательным работам длительностью до 360 часов
	Направления проекта «Старшее поколение» лишь частично охватывают положения Стратегии действий в интересах граждан старшего поколения в Российской Федерации до 2025 года	В целом сохраняется с начала реализации нацпроекта
	Для мониторинга состояния здоровья старшего поколения целесообразнее использовать индикаторы, связанные с ожидаемой продолжительностью здоровой жизни в возрасте 60 лет	Сохраняется с начала реализации нацпроекта
	Не предусмотрена организация обучения лиц пожилого возраста по общеразвивающим программам дополнительного образования «компьютерная грамотность» и «финансовая грамотность»	Частично устранены. Разработаны программы повышения финансовой и компьютерной грамотности граждан старшего поколения (например, в БУ «Методический центр развития социального обслуживания» Ханты-Мансийского автономного округа – Югра и МБОУ «Моргаушская СОШ» Моргаушского района Чувашской Республики)
	Отсутствие части мер социальной поддержки (возможность присмотра за пожилыми людьми в период вынужденного отсутствия их родственников, обеспечение бесплатного пожизненного ухода при передаче в государственную собственность имеющегося жилья, сопровождаемое проживание и др.)	Сохраняется с начала реализации нацпроекта
4. Укрепление общественного здоровья	Недостаточность информационной поддержки позиций негативного воздействия на организм гиподинамии (пониженной активности)	Частично устранены с помощью социальной рекламы. В паспорте акцентировано внимание на здоровый образ жизни и отказе от алкоголя и курения

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние
4. Укрепление общественного здоровья	Негативное влияние пандемии COVID-19 и мер по ее сдерживанию: рост психических расстройств, повышение потребления алкоголя, гиподинамия, ухудшение межличностных отношений в семьях, актуализация проблемы одиночества, снижение качества образования детей	Частично устранены в период пандемии посредством телефона доверия, информации в СМИ, деятельности волонтеров, а далее в связи с окончанием пандемии
	Мотивация на здоровый образ жизни не включает в себя такие показатели, как сбалансированное питание, физическая активность, соблюдение режима труда и отдыха и пр. , а лишь частично отражается в целевом показателе «обращаемость в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни» (что говорит о медицинской активности человека), «Снижение потребления алкогольной продукции», «Темпы прироста первичной заболеваемости ожирением», «Темпы снижения розничных продаж сигарет и папирос»	В паспорт проекта не было внесено соответствующих изменений
5. Спорт – норма жизни	Не уточнен перечень субъектов РФ, в которых будут строиться перечисленные в плане мероприятий спортивные объекты (крытые катки, футбольные манежи). Аналогичная ситуация возникает с поставкой нового оборудования и инвентаря	Сохраняется с начала реализации нацпроекта
	Объем финансирования проекта недостаточен для обеспечения реальной модернизации существующих спортивных организаций для профессионального и любительского спорта	Сохраняется с начала реализации нацпроекта. На 2024 год на фед. проект планируется выделить 12 млрд руб. что составляет лишь 1,36% всего бюджета нацпроекта
Источник: составлено авторами.		

10.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Позиции представителей власти, науки и образования, медицинской общественности дают более полное видение сущности, значения, рисков реализации национального проекта «Демография», а также оценку его результатов за 2019–2022 годы (*табл. 10.7*).

Таким образом, анализируя мнения экспертов, можно выделить следующие предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта «Демография»:

- учитывать синергию эффектов федеральных проектов, входящих в нацпроект, а также с другими нацпроектами;

- осуществлять научно-методическое сопровождение и мониторинг эффективности национального проекта;
- активно привлекать общественность к разработке и реализации национального проекта, повысить информированность граждан;
- стимулировать увеличение числа семей с тремя и более детьми;
- учитывать при индексации материнского капитала динамику стоимости жилья, в том числе с учетом региональных различий;
- повысить доступность и качество медицинской помощи;
- обеспечить повышение квалификации и профессиональную подготовку необходимого числа врачей и среднего медицинского персонала по гериатрическому профилю, профилактической медицине;
- усовершенствовать систему финансового контроля и поиска дополнительных источников финансирования национальных проектов (в том числе за счет государственно-частного партнерства), благодаря чему может быть увеличен объем финансирования демографической и социальной политики.

Таблица 10.7. **Мнения представителей научного и образовательного сообщества, органов власти о национальном проекте «Демография»**

Эксперт	Мнение о нацпроекте
	Мнение представителей власти
Голикова Т.А., заместитель Председателя Правительства РФ	Как вы знаете, на сегодняшний день одним из важнейших факторов развития страны являются демографические вызовы. В силу объективных демографических трендов в ближайшие несколько лет население страны, к сожалению, будет иметь тенденцию к снижению. И наша задача – переломить эту тенденцию и обеспечить к 2030 году устойчивый рост численности населения за счет стабилизации рождаемости и снижения смертности. Для решения поставленной Президентом страны задачи по увеличению продолжительности жизни необходимо обеспечить повышение доступности и качества медицинской помощи, однако эта проблема не должна решаться только медицинскими методами. Очень важно продвигать здоровый образ жизни, бережное отношение населения к своему здоровью, в том числе за счет создания условий и стимулов для здорового питания, занятий спортом ¹⁾
Штогрин С.И., российский политический деятель, член фракции КПрФ, аудитор Счетной палаты РФ	Национальный проект «Демография» включает в себя пять федеральных проектов. Кто скажет, что это плохо? Нет, это все здорово! Но каждый из проектов решает свою локальную задачу, между собой они вообще никак не связаны. Правительство не просчитало их вклад в дело развития демографических процессов в России. Сложно сказать, какой вклад в повышение рождаемости внес, допустим, федеральный проект «Содействие занятости женщин» или проект поддержки семей ²⁾

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Мнение представителей науки и образования	
Воронцов А.В., доктор философских наук, профессор, почетный президент Петровской академии наук и искусств	Нацпроект «Демография» был принят правительством без серьезного научного анализа. Все ученые-демографы (равно как Росстат) говорят о дальнейшем снижении уровня прироста населения. В первой строчке первого пункта майского указа говорится, что к 2024 году будет достигнут устойчивый естественный прирост населения. То есть рождаемость будет превышать смертность, да еще и устойчиво. В то же время у нас, по официальному прогнозу Росстата, органа правительства, в 2022–2024 гг. смертность будет превышать рождаемость на полмиллиона. Каков же выход из ситуации? Единственный способ выйти из траектории вымирания в траекторию хотя бы сохранения населения, то есть простого воспроизводства, – это в ближайшие 20 лет увеличить число семей с тремя и более детьми в семь раз ³⁾
Цыганов А.А., доктор экономических наук, профессор, руководитель Департамента страхования и экономики социальной сферы Финансового университета	Проект «Демография», наверное, и не может быть сверхуспешным, так как в большинстве стран меры стимулирования рождаемости не привели к полной смене демографической ситуации и возврату к массовой многодетной семье у представителей среднего класса. Предлагаемые материальные стимулы часто лишь сдвигают время рождения первого или второго ребенка, но не приводят к кардинальному изменению модели семьи ⁴⁾
Крупнов Ю.В., председатель Наблюдательного совета Института демографии, миграции и регионального развития	Ничего о естественном приросте населения в нацпроекте «Демография» сегодня нет, хотя он был сформирован еще в 2018 году. Никакой другой такой же фундаментальной проблемы в демографии, кроме падения рождаемости, нет. На эту проблему даже исходно нацпроект не отвечал, дальше он лишь корректировался. Если применить частотный контент-анализ, то можно увидеть, что самое главное слово в национальном проекте «Демография» (хотя рядом имеется и нацпроект «Здоровье») – это здоровье. Все свелось к пожилому населению: это и есть главная суть демографии ⁵⁾
Левашов В.К., кандидат философских наук, доктор социологических наук, профессор, директор ИСПИ ФНИСЦ РАН; Великая Н.М., доктор политических наук, главный научный сотрудник, заместитель директора по научной работе ИСПИ ФНИСЦ РАН; Шушпанова И.С., кандидат социологических наук, доцент, ученый секретарь ИСПИ ФНИСЦ РАН	Среди рисков выполнения национального проекта «Демография» авторы выделяют низкую степень его важности для россиян, недостаточный уровень информированности общества и отсутствие уверенности граждан в реальности достижения поставленных национальных целей. Государственные программы реализуются в условиях низкого уровня доверия граждан к институтам власти, низкой степени одобрения проводимой ими политики [Левашов и др., 2022]
Сафонов А.Л., профессор департамента психологии и развития человеческого капитала Финансового университета	Нужна комплексная демографическая политика, которая должна уйти от принципа «сначала станьте бедными, а потом мы будем вам помогать». Это означает, что государство осознанно, независимо от текущего материального положения семьи, должно гарантировать возмещение расходов на воспитание детей с рождения и до периода выхода на рынок труда. Бесплатные ясли и сады, бесплатное питание в школе и пребывание на продленном дне, покрытие расходов на школьно-письменные принадлежности, бесплатное среднее профессиональное и высшее образование, предоставление жилья в рамках социального найма, развитие бесплатной системы факультативного спортивного и культурного развития детей ⁶⁾

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Мнение представителей сферы медицинского образования и учреждений здравоохранения	
Ткачева О.Н., доктор медицинских наук, профессор, директор Российского геронтологического научно-клинического центра Минздрава России	Нельзя недооценивать вклад гериатрии в реализацию амбициозных задач, поставленных в нацпроекте «Демография». Мы уже увеличили число врачей в гериатрических отделениях, ввели понятие мобильных гериатрических бригад и продолжаем создавать трехуровневую инфраструктуру гериатрической службы в России. Сегодня на 37 кафедрах медицинских вузов готовятся специалисты по гериатрии. Сегодня вопрос финансирования стационарной гериатрической помощи у нас решен неплохо, и она оплачивается с учетом повышающего коэффициента. Уровень диспансеризации людей старших возрастов к 2024 году должен достигнуть 70%. Эта цифра выше, чем для людей трудоспособного возраста, где целевой показатель – 49%, что тоже отражает изменение нашего отношения к пожилым ⁷⁾
Белова Л.В., доктор медицинских наук, профессор кафедры профилактической медицины и охраны здоровья населения ФГБОУ ВО СЗГМУ им. И.И. Мечникова Минздрава России	Проблема укрепления здоровья населения, решаемая и посредством реализации национального проекта «Демография», направлена на увеличение продолжительности жизни, повышение рождаемости, а также рост числа граждан, ведущих здоровый образ жизни, и важно отметить – это реализуется путем широкомасштабных мероприятий по укреплению здоровья, в том числе и качеству питания, просвещению населения путем формирования мотивации к ведению здорового образа жизни [Белова, Федотова, 2022]
Ракша А.И., независимый эксперт и демограф	Текущее финансирование демографической и социальной политики недостаточно, оно должно быть увеличено в разы. Из всех мер социальной политики российского государства самой эффективной является материнский капитал. Совокупно за время его работы это привело к рождению 2–2,5 млн детей, которые без него не родились бы никогда. В то же время перенос выплат маткапитала на первого ребенка является ошибкой. Попытка омолодить рождаемость, стимулировать рождение первого ребенка – это почти никогда и нигде не работает. В текущих условиях необходимо стимулировать многодетность, то есть рождение именно третьего ребенка. Необходимо вводить маткапитал на третьего ребенка в размере 1–1,5 млн руб. в виде субсидии из федерального бюджета для подавляющего большинства регионов. При этом размер выплат должен быть привязан к динамике стоимости жилья, так как улучшение жилищных условий – основной способ использования средств маткапитала ⁸⁾
¹⁾ Татьяна Голикова провела заседание проектного комитета по нацпроектам «Здравоохранение» и «Демография». URL: http://government.ru/news/41878 ²⁾ Нас все меньше... URL: https://gazeta-pravda.ru/issue/37-31097-912-aprelya-2021-goda/nas-vsye-menshe ³⁾ Президент ПНИ А.В. Воронцов: Значение семьи в преодолении демографического кризиса в России. URL: www.петрани.рф/новости/1584-президент-пани-а-в-воронцов-значение-семьи-в-преодолении-демографического-кризиса-в-россии.html ⁴⁾ Почему провалился нацпроект «Демография»? URL: https://freeconomy.ru/glavnoe/pochemu-provalilsya-natsproekt-demografiya.html ⁵⁾ Юрий Крупнов: происходящее с нацпроектом «Демография» – катастрофа. URL: https://partyadela.ru/news/yuriy-kрупнов-proishodyashhee-s-nacproektom-demografiya-katastrofa ⁶⁾ Россиянки несут двойную демографическую нагрузку. URL: https://www.ng.ru/economics/2023-03-13/1_8678_demography.html ⁷⁾ Там же. ⁸⁾ Нацпроект «Демография» поставил рекорд неэффективности. Расходы на стимулирование рождаемости растут, а численность населения падает. URL: https://www.vshouz.ru/news/analitika/wcs-7066	

10.4. Резюме

Демографические прогнозы предупреждают о сокращении численности населения России ввиду снижения рождаемости и сохранения высокого уровня смертности, не компенсируемых миграционным приростом. В начале XXI века из новых вызовов демографического развития наиболее заметный вклад внесла пандемия коронавирусной инфекции, углубившая депопуляцию. В Вологодской области наблюдается сокращение численности постоянного населения вследствие миграционной и естественной убыли, снижения интенсивности рождений (особенно у сельских жителей) и «старения» материнства.

В рамках Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года по нацпроекту «Демография» реализуется пять федеральных проектов: «Финансовая поддержка семей при рождении детей», «Содействие занятости», «Старшее поколение», «Укрепление общественного здоровья», «Спорт – норма жизни». Анализ значений показателей реализации нацпроекта за 2019–2022 гг. говорит о том, что многие из поставленных целей не были достигнуты. Наиболее сильные расхождения целевого и фактического показателей приходятся на смертность и продолжительность жизни. Единственная из поставленных целей, достижение которой успешно идет, – это увеличение к 2024 году до 55% доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом. Схожие со среднероссийскими тенденции наблюдаются и в Вологодской области. Нацпроекту не удалось решить основные демографические проблемы, которые сформировались в регионе до 2019 года. За последние десятилетия отмечается нисходящая динамика численности населения Вологодской области.

Согласно Единому плану, перед нацпроектом «Демография» до 2024 года и на плановый период до 2030 года стоят четыре цели. Первая – обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации. К 2030 году ожидается, что показатель естественного прироста станет выше на 2,2%, чем в 2017 году (базисный год в начале реализации нацпроекта), но при этом для России рост будет положительным, а в Вологодской области останется отрицательным.

Для обеспечения устойчивого роста численности российского населения реализуются мероприятия по трем направлениям, таким как: повышение рождаемости, снижение смертности и обеспечение качественного миграционного прироста. Основные задачи данной политики – стимули-

рование семей к рождению детей, борьба со смертностью от предотвратимых причин и восполнение трудовых ресурсов за счет мигрантов.

Вторая поставленная цель – повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет. Согласно прогнозам властей, к 2030 году она вновь будет расти, как в 10-е годы XXI века, и достигнет 78 лет в России и 77,3 года в Вологодской области. Для увеличения ОПЖ планируется снижение показателей смертности благодаря повышению качества и доступности медицинской помощи и лекарственного обеспечения.

Третья поставленная цель – снижение уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года. В результате реализации нацпроекта ожидается, что к 2030 году за чертой бедности останется 6,5% россиян и 7% вологжан, что в два раза ниже показателя 2017 года. Снижения уровня бедности возможно при стимулировании общего роста реальных доходов населения и ускоренном росте доходов малообеспеченных слоев населения.

Четвертая поставленная цель – увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, которая к 2030 году должна достигнуть 70% в России и 60% в Вологодской области. Для реализации цели требуются внедрение модели массового спорта, совершенствование профессионального образования в сфере физической культуры и спорта, а также развитие спорта высших достижений.

В период с 2019 по 2022 год многие риски не были нивелированы и обозначились новые. Представленные выше мнения экспертов, ученых и исследователей по поводу сущности, механизмов, финансирования, оценки показателей нацпроекта позволяют выделить следующие основные риски:

- включение реализации некоторых задач, выделенных отдельно в нацпроекте, в повседневную работу государственных органов власти;
- отсутствие связи между целями и задачами государственных программ и нацпроекта «Демография», порождающее риски взаимодействия и управления ими;
- отсутствие согласованности между федеральными и региональными программами;
- сохранение диспропорции в финансировании между федеральными проектами;
- недостаточность научно-методического сопровождения при обосновании целей и задач, разработке мер для их выполнения;
- отсутствие в нацпроекте важных социально значимых индикаторов демографического развития (смертность трудоспособного населения, особенно мужчин, число аборт и др.);

- отсутствие возможности оперативного мониторинга целевых показателей в течение года вследствие «запаздывания» статистических данных;
- отсутствие четкой скоординированности с другими национальными проектами и несогласованность федеральных проектов между собой;
- в нацпроекте не отражены и не учтены особенности регионов РФ, а также диспропорции в их социальном и экономическом развитии.

Для устранения или минимизации рисков национального проекта «Демография», согласно мнениям экспертов, можно выделить такие предложения, как:

- проработка взаимосвязанности федеральных проектов, входящих в нацпроект;
- активное привлечение общественности к разработке и реализации национального проекта и информированию граждан;
- активная демографическая политика, в том числе стимулирование увеличения числа семей с тремя и более детьми;
- привязка размера материнского капитала к динамике стоимости жилья, обеспечение гарантии возмещения расходов на воспитание детей с рождения и до периода выхода на рынок труда;
- продвижение здорового образа жизни, создание условий и стимулов для занятий спортом и здорового питания;
- повышение доступности и качества медицинской помощи, профессиональная подготовка и переподготовка врачей и медицинского персонала по гериатрической службе, профилактической медицине;
- работа по совершенствованию системы финансового контроля и поиску дополнительных источников финансирования проектов (в том числе за счет государственно-частного партнерства), увеличение финансирования демографической и социальной политики.

11. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ЗДРАВООХРАНЕНИЕ»

11.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Здравоохранение традиционно оценивается как наиболее важная и в то же время сложная в управлении отрасль национальной экономики. В отличие от культуры, образования и других отраслей социальной сферы, в здравоохранении ценой ошибок становятся человеческие жизни. Исторически сложившиеся в России и модернизированные в процессе преобразований 1990–2000-х гг. инструменты финансирования и управления отраслью до сих пор подвергаются острой критике как со стороны населения, так и в экспертных кругах. Отмечается недостаточный, особенно по сравнению с постиндустриальными странами мира, уровень финансирования здравоохранения (в 2020 году государственные затраты на здравоохранение составили в России 5,3% ВВП, тогда как в Германии – 10,1%, в Великобритании – 10,0%, в Финляндии – 7,8%)²³⁴, что не позволяет покрыть потребности населения и выполнить конституционно закрепленные гарантии в предоставлении медицинской помощи, в частности в условиях таких масштабных эпидемиологических вызовов, как пандемия COVID-19. Однако и те страны, которые направляют на нужды здравоохранения сходную с Россией долю ВВП, часто демонстрируют более удовлетворительные показатели ожидаемой продолжительности жизни и здоровья населения. Наконец, отечественному здравоохранению свойственна проблема стремительной коммерциализации, которая проявляется в широком распространении оплаты медицинских услуг из личных средств граждан. Удельный вес медицинских услуг в общем объеме платных услуг населению в России растет. Если в 2005 году он составлял 4,8%,

²³⁴ По данным Всемирного банка (2020 год). URL: <https://data.worldbank.org/indicator/SH.XPD.GHED.GD.ZS>

то в 2020 году – 7,7% (прирост 2,9 п.п.) При этом институт частного медицинского страхования развит слабо, объединяя лишь около 2% общих объемов финансирования здравоохранения. Все это актуализирует усилия органов власти в сфере развития отрасли, включая привлечение дополнительных ассигнований и качественное ее переформатирование с целью повышения качества и доступности медицинской помощи для граждан.

В связи с возникшей во всем мире в конце 2020 года эпидемиологической угрозой COVID-19 и необходимостью срочного принятия сложных и комплексных мер по преодолению последствий пандемии Президент и Правительство РФ были вынуждены скорректировать основные ориентиры и целевые показатели реализации национального проекта «Здравоохранение», наряду с прочими проектами, установленные в 2018 году. В 2020 году Президентом Российской Федерации был подписан Указ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года», который, с одной стороны, обеспечил преемственность между прежними и новыми параметрами развития, а с другой стороны, уточнил и конкретизировал цели с учетом новых положений Конституции Российской Федерации, накопленного опыта работы, более долгосрочного горизонта планирования (до 2030 года)²³⁵. В 2021 году были утверждены Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года и Перечень 42 инициатив социально-экономического развития РФ до 2030 года²³⁶. Таким образом, сроки реализации нацпроектов были существенно скорректированы, в т.ч. ввиду необходимости восстановления экономики после пандемии новой коронавирусной инфекции. Произошли и существенные изменения в системе управления реализацией национальных проектов и достижения национальных целей России. В результате изменений нацпроект «Здравоохранение» вместе с рядом стратегических инициатив и федеральных проектов госпрограмм вошел в перечень инструментов достижения национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей».

Национальный проект «Здравоохранение» является всероссийским, т.к. в его реализации принимают участие федеральные органы исполнительной власти и все 85 регионов страны, а также межведомственным,

²³⁵ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474.

²³⁶ Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года // Правительство РФ. URL: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celey_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html

поскольку некоторые из его направлений не имеют строгой отраслевой спецификации и могут быть реализованы только совместными усилиями различных министерств и региональных органов власти.

Реализация нацпроекта окажет опосредованный позитивный эффект и на достижение таких национальных целей, как «Возможности для самореализации и развития талантов» (посредством реализации ФП «Развитие детского здравоохранения») и «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» (через реализацию всего перечня федеральных проектов, поскольку они ориентированы на сохранение и укрепление здоровья населения – важнейшего ресурса).

Основными целями нацпроекта «Здравоохранение» до 2030 года стали:

- снижение смертности населения трудоспособного возраста;
- снижение смертности от болезней системы кровообращения;
- снижение смертности от новообразований;
- снижение младенческой смертности;
- ликвидация кадрового дефицита в медицинских организациях;
- обеспечение охвата всех граждан профилактическими медицинскими осмотрами не реже одного раза в год;
- обеспечение оптимальной доступности для населения медицинских организаций;
- оптимизация работы медицинских организаций, оказывающих первичную медико-санитарную помощь;
- сокращение времени ожидания в очередях;
- упрощение записи на прием к врачу;
- увеличение экспорта медицинских услуг.

Федеральные проекты, входящие в национальный проект

1. Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи
2. Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями
3. Борьба с онкологическими заболеваниями
4. Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям
5. Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами
6. Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий
7. Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе Единой государственной информационной системы здравоохранения (ЕГИСЗ)

8. Развитие экспорта медицинских услуг

9. Модернизация первичного звена здравоохранения (инициирован в 2022 году)

На уровне субъектов РФ формулировки и акценты в задачах несколько конкретизируются и корректируются. Так, проект по развитию национальных медицинских исследовательских центров исключается в тех регионах, на территории которых они отсутствуют.

В рамках национального проекта «Здравоохранение» на территории Вологодской области реализуются восемь из перечисленных региональных проектов, поскольку шесть федеральных проектов выходят за рамки ведомственных границ органов власти данного субъекта РФ.

Ряд важных с точки зрения сохранения общественного здоровья и удовлетворения интересов граждан России аспектов остались без внимания в перечне задач и ориентиров нацпроекта. Речь идет об эпидемиологической безопасности страны, развитии медицинской науки и системы реабилитации. Однако данные аспекты присутствуют в документе «Инициативы социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года», что позволяет говорить о взаимной компенсации этих государственных Инициатив. При этом встает вопрос как о необходимости взаимного регулирования реализуемых в рамках разных программ мероприятий (например, обеспечение преемственности между первичной медицинской помощью и медицинской реабилитацией требует такового прежде всего в части повышения квалификации врачей-терапевтов и врачей общей практики в выявлении показаний, подготовке документации с соблюдением действующего законодательства), так и межведомственного взаимодействия между Минздравом РФ и Роспотребнадзором, курирующим реализацию Инициативы «Санитарный щит страны – безопасность для здоровья (предупреждение, выявление, реагирование)»²³⁷.

Здоровье населения России и Вологодской области как субъекта РФ в 2000–2020 гг. в целом демонстрировало умеренную позитивную динамику, что проявлялось в росте ожидаемой продолжительности жизни и снижении коэффициентов смертности. Однако серьезным препятствием на пути достижения целей и задач национального проекта «Здравоохранение» стала пандемия новой коронавирусной инфекции, обусловившая нивелирование достигнутых в 2019–2020 гг. успехов и наметившихся позитивных трендов. Ряд ключевых показателей нацпроекта демонстрировали нега-

²³⁷ Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р.

тивную динамику: это касается смертности населения от главных причин – заболеваний сердца и сосудов, а также новообразований (табл. 11.1).

Таким образом, если опираться на плановые показатели смертности, которые в 2018 году были утверждены к исполнению в рамках нацпроекта, то к 2022 году, когда его цели были вписаны в общий контекст Единого плана, они не были достигнуты по всем рассматриваемым пунктам, за исключением младенческой смертности. Это стало основанием для пересмотра в сторону увеличения целевых значений ключевых показателей, приведения их в соответствие с реальными условиями. Так, в 2021 году смертность от болезней системы кровообращения составила 640,3 случая на 100 тыс. населения, что существенно выше запланированного уровня (505,0 случая). В связи с этим формальное достижение, причем с заметным «опережением», планового значения показателя смертности от заболеваний сердца и сосудов – 642,4 случая на 100 тыс. населения – в 2022 году нельзя считать полностью удовлетворительным, поскольку данный уровень смертности превышал значения за более ранние годы. Вместе с тем нельзя не признать, что и общая эпидемиологическая обстановка в стране

Таблица 11.1. **Ключевые показатели реализации
национального проекта «Здравоохранение»***

Показатель	2017 год	2018 год	2019 год			2020 год			2021 год			2022 год		
	базо- вый	до НП	план	факт**	%; +/- п.п.	план	факт**	%; +/- п.п.	план	факт**	%; +/- п.п.	план	факт**	%; +/- п.п.
Смертность на- селения трудоспо- собного возраста, случаев на 100 тыс. населения	484,5	455,0	437,0	466,9	93,6	419,0	521,6	80,3	401	560	71,6	Ис- клю- чен	491,4	-
Смертность от болезней системы кровообращения, случаев на 100 тыс. населения	587,6	565,0	545,0	573,2	95,1	525,0	640,8	81,9	505,0	640,3	78,9	642,4	566,8	113,3
Смертность от новообразований, случаев на 100 тыс. населения	200,6	199,9	199,5	203,5	98,0	197,0	202,0	97,5	193,5	194,1	99,7	198,5	191,6	103,6
Младенческая смертность, случа- ев на 1 тыс. родив- шихся живыми	5,6	5,5	5,4	4,4	122,7	5,2	3,9	133,3	5,0	4,8	104,2	4,7	4,4	106,8
* Выбор показателей обусловлен широкой социально-демографической значимостью и доступностью в офици- альных источниках. Значительная часть индикаторов не отражена в регулярной статистической отчетности, даже официальные документы о реализации национального проекта содержат лишь отрывочные данные об итогах. ** Факт: зеленый шрифт – достижение планового параметра, красный – недостижение. Источник: данные Минздрава РФ, Росстата.														

за указанные годы, прежде всего с появлением нового большого вызова – пандемии COVID-19, принципиально изменилась, что оправдывает корректировку плановых значений индикаторов. Однако с учетом инерционности социальных и демографических тенденций и вновь возникших в стране сложностей экономического и политического масштаба достижение вновь установленного ориентира на 2030 год нельзя признать вероятным. Реализация мероприятий по снижению смертности от заболеваний системы кровообращения и новообразований теперь привязана к Государственной программе «Развитие здравоохранения».

На сегодняшний день есть основания говорить лишь о возможном отклонении от целевых показателей и, соответственно, об их несущественной корректировке. Так, вызывает сомнения возможность достижения ожидаемой продолжительности жизни при рождении до 78 лет, если учитывать, что в 2020 году она составила 71,5 года, а это ниже, чем в 2018 году (72,9). В целом же национальный проект по-прежнему является актуальным и высоко значимым для сохранения и приумножения общественного здоровья населения страны. Устранение существенных проблем и рисков реализации нацпроекта выступает неотъемлемым шагом на пути повышения доступности и качества медицинской помощи и достижения национальной цели развития России на период до 2030 года «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей».

Оценка эффективности реализации национального проекта «Здравоохранение» сопряжена с трудностями концептуального и инструментального характера. Оценивать динамику социальных показателей в строгой связке с мероприятиями национального проекта чревато ошибками, поскольку их изменение может быть обусловлено и деятельностью институтов вне организационно-финансовых ресурсов нацпроекта.

Его задачи достаточно обширны и охватывают развитие инфраструктуры отрасли, обеспечение учреждений квалифицированными кадрами, перенос акцента на звено первичной медико-санитарной помощи с ее преимуществами – ранней диагностикой и профилактикой, что в конечном счете должно привести к достижению базовых целей политики в сфере охраны здоровья граждан – повышению доступности и качества медицинской помощи и укреплению здоровья населения России, существенному снижению смертности от ведущих причин, в первую очередь преждевременной.

Вместе с тем национальный проект позволит в некоторой степени нивелировать отдельные проявления территориального неравенства в доступности здравоохранения, сложившиеся в России. Дифференциация

субъектов РФ в уровне фактических расходов на здравоохранение в расчете на душу населения, по данным Росстата, достигает шести и более раз. Этот разброс обусловлен как демографическими особенностями регионов, спецификой расселения, так и социально-экономическим неравенством территорий, в частности разными масштабами налоговой базы регионов.

Поскольку наибольшая доля финансирования проекта запланирована из федерального бюджета – 80%, это позволит нивелировать острые диспропорции в развитии отдельных элементов здравоохранения в регионах с традиционно низким уровнем финансирования медицинской помощи. Однако тот факт, что еще 15% затрат проекта приходится на бюджеты субъектов РФ, даст возможность обеспечить более строгий, чем в прочих проектах, контроль расходования средств на местах.

В целом российские эксперты сходятся во мнении о качественных отличиях «новых» национальных проектов по сравнению с предыдущими и подчеркивают их органичность в контексте широкого распространения практик проектного управления. О.Б. Иванов и Е.М. Бухвальд отмечают большую масштабность «нового» нацпроекта, более конкретное по сравнению с имеющимися прецедентами развернутое целеполагание и большее внимание к вопросам управления и контроля реализации, а также ее достаточную ресурсную обеспеченность [Иванов, Бухвальд, 2019]. Рассмотрим эти отличия на примере нацпроекта, касающегося сферы охраны здоровья населения и здравоохранения.

Один из базовых региональных проектов «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» предполагает завершение формирования сети медицинских организаций первичного звена здравоохранения с использованием в сфере здравоохранения геоинформационной системы с учетом необходимости строительства врачебных амбулаторий, фельдшерских и фельдшерско-акушерских пунктов в населенных пунктах с численностью населения от 100 до 2 тыс. чел. и с учетом использования мобильных медицинских комплексов в населенных пунктах с численностью населения менее 100 чел.

11.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2023 гг. и на перспективу

В первые годы реализация в России восьми федеральных проектов шла уверенными темпами. При этом с каждым годом финансирование нацпроекта «Здравоохранение» из средств федерального бюджета растет: так, утвержденное на 2022 год финансирование (348,8 млрд руб. в текущих

ценах, 274,0 млрд руб. в ценах 2019 года) было вдвое больше, чем в начале реализации (160,3 млрд руб. в ценах 2019 года). В 2022 году федеральными проектами, демонстрирующими наилучшие параметры исполнения бюджетов, стали «Борьба с онкологическими заболеваниями» (183,4 млрд руб. в текущих ценах, 144,1 млрд руб. в ценах 2019 года), «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации» (90,0 млрд руб. в текущих ценах, 70,7 млрд руб. в ценах 2019 года), «Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями» (25,1 млрд руб. в текущих ценах; 19,7 млрд руб. в ценах 2019 года; *табл. 11.2*).

Таблица 11.2. Исполнение федерального бюджета федеральных программ нацпроекта «Здравоохранение», млн руб.

Федеральный проект	Утверждено	Исполнено	Не исполнено	Исполнение бюджета, %
2019 год				
N1 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	10633,3	10398,4	234,9	97,8
N2 Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	11340,0	11096,7	243,3	97,9
N3 Борьба с онкологическими заболеваниями	100318,6	98841,6	1477,1	98,5
N4 Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	13264,5	12414,2	850,3	93,6
N5 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	5601,2	5601,0	0,2	100,0
N6 Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	4979,4	4979,4	0,0	100,0
N7 Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)	14168,3	13779,1	389,2	97,3
N8 Развитие экспорта медицинских услуг	30,0	30,0	0,0	100,0
ИТОГО	160335,3	157140,3	3195,0	98,0
2020 год				
В текущих ценах				
N1 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	15166,4	14213,7	952,7	93,7
N2 Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	23633,2	22922,3	710,9	97,0
N3 Борьба с онкологическими заболеваниями	188625,7	184736,7	3889,0	97,9
N4 Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	20157,4	17309,8	2847,6	85,9
N5 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	2197,7	2197,7	0,0	100,0
N6 Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	11089,1	11084,4	4,7	100,0
N7 Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)	46701,9	43252,3	345,0	92,6

Продолжение таблицы 11.2

Федеральный проект	Утверждено	Исполнено	Не исполнено	Исполнение бюджета, %
N8 Развитие экспорта медицинских услуг	30,0	30,0		100,0
ИТОГО	307601,4	295747,0	11854,4	96,1
В ценах 2019 года				
N1 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	14456,6	13548,5	908,1	93,7
N2 Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	22527,1	21849,5	677,6	97,0
N3 Борьба с онкологическими заболеваниями	179797,7	176090,6	3707,0	97,9
N4 Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	19214,0	16499,7	2714,3	85,9
N5 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	2094,8	2094,8	0,0	100,0
N6 Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	10570,1	10565,7	4,4	100,0
N7 Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)	44516,2	41228,0	328,8	92,6
N8 Развитие экспорта медицинских услуг	28,6	28,6	0,0	100,0
ИТОГО	293205,0	281905,4	11299,6	96,1
2021 год				
В текущих ценах				
N1 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	8135,8	7822,6	313,2	96,2
N2 Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	19941,0	18239,9	1701,2	91,5
N3 Борьба с онкологическими заболеваниями	183842,3	179123,4	4718,9	97,4
N4 Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	12345,6	9323,8	3021,8	75,5
N5 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	3288,8	3288,8	0,0	100,0
N6 Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	11336,4	11336,4	0,0	100,0
N7 Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)	16635,6	14188,4	3120,7	85,3
N8 Развитие экспорта медицинских услуг	27,0	27,0		100,0
ИТОГО	255552,5	243350,2	12875,7	95,2
В ценах 2019 года				
N1 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	7154,8	6879,3	275,5	96,2
N2 Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	17536,5	16040,4	1496,0	91,5
N3 Борьба с онкологическими заболеваниями	161673,7	157523,8	4149,8	97,4
N4 Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	10856,9	8199,5	2657,4	75,5
N5 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	2892,3	2892,3	0,0	100,0

Окончание таблицы 11.2

Федеральный проект	Утверждено	Исполнено	Не исполнено	Исполнение бюджета, %
N6 Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	9969,4	9969,4	0,0	100,0
N7 Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)	14629,6	12477,5	2744,4	85,3
N8 Развитие экспорта медицинских услуг	23,7	23,7	0,0	100,0
ИТОГО	224736,7	214005,9	11323,1	95,2
2022 год*				
N1 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	8204,6	297,6	7907,0	3,6
N2 Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	25085,8	607,7	24478,1	2,4
N3 Борьба с онкологическими заболеваниями	183445,8	66211,8	117234,0	36,1
N4 Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	17012,8	204,6	16808,2	1,2
N5 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	1190,7	123,6	1067,1	10,4
N6 Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	10735,6	0,0	10735,6	0,0
N7 Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)	13095,0	64,0	13031,0	0,5
N8 Развитие экспорта медицинских услуг	27,0	6,8	20,3	25,0
N9 Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации	90000,0	1101,8	88898,2	1,2
ИТОГО	348797,3	68617,9	280179,4	19,7
В ценах 2019 года				
N1 Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	6445,7	233,8	6211,8	3,6
N2 Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	19707,7	477,4	19230,3	2,4
N3 Борьба с онкологическими заболеваниями	144117,4	52016,9	92100,5	36,1
N4 Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	13365,4	160,7	13204,7	1,2
N5 Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	935,5	97,1	838,3	10,4
N6 Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	8434,0	0,0	8434,0	0,0
N7 Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)	10287,6	50,3	10237,3	0,5
N8 Развитие экспорта медицинских услуг	21,2	5,3	15,9	25,0
N9 Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации	70705,2	865,6	69839,5	1,2
ИТОГО	274019,6	53907,1	220112,5	19,7
* Данные приведены на 01.03.2022.				
Источник: Сайт Госрасходы (Счетная палата РФ). URL: https://spending.gov.ru/budget/np/?year=2021				

Вместе с тем сохранялась дифференциация «успешности» проектов в достижении целевых показателей. В 2022 году удалось приблизиться к реализации задач, результатов и целевых показателей по проектам «Развитие сети НМИЦ и внедрение инновационных технологий», «Развитие детского здравоохранения» (уровень достижения – 93,8%) и «Кадровое обеспечение системы здравоохранения» (95,8%). Вызывает тревогу тот факт, что наименьший уровень реализации обнаруживается по таким актуальным программам, как борьба с онкологическими (59,0%) и сердечно-сосудистыми заболеваниями (57,5%; табл. 11.3). В то же время следует принять во внимание и сложность выполнения заявленных показателей в рамках данных проектов, если сравнивать их с проектом развития экспорта медицинских услуг, в котором запланированные показатели были не столь амбициозными, и особенно с мероприятиями по модернизации первичного звена отрасли, которые свелись преимущественно к проведению капитальных ремонтов в зданиях медицинских учреждений, к строительству объектов и закупке автотранспорта.

Таблица 11.3. **Степень реализации федеральных проектов**

Федеральный проект	Уровень достижения на 2022 год, %	Количество достигнутых показателей / всего показателей к достижению	Достигнутые результаты / всего результатов к достижению	Кассовое исполнение в 2021 году / III квартал 2022 года, %
Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	81,3	8/10	9/17	96,2/14,2
Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	57,5	1/6	4/9	91,5/6,4
Борьба с онкологическими заболеваниями	59,0	1/4	11/18	97,4/43,9
Развитие детского здравоохранения	93,9	13/13	7/12	75,5/13,9
Кадровое обеспечение системы здравоохранения	95,8	10/10	6/12	100/19,3
Развитие сети НМИЦ и внедрение инновационных технологий	97,4	4/5	4/4	100/8,4
Развитие единого цифрового контура здравоохранения (ЕГИСЗ)	77,4	6/6	9/25	85,3/1,8
Развитие экспорта медицинских услуг	91,3	2/2	2/2	100/25
Модернизации первичного звена здравоохранения (2022 год)	100	–	–	–/6,8
Источник: Паспорта регионов Российской Федерации. 2022, 1 квартал. Показатели. Результаты / Минздрав РФ.				

Отдельные федеральные проекты заметно отличаются по степени кассового исполнения бюджетов: по итогам 2021 г. минимальные значения показателя отмечены относительно проектов «Развитие детского здравоохранения» (75,5%) и «Развитие единого цифрового контура здравоохранения (ЕГИСЗ)» (85,3%). Нельзя не сказать, что освоение средств происходит преимущественно в IV квартале года, тогда как кассовые расходы на реализацию мероприятий регионального проекта в I квартале не производятся в связи с тем, что в этот период осуществляется защита предложений по распределению затрат на мероприятия регионального проекта на год, а закупочные процедуры выполняются после согласования финансово-экономических обоснований.

Сохраняется дифференциация субъектов РФ в успешности достижения целевых ориентиров национального проекта «Здравоохранение», при этом даже благополучные регионы могут демонстрировать неубедительные темпы выполнения его задач. Более того, успехи в реализации национального проекта могут стремительно смениться неудачами. В этом отношении наибольшую информационную ценность представляют данные за последний из отчетных периодов. Например, в Ярославской области национальный проект «Здравоохранение», в отличие от ряда прочих проектов, в 2022 году реализовывался с некоторым запозданием: было достигнуто всего 82,31% исполнения, что позволило региону занять лишь 17 место из 18 возможных по ЦФО и 74 место из 85 по стране²³⁸. Отметим, что еще по итогам I квартала 2022 года этот регион находился в «зеленой» зоне интегрированного рейтинга Минздрава России и ФГАНУ «ЦИТиС», занимая 39 место.

Губернатор Пермского края Д. Махонин назвал целый ряд препятствий, прежде всего внешних, помешавших достижению запланированных в рамках НП «Здравоохранение» показателей. Они заключаются в недостаточной обеспеченности врачами и медицинскими работниками; отсутствии профилактических осмотров (в связи с приостановкой оказания плановой помощи в период роста заболеваемости коронавирусной инфекцией); недостаточном приобретении оборудования в медицинские организации (в связи с введенными санкциями и ограничительными мерами, нарушением логистических цепочек и задержкой поставок оборудования, увеличением срока поставки необходимых комплектующих)²³⁹. Формали-

²³⁸ Ярославская область провалила исполнение национального проекта «Здравоохранение». URL: <https://yarnovosti.com/news/yaroslavskaya-oblast-provalila-ispolnenie-nacionalnogo-proekta-zdravooohranenie>

²³⁹ Пермский край, ответ. URL: <https://майскийуказ.рф/news/permskiy-kray-otvet>

зовать эти препятствия в качестве форс-мажора при оценке эффективности достижения плановых показателей не представляется возможным, но само их возникновение, причем на систематической основе, свидетельствует о более общих проблемах организационно-экономического характера, существующих как в отрасли, так и в социальной сфере в целом и в бюджетной системе.

В Вологодской области в рамках реализации восьми проектов на 2022 год было запланировано достижение 55 показателей и 36 результатов. По итогам года зафиксировано «недостижение» 12 плановых значений показателей и 10 результатов шести региональных проектов (исполнение показателей – 78,2%, результатов – 72,2%; табл. 11.4).

Один из базовых и объективных показателей благополучия страны и качества медицинской помощи – уровень младенческой смертности. Согласно Единому плану, снижение к 2023 году младенческой смертности на федеральном уровне до 3,9 случая на тысячу родившихся живыми остается ключевым индикатором достижения национальных целей развития на федеральном уровне по показателю «Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет» (в рамках достижения национальной цели

Таблица 11.4. **Степень реализации в Вологодской области региональных проектов в 2022 году**

Региональный проект	Уровень достижения плановых показателей на 2022 год	Уровень достижения результатов на 2022 год	Количество достигнутых показателей / всего показателей к достижению	Достигнутые результаты / всего результатов к достижению
Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	81,8	100,0	2/11	18/18
Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	66,7	66,7	2/6	1/3
Борьба с онкологическими заболеваниями	75,0	75,0	1/4	1/4
Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	100,0	100,0	13/13	6/6
Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	44,4	14,3	5/9	6/7
Развитие единого цифрового контура здравоохранения (ЕГИСЗ)	66,7	80	2/6	1/5
Развитие экспорта медицинских услуг	100	-	2/2	-
Модернизация первичного звена здравоохранения	100	75	4/4	1/4

Источник: Паспорта регионов Российской Федерации. 2022, 1 квартал. Показатели. Результаты / Минздрав РФ.

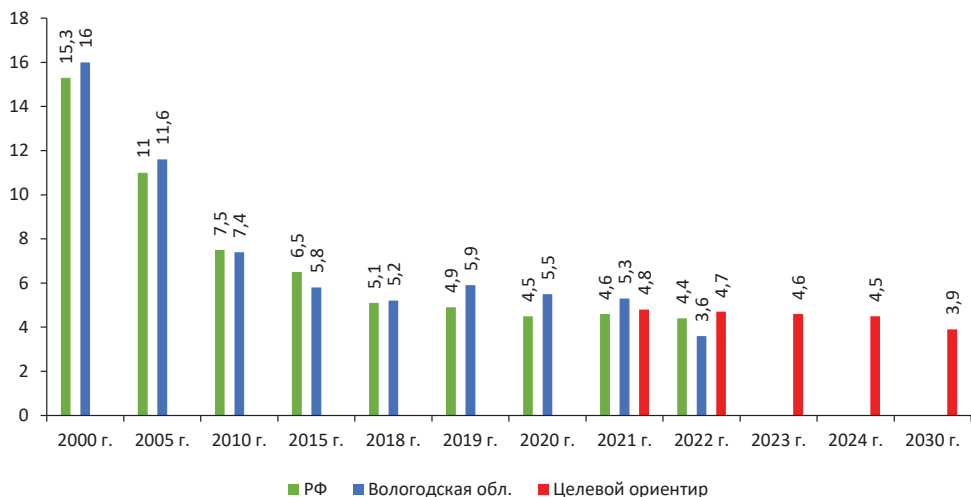


Рис. 11.1. **Младенческая смертность в РФ и Вологодской области в контексте целеполагания нацпроекта «Здравоохранение», случаев на 1000 родившихся живыми**

Источник: составлено авторами по данным Росстата.

развития «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей»), предполагаемому к выполнению и соответствующему административному контролю в национальном проекте «Здравоохранение». Соответственно, снижение младенческой смертности имеет значение как фактор достижения запланированных в рамках Единого плана параметров увеличения ОПЖ населения, включенный в перечень показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц (Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68)²⁴⁰.

С 2000 года в России и Вологодской области отмечается снижение смертности детей возрастом до года (рис. 11.1). Всплеск смертности в 2013 году связан лишь с изменением критериев для расчета показателя и не является признаком ухудшения ситуации. К 2030 году планируется снизить младенческую смертность до 3,9 случаев на 1000 родившихся живыми, что представляется реальным, потому как не противоречит сложившимся позитивным тенденциям. В 2022 году в Вологодской области младенческая смертность впервые за всю историю измерений спустилась ниже общефедерального уровня (3,8 случаев на 1000 родившихся живыми при среднем по стране 4,4).

²⁴⁰ Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации и деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: Указ Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 г. № 68.

Это в значительной мере обусловлено введением в эксплуатацию новых помещений Перинатального центра (ПЦ) и, соответственно, существенным расширением отделения реанимации новорожденных, открытию отделения второго этапа выхаживания новорожденных и переводению на базу ПЦ отделения экстренной помощи из детской больницы²⁴¹.

В рамках регионального проекта «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи» осуществлено обучение на симуляционных циклах в федеральных центрах 201 специалиста, врачей неонатологов, акушеров-гинекологов, анестезиологов-реаниматологов.

Таким образом, достижение всех заявленных в нацпроекте ориентиров представляет собой чрезвычайно сложную и амбициозную задачу для органов власти на период 2019–2024 гг. Для ее выполнения потребуются принципиально превысить темпы роста, достигнутые за предыдущие 19 лет (2000–2018 гг.)²⁴².

Угроза пандемии COVID-19, поставившая под удар инициативы национального проекта, была успешно отражена скоординированными усилиями органов исполнительной власти, бизнеса и гражданского общества. Имеются отдельные примеры того, как распространение новой коронавирусной инфекции нарушило темп реализации проектов. В Вологодской области, к примеру, именно введение в период пандемии ограничительных мероприятий на оказание плановой медицинской помощи и профилактические мероприятия привело, как заявляется, к позднему выявлению злокачественных новообразований в запущенных формах, что обусловило невыполнение запланированного снижения одногодичной летальности онкобольных. Вместе с тем в целом нам следует противостоять уже наметившейся тенденции списывать на эпидемиологическую ситуацию все просчеты и ошибки властей в достижении заявленных целей нацпроекта.

Исходя из проведенного нами анализа проблем социально-экономического развития страны, текущей ситуации в российском здравоохранении, а также критического обзора мнений экспертов и аудиторов Счетной палаты РФ, можно отметить, что ряд принципиальных рисков реализации задач нацпроекта «Здравоохранение» на сегодняшний день сохраняется. Имеют место латентные риски, которые могут маскировать серьезные проблемы и упущения формальным выполнением плановых показателей.

²⁴¹ Младенческая смертность в Вологодской области снизилась почти в полтора раза. Вологда РФ. URL: <https://вологда.рф/news/zdrav/75587>

²⁴² Данные за 2018 год по РФ из национального проекта (базовое значение показателя).

Большинство из актуальных проблем и рисков не являются новыми и сохраняются с момента начала реализации нацпроекта. Остановимся на них, сначала выделив те, которые свойственны конкретным федеральным проектам и отражают их специфику (табл. 11.5).

Таблица 11.5. **Ключевые риски и проблемы реализации национального проекта «Здравоохранение»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Актуальность риска после 2019 года
1. Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи	Развитие системы ПМСП предполагает акцент на профилактике и реализации базовых видов медицинской помощи на уровне первичного звена с минимизацией удельного веса пациентов, «маршрутизируемых» на вторичный и третичный уровни здравоохранения. Однако на сегодняшний день уровень квалификации врачей общей практики, терапевтов и педиатров не позволяет выполнить это требования. Кроме того, чрезвычайная загруженность врачей первичного контакта и отсутствие у них соответствующей профессиональной мотивации практически исключает эффективную профилактическую деятельность	Сохраняется с начала реализации
2. Борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями	Развитие диагностики вызовет выявление ранее латентных заболеваний, что может привести к росту показателя заболеваемости	Сохраняется с начала реализации
3. Борьба с онкологическими заболеваниями	Развитие диагностики вызовет выявление ранее латентных заболеваний, что может привести к росту показателя заболеваемости	Сохраняется с начала реализации
4. Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям	Экономические санкции могут спровоцировать отсутствие, дефицит или в лучшем случае существенное подорожание жизненно важных медицинских препаратов, хирургических инструментов, сопутствующих медицинских товаров	Сохраняется с начала реализации
5. Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами	Неравномерное распределение кадров, кадровый дрейф в частные медицинские организации порождают неравенство в возможностях получения качественной медицинской помощи по месту жительства	Сохраняется с начала реализации
6. Развитие сети национальных медицинских исследовательских центров и внедрение инновационных медицинских технологий	Проблема недостаточной конкурентоспособности на мировом уровне	Новый
7. Создание единого цифрового контура в здравоохранении на основе единой государственной информационной системы в сфере здравоохранения (ЕГИСЗ)	Экономические и внешнеторговые санкции приведут к ограничениям, связанным с выбором программных продуктов и технологий для формирования единых информационных полей	Сохраняется с начала реализации
8. Развитие экспорта медицинских услуг	Узкий сегмент получателей услуг	Сохраняется с начала реализации
Источник: составлено авторами.		

Наконец, приведем более общие, универсальные риски, которые имеют место быть в реализации национального проекта.

1. *Риск сокращения объемов оказываемой населению медицинской помощи после реализации проекта.* Например, общее количество вылетов санитарной авиации, на сегодняшний день включающее как те, которые финансируются за счет средств бюджетов субъектов, так и обеспечивающиеся дополнительными финансовыми поступлениями в рамках нацпроекта, после его реализации естественным образом снизится.

2. *Риск нерациональных и внутренне не согласованных сценариев эксплуатации оборудования, находящегося на балансе организаций на момент реализации проекта и поступившего в учреждения и введенного в эксплуатацию в рамках нацпроекта.* Так, часть оборудования, находящегося в рабочем состоянии, может недостаточно интенсивно эксплуатироваться, простаивать. Поскольку данные об эффективности эксплуатации нового оборудования пока не собраны, о рисках возникновения подобных проблем в будущем могут свидетельствовать прецеденты из опыта реализации национального проекта «Здоровье» (согласно данным Росздравнадзора, в 2009 году диагностическое оборудование, поставленное в медучреждения РФ в рамках нацпроекта «Здоровье», не использовалось почти в половине проверенных больниц²⁴³). Это говорит о том, что аналогичные риски могут возникнуть и при выполнении нынешнего национального проекта.

3. *Риск трансформации стимулов и мотивов руководителей медицинских организаций, переориентации их на выполнение плановых показателей в ущерб интересам пациентов.* Например, возможны случаи отказа от госпитализации или преждевременной выписки во избежание нежелательных случаев смертности в больничных учреждениях (больничная летальность от сердечно-сосудистых заболеваний и новообразований – показатели успешности реализации нацпроекта). К данной категории рисков следует отнести и стремление к достижению формальных показателей там, где речь идет о здоровье людей. Особенно остро эта проблема стоит в случаях, когда оценка реального результата затруднена. Так, согласно отчетам Департамента здравоохранения Вологодской области, в 2022 году осуществлена профилактика развития сердечно-сосудистых заболеваний и осложнений у пациентов высокого риска, находящихся на диспансерном наблюдении, в количестве 5000 тыс. чел. и выдано 78 тыс. рецептов. Однако каковы итоги этих мероприятий, привели ли они к улуч-

²⁴³ Полученное по нацпроекту «Здоровье» оборудование простаивает. URL: <https://ria.ru/20091223/200957991.html>

шению самочувствия граждан, насколько выписанные препараты релевантны и соответствуют объективным потребностям – все это остается за рамками возможностей контроля.

4. *Отсутствие изначальной ревизии показателей и результатов реализации национального проекта в контексте территориальных различий и институциональных возможностей субъектов РФ. Социально-экономическое развитие субъектов РФ отличается существенной дифференциацией, поэтому возможности органов исполнительной власти в реализации целей проекта ограничены социокультурными, социально-экономическими и прочими факторами.* Так, показатели и результаты проекта «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами», утвержденные Минздравом в 2018 году, были декомпозированы до регионов без учета имевшейся на тот период фактической численности медицинских работников. Это привело к тому, что такой важный показатель, как число специалистов с высшим и средним профессиональным образованием, допущенных к профессиональной деятельности через процедуру аккредитации, не только не был достигнут, но и, как утверждают специалисты Департамента здравоохранения, не мог быть исполнен в силу объективных причин. В результате этого он был исключен из регионального проекта дополнительным соглашением. Возможность подобной корректировки свидетельствует о гибкости системы контроля за исполнением национальных проектов, однако возникает вопрос о том, почему подобные согласования не были проведены на этапе подготовки проекта в 2018 году.

5. *Экстремально возросший спрос на медицинские обследования, диагностические процедуры и диспансерное наблюдение в результате пандемии* может существенно снизить или даже перекрыть эффект от расширения доступности медицинской помощи в рамках нацпроекта.

6. Остаются и общие для всех направлений нацпроекта проблемы – *организационно-экономические и управленческие*. Так, в рамках реализации проекта встречаются примеры неудовлетворительной административной работы, в частности затягивание сроков подготовки проектно-сметной документации, прохождения госэкспертизы, проведения аукционов и торгов, что фактически означает срыв сроков как сдачи новых объектов, так и ремонта существующих. Например, в Камчатском крае, о чем доложил прокурор Д. Рычагов в рамках оперативного совещания, проведенного заместителем генпрокурора РФ Д. Демешиным, реализация национального проекта «Здравоохранение» протекает с серьезными нарушениями.

По итогам 2022 года почти миллиард рублей остался «неосвоенным», вследствие этого строительство шести ФАПов и приобретение 58 единиц медицинского оборудования перенесены на 2023 год. В связи с этим министр здравоохранения, министр строительства и директор Службы заказчика были освобождены от занимаемых должностей²⁴⁴. Сложная ситуация сложилась и в Орловской области. 31 марта 2023 года на сессии Орловского облсовета депутат В. Рыбаков заявил о наличии серьезных проблем в региональном здравоохранении: «Национальный проект «Здравоохранение» – полный дисбаланс... По всем объектам здравоохранения региона срыв сроков сдачи объектов в эксплуатацию. Также вопросы с закупками оборудования...»²⁴⁵. Согласно итогам прокурорской проверки, проведенной во Владимирской области в 2021 году, 21% всех выявленных в ходе реализации национальных проектов нарушений допущены в части проекта «Здравоохранение». По этому показателю он уступает только проекту «Жилье и городская среда», на который пришлось 39% всех нарушений²⁴⁶.

В ряде регионов невыполнение задач нацпроекта руководство объясняет некачественной работой подрядных организаций, чем фактически снимает с себя ответственность. В Омской области, согласно официальным свидетельствам заместителя министра здравоохранения области О.В. Потаповой, именно по этой причине возникли проблемы со строительством объектов здравоохранения – ФАПов и врачебных амбулаторий. В итоге было принято решение о расторжении контрактов по 48 из 63 объектов²⁴⁷.

Устранение обозначенных проблем и рисков способствовало бы своевременному выполнению главной задачи нацпроекта – повышения уровня и качества жизни населения, однако они имеют системный характер, что затрудняет и достижение базовой национальной цели страны «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей».

При обсуждении эффективности реализации национального проекта «Здравоохранение» установлена необходимость выявления не только рисков, ограничений и проблем, но и лучших, успешных практик. Сразу

²⁴⁴ Состояние законности при реализации национальных проектов обсудили в Генпрокуратуре России. URL: <https://primamedia.ru/news/1440878/><https://primamedia.ru/news/1440878>

²⁴⁵ «Шувалов не смог, вы должны смочь»: Виталий Рыбаков напутствовал Петчина очистить кадры в депздраве. URL: https://newsorel.ru/fn_1308385.html

²⁴⁶ Как хромает исполнение национальных проектов во Владимирской области. URL: <https://zebra-tv.ru/novosti/vlast/kak-khromaet-ispolnenie-natsionalnykh-proektov-vo-vladimirskoy-oblasti>

²⁴⁷ Омская область, ответ. URL: <https://майскийуказ.рф/news/omskaya-oblast-otvet>

оговоримся, что это чрезвычайно сложно в силу методологических причин. Так, успешная реализация целей проекта по тому или иному направлению может свидетельствовать об изначально выигрышном положении субъекта РФ, поскольку исходные позиции систем здравоохранения в регионах существенно различаются. Кроме того, следует различать успехи по таким принципиально разным направлениям деятельности, как закупка оборудования, обеспечиваемая заданным организационным алгоритмом, и снижение смертности от ведущих причин. В качестве лидеров реализации национального проекта на официальном уровне в разные периоды отмечались Тюменская, Ленинградская области, Республика Башкирия. Например, по итогам 2021 года Тюменская область стала наиболее успешным субъектом РФ по результативности решения задач нацпроекта, не имеющим ни одного невыполненного норматива. Напротив, по большинству показателей, в том числе и демографических, отмечается опережение плановых параметров. Это стало возможным благодаря как общей политике руководства региона, так и отдельным инициативам. В регионе реализуется проект «Кабинеты хронической сердечной недостаточности» (ХСН), нацеленный на снижение количества случаев госпитализации и смертности пациентов с ХСН, создается трехуровневая «бесшовная» система оказания помощи пациентам с данным заболеванием. Это позволило в 2021 году добиться нулевой летальности больных сердечно-сосудистыми заболеваниями, находящихся под диспансерным наблюдением. Тюменской области удалось удержать лидерскую позицию по реализации нацпроекта и по итогам I квартала 2022 года, хотя три плановых показателя все-таки не были выполнены. Однако два из них касались повышения удельного веса посещений медицинских учреждений с профилактической целью, что скорее отражает объективную картину и свидетельствует об отсутствии фальсификаций отчетных данных со стороны администраций медицинских организаций и органов власти.

11.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Российские эксперты склонны высоко оценивать значение и потенциал национального проекта «Здравоохранение». Они отмечают его неоспоримую важность для развития человеческого капитала страны, повышения качества жизни россиян и восполнения пробелов управления в контексте территориального неравенства. Принципиальную критику национального проекта как такового, то есть в качестве формата дости-

жения целей государственного развития, можно считать поверхностной. Действительно, большинство мероприятий в рамках нацпроекта носит скорее «косметический» характер («латание брешей», доведение материально-технической базы до желаемого уровня, ремонты), а те, которые сопровождаются декларациями о качественных изменениях, на самом деле не содержат соответствующей концептуальной базы и соответствующего инструментального сопровождения, фактически не затрагивая сложившихся в отрасли механизмов финансирования и управления. Ряд ученых и практиков, например губернатор Камчатского края, отмечают лишь отдельные недоработки, упущения в предполагаемых организационно-экономических решениях по реализации проектов (табл. 11.6).

Таблица 11.6. Мнения представителей государственной власти, отрасли здравоохранения и науки о национальном проекте «Здравоохранение»

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Мнение представителей органов власти РФ федерального уровня и уровня субъектов РФ	
Н.П. Патрушев, секретарь Совбеза РФ	Причислил «Здравоохранение» к ряду нацпроектов, сопровождающихся наибольшими коррупционными нарушениями ¹⁾
В.В. Солодов, губернатор Камчатского края, к.полит.н.	«Одна из самых масштабных программ – модернизация первичного звена здравоохранения. Нам предстоит построить большое количество объектов, но очень важно, чтобы они соответствовали потребностям жителей. В очередной раз, общаясь с гражданами, мы убедились, что ряд предполагаемых мероприятий в рамках программы не совсем соответствуют ожиданиям. Мы приняли основные решения с учетом мнения граждан. Однако я прошу представить итоговое видение программы и доработать проблемные вопросы» ²⁾
В.И. Скворцова, экс-министр здравоохранения РФ	«<...> износ так высок в стране... А что делать, если инфраструктура старая? Мы будем иметь реестр на все необходимое для обновления объекты. Но этих денег сейчас в нашем нацпроекте нет <...> Поэтому наш нацпроект все проблемы, существующие в здравоохранении, с учетом обветшавшей инфраструктуры не решит, и мы должны это понимать. ... Те ресурсы, которые идут на его реализацию, это маленькая толика того, что нужно сделать. Большинство мероприятий <...> не требуют денег – это серьезные организационные реформы, это внесение новой логики, новой маршрутизации, это работа с имеющимися уже кадрами» ³⁾
Мнение представителей законодательной власти РФ	
А.В. Куринный, член партии КПРФ	«Фракция КПРФ считает, что реализация национальных проектов абсолютно недостаточная мера для улучшения положения наших граждан. <...> Доверие к институтам власти, включая президента, находится на недопустимо низком уровне. И национальные проекты – это всего лишь попытка сгладить сложившееся положение и потратить на общественные нужды, в целом, немалую сумму – 26 трлн руб. за 6 лет. Это средства, собранные с наших граждан путем возложения на них дополнительной финансовой нагрузки и перераспределения средств от национальной природной ренты. Бедные в очередной раз заплатят гораздо больше, чем богатые. Сами национальные проекты разрабатывались в сжатые сроки без широкого обсуждения. <...> К 2024 году финансирование здравоохранения, в лучшем случае, будет 4% от ВВП. Хотя ВОЗ требует минимум 6%. Похожая ситуация с финансированием образования. С финансированием науки – и того хуже. Поэтому ни о каком прорыве при таком финансировании говорить не стоит» ⁴⁾

Продолжение таблицы 11.6

Эксперт	Мнение о нацпроекте
О.В. Шейн, заместитель руководителя фракции «Справедливая Россия», член Комитета ГД РФ по труду, социальной политике и делам ветеранов	«И качество жизни людей, и их здоровье зависят в первую очередь от того, насколько само государство способно забирать деньги от капитала и через налоговую систему перераспределять их на систему здравоохранения. То есть, проблемы медицины находятся здесь на первом месте. Сегодня Россия тратит на здравоохранение примерно 3,5% ВВП, в то время как в среднем в мире тратится порядка 5%, а в развитых странах – порядка 7%. Иными словами, на здравоохранение у нас выделяется на триллион рублей меньше денег, чем это надо делать ⁵⁾ »
Мнение представителей отраслевых финансовых организаций	
В.В. Гришин, экс-директор ФОМС РФ	«Чтобы благие намерения национального проекта «Здравоохранение» пошли на пользу нашей медицине, а не обернулись новой «оптимизацией», нужно решать проблему дефицита Программы государственных гарантий. Проверенный мировой практикой путь – превращение системы ОМС в настоящее социальное страхование, которое консолидирует бюджетные и внебюджетные источники финансирования медицинской помощи населению: расходы государства, солидарные взносы работников и работодателей и соплатежи пациентов, интегрированные с тарифами ОМС и клиническими рекомендациями» ⁶⁾
Т.Н. Березовская, главный специалист, Территориальный фонд обязательного медицинского страхования Свердловской области	<i>Позитивные моменты</i> Национальный проект «Здравоохранение» преследует достижение крайне значимых целей для развития российского общества, в частности значительного снижения смертности населения, этот проект является гораздо более масштабным и комплексным, нежели его предшественник – приоритетный национальный проект «Здоровье». <i>Негативные моменты</i> Ряд целевых показателей на сегодняшний день не поддается анализу, так как соответствующие данные пока отсутствуют в открытых источниках. Например, есть показатели укомплектованности только занятыми должностями и физическими лицами по всем типам учреждений здравоохранения (без деления на амбулаторные и стационарные). Показатели по вовлеченности медицинских работников в систему непрерывного образования, охвата взрослого и детского населения профилактическими осмотрами, численности населенных пунктов, находящихся вне зоны доступности от медицинской организации, не учитываются статистическими органами. Представляется, что их учет будет вестись только в ведомственной статистике [Березовская, 2021]
Мнения авторитетных представителей науки, образования, ведущих организаций частного сектора экономики	
С.В. Ильченко, НОЧУ ВО «Московский экономический институт»	В настоящее время система управления национальными проектами до конца не сформирована: – отсутствует регламент взаимодействия руководителей национальных проектов с субъектами Российской Федерации; – нет единой методологии и формата подготовки региональных проектов [Ильченко, 2021]
А.В. Бадмаев, И.С. Мункуева, Бурятский государственный университет им. Доржи Банзарова	Национальный проект, в значительной степени финансируемый из средств бюджетных и внебюджетных фондов федерального уровня, позволит нивелировать некоторые проявления межрегионального неравенства, связанные не только с уровнем страховых рисков, но и уровнем экономического развития и, следовательно, масштабом налоговой базы [Бадмаев, Мункуева, 2021]
Н.М. Габдуллин, И.А. Киршин, А.В. Шулаев, Казанский федеральный университет	Мероприятия, реализуемые в рамках национального проекта «Здравоохранение», прежде всего проект «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи», направленный на повышение доступности и качества первичной медико-санитарной медицинской помощи всем гражданам РФ, в том числе в малонаселенных и труднодоступных районах РФ, ориентированы на снижение межрегионального неравенства, а также обеспечение доступности медицинской помощи с учетом специфики территории субъекта РФ [Габдуллин и др., 2020]

Эксперт	Мнение о нацпроекте
А.М. Сергеев, президент РАН с 27 сентября 2017 по 20 сентября 2022 года	«Получилось так, что у нас есть нацпроект «Здравоохранение», там значительное количество средств уходит на онкологию. Но, к сожалению, в нацпроекте «Здравоохранение» наука фактически не представлена. С другой стороны, в нацпроекте «Наука» не представлено здравоохранение. Это так, на это обращали внимание многие, и неоднократно об этом заявлялось в Правительстве, что нужно какое-то пересечение. <...> В настоящее время нет соответствующих мероприятий в нацпроектах «Наука» и «Здравоохранение», которые бы ставили своей целью подъем фундаментальных исследований в области онкологии. Мне кажется правильным, что должны появиться совместные мероприятия – либо в нацпроекте «Наука», либо – в «Здравоохранении», которые будут направлены на исправление ситуации» ⁷⁾
Л.М. Рошаль, президент НИИ неотложной детской хирургии и травматологии, профессор, доктор медицинских наук, сопредседатель Центрального штаба Общероссийского народного фронта	«Здравоохранение и демография – наиболее значимые и болезненные для россиян проблемы. Под поставленными президентом задачами может подписаться каждый, вне зависимости от политических взглядов и вероисповедания.<...> Решение некоторых важных проблем выходит далеко за возможности одного Минздрава и распространяется на компетенцию Минфина, Минобрнауки, Минюста, Минэкономики и других структур, для которых здравоохранение и демография еще не стали приоритетными направлениями деятельности» ⁸⁾
А.Л. Кудрин, бывший председатель Счетной палаты РФ, советник по корпоративному развитию в компании «Яндекс»	Когда мы анализировали предложения Центра стратегических разработок, мы говорили: чтобы добиться прорывных результатов, например, в здравоохранении, нужно увеличить финансирование по целому ряду направлений. Сейчас в реальном выражении, конечно, [финансирование] увеличится – в силу роста экономики, но в процентах к ВВП структура всей бюджетной системы останется в таком же объеме. Это как раз создает сомнения, что мы добьемся прорыва по некоторым направлениям» ⁹⁾

¹⁾ Патрушев заявил о коррупции и нарушениях при реализации нацпроектов. URL: <https://ria.ru/20200520/1571730032.html>

²⁾ Владимир Солодов поручил представить предложения по улучшению программы модернизации первичного звена здравоохранения Камчатки. URL: <https://www.kamgov.ru/news/vladimir-solodov-porucil-predstavit-predlozenia-populisceni-programmy-modernizacii-pervicnogo-zvena-zdravooohranenia-kamcatki-60352>

³⁾ Сковцова: нацпроект «Здравоохранение» не решит все проблемы отрасли. URL: <https://tass.ru/obschestvo/5736944>

⁴⁾ Депутаты-коммунисты в Госдуме выступили по информации зампреда российского правительства Т.А. Голиковой. URL: <http://kprf-saratov.ru/2019/04/deputaty-kommunistyi-v-gosdume-vystupili-po-informatsii-zampredsatelya-rossiyskogo-pravitelstva-t-a-golikovoy>

⁵⁾ Олег Шеин: Триллион рублей, который недополучает российское здравоохранение, материализуется потом в виде чьих-то яхт. URL: <http://regions.ru/news/2626329>

⁶⁾ Нацпроект «Здравоохранение» с точки зрения Генпрокуратуры. URL: https://www.ng.ru/columnist/2021-04-27/8_8139_vision.html

⁷⁾ РАН призвала внести в нацпроекты «Наука» и «Здравоохранение» общие проекты по онкологии. URL: <https://tass.ru/nauka/5951067>

⁸⁾ Рошаль: Демографию нельзя отрывать от здравоохранения, экологии, условий работы. URL: <https://onf.ru/2019/03/29/roshal-demografiyu-nelzya-otryvat-ot-zdravooohraneniya-ekologii-usloviy-raboty>

⁹⁾ Что может воспрепятствовать прорыву по ряду направлений нацпроектов – Кудрин. URL: <http://www.finmarket.ru/main/article/4875775>

Большое внимание в дискуссии по поводу национального проекта «Здравоохранение» уделяется финансированию. Как полагают некоторые представители научного и других профессиональных сообществ, несмотря на запланированный рост экономики, доля вложений в здравоохранение по отношению к ВВП не претерпит существенных изменений, что вызывает сомнение в возможности достижения целевых показателей.

Кроме того, возникает опасение, что выделение средств для финансирования национальных проектов может обернуться дополнительной налоговой, финансовой нагрузкой на граждан.

Представители научного сообщества обращают внимание на слабую взаимосвязь между нацпроектами, что может повлиять на достижимость поставленных целей. Ряд целевых показателей национального проекта не поддается анализу, так как они отсутствуют в официальных статистических источниках.

Таким образом, повышение эффективности реализации нацпроекта «Здравоохранение» на сегодняшний день видится в реализации следующих предложений.

1. Формализация сроков подготовки и рассмотрения годовых отчетов о реализации национального проекта, синхронизация их с датами публикации соответствующих итоговых показателей и данных официальной статистической отчетности.

2. Включение в систему оценки эффективности реализации национального проекта качественных показателей, отражающих не только удовлетворенность населения медицинской помощью, но и мнения независимых экспертов. Общие показатели удовлетворенности населения очень важны, но они по своей природе не учитывают важных различий в рамках широкого спектра видов и уровней оказания медицинской помощи, а потому с трудом поддаются интерпретации. Здесь следует признать гибкость органов исполнительной власти, прежде всего Министерства здравоохранения РФ, на момент подготовки данного издания разработавших и утвердивших соответствующие методические рекомендации²⁴⁸.

3. Анализ обоснованности и достижения запланированных целевых показателей национального проекта в части реализации мероприятий региональных программ и, при необходимости, корректировка плановых показателей по субъектам Российской Федерации.

²⁴⁸ Об утверждении методики расчета дополнительного показателя «Оценка общественного мнения по удовлетворенности населения медицинской помощью, процент» федерального проекта «Модернизация первичного звена здравоохранения Российской Федерации», входящего в национальный проект «Здравоохранение»: Приказ Министерства здравоохранения РФ от 19 июля 2022 г. № 495.

4. Конкретизация результатов реализации задач национального проекта – там, где это возможно. Например, информация о масштабах профилактических осмотров несовершеннолетних детей может быть дополнена и их результатами (количество выявленных при этом заболеваний).

11.4. Резюме

Национальный проект «Здравоохранение» преследует достижение крайне значимых для развития российского общества целей, в частности снижения смертности населения, соответствующих и масштабной национальной цели «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей». Открытым остается вопрос о возможности достижения поставленных целевых показателей, важным является и достаточность объема финансирования, и эффективность реализации проекта на местах.

Оценка фактически достигнутых по итогам года значений целевых показателей реализации мероприятий НП «Здравоохранение» и федеральных проектов осуществляется после сбора и обработки данных годовых форм федерального статистического наблюдения.

Основной перечень статистических показателей, характеризующих исполнение национальных проектов, публикуется один раз в год, что обуславливает невозможность проведения мониторинга их реализации.

Кроме того, нормативными документами не предусмотрена актуализация отчетов, в том числе в части уточнения достигнутых значений показателей, что создаст риски принятия недостаточно обоснованных и несвоевременных решений при реализации целей и задач НП «Здравоохранение» и федеральных проектов.

Анализ задач (мероприятий), утвержденных паспортами НП «Здравоохранение» и федеральных проектов, показал, что задачи (мероприятия) проектов на 70% ранее предусматривались в стратегических документах сферы здравоохранения (стратегии, концепции, госпрограммы, приоритетные проекты); базовые и плановые значения по некоторым целевым показателям, утвержденные паспортом национального проекта, завышены, не скорректированы с учетом ранее достигнутых значений по аналогичному показателю. Показатели нацпроекта носят преимущественно количественный характер, показатели удовлетворенности граждан результатами реализации мероприятий нацпроекта не установлены ни в одном из федеральных проектов.

Важной задачей остается согласование «отраслевых» по своему характеру федеральных национальных проектов с теми приоритетами, которые

закладываются государством относительно трендов пространственного развития национальной экономики. Решение этой задачи осложняется двумя моментами.

Во-первых, отсутствием четкой увязки между национальными проектами и принятой Стратегией пространственного развития, что оборачивается рассогласованностью векторов стратегического планирования и проблемами целеполагания на уровне отраслевых органов исполнительной власти. Ряд исследователей, в частности д.э.н., профессор Е.М. Бухвальд, не видит в этом проблемы, поскольку Стратегия пространственного развития принималась уже после инициации национальных проектов, являясь скорее «протоколом о намерениях», чем конкретным планом действий в сфере региональной политики государства на долгосрочную перспективу.

Во-вторых, из-за огромных различий между субъектами Российской Федерации по основным природно-географическим и социально-экономическим характеристикам неизбежны существенные расхождения как по целевым индикаторам национальных проектов в их региональном разрезе (особенно по показателям социального характера), так и по тем ресурсам, которые субъекты РФ способны реально привнести для реализации региональных проектов соответствующего профиля. В целом, учитывая частный характер, дискретность задач национальных проектов, что вообще свойственно проектному управлению, а также ограниченный в сравнении с объемами затрат на функционирование здравоохранения масштаб финансирования, национальные проекты следует оценивать как важные, но ограниченные меры развития здравоохранения. Их реализация станет эффективной только в случае, когда решаемые в их рамках частные задачи будут корреспондироваться с общей концепцией развития национального здравоохранения, которая на сегодняшний день до конца не проработана.

Ситуацию с реализацией задач национального проекта «Здравоохранение» в Вологодской области нельзя оценить однозначно. С одной стороны, достигнуты существенные результаты. Уровень кассового исполнения проектов высок – практически 99%. По таким двум проектам, как «Развитие детского здравоохранения, включая создание современной инфраструктуры оказания медицинской помощи детям» и «Развитие экспорта медицинских услуг», обеспечено полное исполнение плановых показателей. С другой стороны, темпы выполнения задач нацпроекта значительно отстают от общероссийских. Согласно оценкам Минздрава России и ФГАНУ «ЦИТиС», интегрированный рейтинг исполнения нацпроекта «Здраво-

охранение» за I квартал 2022 года позволил региону занять лишь 78 позицию среди 85 субъектов РФ. Действительно, на отчетный период конца 2022 года в области зафиксировано недостижение 12 плановых значений показателей и 10 результатов шести региональных проектов (исполнение показателей – 78,2%, результатов – 72,2%). Особенно далеко от желаемых и заявленных ориентиров находится проект «Обеспечение медицинских организаций системы здравоохранения квалифицированными кадрами», по которым фактическое исполнение показателей составило лишь 44,4%, а достижение планируемых результатов – 14,3%. Это обусловлено и объективными причинами, в частности отсутствием в регионе медицинского вуза, однако в этих условиях следует провести принципиальную ревизию подходов к кадровой политике здравоохранения.

12. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «ОБРАЗОВАНИЕ»

12.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Развитие системы образования традиционно рассматривается в ракурсе преодоления целого комплекса ограничений и барьеров, затрудняющих получение образования для основной массы населения. В их числе исследователи выделяют: *социокультурный* (образование, сфера занятости, должность родителей); *территориальный* (тип поселения, удаленность образовательной организации от места проживания, затраты времени на дорогу к школе); *экономический* (доход семьи, явная или латентная платность обучения); *институциональный* (механизмы отбора при поступлении, выбора школы, класса, профилирующих предметов и т.д.); *информационный* (информированность родителей и обучающихся о видах школ и качестве образования в них); *мотивационный* (демотивированность агентов к получению образовательных услуг и информации о них) барьеры [Константиновский и др., 2006].

Институциональный барьер доступности образовательных услуг формирует прежде всего условия обучения в конкретной образовательной организации (в широком понимании этого слова), которые в идеале должны обеспечивать безопасность и комфорт обучающихся. За период 2019–2022 гг. во всех образовательных организациях, подведомственных Министерству просвещения РФ (кроме детских садов), происходил рост приведенного контингента обучающихся, что указывает на все больший охват населения образовательными услугами (*табл. 12.1*).

Вместе с тем, как отмечают исследователи, при росте в стране показателей охвата образовательными программами, воспользоваться качественным образованием могут все же не все и не всегда [Федорова, 2023].

Таблица 12.1. **Численность обучающихся в образовательных организациях, подведомственных Министерству просвещения РФ, тыс. чел.**

	РФ		2022 год к 2019 году, %	Вологодская область		2022 год к 2019 году, %
	2019 год	2022 год		2019 год	2022 год	
Дошкольное образование	7606,7	7008,2	92,1	78,2	66,1	84,5
Общеобразовательные школы	16565,6	17745,0	107,1	139,0	143,9	103,5
Среднее профессиональное образование	3433,9	3559,9	103,7	27,1	31,9	111,7
Источник: данные Министерства просвещения РФ.						

В частности, этот тренд определенное время проявлялся в сохранении в учреждениях образования третьей смены (запрещена п. 10.4 СанПиН 2.4.2.2821-10). В связи с этим национальный проект «Образование (2019 год) поставил задачу полной ликвидации третьей смены в школах, что, согласно данным Министерства просвещения РФ, и было повсеместно выполнено в 2022 году (в 2019 году в данном формате обучалось 22 тыс. детей). Однако за ликвидацией «третьей смены» последовал рост численности обучающихся во вторую смену: в 2019 году в подобных условиях обучались 2,1 млн российских школьников, а в 2022 году – около 2,7 млн чел.²⁴⁹ (более 15% от числа всех школьников). При этом заметной является разница в региональном разрезе²⁵⁰: в Москве во вторую смену обучается всего 50 тыс. чел. (менее 1% от числа всех школьников), а в Краснодарском крае – 195,7 тыс. чел. (26%); в Вологодской области – соответственно 28,1 тыс. чел. (19,5%).

Наличие *мотивационного барьера* в доступе к качественному образованию, в частности, хорошо продемонстрировала ситуация, связанная с кратковременным переходом российского образования на онлайн-формат в 2020 году на фоне угроз пандемии. Согласно данным опроса ВолНИЦ РАН (2020 год), более трети (34%) учителей считали, что в этих условиях проявились низкая мотивация, недисциплинированность обучающихся, неумение обучаться дистанционно (табл. 12.2).

Наиболее критический сегмент доступности российского образования – это инфраструктурная доступность. Проблемы инфраструктурной доступности (т.е. материально-технического обеспечения процесса обучения)

²⁴⁹ Сведения по форме федерального статистического наблюдения № 00-1 «Сведения об организации, осуществляющей образовательную деятельность по образовательным программам начального общего, основного общего, среднего общего образования» на начало 2022/23 учебного года». URL: <https://docs.edu.gov.ru/document/70ecc3b178e0b8397d234697c42e0ad8>

²⁵⁰ Там же.

**Таблица 12.2. Проблемы, связанные с переходом школ
на дистанционное обучение в 2020 году**

Проблема	%	Ранг
Недостаточная обеспеченность необходимой компьютерной техникой в семьях школьников	48,9	1
Недостаточная обеспеченность необходимыми техническими устройствами учительского корпуса	34,1	2
Низкая мотивация, недисциплинированность учащихся, неумение обучаться дистанционно	33,7	3
Некоторые уроки очень сложно проводить в дистанционном режиме	32,2	4
Отсутствие подобного опыта у учительского корпуса	29,3	5
Психологически трудно работать в дистанционном формате	22,6	6
Некоторые ученики не имеют доступа к интернету дома	18,1	7
Недостаток у учителей необходимых IT-компетенций	15,2	8
Устаревшая техника	13,3	9
Недостаток административно-методической поддержки	13,0	10
Низкое качество интернет-подключения в школе	11,1	11
Отсутствие дополнительного материального стимулирования	11,1	12
Слабые коммуникации с родителями	3,0	13
Источник: данные мониторинга экономического состояния и социального самочувствия учителей Вологодской области (2020 год, N = 272).		

в сфере образования постепенно решаются, но пока еще не преодолены. По состоянию на 2022 год 35% зданий школ требовали капитального ремонта (в 2001 году – 37%); более 1% – находятся в аварийном состоянии (в 2001 году – 5%)²⁵¹. До сих пор есть объекты образовательных организаций, не оборудованные водопроводом, водоотведением, центральным отоплением. Дифференциация инфраструктурной доступности образования заметна и на региональном уровне (особенно в общем образовании). В экономически развитых регионах население имеет возможность пользоваться современной образовательной инфраструктурой (новые благоустроенные здания), чего нельзя сказать о дотационных регионах, в которых уровень износа и аварийности зданий и оборудования образовательных организаций является значительным, что негативно отражается на результатах обучения [Головчин, 2022].

Следует отметить, что в Вологодской области складывается более благоприятная ситуация. В отличие от других субъектов РФ в регионе нет школ без коммуникаций, необходимых для водо- и теплоснабжения, а также для комфортного и безопасного нахождения детей. Нет зданий, находящихся в аварийном состоянии. Лишь небольшая часть образовательных организаций (33%) в настоящее время не обладают всеми необходимыми условиями для организации инклюзивного обучения лиц с огра-

²⁵¹ Индикаторы образования – 2020: стат. сб. Москва: НИУ ВШЭ, 2020. 496 с.

ниченными возможностями здоровья (в частности, оборудованием для беспрепятственного входа инвалидов в здание и т.п.).

Последствиями большинства образовательных реформ (в том числе оптимизационных мероприятий), помимо прочего, стали процессы дивергенции в социально-профессиональной общности педагогических работников [Леонидова и др., 2018]. Круг актуальных проблем профессиональной жизни педагогов весьма широк, что подтверждают социологические данные. Согласно результатам онлайн-опроса учителей общеобразовательных школ Вологодской области, проведенного в апреле – мае 2020 года, 77% респондентов не удовлетворены размером своей заработной платы, 65% – существующей системой материального стимулирования [Головчин, 2022]. Причиной подобной ситуации является неравномерное распределение фонда оплаты труда педагогических работников. В период реализации «майских указов» (2012 год) Президента РФ заработная плата учителей школ во всех регионах РФ была на уровне не ниже 100% от средней по полному кругу организаций. Однако эта положительная динамика не изменила стабильно высокое в стране представительство территорий (95% от общего числа в 2021 году), где часть педагогов получает только минимальный размер оплаты труда и ниже. В таких регионах, как Тверская, Псковская, Смоленская, Ивановская области, республики Северная Осетия – Алания, Дагестан, Адыгея, Карачаево-Черкесия, подобные зарплаты получает более четверти работников образования. В Вологодской области этот показатель составляет 1,4%²⁵². Эти явления обусловлены высоким уровнем горизонтальной неравномерности в оплате труда российских педагогов, в рамках которого специалисты одной и той же квалификации могут получать неодинаковую по размерам заработную плату.

Таким образом, назревшие вопросы институциональной, мотивационной, инфраструктурной доступности образовательных услуг требовали неотложных практических решений, что обусловило разработку национального проекта «Образование».

Реализация нацпроекта на современном этапе напрямую связана с национальными целями, обозначенными в Указе Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Цели предполагают расширение возможностей для самореализации и развития талантов посредством реформирования сферы образования (вхождение России в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования; формирование эффективной системы

²⁵² По данным Росстата.

выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся; создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций и т.д.).

Для более эффективного достижения национальных целей Правительство РФ в 2021 году утвердило Перечень из 42 стратегических инициатив социально-экономического развития до 2030 года. Вопросы развития системы образования в данном Перечне инициатив отражены в следующих задачах:

- продвижение русского языка и российского образования в странах постсоветского пространства: к 2024 году более 600 российских учителей должны преподавать русский язык в странах СНГ;
- поддержка талантливых и перспективных иностранных студентов для их адаптации в России: планируется, что к 2030 году за счет внедрения программы «Золотые визы» в России останутся жить и работать более 50 тыс. иностранных студентов;
- внедрение в среднее профессиональное образование программы «Профессионалитет»: планируется, что к 2024 году по ней будет обучаться 600 тыс. чел.;
- усиление социального партнерства в среднем профессиональном образовании: к 2024 году будут сформированы 210 кластеров, объединяющих колледжи и предприятия по отраслевому признаку;
- рост трудоустройства выпускников колледжей: к 2023 году до 85%²⁵³.

Однако основным инструментом достижения национальных целей остается национальный проект «Образование», паспорт которого был утвержден 24 декабря 2018 года. Оператором нацпроекта с 2020 года является Министерство просвещения РФ. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» содержание нацпроекта было привязано к определенным целям развития государства, таким как возможность для самореализации и развития талантов; достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство.

²⁵³ Распоряжение Правительства РФ от 6 октября 2021 г. № 2816-р.

В свете этого в национальный проект были внесены следующие изменения (табл. 12.3):

- 1) расширено целеполагание;
- 2) продлен срок реализации до 2030 года;
- 3) введены в структуру нацпроекта новые федеральные проекты: «Молодежь России», «Поддержка семей, имеющих детей», «Патриотическое воспитание»; из федерального проекта «Современная школа» впоследствии выделен проект «Учитель будущего»;
- 4) упразднены федеральные проекты «Новые возможности для каждого» и «Экспорт образования», т.к. они стали относиться к компетенции Минобрнауки; частично Минобрнауки передан проект «Молодые профессионалы» (в части, касающейся высшего образования); все эти проекты будут реализованы в рамках нового национального проекта «Наука и университеты» (ранее – нацпроект «Наука»), паспорт которого был одобрен Правительством РФ в 2021 году;
- 5) конкретизированы цель и задачи нацпроекта, решена проблема с расхождением основных целей документа и задач федеральных проектов.

Таблица 12.3. **Основные параметры Нацпроекта в разных редакциях**

Параметр	До 2021 года (первая редакция)	После 2021 года (вторая редакция)
Срок действия	До 2024 года	До 2030 года
Цель	Обеспечение глобальной конкурентоспособности российского образования. Воспитание гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов РФ, исторических и национально-культурных традиций	Вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования. Создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. Увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15%. Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся
Бюджет	784,5 млрд руб.	1201,2 млрд руб.
Источник финансирования	Смешанный	Смешанный
Источник: составлено авторами.		

В рамках принятия новой редакции документа фактически не произошло унификации (упрощения) нацпроекта. После внесенных изменений число федеральных проектов в его составе не сократилось:

- 1) «Молодежь России»;
- 2) «Современная школа»;
- 3) «Успех каждого ребенка»;
- 4) «Поддержка семей, имеющих детей» (ранее входил в федеральный проект «Современная школа»);
- 5) «Цифровая образовательная среда»;
- 6) «Учитель будущего» (ранее входил в федеральный проект «Современная школа»);
- 7) «Социальная активность»;
- 8) «Патриотическое воспитание»;
- 9) «Молодые профессионалы».

Сохранение девяти проектов в новой редакции документа достигнуто, в том числе, в рамках «расщепления» нацпроекта. Так, из федерального проекта «Современная школа» были дополнительно выделены еще два проекта («Поддержка семей, имеющих детей» и «Учитель будущего»).

С 2021 года в нацпроекте учитываются только цели, касающиеся общего (начального общего, основного общего и среднего общего) и среднего профессионального образования: вхождение в международные рейтинги академических результатов школьников; увеличение доли детей, охваченных дополнительным образованием и волонтерской деятельностью; обеспечение возможности обучающимся получить профессиональное образование, соответствующее требованиям экономики и запросам рынка труда. Задачи, связанные с развитием высшего образования, из нацпроекта «Образование» перешли в нацпроект «Наука и университеты» в части федерального проекта «Интеграция». Это, например, касается задач по достижению глобальной конкурентоспособности в мировых университетских рейтингах (ARWU, THE и т.д.), повышению квалификации профессорско-преподавательского состава вузов и т.д.

В новой редакции документа задачи нацпроекта были конкретизированы. Вместо комплекса задач по каждой федеральной программе было сформулировано 10 общественно значимых результатов и задач. Каждой задаче соответствует от одного до трех показателей. Всего нацпроект учитывает 19 показателей, каждому из которых определены базовые и плановые значения на период до 2030 года.

Задачи и показатели²⁵⁴

1. «Обеспечена возможность детям получать качественное общее образование в условиях, отвечающих современным требованиям, независимо от места проживания ребенка» (федеральный проект «Современная школа»).

Показатели:

- средневзвешенный результат Российской Федерации в группе международных исследований (не ниже) – 10 место; базовый показатель (2019 год) – 14 место;
- количество созданных новых мест в общеобразовательных организациях – 1062267; базовый показатель (2019 год) – 79944;
- доля обучающихся общеобразовательных организаций, расположенных в сельской местности и малых городах, в которых созданы и функционируют центры образования естественно-научной и технологической направленностей, – 80%; базовый показатель (2019 год) – 11%.

2. «Обеспечена возможность профессионального развития и обучения на протяжении всей профессиональной деятельности для педагогических работников» (федеральный проект «Современная школа»).

Показатель:

- доля педагогических работников общеобразовательных организаций, прошедших повышение квалификации, – 60%; базовый показатель (2019 год) – 5%.

3. «Создана и работает система выявления, поддержки и развития способностей и талантов детей и молодежи» (федеральный проект «Успех каждого ребенка»).

Показатели:

- доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием, – 80%; базовый показатель (2019 год) – 74%;
- количество субъектов Российской Федерации, выдающих сертификаты дополнительного образования в рамках системы персонифицированного финансирования дополнительного образования детей, – 85; базовый показатель (2019 год) – 42;
- доля обучающихся по образовательным программам основного и среднего общего образования, охваченных мероприятиями, направленными на раннюю профессиональную ориентацию, в том числе в рамках программы «Билет в будущее», – 40%; базовый показатель (2019 год) – 0%;

²⁵⁴ Национальный проект «Образование». URL: <https://edu.gov.ru/national-project/about/>

– охват детей деятельностью региональных центров выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, технопарков «Кванториум» и центров «IT-Куб» – 10,2%; базовый показатель (2019 год) – 0%.

4. «Создана и внедрена в общеобразовательных организациях цифровая образовательная среда» (федеральный проект «Цифровая образовательная среда»).

Показатель:

– доля общеобразовательных организаций, оснащенных в целях внедрения цифровой образовательной среды, – 47%; базовый показатель (2019 год) – 15%.

5. «Создание для граждан возможностей для профессионального и карьерного роста путем формирования и развития системы профессиональных конкурсов» (федеральный проект «Молодые профессионалы»).

Показатели:

– доля молодежи в возрасте от 14 до 35 лет от числа участников профессиональных конкурсов, направленных на самоопределение и профессиональную самореализацию, в рамках проектов платформы «Россия – страна возможностей» – 63%; базовый показатель (2019 год) – 0%;

– число граждан, охваченных проведением профессиональных конкурсов в целях предоставления возможностей для профессионального и карьерного роста, – до 800000 чел. (ежегодно); базовый показатель (2019 год) – 0%;

– доля участников профессиональных конкурсов, поступивших на обучение по образовательным программам, повысивших квалификацию и (или) получивших карьерный рост в течение года после завершения участия в конкурсе, в том числе по предложениям от работодателей, – 0,5%; базовый показатель (2019 год) – 0%.

6. «Созданы условия для развития и поддержки добровольчества (волонтерства)» (федеральный проект «Социальная активность»).

Показатель:

– общая численность граждан Российской Федерации, вовлеченных центрами (сообществами, объединениями) поддержки добровольчества (волонтерства) на базе образовательных организаций, некоммерческих организаций, государственных и муниципальных учреждений в добровольческую (волонтерскую) деятельность, – 13,1 млн чел.; базовый показатель (2019 год) – 7500 чел.

7. «Создание условий для эффективной самореализации молодежи, в том числе развитие инфраструктуры» (федеральный проект «Социальная активность»).

Показатели:

- доля населения, информированного о возможностях, механизмах и путях самореализации молодежи в России, – 59%; базовый показатель (2019 год) – 0%;

- доля молодых людей, охваченных молодежными проектами и программами, – 5,1%; базовый показатель (2019 год) – 0%.

8. «Организовано комплексное психолого-педагогическое сопровождение участников образовательных отношений» (федеральный проект «Современная школа»).

Показатель:

- количество услуг психолого-педагогической, методической и консультативной помощи, оказанных родителям (законным представителям) детей, а также гражданам, желающим принять на воспитание в свои семьи детей, оставшихся без попечения родителей, – 20 млн; базовый показатель (2019 год) – 0 чел.

9. «Обеспечение реализации цифровой трансформации системы образования» (федеральный проект «Цифровая образовательная среда»).

Показатели:

- доля обучающихся, для которых созданы равные условия получения качественного образования вне зависимости от места их нахождения посредством предоставления доступа к федеральной информационно-сервисной платформе цифровой образовательной среды, – 30%; базовый показатель (2019 год) – 0%;

- доля педагогических работников, использующих сервисы федеральной информационно-сервисной платформы цифровой образовательной среды, – 45%; базовый показатель (2019 год) – 0%;

- доля образовательных организаций, использующих сервисы федеральной информационно-сервисной платформы цифровой образовательной среды при реализации основных общеобразовательных программ начального общего, основного общего и среднего общего образования, – 30%; базовый показатель (2019 год) – 0%.

10. «Обеспечено функционирование системы патриотического воспитания граждан Российской Федерации» (федеральный проект «Патриотическое воспитание»).

Показатели:

- доля граждан Российской Федерации, вовлеченных в систему патриотического воспитания, – 24%; базовый показатель (2019 год) – 12%;
- доля граждан РФ в возрасте от 5 до 19 лет, непосредственно вовлеченных в реализацию мероприятий федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации», – 72%; базовый показатель (2019 год) – 0%;
- доля граждан РФ в возрасте от 20 до 30 лет, непосредственно вовлеченных в реализацию мероприятий федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации», – 50%; базовый показатель (2019 год) – 0%;
- доля граждан РФ в возрасте старше 30 лет, непосредственно вовлеченных в реализацию мероприятий федерального проекта «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации», – 10%; базовый показатель (2019 год) – 0%.

В сравнении с предыдущей в новой редакции нацпроекта показатели больше ориентированы на региональные задачи. «Изменения позволили еще больше сориентировать цели и задачи нацпроекта на развитие региональных систем образования, а не международных или национальных подсистем»²⁵⁵.

Показатели нацпроекта сформулированы в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 14 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (рис. 12.1). В новой редакции в этом плане изменений не произошло.

При этом с 2021 года в нацпроекте новой редакции прослеживается и некоторое расхождение с приоритетами государственной программы «Развитие образования» (утв. Постановлением Правительства РФ от 26.12.2017 № 1642). Например, в ряд приоритетов госпрограммы входит увеличение доступности дошкольного образования. Нацпроект же вообще не рассматривает вопросы дошкольного образования. В то же время в нем уделено особое внимание вопросам волонтерства, воспитанию духовно-нравственных ценностей, а в госпрограмме эти темы вообще не поднимаются.

Вместе с тем отметим, что после 2021 года ряд показателей данных документов были синхронизированы. Это касается цели вхождения России в десятку ведущих стран по уровню развития общего образования (табл. 12.4).

²⁵⁵ Какие изменения в национальном проекте «Образование» в 2021 году? URL: <https://minobraz.egov66.ru/site/item?id=3772>

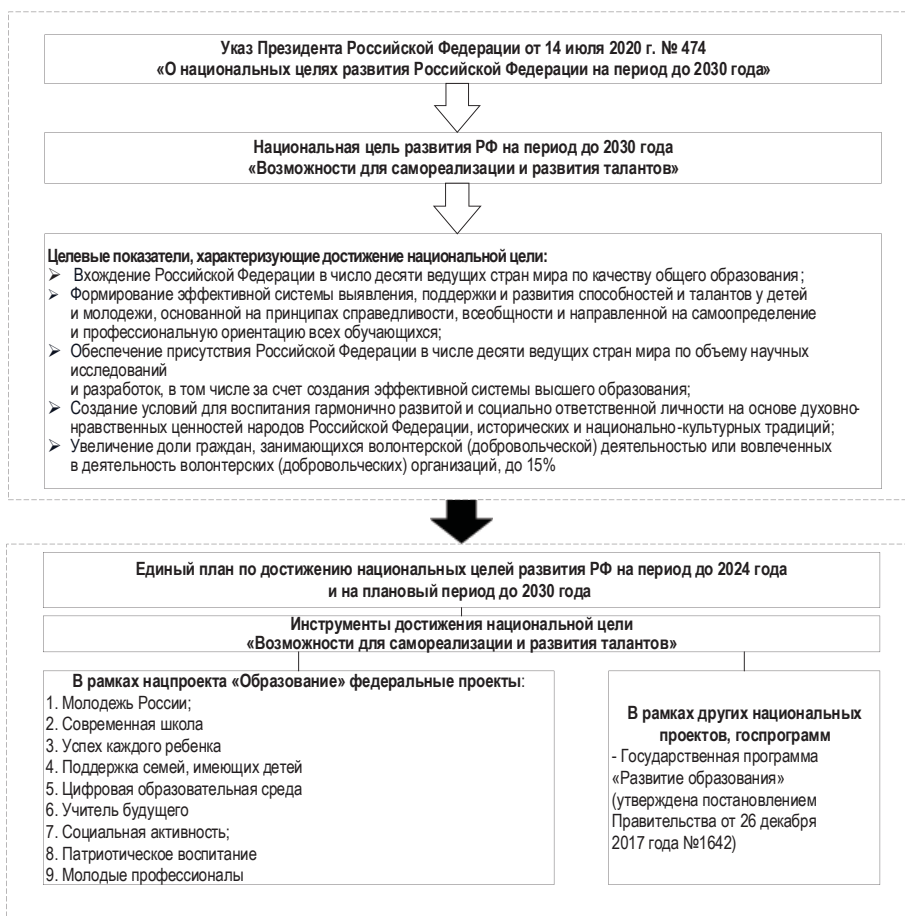


Рис. 12.1. Место нацпроекта «Образование» в рамках достижения национальной цели развития РФ до 2030 года «Возможности для самореализации и развития талантов» (декомпозиция)

Таблица 12.4. Сопоставление задач нацпроекта «Образование» и государственной программы «Развитие образования»

Направление	Нацпроект (по состоянию на 2023 год)	Государственная программа
Достижение конкурентоспособности на мировой арене	Вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования	Вхождение Российской Федерации в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования
Выявление и поддержка талантов	Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся	Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся

Окончание таблицы 12.4.

Реализация воспитательной функции	Увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15%	-
	Создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций	-
Реализация дошкольных образовательных программ	-	Выравнивание стартовых возможностей детей дошкольного возраста за счет обеспечения и сохранения 100%-ной доступности качественного дошкольного образования, в том числе присмотра и ухода за детьми
Реализация программ профессионального образования	Увеличение доли обучающихся образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, продемонстрировавших по итогам демонстрационного экзамена уровень, соответствующий национальным или международным стандартам Увеличение доли образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, мастерские которых оснащены современной материально-технической базой по одной или нескольким компетенциям	Увеличение доли выпускников образовательных организаций, реализующих программы среднего профессионального образования, занятых по виду деятельности и полученным компетенциям, до 63,3%
Развитие кадрового потенциала образовательных структур	Увеличение доли педагогических работников общеобразовательных организаций, прошедших повышение квалификации	Развитие системы кадрового обеспечения сферы образования, позволяющей каждому педагогу повышать уровень профессионального мастерства на протяжении всей профессиональной деятельности
Источник: составлено авторами.		

В настоящее время нацпроект органично дополняется документом «Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года»²⁵⁶. Так, в том и другом документах ставится задача по оснащению организаций среднего профессионального образования современными материалами и техникой. В нацпроекте на реализацию этой цели выделяется более 80 млрд руб. (федеральный проект «Молодые

²⁵⁶ Перечень инициатив социально-экономического развития Российской Федерации до 2030 года: Распоряжение от 6 октября 2021 г. № 2816-п. URL: <http://government.ru/docs/43451> (дата обращения 15.09.2023).

профессионалы»), а в рамках бюджета «Инициатив» –дополнительно еще 30 млрд руб. Следует отметить, что в нацпроекте, в отличие от «Инициатив», не поднимаются вопросы формирования производственно-образовательных кластеров, внедрения программы «Профессионалитет» и т.д. В этом отношении содержание «Инициатив» выглядит более ориентированным на практическое внедрение инструментов в управленческую практику.

Изменения в нацпроекте касаются не только его целеполагания, но и финансирования. В документе оговорено финансирование до 2024 года (как в старой редакции), хотя задачи ставятся до 2030 года включительно.

В 2022 году общий объем финансирования на соответствующие мероприятия в сопоставимых ценах увеличился в 1,6 раза по сравнению с 2019 годом (со 107 до 168 млрд руб.). При этом данное увеличение коснулось таких федеральных проектов, как «Современная школа» (в 2,7 раза – с 51298,8 до 107789,9 млн руб.), «Социальные лифты для каждого» (в 52 раза – с 238 до 9727,1 млн руб.), «Цифровая образовательная среда» (в 419 раз – с 2810 до 9239,1 млн руб.; табл. 12.5). По целому ряду проектов фактические расходы в 2 раза и более превысили начальный план.

Таблица 12.5. **Исполнение федерального бюджета Нацпроекта «Образование»**, млн руб.

Федеральный проект	Утверждено	Исполнено	Не исполнено	Исполнение бюджета, %
2019				
Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)	27832,9	70689,2	228,7	254,0
Новые возможности для каждого	783,7	2249,0	34,0	287,0
Поддержка семей, имеющих детей	700,0	1430,0	0,0	204,3
Современная школа	51298,8	86183,1	8471,0	168,0
Социальная активность	3312,7	6872,7	244,9	207,5
Социальные лифты для каждого	238,0	478,0	0,0	200,8
Успех каждого ребенка	9852,8	19803,4	135,5	201,0
Учитель будущего	1732,0	3666,0	0,0	211,7
Цифровая образовательная среда	2810,0	5971,5	136,2	212,5
Экспорт образования	8984,9	25370,1	510,5	282,4
Итого	107545,8	222713,1	9760,7	207,1
2020				
В текущих ценах				
Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)	20764,5	54301,8	151,4	261,5
Новые возможности для каждого	744,4	2233,1	0,0	300,0
Поддержка семей, имеющих детей	696,1	1422,1	0,1	204,3

Продолжение таблицы 12.5

Современная школа	61596,6	100783,4	11417,4	163,6
Социальная активность	8895,0	12027,6	3146,7	135,2
Социальные лифты для каждого	2463,8	3811,2	559,2	154,7
Успех каждого ребенка	12261,3	24242,4	329,3	197,7
Учитель будущего	1724,8	3380,5	70,5	196,0
Цифровая образовательная среда	16622,8	30698,2	2633,6	184,7
Экспорт образования	5787,2	13793,0	775,5	238,3
Итого	131556,4	246693,2	19083,8	187,5
В ценах 2019 года				
Молодые профессионалы (Повышение конкуренто-способности профессионального образования)	19792,7	51760,4	144,3	261,5
Новые возможности для каждого	709,6	2128,6	0,0	300,0
Поддержка семей, имеющих детей	663,5	1355,5	0,1	204,3
Современная школа	58713,8	96066,5	10883,0	163,6
Социальная активность	8478,7	11464,7	2999,4	135,2
Социальные лифты для каждого	2348,5	3632,8	533,0	154,7
Успех каждого ребенка	11687,4	23107,8	313,9	197,7
Учитель будущего	1644,1	3222,3	67,2	196,0
Цифровая образовательная среда	15844,8	29261,5	2510,3	184,7
Экспорт образования	5516,3	13147,5	739,2	238,3
Итого	125399,3	235147,5	18190,6	187,5
2021				
В текущих ценах				
Молодые профессионалы (Повышение конкуренто-способности профессионального образования)	7775,5	7213,1	4212,7	92,8
Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации	2968,5	199,5	2941,2	6,7
Современная школа	57800,6	4317,0	55804,5	7,5
Социальная активность	9308,2	132,8	9199,2	1,4
Социальные лифты для каждого	2266,4	61,3	2235,8	2,7
Успех каждого ребенка	8687,7	440,6	8518,9	5,1
Цифровая образовательная среда	16165,6	832,5	15886,0	5,2
Итого	104972,5	13196,7	98798,4	12,6
В ценах 2019 года				
Молодые профессионалы (Повышение конкуренто-способности профессионального образования)	6837,9	6343,3	3704,7	92,8
Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации	2610,5	175,4	2586,5	6,7
Современная школа	50830,7	3796,4	49075,3	7,5
Социальная активность	8185,8	116,8	8089,9	1,4
Социальные лифты для каждого	1993,1	53,9	1966,2	2,7
Успех каждого ребенка	7640,1	387,5	7491,6	5,1
Цифровая образовательная среда	14216,3	732,1	13970,4	5,2
Итого	92314,4	11605,4	86884,8	12,6

Окончание таблицы 12.5

2022				
В текущих ценах				
Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)	7282,0	6679,0	603	91,7
Патриотическое воспитание	11561,6	5 943,4	5618,2	51,4
Современная школа	137204,8	100509,6	36695,2	73,3
Социальная активность	1460,8	1341,7	119,1	91,8
Социальные лифты для каждого	12381,6	9521,3	2860,3	76,9
Успех каждого ребенка	11049,0	10197,2	851,8	92,3
Цифровая образовательная среда	11760,4	11227,0	533,4	95,5
Молодежь России	20740,6	16 266,1	4474,5	78,4
Итого	213440,8	161685,3	51755,5	75,8
В ценах 2019 года				
Молодые профессионалы (Повышение конкурентоспособности профессионального образования)	5720,8	5247,1	473,7	91,7
Патриотическое воспитание	9082,9	4669,2	4413,7	51,4
Современная школа	107789,9	78961,6	28828,2	73,3
Социальная активность	1147,6	1054,1	93,6	91,8
Социальные лифты для каждого	9727,1	7480,1	2247,1	76,9
Успех каждого ребенка	8680,2	8011,1	669,2	92,3
Цифровая образовательная среда	9239,1	8820,1	419,0	95,5
Молодежь России	16294,1	12778,9	3515,2	78,4
Итого	167681,8	127022,1	40659,8	75,8
Источники: Госрасходы (Счетная палата РФ). URL: https://spending.gov.ru/budget/np/?year=2019 ; Исполнение федерального бюджета (Минфин). URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=38285-ispolnenie_raskhodov_federalnogo_byudzheta_na_realizatsiyu_natsionalnykh_proektov				

Во всех остальных случаях финансирование секвестировано. Например, в рамках оптимизации задач федерального проекта «Молодые профессионалы» финансирование сокращено более чем в 4 раза (с 27832,9 до 5720,8 млн руб.). Это связано с передачей большей части задач федерального проекта (то, что касается высшего образования) Министерству науки и высшего образования РФ. При этом многие федеральные проекты с 2021 года переходят на самообеспечение. Это касается проектов «Учитель будущего», «Молодежь России» и «Новые возможности для каждого».

С 2021 года наблюдается недоисполнение бюджета федеральных проектов, входящих в национальный проект «Образование»: часть выделенных финансовых средств осталась нереализованной. В 2022 году это было особенно заметно на примере федерального проекта «Патриотическое воспитание»: из выделенных на него 9 млрд руб. в сопоставимых ценах освоен только 51% (4,7 млрд руб.). Вполне возможно, что это связано с

переструктурированием нацпроекта и перераспределением полномочий в пользу Минобрнауки.

В интервью министра Просвещения РФ С.С. Кравцова «Российской газете» перечислены основные достижения по реализации нацпроекта в 2023 году. По его словам, превышены показатели «вхождения РФ в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования. Наш показатель сегодня – 10,5 место, фактически вошли в десятку»²⁵⁷. Согласно паспорту нацпроекта, в 2022 году Россия должна была занять только 13 место. Министр акцентировал внимание на нескольких проектах. Так, по программе «Земский учитель» с момента ее старта в 2020 году в сельскую местность переехали более 4 тыс. учителей; конкурс по стране в среднем составил 15 чел. на место. В сельской местности создаются условия для занятий физической культурой и спортом (проект «Успех каждого ребенка»), обновлена материально-техническая база 4223 общеобразовательных организаций, расположенных на селе и в малых городах, в т.ч. 197 спортплощадок. 60% выпускников 9-х классов стали выбирать образовательную траекторию через обучение в организациях среднего профессионального образования (проект «Молодые профессионалы»), что побудило к запуску отдельного проекта «Профессионалитет».

12.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

Кратко коснемся первой группы показателей, отвечающих за образовательную цель нацпроекта по обеспечению глобальной конкурентоспособности российского образования.

До начала 2020-х гг. данный ориентир базировался на положении России в международных проектах, оценивающих качество подготовки и сформированность компетенций на каждой ступени образования (от школы до вуза), таких как: TIMSS, PISA, PIRLS (для школьников), Euroskills, International Skills (для молодых специалистов и учащихся организаций среднего и высшего профессионального образования), а также в мировых рейтингах университетов (QS, THE и ARWU). Однако в 2020 году блок показателей качества высшего образования был отсепарирован в отдельно образованный нацпроект «Наука и университеты» и в рамках

²⁵⁷ «Мы обязаны учителя защитить»: Министр просвещения Сергей Кравцов ответил на самые острые вопросы учителей, родителей и журналистов «РГ». URL: <https://edu.gov.ru/press/6824/quotmy-obyazany-uchiteleya-zaschititquot-ministr-prosvescheniya-sergey-kravcov-otvetil-na-samy-e-ostrye-voprosy-uchiteley-roditeley-i-zhurnalistov-quotrgquot>

рассматриваемого нацпроекта утратил ключевое значение. Кроме того, после начала специальной военной операции на Украине в феврале 2022 года было приостановлено сотрудничество российской стороны с PISA, TIMMS, международными ассоциациями Euroskills и International Skills по инициативе их представителей. В этом разделе речь идет о последнем проведенном этапе международных исследований качества общего образования, в котором принимала участие Российская Федерация.

По итогам общероссийской оценки по международной модели PISA в 2021 году результаты молодых россиян по читательской и математической грамотности в сравнении с предыдущим замером улучшились, а по естественнонаучной и математической грамотности – незначительно ухудшились (табл. 12.6).

Таблица 12.6. **Результаты участия Российской Федерации в международном проекте PISA**

Параметр	2018 год		2021 год*	
	балл	место	балл	место
Читательская грамотность	479	26	497	21
Математическая грамотность	488	27	498	24
Естественнонаучная грамотность	478	30	476	34
* По результатам общероссийской оценки по модели PISA, проведенной в регионах РФ в 2021 году. Источник: Результаты исследования PISA-2018. URL: https://fioco.ru/pisa-2018 (дата обращения 15.09.2023).				

Среди участников общероссийской оценки по модели PISA 15% не достигли порогового уровня по читательской грамотности, 19% – по математической грамотности, 17% не преодолели порог второго уровня по естественнонаучной грамотности.

Разница между 25% лучшими и 25% худшими результатами по итогам исследования составила: по читательской грамотности – 224 балла, математической – 226 баллов, естественнонаучной – 181 балл.

Еще одна группа показателей касается реализации задачи нацпроекта по выявлению, поддержке и развитию способностей и талантов детей и молодежи. Здесь основным индикатором служит охват детей в возрасте 5–18 лет услугами дополнительного образования. В период 2021–2022 гг. значения данного показателя по России были стабильно выше соответствующих целевых показателей, обозначенных в паспорте нацпроекта (рис. 12.2). Поэтому сомневаться в реализуемости рассматриваемой задачи не приходится. В 2030 году, согласно нацпроекту, охват должен достичь 82%. По факту же на 2022 год он уже составляет 83%. Для реализации этого

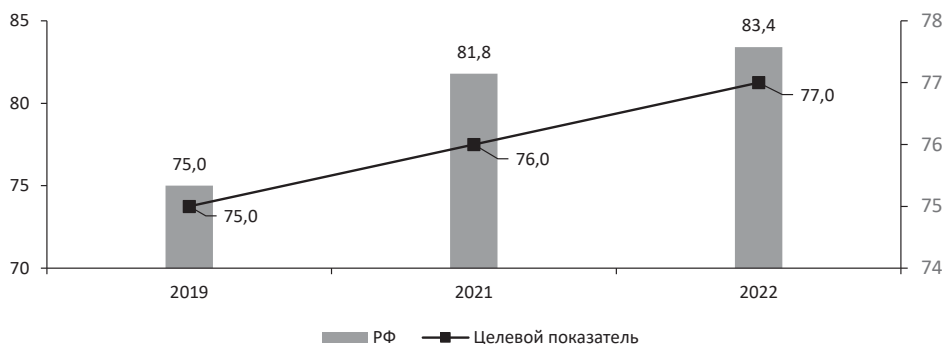


Рис. 12.2. Охват детей в возрасте 5–18 лет программами дополнительного образования, %

Источник: Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: <https://www.fedstat.ru/indicator/61134> (дата обращения 18.04.2023).

направления в 61 субъекте Российской Федерации созданы региональные центры выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи («Мини-Сириусы»).

Помимо прочего нацпроект предполагает создание условий для развития и поддержки добровольчества (волонтерства) в стенах образовательных организаций. Соответствующие задачи ставятся перед системой образования с 2021 года. Показатели реализации этой цели также значительно превышают целевые показатели: в 2021 году в волонтерской деятельности участвовало более 12 млн чел. (что на 32% больше, чем заложено в нацпроекте); в 2022 году – более 15 млн чел. (на 41% больше, чем запланировано).

В отношении других важных показателей нацпроекта к 2022 году были достигнуты следующие результаты:

- для решения задач федерального проекта «Современная школа» введены 498 тыс. мест в общеобразовательных школах (целевой показатель нацпроекта на 2022 год – 455,8 тыс. мест);
- для решения задач федерального проекта «Успех каждого ребенка» созданы и функционируют детские технопарки «Кванториум», центры опережающей профессиональной подготовки, центры образования «Точка роста», в которых обучающиеся осваивают образовательные программы общего и дополнительного образования с использованием современного оборудования;
- для решения задач федерального проекта «Учитель будущего» создана единая федеральная система научно-методического сопровождения педагогических работников и управленческих кадров, в рамках которой в

субъектах Российской Федерации работают центры непрерывного повышения профессионального мастерства педагогов;

– более 33% педагогических работников и управленческих кадров системы образования прошли повышение квалификации (целевой показатель нацпроекта на 2022 год – 20%)²⁵⁸.

Таким образом, реализация национального проекта «Образование» в 2019–2022 гг. в целом показывает не только положительную динамику, но и превышение некоторых целевых значений. Однако, для того чтобы достичь намеченных целей, сохранить при этом достигнутые успехи и не потерять лидерство при реализации нацпроекта, нужно преодолеть эффект возрастного снижения качества знаний и образовательной мотивации в российских школах. Как считают эксперты от образовательной сферы, это во многом связано с растущей учебной нагрузкой и увеличением количества домашних заданий в старших классах, что отражается на продолжительности часов, отводимых на подготовку дома²⁵⁹. Если в начальных классах, по рекомендации Роспотребнадзора, эта продолжительность не должна превышать двух часов, то для старших классов она вырастает до 3–3,5 часа, что сравнимо с нагрузкой на китайских школьников, имеющих одну из самых высоких нагрузок в мире. Например, в южнокорейских классах школьники справляются с домашними заданиями за 1,5–2 часа. Кроме того, на наш взгляд, необходимо критически проанализировать наполнение домашних заданий, чтобы уйти от шаблонных форм, больше внимания уделять проектным и исследовательским методикам, распространенным в странах ОЭСР.

Добавим также, что вследствие введенных ограничений остаются неясными перспективы возобновления участия России в международных ассоциациях профессионально-технического мастерства, в проектах по составлению глобальных рейтингов образования. Вместе с тем Федеральным институтом оценки качества образования РФ с помощью разработанных импортозамещающих моделей проводится оценка качества общего образования по аналогичной модели PISA.

Обратимся к анализу региональных данных на примере Вологодской области.

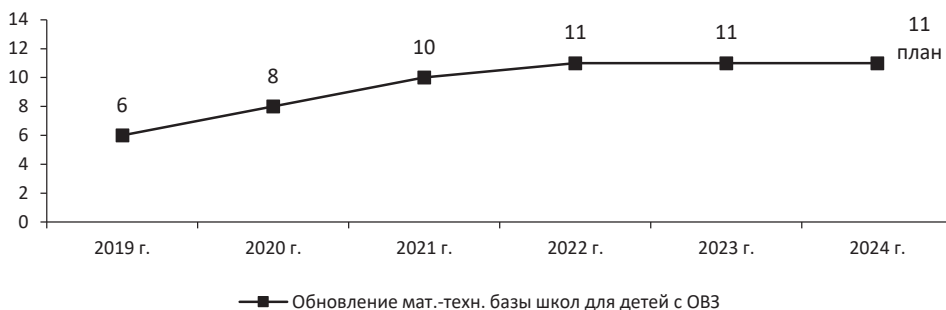
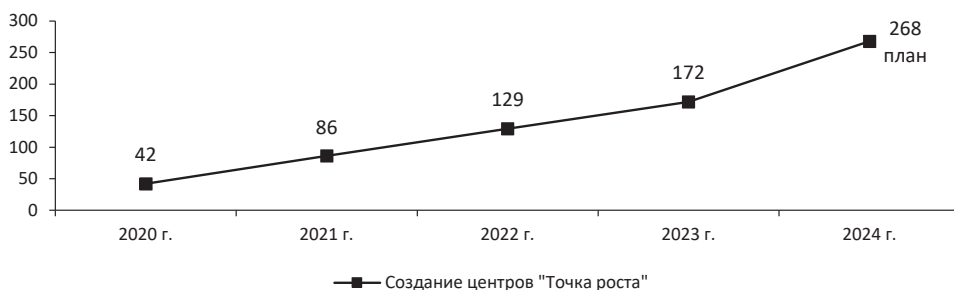
В регионах нацпроект внедряется посредством программ, являющихся региональной формой федеральных проектов, составляющих

²⁵⁸ Результаты нацпроекта «Образование». URL: <https://edu.gov.ru/national-project/results>

²⁵⁹ Правда, что в России в школах задают больше всего в мире домашних заданий? URL: https://aif.ru/society/education/pravda_chno_v_rossii_v_shkolah_zadayut_bolshe_vsego_v_mire_domashnih_zadaniy

основу национального проекта. Подобная программа существует и в Вологодской области.

В рамках выполнения задач федеральной программы «Современная школа» происходит создание новых учебных мест в городских и сельских школах, а также современных образовательных структур – кванториумов и центров «Точка роста» (рис. 12.3). В рамках реализации задач федерального проекта «Успех каждого ребенка» в Вологодской области был увеличен охват дополнительным образованием до 86% детей от 5 до 18 лет.



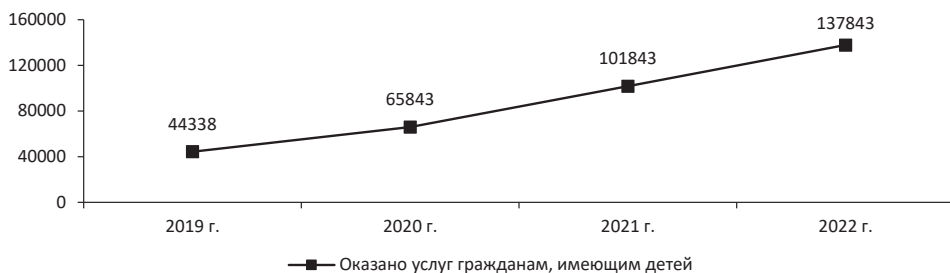
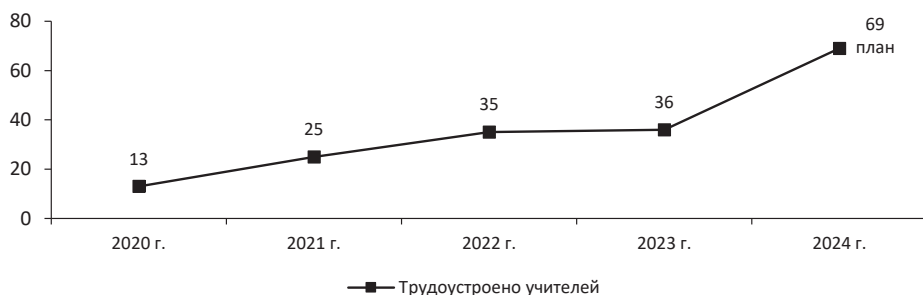
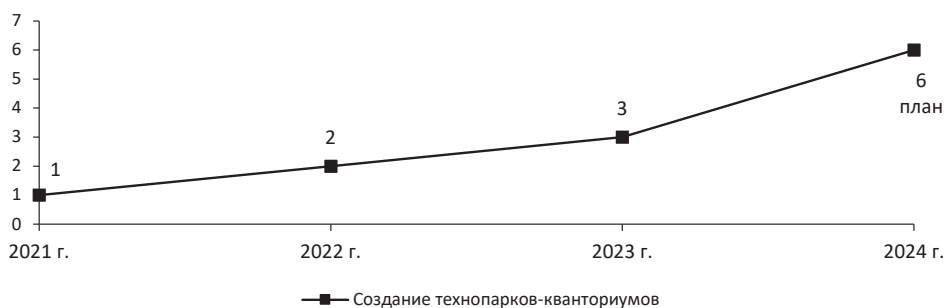


Рис. 12.3. Динамика реализации проекта «Современная школа» на региональном уровне (на примере Вологодской области)

Источник: данные Департамента образования Вологодской области.

Программы дообразования реализуются в основных образовательных направлениях – науке, спорте, искусстве. В центрах дополнительного образования и кванториумах, построенных по проекту «Современная школа», в 2022 году занималось 10,8 тыс. учащихся.

Активно идет создание новых центров и расширение уже существующих, согласно плану их количество к 2024 году удвоится по сравнению с

2022 года. Происходит и обновление материально-технической базы для занятий физической культурой и спортом в сельских школах: к 2024 году общее количество отремонтированных школьных спортивных залов планируется довести до 34 (рис. 12.4).

В рамках задач проекта «Цифровая образовательная среда» на территории региона появляются центры развития цифровых компетенций «ИТ-Куб». Образовательные организации динамично оснащаются оборудованием, позволяющим внедрять современную цифровую среду (рис. 12.5). К 2024 году охватить общеобразовательными и дополнительными программами цифрового образования планируется более 11 тыс. школьников. Однако не прояснен один момент: коррелирует ли количество участников и наполнение программ в проектах «Успех каждого ребенка» и «Современная школа». В целом же видно, что достижение показателей по одному проекту может одновременно обеспечить и достижение показателей по другим проектам (например, оснащение организаций среднего профобразования (СПО) может отвечать целям проекта «Молодые профессионалы, о котором речь пойдет ниже).

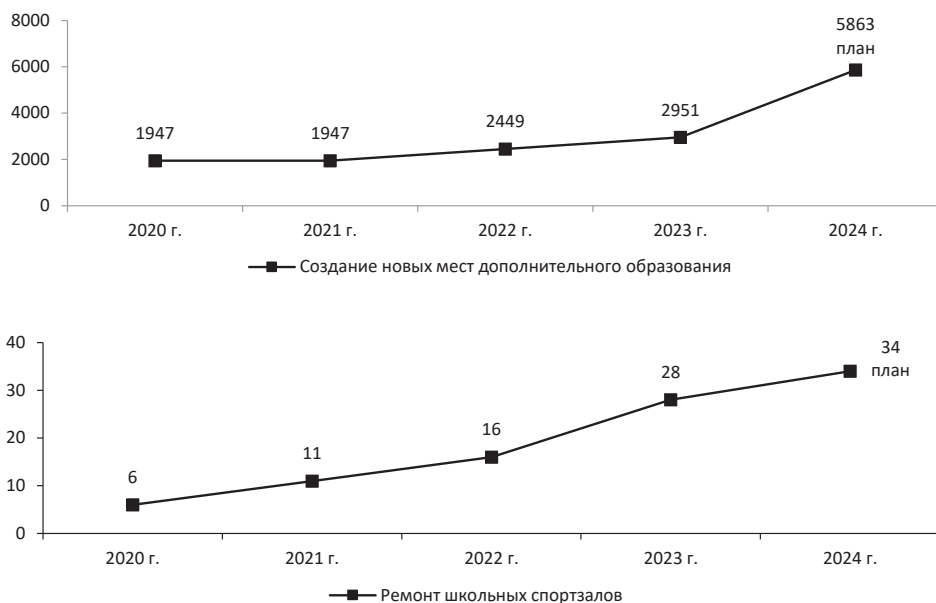


Рис. 12.4. Динамика реализации проекта «Успех каждого ребенка» на региональном уровне (на примере Вологодской области)

Источник: данные Департамента образования Вологодской области.

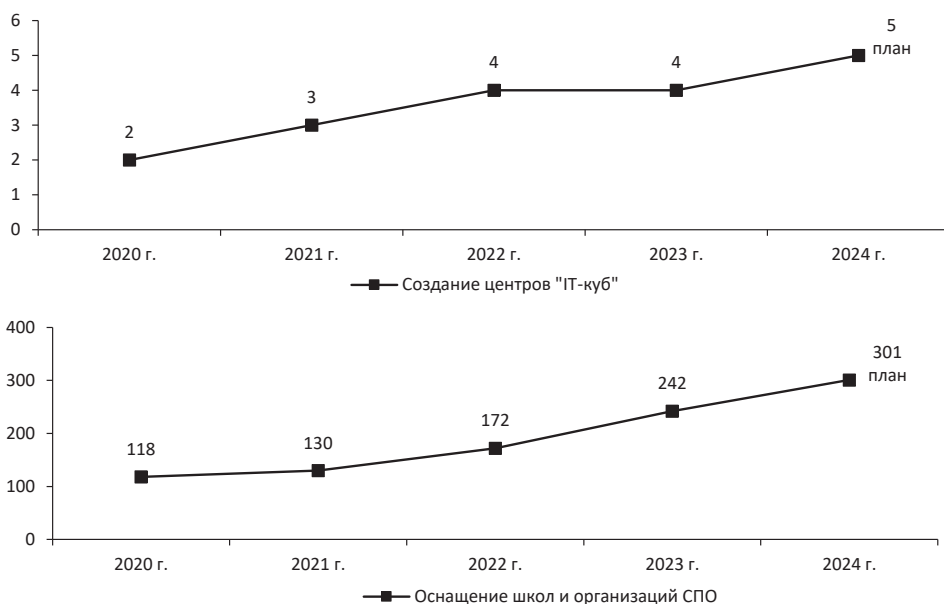


Рис. 12.5. Динамика реализации проекта «Цифровая образовательная среда» на региональном уровне (на примере Вологодской области)

Источник: данные Департамента образования Вологодской области.

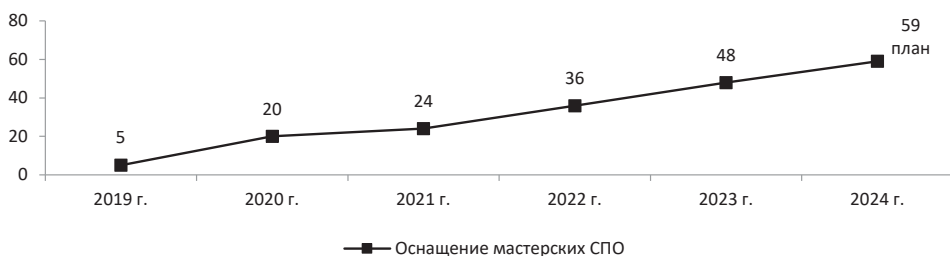


Рис. 12.6. Динамика реализации проекта «Молодые профессионалы» на региональном уровне (на примере Вологодской области)

Источник: данные Департамента образования Вологодской области.

Повышение конкурентоспособности профессионального образования, соответствие профподготовки требованиям экономики и запросам рынка труда – главная цель регионального проекта «Молодые профессионалы». В его рамках осуществлено обновление 36 промышленных мастерских в колледжах области и запланировано подготовить 2,5 тыс. квалифицированных специалистов (рис. 12.6).

Таким образом, выполнение региональных программ нацпроекта «Образование» имеет высокие темпы и позитивную динамику. Если в результате геополитических потрясений (СВО, санкции) не произойдет сокращения финансирования или смены приоритетов государственной политики, то можно рассчитывать на достижение всех запланированных целей к 2024 году. На данный момент трудно спрогнозировать, как отразится на ходе осуществления нацпроекта его продление до 2030 года: будет ли идти речь о растягивании сроков реализации работающих программ, или об увеличении целевых значений имеющихся показателей, или о разработке новых задач.

Отметим, что оценки населением хода исполнения нацпроекта «Образование» оказались более позитивными в 2022 году. По результатам опроса ВЦИОМ, доля респондентов, считающих, что государство и органы власти в течение последних 12 месяцев «стали больше уделять внимания развитию образования», составила 45%; уверенных, что меньше, – 12%, на том же уровне – 35%²⁶⁰. Доля заметивших позитивные результаты в сфере повышения качества общего образования составила 23% (увеличившись на 9% по сравнению с уровнем 2021 года), однако для 72% респондентов успехи пока не стали заметны. Положительно оценили выявление, поддержку и развитие талантов и способностей у детей и молодежи 48% опрошенных (на 10% больше, чем в 2021 году), столько же респондентов высказалось об отсутствии изменений²⁶¹. В целом можно наблюдать возрастание оптимистичных оценок хода выполнения нацпроекта по показателям инфраструктуры, например через строительство новых образовательных объектов и повышение качества образования, в частности улучшение подготовки и развитие талантов детей.

В рамках реализации национального проекта «Образование» в регионах России появляются новые проекты, меняющие привычное представление о системе образования: центры «Точка роста» (за время реализации нацпроекта их открыто 5 тыс.); детские и мобильные технопарки «Кванториум» (открыто 205); центры цифрового образования «IT-Куб» (открыто 7 тыс.)²⁶² и т.д. Некоторые региональные практики реализации этих проектов представляют собой интересные кейсы. Например, в 2017–2019 гг.

²⁶⁰ Национальные проекты – 2022: социальная сфера. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacionalnye-proekty-2022-socialnaja-sfera>

²⁶¹ Национальные цели: что сделано, что впереди? URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacionalnye-celi-cto-sdelano-cto-vpered>

²⁶² Пересекая экватор: промежуточные итоги нацпроектов. URL: <https://национальныепроекты.рф/news/peresekaya-ekvator-glavnye-promezhutochnye-itogi-natsproektov-1>

в Вологодской области в рамках нацпроекта «Образование» созданы два детских технопарка «Кванториум» (в городах Вологде и Череповце). В них создана уникальная образовательная среда, основанная на использовании Hi-Tech и VR-технологий (инструменты дополненной реальности, мультитулы, мультиметры, конструкторы и т.д.). Также в 2019 году на базе МАУ ДО «Центр творчества» (г. Вологда) открыт Центр цифрового образования детей «IT-Куб». В нем проводятся учебные занятия со школьниками (7–18 лет) по инновационным программам раннего знакомства с основами программирования, такими как «Программирование на Python» (курс разработан совместно с «Яндекс.Лицеем»), «VR/AR-разработка», «Мобильная разработка», «Кибергигиена и большие данные», «Программирование на Java», «Программирование на C-подобных языках». Проект Центра нацелен на формирование образовательной экосистемы современного типа, объединяющей компании-лидеров ИТ-рынка (например, «Яндекс»), опытных наставников и начинающих разработчиков²⁶³.

Национальный проект «Образование» в новой редакции является важным стратегическим документом образовательной политики. После 2021 года он стал в большей мере направленным на развитие национальной и региональной образовательной системы. В целом результаты реализации Нацпроекта свидетельствуют о достижимости его задач в будущем. По данным агентства НАФИ, национальные проекты «Образование», «Здравоохранение», «Жилье и городская среда» составляют «тройку» нацпроектов, реализации которых государство, по мнению россиян, должно уделить особое внимание²⁶⁴.

Ключевые проблемы и риски реализации нацпроекта

Исходя из анализа паспорта нацпроекта, текущей ситуации в сфере образования и мнений экспертов, можно выделить ряд ключевых проблем и рисков, возникающих при реализации структурных проектов (табл. 12.7).

Первая группа этих проблем состоит в игнорировании дошкольного образования и сосредоточении только на школьном звене, дополнительном и среднем профессиональном образовании. При этом проблемами школьного звена, судя по включенным в нацпроект показателям, являются недостаток мест в образовательных организациях, недостаточный

²⁶³ Центр цифрового развития «IT-Куб» в Вологде. URL: <https://национальныепроекты.рф/map/tsentr-tsifrovogo-razvitiya-it-kub-v-vologde>

²⁶⁴ Большинство россиян верят в полную или частичную реализацию нацпроектов. URL: <https://nafi.ru/analytics/bolshinstvo-rossiyan-veryat-v-polnuyu-ili-chastichnuyu-realizatsiyu-natsproektov/>

**Таблица 12.7. Ключевые риски и проблемы реализации
национального проекта «Образование»**

Федеральный проект	Ключевые риски реализации	Состояние
Современная школа	Эффект возрастного снижения качества знаний и образовательной мотивации	<i>Частично сохраняется</i> Растущая учебная нагрузка и увеличение количества домашних заданий в старших классах не способствует повышению качества знаний и мотивации; результаты молодых россиян (в сравнении с предыдущим замером) по читательской и математической грамотности улучшились, а по естественно-научной и математической грамотности – незначительно ухудшились
	Риск чрезмерной затянутости реформ	<i>Частично сохраняется</i> По словам экспертов, несмотря на наметившиеся тенденции к переходу от сомнительных экспериментов к давно ожидаемой стандартизации и унификации образовательных ресурсов, необходимо дать образованию передохнуть от непрерывного реформирования и научиться работать с уже введенными новшествами
	Риск игнорирования актуальности дошкольного образования	<i>Риск сохраняется</i> Для разработчиков документа образование сосредоточивается на школьном звене, дополнительном и среднем профессиональном образовании
	Риск выбывания РФ из международных проектов обследования качества образования и проектов профессионального мастерства, отражающих достижения запланированных показателей проекта	<i>Риск новый, частично сохраняется</i> После начала специальной военной операции на Украине в феврале 2022 года было приостановлено сотрудничество российской стороны с PISA, TIMMS, международными ассоциациями Euroskills и International Skills по инициативе их представителей. С 2019 года Федеральным институтом оценки качества образования проводится ежегодная «Оценка по модели PISA», разработанная на основе практики международных исследований качества подготовки обучающихся. Действуют отечественные чемпионаты мастерства, в частности «Профессионалы», и проекты «Агентства развития профессий и навыков»
Успех каждого ребенка	Риск перекладывания ответственности за выявление, поддержку и развитие способностей и талантов детей и молодежи полностью на систему дополнительного образования	<i>Риск сохраняется</i> Сомнительным является целесообразность массового охвата допобразованием (одаренными и талантливыми не могут быть все без исключения дети). При этом игнорируются аналогичные задачи семьи и школы
Цифровая образовательная среда	Риск отсутствия понимания сущности и методической основы цифрового образования в школе, а также того, что такое на самом деле цифровая образовательная среда	<i>Риск сохраняется</i> В проекте ставится задача типового решения по внедрению цифровых технологий. Создание цифровой среды в школе не сопрягается с задачей благоустройства школы. Поэтому в ряде случаев компьютерными классами, «точками роста» оснащаются ветхие и аварийные здания, в которых невозможно учиться
Социальная активность	Как такового риска нет, но сам проект при внимательном рассмотрении вызывает ряд вопросов	Задачи этого проекта мало сопряжены с вопросами образования. Какие задачи образования решает волонтерская деятельность? Почему вся социальная активность молодежи сосредоточена исключительно на волонтерской деятельности? Почему учитывается доля граждан, занимающихся волонтерской деятельностью, вне зависимости от их возраста и вовлеченности в образовательный процесс?
Патриотическое воспитание	Риск расплывчатости проекта	<i>Риск новый</i> Задачи по патриотическому воспитанию не совсем справедливо сопряжены с более крупным циклом направлений по самореализации молодежи. В проекте не уточнено, что авторы понимают под системой патриотического воспитания
Источник: [Леонидова, 2022].		

уровень цифровизации образования и дефицит у педагогов современных компетенций.

Вместе с тем, по данным опроса учителей школ Вологодской области, в качестве самых острых проблем системы образования выделены низкий престиж педагогической профессии (58%), недостаточный уровень заработной платы преподавателей (53%) и бюрократизация образовательного процесса (38%). Кстати, проблему бюрократизации учительского труда Правительство РФ уже начало решать. Приказом Минпросвещения от 21.07.2022 № 582 внесены изменения в Федеральный закон «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2022 № 273-ФЗ, которым утвержден перечень документов, необходимых для заполнения педагогами при реализации основных общеобразовательных программ. В этом же ключе решается и проблема престижности учительской профессии, в частности обсуждается Закон о статусе учителя. Таким образом, можно сказать, что важные проблемы функционирования системы образования, не отмеченные в нацпроекте, решаются в текущем рабочем формате.

Вторая группа проблем связана с финансированием нацпроекта, которое хотя и увеличилось, но характеризуется заметной диспропорцией. Большая часть средств направлена на создание новых мест в общеобразовательных школах и ликвидацию обучения в третью смену (проект «Современная школа»), что обусловлено текущей демографической ситуацией в регионах. Поскольку при ее возможном изменении существует риск невостребованности новых зданий и мест в образовательных организациях, потребуется поиск вариантов эффективного использования данных мощностей.

В ходе перераспределения финансовых средств произошло некоторое ущемление в обеспечении решения задачи федерального проекта «Успех каждого ребенка» по расширению доступности дополнительного образования для талантливых детей.

В 2019 году Общественной палатой РФ проведен опрос россиян об их отношении к национальному проекту «Образование» (N = 11852): только 38% опрошенных выразили уверенность в том, что его реализация изменит качество российского образования в лучшую сторону; лишь 35% считают, что нацпроект сможет обеспечить прорыв в российском образовании и позволит России войти в число ведущих стран мира по уровню образования²⁶⁵.

²⁶⁵ В ОП рассказали, как россияне оценивают нацпроект «Образование». URL: <https://ria.ru/20191031/1560442167.html>

Таблица 12.8. **Распределение ответов учителей школ Вологодской области на вопрос о готовности российской школы к решению задач, определенных в национальном проекте «Образование», % от числа опрошенных**

Задача	Готова	Не готова	Затрудняюсь ответить	Всего
Развитие форм поддержки и сопровождения молодых учителей в первые три года работы	40,8	29,8	29,4	100
Ликвидация обучения в третью смену	34,9	29,0	36,1	100
Использование дистанционных технологий для обучения детей с ОВЗ	29,8	48,5	21,7	100
Построение для обучающихся индивидуального учебного плана в соответствии с выбранными профессиональными компетенциями	23,9	50,4	25,7	100
Прохождение педагогическими работниками добровольной независимой оценки профессиональной квалификации	22,4	35,3	42,3	100
Организация открытых онлайн-уроков	19,5	57,4	23,1	100
Реализация основных общеобразовательных программ с помощью современных цифровых технологий	18,4	65,1	16,5	100
Вовлечение общественно-деловых объединений и представителей работодателей в управление общеобразовательными организациями	13,6	45,2	41,2	100
Организация летних школ для детей из-за рубежа	7,4	50	42,6	100
Источник: данные мониторинга экономического состояния и социального самочувствия учителей Вологодской области (2020 год, N = 272).				

Вместе с тем в отношении нацпроекта «Образование» зафиксирован по итогам опроса ВЦИОМ в 2022 году наибольший прирост степени информированности населения (+5 п.п.). По итогам декабрьского опроса 2022 года нацпроект «Образование» по мнению 74% респондентов вошел в топ-5 самых известных нацпроектов²⁶⁶.

Критически к перспективам реализации национального проекта относится и учительское сообщество (табл. 12.8). Например, педагогические работники школ Вологодской области в 2020 году считали, что российское образование наименее готово к решению таких задач нацпроекта, как реализация основных общеобразовательных программ с помощью современных цифровых технологий, вовлечение общественно-деловых объединений и представителей работодателей в управление общеобразовательными организациями, организация летних школ для детей из-за

²⁶⁶ Национальные проекты – 2022: планы и результаты. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/nacionalnye-proekty-2022-plan-y-i-rezultaty>

рубежа. В большей степени учителя верят в готовность сферы образования к поддержке и сопровождению молодых учителей в первые три года их работы (41%).

С нашей точки зрения подобное недоверие объясняется наличием не столько в нацпроекте, сколько в обществе в целом нерешенных проблем и рисков, а также частотой и перманентностью реформ образования. По мнению исследователей, образованию необходимо дать передышку от нововведений и научиться работать с теми новшествами, что уже введены [Леонидова, 2022].

Третья группа проблем относится к попытке «закамуфлировать» в нацпроекте рутинную деятельность ведомственных структур. Подобная проблема заключается в первую очередь в том, что мероприятия нацпроекта не несут в себе новые подходы, характерные для проектного видения, а дублируют уже имеющуюся практику. Так, создание новых мест в общеобразовательных школах (федеральный проект «Современная школа») – это скорее не миссия для отдельного нацпроекта, а типичная управленческая задача. То же самое касается оснащения образовательных организаций цифровой техникой (федеральный проект «Цифровая образовательная среда»). Все это и так входит в круг обязанностей и ответственности органов управления образованием на разных уровнях. В данном ракурсе реализация нацпроектов заставляет задуматься о возможности достижения к 2030 году национальных целей, поставленных перед системой образования.

12.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Мнения отдельных экспертов, представляющих властные, образовательные, научные и медиаструктуры, по поводу целей и задач, проблем и рисков реализации нацпроекта приведены в *табл. 12.9*.

Таблица 12.9. **Мнения представителей власти, образования и науки о национальном проекте «Образование»**

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Мнение депутатов ГД РФ	
О. Морозов, глава комитета Государственной Думы по контролю («Единая Россия»), 16 ноября 2022 г.	Советский школьный учитель, по мнению американцев, переиграл их в борьбе за космос. У российского учителя сегодня задача сложнее, он должен сформировать поколение, которое в жесточайшей борьбе обеспечит достойное место России в современном мире. Вот истинная цель национального проекта «Образование». И хочется верить, что в этом вопросе позиция Думы и министерства совпадает ¹⁾

М. Романов, депутат Государственной Думы, первый заместитель председателя комитета по контролю («Единая Россия»), 16 ноября 2022 г.	От качества образования зависит качество профессиональной подготовки тех, кому предстоит строить Россию следующих десятилетий – создавать новые технологии, поддерживать развитие экономики, формировать условия жизни в нашем государстве. Сейчас мы видим радующие цифры: за время действия нацпроекта построено более 300 новых школ общей мощностью более 196 тыс. мест, созданы и функционируют 183 детских технопарка «Кванториум», 508 школ, обновили материально-техническую базу для проведения занятий для детей с ограниченными возможностями, более 560 тыс. граждан охвачены проведением профессиональных конкурсов в целях предоставления возможностей для профессионального и карьерного роста и так далее. Реальный эффект от этих мер мы сможем оценить через годы, но мы должны постоянно наращивать эту работу, модернизируя образование, формируя его современный облик, делая его все доступнее и качественнее ²⁾
В.А. Никонов, председатель комитета Государственной Думы по образованию и науке	Нацпроект «Образование» позволит качественно улучшить образовательную систему страны, выведя ее на передовые мировые рубежи, а положительный эффект от реализации нацпроекта почувствуют не только профессионалы, педагогическая среда, но и все граждане России ³⁾
Мнение представителей властных структур РФ	
А.Л. Кудрин, бывший председатель Счетной палаты РФ, советник по корпоративному развитию в компании «Яндекс»	Я прямо скажу, что несколько разочарован нацпроектом по образованию. Считаю, что там нет важнейших элементов, которые могут сделать в России очень успешное и современное образование. Еще одна недоработка нацпроекта – отсутствие системы развития предпринимательских качеств со школы. Третья проблема – история оснащения университетов, создания научно-технологических центров. Мы сильно уступаем средним европейским университетам по оснащенности и развитию научной базы, лабораторной, и применению этих научных каких-то открытий или достижений в экономике. Коммерциализация научных достижений внутри университетов – это особая большая тема. В рамках федерального проекта «Современная школа» не поставлена задача по сокращению неравенства в качестве образовательных результатов между школами и группами учащихся и по преодолению образовательной неуспешности; отсутствуют мероприятия, направленные на формирование предпринимательских навыков (предприимчивости), на преодоление кадрового дефицита в образовательных организациях. Кроме того, в федеральном проекте «Цифровая образовательная среда» не предусмотрены меры по созданию и обновлению в школах инфраструктуры, которая нужна для подключения к интернету и внедрения современных технологий обучения. В федеральном проекте «Новые возможности для каждого» отсутствуют меры, которые направлены на мотивацию граждан для включения в систему непрерывного образования. По мнению ведомства, это может привести к формальному повышению квалификации одних и тех же лиц, вовлеченных в программы дополнительного образования ⁴⁾
И.П. Потехина, вице-губернатор г. Санкт-Петербург, 25 сентября 2020 г.	В каждом нацпроекте есть контрольные точки, которые должны исполняться к определенной дате, и мы идем в графике. Но пандемия, конечно, внесла свои коррективы в реализацию конкретных мероприятий ⁵⁾
Мнение представителей науки и образования	
Е.В. Шмелева, руководитель образовательного фонда «Талант и успех», председатель Совета федеральной территории «Сириус»	Мы полагаем, что систему образования можно считать успешной только когда она обеспечивает крепкую базу знаний по предметам и одновременно позволяет эффективно выявлять и развивать таланты каждого ребенка. Построение таких образовательных систем не вопрос отдельной школы или вуза – это цель совместных и согласованных действий всех участников социально-экономических отношений в регионе ⁶⁾

М.А. Искандиров, доктор экономических наук, профессор, академик РАО, президент Финансового университета при Правительстве РФ	Нелишне поставить вопрос о том, что подготовка компетентных специалистов должна сочетаться с просветительской функцией высшего образования с тем, чтобы из вузов выходили всесторонне образованные и социально активные граждане, способные к самостоятельному гражданскому мышлению ⁷⁾
О.А. Халтурина, кандидат экономических наук, доцент Новосибирского государственного университета экономики и управления «НИНХ»	В национальном проекте «Образование» мало внимания уделено системе среднего профессионального образования, отсутствуют показатели, ее характеризующие. Также не предусмотрены конкретные мероприятия, методы способные связать между собой все уровни образования, обуславливающие необходимость получения именно непрерывного образования [Халтурина, 2021]
Я.Ю. Волкова, кандидат технических наук, доцент Тульского института управления и бизнеса им. Н.Д. Демидова	Использование возможностей нацпроекта позволит внести существенные изменения в системе не только регионального, но и российского образования, чтобы Россия вошла в число 10 ведущих стран мира по качеству общего образования [Волкова, 2021]
С.А. Дианов, доктор исторических наук, профессор Пермского национального исследовательского политехнического университета	Для сферы профессионального образования в регионах РФ сохраняются риски, обозначенные летом 2019 года директором Центра экономики непрерывного образования РАНХиГС Т.Л. Клячко: формализм и рост отчетности вместо решения реальных проблем развития региональных систем образования. Принимая во внимание близость сроков завершения национального проекта «Образование», считаем важным вынесение данной проблемы на обсуждение участников научно-образовательных конференций и форумов [Дианов, Дианова, 2023]
Мнение журналистского сообщества	
Ю. Ильина, журналист, обозреватель газеты «Аргументы и факты»	Благодаря нацпроекту «Образование» ремонтируются и оснащаются школьные спортзалы. На их базе создаются спортивные клубы. Особенно актуальна проблема в школах небольших населенных пунктов ⁸⁾
Е. Федоров, журналист, обозреватель издания «Военное обозрение»	Национальный проект «Образование» во многом должен перевести школьную и вузовскую системы образования на новые рельсы, хотя говорить о каких-то революционных преобразованиях нельзя. Скорее, о комплексе мер по нивелированию недостатков. Тревогу вызывает также дифференциация образования на элитные и «обычные» школы. Хотя такая практика была и в Советском Союзе со школами при различных вузах и даже НИИ. Все-таки очень хочется, чтобы уровень преподавания был одинаково высок по всем школам страны ⁹⁾
¹⁾ В Госдуме указали на недостатки нацпроекта «Образование» и новые вызовы. URL: https://regnum.ru/pews/3748788 (дата обращения 12.11.2023). ²⁾ Михаил Романов: «Результаты реализации национального проекта «Образование» выразятся в качестве кадров, которые будут строить Россию будущего». URL: http://komitetcontrol.km.duma.gov.ru/Novosti/item/28488264 (дата обращения 12.11.2023). ³⁾ Никонов: Нацпроект «Образование» качественно повысит уровень российской образовательной системы. URL: https://er.ru/activity/news/nikonov-nacproekt-obrazovanie-kachestvenno-povysit-uroven-rossijskoj-obrazovatelnoj-sistemy_184620 (дата обращения 12.11.2023). ⁴⁾ Счетная палата указала на недоработки в нацпроекте «Образование». URL: https://tass.ru/nacionalnye-proekty/7506125 (дата обращения 12.11.2023). ⁵⁾ Дилимбетов О. Система неидеальна, но существует ли идеальная? URL: https://www.kommersant.ru/doc/4501139 (дата обращения 12.11.2023). ⁶⁾ Нацпроект «Образование»: мнение экспертов. URL: https://sochisirius.ru/news/2434 ⁷⁾ Как национальные проекты повлияют на динамику российской экономики. URL: https://rg.ru/2019/05/14/kak-nacionalnye-proekty-povliiaut-na-dinamiku-rossijskoj-ekonomiki.html ⁸⁾ Развивать таланты. Какие возможности дает детям нацпроект «Образование»? URL: https://aif.ru/natsionalnye_proekti_rossii/education/razvivat_talanty_kakie_vozmozhnosti_dayot_detyam_nacproekt_obrazovanie ⁹⁾ Национальный проект «Образование». Позитивная аналитика. URL: https://topwar.ru/162919-nacionalnyj-proekt-obrazovanie-more-pozitiva.html	

Для решения обозначенных проблем и минимизации рисков, на наш взгляд и с учетом позиций различных экспертов, целесообразно рекомендовать следующее.

1. Возможность внесения проблематики дошкольного образования в формате федерального проекта

Следует отметить, что с 2018 по 2023 год в рамках национального проекта «Демография» в России построено более 1,6 тыс. детских садов. Однако остается проблема материального положения работников этого уровня образования.

2. Усиление контроля за бюджетными расходами на нацпроект

В частности, в ряде случаев имеют место быть трудности при выполнении субъектами Российской Федерации взятых на себя обязательств по реализации национального проекта в связи с необходимостью увеличения расходов консолидированных бюджетов субъектов на создание и содержание инфраструктуры сферы образования (это, в частности, касается завышения плановых расходов региональных бюджетов на строительство объектов общего образования, а также на содержание вновь созданных в рамках нацпроекта объектов инфраструктуры).

12.4. Резюме

Проблемы развития системы образования не теряют своей остроты на протяжении довольно длительного времени. Так, по мнению россиян, национальный проект «Образование» входит в ТОП-3 нацпроектов, реализации которых государство должно уделить особое внимание.

Реализация нацпроекта напрямую связана с практическим решением назревших вопросов образовательной отрасли. С начала его реализации был достигнут ряд позитивных изменений:

- охват детей в возрасте 5–18 лет услугами дополнительного образования увеличился на 8 п.п. за период 2019–2022 гг.: с 75 до 83%;
- численность граждан, занимающихся добровольческой (волонтерской) деятельностью, увеличилась на 2,6 млн всего за два года (2021–2022 гг.): с 12,5 до 15,1 млн чел.;
- позиция России в рейтинге PISA по читательской грамотности за период 2018–2021 гг. переместилась с 26 на 21 место в мире;
- позиция России в рейтинге PISA по математической грамотности за период 2018–2021 гг. переместилась с 27 на 24 место в мире.

За время реализации нацпроекта в действие были введены 498 тыс. мест в общеобразовательных школах (целевой показатель нацпроекта на 2022 год – 455,8 тыс. мест). Созданы и функционируют детские технопарки «Кванториум», центры опережающей профессиональной подготовки, центры образования «Точка роста», в которых обучающиеся осваивают образовательные программы общего и дополнительного образования с использованием современного оборудования. Создана единая федеральная система научно-методического сопровождения педагогических работников и управленческих кадров, в рамках которой в субъектах Российской Федерации работают центры непрерывного повышения профессионального мастерства педагогов. Более 33% педагогических работников и управленческих кадров системы образования прошли курсы повышения квалификации (целевой показатель нацпроекта на 2022 год – 20%).

Однако, несмотря на перевыполнение ряда плановых показателей нацпроекта, нерешенными остались некоторые проблемы качества образования, в частности, позиция России в рейтинге PISA по естественно-научной грамотности за период 2018–2021 гг. переместилась с 30 на 34 место в мире; в 2022 году 17% участников исследования от России не преодолели порог второго уровня по естественно-научной грамотности.

Остаются непреодоленными барьеры инфраструктурной доступности образования, что, в частности, проявляется в сохранении обучения в школах во вторую смену на фоне роста контингента обучающихся. Особенно сильно разница в инфраструктурной доступности заметна в региональном разрезе. Подобные барьеры обусловлены материально-техническим обеспечением процесса обучения, о чем свидетельствует доля школ (35%), требующих капитального ремонта, а также наличием образовательных организаций, здания которых не оборудованы водопроводом, водоотведением, центральным отоплением.

Нужно отметить, что реализация нацпроекта «Образование» происходит под влиянием комплекса новых вызовов, таких как:

- приостановка сотрудничества Российской Федерации с международными проектами PISA, TIMSS, Euroskills и International Skills на фоне санкционной политики западных стран;
- унифицирование нацпроекта «Образование», связанное с появлением нового национального проекта «Наука и университеты», в результате чего часть федеральных проектов «ушла» в новый нацпроект, часть была переведена на самообеспечение. Кроме того, в ходе перераспределения

финансовых средств сокращено финансирование федерального проекта «Успех каждого ребенка», реализующего задачу по расширению доступности дополнительного образования для талантливых детей.

Исходя из полученных выводов, полагаем, что для решения задач нацпроекта необходим тщательный анализ всех компонентов этой инициативы на предмет однозначности их трактовок, обоснованности и соответствия современным требованиям. Желательно и далее прилагать усилия для калибровки механизма государственного управления развитием сферы образования.

13. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «НАУКА И УНИВЕРСИТЕТЫ»

13.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

При усилении внешних вызовов актуализируется задача по обеспечению технологического суверенитета, формированию условий для роста конкурентоспособности российских производств²⁶⁷. Преодоление технологической зависимости от других стран связано с развитием наукоемких производств, с вовлеченностью бизнеса и госкомпаний в финансирование научных проектов²⁶⁸, с повышением эффективности использования научно-технологического потенциала как на федеральном, так и на региональном уровне.

Обозначенное приводит к необходимости развития интеграционных процессов в науке, высшем образовании и индустрии, консолидации ресурсов заинтересованных сторон²⁶⁹. Достижение цели технологического суверенитета потребует развития системы образования и пересмотра подхода к профессиональной ориентации. Эти аспекты поднимаются в национальном проекте «Наука и университеты», а вопросы по преодолению нехватки специалистов за счет повышения выработки и участия в системе стартапов – в рамках нацпроекта «Производительность труда»²⁷⁰.

Технологический суверенитет страны зависит от развития высокотехнологичных сфер деятельности, воспроизводства кадров для них.

²⁶⁷ Окно возможностей: как Россия будет достигать технологического суверенитета. URL: <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/news/okno-vozmozhnostey-kak-rossiya-budet-dostigat-tekhnologicheskogo-suvereniteta?ysclid=lp7123t7sy580734716> (дата обращения 10.11.2023).

²⁶⁸ Там же.

²⁶⁹ Цели национального проекта «Наука и университеты». URL: https://minobrnauki.gov.ru/nac_project (дата обращения 13.11.2023).

²⁷⁰ Эксперты назвали строителей технологического суверенитета. URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2023/06/20/981308-eksperti-nazvali-stroitelei-tehnologicheskogo-suvereniteta?ysclid=lp6zirpk2d937814746> (дата обращения 20.11.2023).

Реализация человеческого капитала сопровождается повышением производительности труда [Lucas, 1988], созданием используемых в производстве знаний [Romer, 1990], внедрением и распространением технологий [Nelson, Phelps, 1966]. Человеческий капитал влияет на инвестиционные решения фирм и накопление физического капитала [Acemoglu, 1996].

Наряду с положительным влиянием человеческого капитала на экономический рост возникают и отрицательные последствия. По оценкам исследователей [например, Калабихина, Казбекова, 2022], отрицательный вклад демографического фактора в динамику ВВП в среднем за период 2009–2017 гг. составил -2,0 п.п. при средней динамике душевого ВВП +0,5% (положительный демографический дивиденд наблюдался в 1999–2008 гг. [Вклад человеческого капитала..., 2023]). В 2020–2021 гг. вклад человеческого капитала в экономический рост был отрицательным, в т.ч. в связи с последствиями коронакризиса на здоровье населения. Негативным фактором становится миграция молодых высококвалифицированных специалистов в другие страны: совокупно Россия за 2022 год потеряла 450–800 тыс. граждан [Степанова, 2023]. По некоторым оценкам [Масленников и др., 2018] экономические потери от миграции кадров могут достигать 27 трлн руб. Негативно на экономическом росте сказывается усложнение доступа к новым технологиям вследствие санкций и оттока прямых иностранных инвестиций [Voskoboynikov, 2023]. Намечился устойчивый негативный тренд на сокращение численности населения, упрощение экономической структуры и снижение глубины разделения труда, что усилило зависимость от высокотехнологичного импорта [Степанова, 2023].

Несмотря на эти отрицательные аспекты, к 2030 году в России прогнозируется рост численности молодых ученых на 70% и магистрантов – на 60%²⁷¹. Достижение ориентиров возможно благодаря реализации национальных проектов, в т.ч. НП «Наука и университеты», связанного с повышением привлекательности российской науки и образования для исследователей, отечественных и зарубежных ученых, развитием инфраструктуры секторов, повышением квалификации управленцев в науке и высшем образовании.

Национальный проект «Наука и университеты» появился в 2018 году в результате редактирования национального проекта «Образование». Вопросы развития высшего образования до 2018 года регулировались нормами, закрепленными в федеральных проектах «Молодежь России» и

²⁷¹ Навигатор образования. В России к 2030 году прогнозируется рост числа молодых ученых. URL: <https://scientificrussia.ru/articles/v-rossii-k-2030-godu-prognoziruet-sa-rost-cisla-molodyh-uchenyh>

«Экспорт образования», входящих в нацпроект «Образование». С 2018 года эти вопросы были перенесены в нацпроект «Наука и университеты»; в рамках нацпроекта «Образование» остались вопросы, касающиеся общего и среднего профессионального образования. Однако это не означало, что федеральные проекты «Молодежь России» и «Экспорт образования» были автоматически перенесены в новый документ. Скорее их задачи стали основой для пяти федеральных проектов, из которых состоит национальный проект «Наука и университеты».

Появление нацпроекта «Наука и университеты», унификация нацпроекта «Образование» в части вопросов высшего образования повлекли за собой эволюцию принципов и подходов к регулированию соответствующей отрасли (*табл. Д.1 приложения Д*). До 2018 года политика в отношении высшего образования во многом зависела от Болонского процесса. Среди основных задач называлось обеспечение места России по присутствию вузов в ТОП-500 глобальных университетских рейтингов (THE, ARWU, QS), а также сопутствующее развитие академической мобильности и экспорта образования.

Все задачи политики формировались под эту цель:

- финансовая поддержка вузов-лидеров в университетском секторе путем формирования сети федеральных университетов и национальных исследовательских университетов (которые, по мысли проектировщиков, должны были войти в ТОП глобальных университетских рейтингов);
- цифровизация высшего образования: освоение студентами бесплатных онлайн-курсов, размещение на сайтах университетов электронных портфолио, создание «сайтов-двойников» на иностранном языке и т.д.;
- оснащение вузов высококвалифицированными кадрами: ротация кадров и «омоложение» НПР, постоянное повышение квалификации НПР (по типу того, как это происходило в отношении учителей общеобразовательных школ) и т.д.;
- увеличение доступности высшего образования для населения (особенно иностранных граждан);
- совершенствование научно-исследовательской работы в вузах: увеличение числа защит кандидатских диссертаций после выпуска из аспирантуры, участие НПР в научных проектах и грантах;
- усиление взаимосвязи высшего образования и реального сектора экономики путем развития форм государственно-общественного управления, совершенствования программного обеспечения высшего образования и т.д.;

– усиление ответственности вузов за гарантированное трудоустройство выпускников (стратегия трудоустройства оговаривалась в программах развития);

– развитие материально-финансовой базы университетов путем проектирования системы университетских городков для проживания иностранных студентов и преподавателей.

В национальном проекте «Образование» установлен принцип элитарности образования. Все вузы официально поделены на «обычные» и вузы-лидеры, причем последние составляли весьма небольшой сегмент высшего образования. В стране была создана узкая сеть из 39 вузов-лидеров: 10 федеральных университетов и 29 национальных исследовательских университетов, что составляло 6% от общего числа вузов. В отношении университетов существовала общая и специфическая зона ответственности.

К общим задачам «обычных» вузов и вузов-лидеров относятся задачи, связанные с созданием условий для государственно-общественного управления, с формированием программ развития и трудоустройства выпускников. К специфическим задачам вузов-лидеров относится достижение глобальной конкурентоспособности в мировых университетских рейтингах. Взамен вузы-лидеры получали дополнительную финансовую помощь, в их пользу перераспределялось государственное задание на прием абитуриентов, а также гранты на поддержку НПР.

Как показала практика, использование элитарного принципа в высшем образовании оказалось недостаточно эффективным. В 2021 году в ТОП-200 рейтинга QS, THE и ARWU из вузов-лидеров вошел только МГУ им. М.В. Ломоносова (75, 174 и 97 место соответственно). Небольшая часть вузов-лидеров (МФТИ, СПбГУ, МИФИ, НИУ ВШЭ) занимает не самые высокие строчки рейтингов, значительная же часть вообще в них не представлена²⁷².

Политика в отношении высшего образования до 2018 года может быть охарактеризована с позиций недооценки существующих проблем и акцентирования внимания на цифровизации образования. Появившийся в 2018 году нацпроект «Наука и университеты» в целом наследовал предыдущую парадигму развития высшего образования. Однако акценты в нем весьма сильно сместились. В частности, не ставилась задача по достижению глобальной конкурентоспособности, а задача по участию вузов-лидеров в глобальных университетских рейтингах была заменена на включение в Московский международный рейтинг «Три миссии университета».

²⁷² Эбзеева Ю.Н., Смирнова Ю.Б. Позиции российских вузов в мировых рейтингах в 2022 году // Вестник РУДН. Сер.: Социология. 2022. № 4. С. 909–918.

Некоторые задачи пересмотрены в сторону отхода от принципа элитарности. Например, требование по увеличению доли НПР в молодом возрасте в нацпроекте «Образование» было обращено только к вузам-лидерам, в нацпроекте «Наука и университеты» – уже ко всем учреждениям высшего образования без исключения. В нацпроекте «Образование» за ведущими университетами закреплялась обязанность формировать конкурс на программы магистратуры в размере 3 чел. на место, в нацпроекте «Наука и университеты» подобное требование касается всех вузов.

Были конкретизированы задачи в области подготовки научных кадров и трудоустройства выпускников. В нацпроекте «Образование» должны были защищать диссертации в течение года после выпуска 40% обучающихся аспирантуры, а в нацпроекте «Наука и университеты» – 88%. Требование национального проекта «Образование» в отношении выпускников сводилось исключительно к трудоустройству «целевиков» (не менее 10%), в нацпроекте «Наука и университеты» трудоустройство касается выпускников, обучающихся по всем формам обучения.

Нацпроект «Наука и университеты» оказался хорошо адаптирован под «постболонскую» модель образования (выход России из Болонского процесса): он обходит вопросы академической мобильности (которые были актуальны в рамках Болонской системы) и выводит их в плоскость виртуальной академической мобильности. Несмотря на это, в новом нацпроекте еще сильнее усугубляется недооценка реальных проблем НПР: все задачи в сфере кадрового обеспечения вузов ограничиваются «омоложением кадров», игнорируются вопросы повышения квалификации педагогов и проведения грантовых конкурсов.

Следует отметить, что нацпроект «Наука и университеты» рассматривался как стратегическая Инициатива и как инструмент достижения цели «Возможности для самореализации и развития талантов», обозначенной Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (рис. 13.1).

Четыре главные Инициативы национального проекта, которые выражены в четырех федеральных проектах, входящих в национальный проект, направлены на развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии, развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров, развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям, развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок.

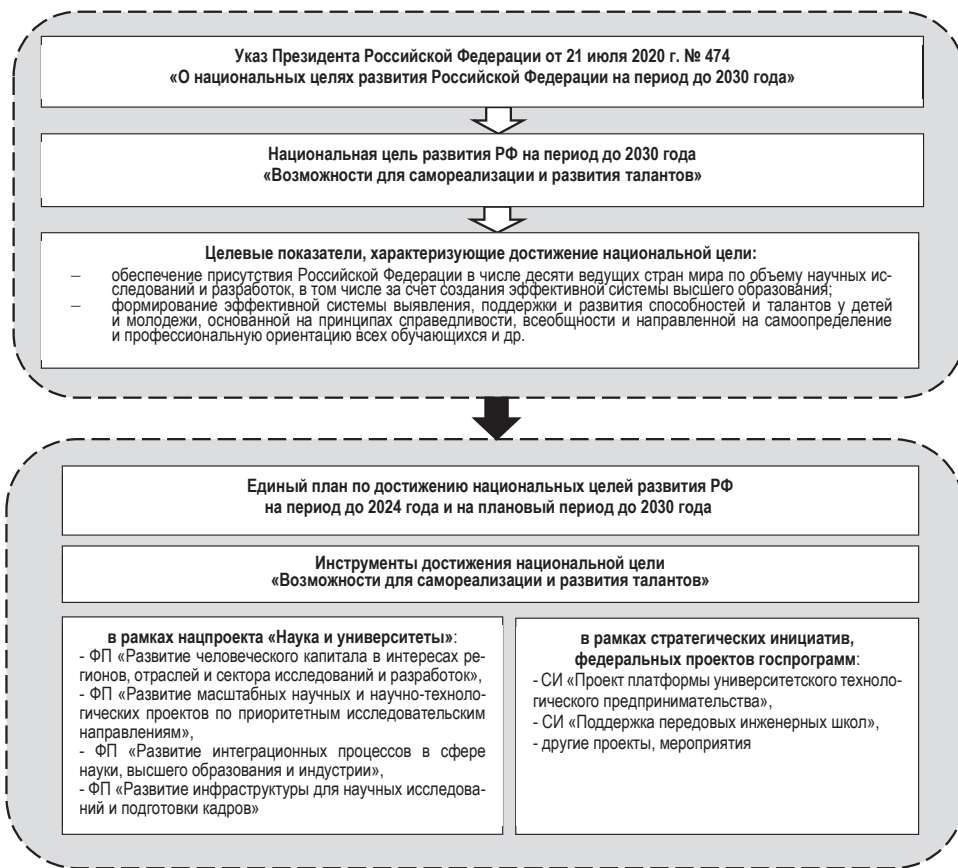


Рис. 13.1. Место нацпроекта «Наука и университеты» в достижении национальной цели развития РФ до 2030 года «Возможности для самореализации и развития талантов»

Примечание: ФП – федеральный проект; СИ – стратегическая инициатива.

Источник: составлено авторами.

Реализация нацпроекта может оказать косвенное позитивное влияние и на достижение других национальных целей, таких как «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», «Цифровая трансформация» и др. Это приводит к необходимости более углубленных исследований в отношении факторов, влияющих на человеческий капитал, а также рисков реализации нацпроекта.

13.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

Ключевые показатели реализации национального проекта за 2019–2022 гг. представлены ниже (табл. 13.1).

В целом по большинству показателей наблюдается полное выполнение, а в некоторых случаях перевыполнение плана (за исключением доли исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей; доли профессорско-преподавательского состава в возрасте до 39 лет в общей численности профессорско-преподавательского состава).

В качестве положительных трендов можно отметить в первую очередь те, которые связаны с обучением по образовательным программам, дающим возможность получения дополнительной квалификации:

- увеличилась на +1905% (с 4,0 до 80,2 тыс. чел.) численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования с правом получения на бесплатной основе дополнительной квалификации;

- увеличился темп прироста технической вооруженности сектора исследований и разработок с 10,32% (в абсолютном выражении в 2021 году фактическое значение составило 1187,9 тыс. руб., плановое – 1076,8 тыс. руб.) до 21,75% (в 2022 году фактическое значение составило 1361,4, плановое – 1118,2 тыс. руб.);

- количество субъектов Российской Федерации, на территориях которых образовательные организации высшего образования входят в Московский международный рейтинг «Три миссии университета», увеличилось на 18,75% (с 32 до 38 ед.); в 2022 году количество таких субъектов возросло на 15,38% (с 39 до 45 ед.);

- увеличился темп прироста количества отечественных технологий, используемых организациями реального сектора экономики: с 6,25 до 9,2%.

Наряду с положительными тенденциями следует отметить и отрицательные, заключающиеся в следующем:

- сократилась по сравнению с плановой доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей (на 1,4 п.п., или с 45,5 до 44,1%);

- сократилась по сравнению с плановой доля профессорско-преподавательского состава в возрасте до 39 лет в общей численности профессорско-преподавательского состава (на 1,3 п.п., или с 31,5 до 30,2%).

Таблица 13.1. Ключевые показатели реализации национального проекта «Наука и университеты» в 2019–2022 гг.

Показатель	Базовый значение	2019 год		2020 год		2021 год		2022 год	
		год	план	факт	%: +/- п.п.	план	факт	план	%: +/- п.п.
Доступность бесплатного высшего образования (не менее 50 % выпускников школ, завершивших обучение по программам среднего общего образования, обеспечены бюджетными местами для очного обучения в образовательных организациях высшего образования) с учетом приоритетного направления бюджетных мест в регионы (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга), тыс. чел.	327,4	2020	-	-	-	327,4	358,8	363,5	0,0
Численность лиц, прошедших обучение по дополнительным профессиональным программам в образовательных организациях высшего образования, в т. ч. посредством онлайн-курсов, млн чел.	2,02	2019	-	-	-	2,2	2,3	2,5	+8,0
Место Российской Федерации по объему научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок в секторе высшего образования	18	2018	-	17	-	17	17	17	0,0
Количество субъектов Российской Федерации, на территориях которых образовательные организации высшего образования входят в Московский международный рейтинг «Три миссии университета», ед.	32	2020	-	-	-	32	38	39	+15,38
Численность студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования с правом получения на бесплатной основе дополнительной квалификации, тыс. чел.	0,0	2020	-	-	-	-	-	4,0	+1905
Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей, %	44,2	2019	-	44,2	-	44,3	43,9	45,5	-1,4
Техническая вооруженность сектора исследований и разработок (балансовая стоимость машин и оборудования в расчете на одного исследователя), тыс. руб.	1046,5	2019	-	1046,5	-	1080,2	1187,9	1118,2	+21,75
Доля профессорско-преподавательского состава в возрасте до 39 лет в общей численности профессорско-преподавательского состава, %	27,5	2019	-	-	-	28,6	29,7	31,5	-1,3
Количество отечественных технологий, используемых организациями реального сектора экономики, ед.	165813,0	2020	-	-	-	165813,0	176179	169609	+9,2
Отношение внебюджетных средств и бюджетных ассигнований в составе внутренних затрат на исследования и разработки, ед.	0,55	2019	-	-	-	0,53	0,55	0,56	-0,01
Место Российской Федерации по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования, место	10	2020	-	-	-	10	9	9	0,0

Источник: официальный сайт ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/?ysolid=ino55tkg4w403301680> (дата обращения 13.10.2023).

В связи с тем что в перечне ключевых показателей национального проекта «Наука и университеты» фигурируют индикаторы, связанные с международными сопоставлениями, затронем ряд аспектов этого вопроса.

В общемировом числе глобальных исследовательских фронтиров наилучшие позиции выявлены у США и Китая (62,4 и 48,8% соответственно); высокие позиции занимают Великобритания и Германия; вклад России достигает лишь 5% (рис. 13.2).

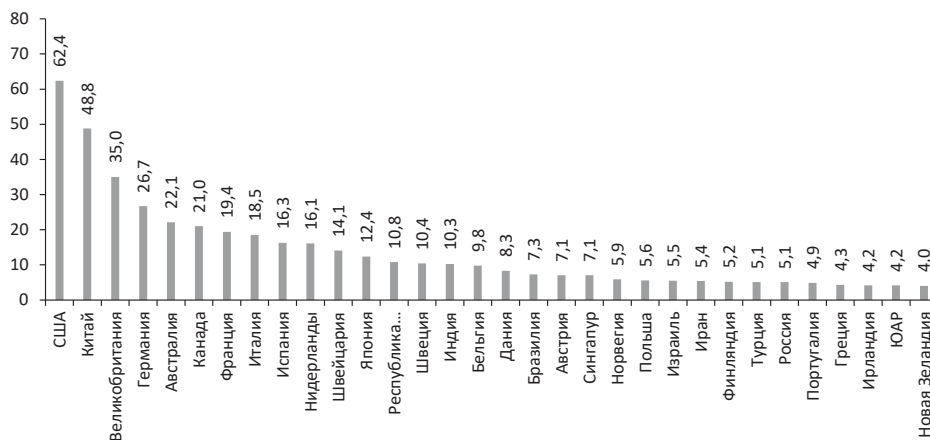


Рис. 13.2. Удельный вес страны в общемировом числе глобальных исследовательских фронтиров, %

Источник: Власова В.В., Гохберг Л.М., Дитковский К.А. [и др.]. Индикаторы науки – 2023: стат. сб. / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва: НИУ ВШЭ, 2023. С. 396.

Высокие позиции четырех обозначенных стран (США, Китай, Великобритания, Германия) наблюдаются, когда речь идет об их удельном весе в общемировом числе публикаций, индексируемых в Scopus/WoS. Вклад России в общемировое число публикаций, индексируемых в международных системах цитирования, достигает 3–3,5% (в зависимости от системы цитирования); Китай обеспечивает практически четверть публикаций в международной системе цитирования Scopus (аналогичные позиции у данной страны и в случае цитирования в WoS; рис. 13.3).

Наибольшее количество исследователей (в эквиваленте полной занятости) в 2020 году фиксировалось в Германии, Франции, Канаде, Великобритании (табл. 13.2). Как было показано выше, Великобритания и Германия вносят существенный вклад (35 и 27%) и в развитие глобальных исследовательских фронтиров.

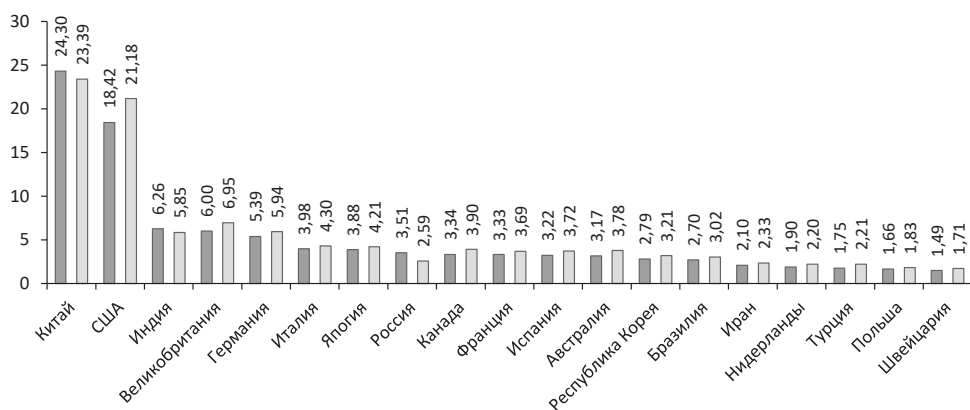


Рис. 13.3. Удельный вес стран в общемировом числе публикаций, индексируемых в Scopus/WoS, %

Источник: Власова В.В., Гохберг Л.М., Дитковский К.А. [и др.]. Индикаторы науки – 2023: стат. сб. Москва: НИУ ВШЭ, 2023. С. 392–393.

Таблица 13.2. Количество исследователей (в эквиваленте полной занятости), на 1 млн чел.

Страна	2010 год	2015 год	2020 год	2020/2010 гг.
Нидерланды	3219,0	4928,9	5911,7	+83,65
Германия	4058,0	4738,8	5393,1	+32,90
Франция	3873,0	4336,0	4926,2	+27,19
Канада	4646,3	4523,3	-	-2,65
Великобритания	4043,3	4319,5	-	+6,83
США	3883,2	4269,9	-	+9,96
Польша	1683,1	2171,6	3288,2	+95,37
Испания	2869,2	2623,4	3109,2	+8,36
Российская Федерация	3081,1	3098,1	2721,7	-11,66
Италия	1743,3	2077,9	2671,8	+53,26
Турция	889,6	1211,8	1775,3	+99,56

Примечание. Ранжировано по убыванию значения показателя за 2020 год, при отсутствии данных за 2020 год. Источник: Количество исследователей (в эквиваленте полной занятости), на 1000000 чел. URL: <https://w3.unesco.org/SDG/ru/Indicator?id=124> (дата обращения 09.10.2023).

Стоит обратить внимание на темпы, с которыми растет численность исследователей в Нидерландах и Польше, а также в Германии и Франции. Отметим, что эти страны могут выступать в качестве конкурентов, учитывая их ресурсную обеспеченность. В России же наблюдается отрицательная динамика показателя.

Эти и другие аспекты повышают значимость подготовки научно-технических кадров и совершенствования образовательных процессов для осуществления обмена технологиями и укрепления взаимодействия

с реальным сектором. Одним из инструментов для решения этой задачи становится развитие национальных образовательных центров мирового уровня (табл. 13.3).

Соотнесение задач НОЦ мирового уровня и нацпроекта «Наука и университеты» позволило установить, что в большинстве случаев не принимается во внимание ряд целей, например по кадровому обеспечению и взаимодействию по линии «наука – бизнес».

Таблица 13.3. **Сопоставление задач НОЦ мирового уровня с целями национального проекта «Наука и университеты»**

Задача	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Кадровое обеспечение													
Совершенствование системы подготовки профессиональных кадров	+	+	-	+	+	-	-	+	-	+	-	+	+
Опережающая подготовка, профессиональный рост и привлечение российских и зарубежных молодых исследователей, разработчиков, технологических предпринимателей	-	+	+	+	+	-	+	+	+	+	+	+	+
Взаимодействие науки и бизнеса													
Кооперация с ведущими российскими и зарубежными научно-исследовательскими и производственными центрами, вузами	-	+	-	+	-	-	-	+	+	-	-	-	+
Развитие сетевых форм организации научной, научно-технической, инновационной деятельности	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+	-	+	+
Развитие стартапов	-	+	+	+	-	-	-	+	+	+	+	+	-
Социально-экономическое развитие территории													
Содействие пространственному комплексному устойчивому развитию региона	+	-	-	+	-	+	-	-	+	+	+	+	+
Разработка стратегии опережающего развития и перехода экономики региона к новому технологическому укладу	-	+	+	-	-	-	-	+	-	+	+	+	+
Инновации и технологии													
Повышение конкурентоспособности продукции России и региона	+	-	+	-	+	-	+	-	-	+	+	-	+
Содействие ускоренной цифровой трансформации региона	+	-	-	-	+	+	-	+	+	+	+	-	+
Ускорение коммерциализации инноваций	+	-	+	+	+	+	-	+	-	-	+	+	+
Условные обозначения: 1 – «Инновационные решения в АПК»; 2 – «Кузбасс»; 3 – «Техноплатформа-2035»; 4 – «Рациональное недропользование»; 5 – Западно-Сибирский межрегиональный НОЦ мирового уровня; 6 – «Инженерия будущего»; 7 – «Передовые производственные технологии и материалы»; 8 – «Российская Арктика: новые материалы, технологии и методы исследования»; 9 – «ТулаТЕХ»; 10 – «Евразийский НОЦ мирового уровня»; 11 – «Север: территория устойчивого развития»; 12 – «Енисейская Сибирь»; 13 – «Байкал»; 14 – «МореАгроБиоТех»; 15 – Межрегиональный научно-образовательный центр Юга России Волгоградской области, Краснодарского края и Ростовской области. На официальном сайте НОЦ.РФ представлена информация 13 из 15 НОЦ мирового уровня. Источник: Научно-образовательные центры мирового уровня // НОЦ.РФ. URL: https://xn--m1acy.xn--p1ai/centers (дата обращения 09.10.2023).													

В целом же деятельность НОЦ мирового уровня может стать локомотивом экономического роста в регионах, в которых находятся данные центры, будет способствовать ускорению процессов коммерциализации результатов научных исследований, удовлетворению потребностей в высококвалифицированных кадрах. Актуальность решения данных задач возрастает в условиях сокращения в последнее десятилетие численности аспирантов и выпускников аспирантуры с защитой диссертации. Значимым является вопрос преемственности кадров, необходим также анализ распределения численности исследователей в зависимости от возраста (рис. 13.4).

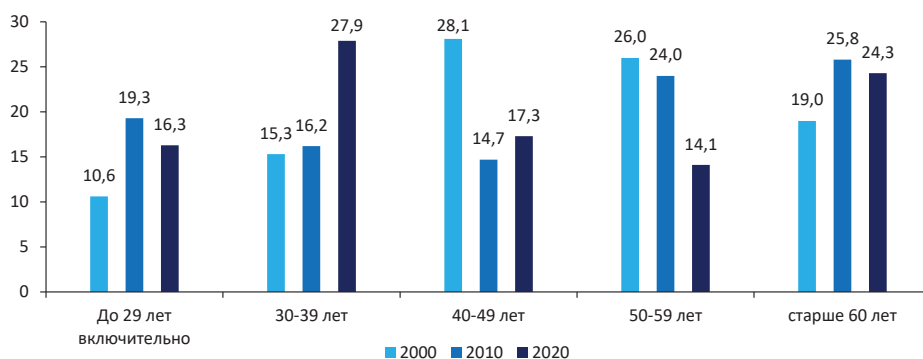


Рис. 13.4. Численность исследователей по возрасту в России

Результаты данного анализа свидетельствуют о сокращении среднего возраста отечественного ученого с 48 до 46 лет. Более углубленный анализ позволяет сделать вывод о большей представленности молодых ученых в возрасте 30–39 лет (за период 2010–2020 гг.). Численность остальных групп сократилась: до 29 лет (включительно) – на 20,5%; 40–49 лет – на 11%; 50–59 лет – на 45%; 60–69 лет – на 15%; 70 лет и старше – на 5,5%. В рамках реализации нацпроекта «Наука и университеты» поставлена цель, в соответствии с которой половина ученых в России к 2024 году должна быть не старше 39 лет²⁷³. В 2020 году численность этой возрастной группы достигла 44,3%. Подобная тенденция говорит о высокой вероятности достижения запланированного уровня показателя, что подтверждается позицией научного сообщества [Петров, Куракова, 2019]. Привлечение молодых исследователей в науку будет способствовать развитию инновационной деятельности.

²⁷³ Будущее науки: как в России возвращают молодых ученых. URL: https://www.gazeta.ru/science/2019/08/23_a_12593149.shtml

Вместе с тем наблюдается изменение структуры научного сообщества в сторону сокращения числа исследователей технических, медицинских наук, которые в наибольшей степени по сравнению с остальными обеспечивают реализацию технологического прорыва (табл. 13.4).

Таблица 13.4. **Исследователи по областям науки, чел.**

Область науки	2010 год			2020 год			2021 год		
	исследо- ватели	из них		исследо- ватели	из них		исследо- ватели	из них	
		доктора наук	кандидаты наук		доктора наук	кандидаты наук		доктора наук	кандидаты наук
Всего	368915	26789	78325	346497	24473	74649	340142	24074	73463
Естественные	89375	12251	33664	80966	10757	30959	84364	10475	30499
Технические	224641	4620	21260	208994	3974	18760	199585	3825	17852
Медицинские	16516	4045	7475	14584	3339	5834	13923	3159	5520
Сельско- хозяйственные	12734	1542	5004	9551	1197	3936	9669	1195	3914
Общественные	14347	2057	5861	20076	2959	9568	19728	2989	9537
Гуманитарные	11302	2274	5061	12326	2247	5592	12873	2431	6141

Источник: Власова В.В., Гохберг Л.М., Дитковский К.А. [и др.]. Индикаторы науки – 2023: стат. сб. / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». Москва: НИУ ВШЭ, 2023. С. 55.

Судя по официальным статистическим данным, за период 2010–2021 гг. произошло сокращение численности кандидатов технических наук (на 16%: с 21 260 до 17 852 чел.) и докторов технических наук (на 17,2%: с 4620 до 3825 чел.). Снизилась также численность кандидатов медицинских наук (на 26,15%: с 7475 до 5520 чел.) и докторов медицинских наук (на 21,9%: с 4045 до 3159 чел.).

Негативные тренды в научной сфере дополняются проблемами в сфере высшего образования. В национальном проекте «Наука и университеты» делается акцент на присутствии регионов в Московском международном рейтинге «Три миссии университета». Эта задача пришла на смену присутствию в глобальных университетских рейтингах, как это было в нацпроекте «Образование». Московский международный рейтинг вузов (далее – ММРВ) – принципиально новый академический рейтинг, в рамках которого оцениваются образование, наука и взаимодействие с обществом. Для составления рейтинга используются только объективные критерии, одобренные международными экспертами, информация по которым централизованно собирается с использованием открытых данных официальных сайтов университетов и национальных органов власти, а также с опорой на иные доступные источники. Рейтинг рассчитывается по трем блокам показателей:

1) образование: количество побед обучающихся в вузе на международных студенческих олимпиадах; доля иностранных студентов в общем количестве студентов; отношение бюджета вуза к количеству студентов; отношение количества НПР к количеству студентов;

2) наука: количество у НПР и выпускников университета престижных научных премий (из списка IREG); средняя нормализованная цитируемость на глобальном и национальном уровне; отношение дохода от исследований к числу НПР;

3) университет и общество: количество массовых открытых онлайн-курсов вуза; доля вуза в общем объеме публикаций по стране; общее количество страниц веб-сайта университета, индексируемых ведущими поисковыми системами; количество просмотров страницы вуза на интернет-ресурсе «Википедия»; количество выпускников вуза, которым посвящена отдельная страница в «Википедии»; размер интернет-аудитории сайта вуза; транспарентность (информационная открытость) вуза.

ММРВ был разработан Ассоциацией составителей рейтингов России при участии международной ассоциации IREG Observatory on Academic Ranking and Excellence. Методология рейтинга прошла масштабное общественное обсуждение, в котором приняли участие свыше 100 университетов²⁷⁴.

Рейтингование университетов производится с 2017 года. Первые строчки рейтинга на протяжении 2017–2023 гг. ни разу не занимали отечественные университеты (первое место у Гарвардского университета). Наивысший рейтинг среди российских вузов имеет МГУ им. М.В. Ломоносова: в 2019 году – 22 место, в 2021 году – 19 место, в 2023 году – 17 место. За 2019–2023 гг. расширились как присутствие российских вузов в ММРВ (с 17 до 154 организаций), так и их география (с 27 до 50 субъектов РФ). По территориальному признаку большинство мест в рейтинге приходится на Москву и Санкт-Петербург (*табл. 13.5*).

В национальном проекте «Наука и университеты» поставлена задача по присутствию российских регионов в данном рейтинге. Как показывает анализ результатов ММРВ, это присутствие не только расширяется, но и идет опережающими темпами. В 2023 году планировалось расширить представительство до 40 регионов, а по факту присутствовало 50 регионов. К 2030 году в рейтинг должны входить 60 регионов, и нет оснований, что этот прогноз не будет реализован в полной мере.

²⁷⁴ Информационные материалы сайта «Московский международный рейтинг вузов «Три миссии университета»». URL: <https://mosiur.org>

Таблица 13.5. **Результаты участия регионов России в рейтинге «Три миссии университета»**

Показатель	2019 год	2021 год	2023 год	2023 год к 2019 году (+/-)
Число регионов присутствия (факт)	27	42	50	23
Число регионов присутствия (план)*	-	32	40	-
Число университетов, включенных в рейтинг	74	112	154	80
В том числе:				
Москва	27	32	40	13
Санкт-Петербург	8	11	14	6
Томская область	5	5	5	0
Республика Татарстан	4	5	6	2
Республика Алтай	0	3	4	4
Новосибирск	2	2	4	2
Московская область	2	3	3	1
другие регионы	26	51	78	52
* Плановые показатели представлены в федеральной программе «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии». За 2019 год в документе плановый показатель не приведен. Источник: Московский международный рейтинг вузов «Три миссии университета». URL: https://mosiur.org				

В 2013 году присутствие в рейтинге субъектов РФ ограничивалось 56% российских территорий. В ММРВ не попали вузы целого ряда регионов, в том числе Вологодской области, хотя в нем и присутствуют образовательные структуры ближайших соседей области по СЗФО (Калининградская, Архангельская области и Республика Карелия).

Нацпроект «Наука и университеты» рассматривает вузы как структуры, ответственные и за подготовку, и за трудоустройство молодых кадров. Одной из задач нацпроекта является трудоустройство выпускников вузов (до 85% в 2025 году). По данным мониторинга трудоустройства за 2019–2021 гг. удельный вес трудоустроенных выпускников с высшим образованием сократился на 12% (с 87 до 75%), что было, скорее всего, связано с уменьшением общей численности выпускников вузов. Однако в 2022 году он вновь достиг прежнего уровня и даже превысил целевой показатель нацпроекта (рис. 13.5).

Необходимо обратить внимание на специфику рассматриваемого показателя: по данным статистики, 28% специалистов с высшим образованием по окончании вуза трудоустраиваются не в соответствии с полученной специальностью. Это особенно распространено среди обучившихся на социального работника (56%), сельскохозяйственного работника (47%) и политолога (45%). Нацпроект не дает четкого ответа, как относиться к факту подобного трудоустройства, поскольку в нем учитываются все случаи трудоустройства (как по специальности, так и нет).

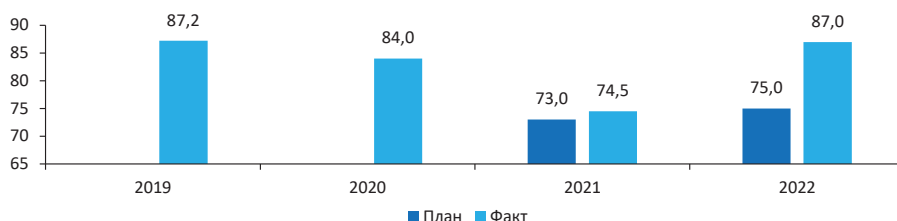


Рис. 13.5. **Удельный вес трудоустроенных выпускников вузов,**
% от общего выпуска в отчетном году

* Плановые показатели представлены в федеральной программе «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии». За 2019–2020 гг. в документе плановые показатели не приведены.
Источник: Росстат. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/trud_vps_2018-2020.xlsx

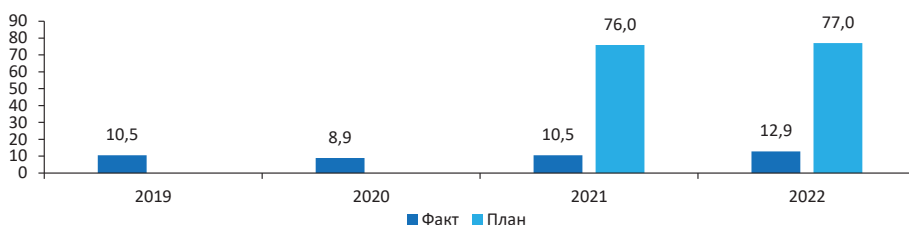


Рис. 13.6. **Выпуск из аспирантуры с защитой диссертаций в отчетном году,**
% от общего выпуска аспирантов

* Плановые показатели представлены в федеральной программе «Развитие инфраструктуры научных исследований и подготовки кадров». За 2019–2020 гг. в документе плановые показатели не приведены.
Источник: данные ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru>

В рамках нацпроекта «Наука и университеты» предполагается развитие системы подготовки научных кадров, увеличение числа защит кандидатских диссертаций до окончания срока обучения в аспирантуре (до 88% к 2030 году). Статистика свидетельствует, что за период 2019–2022 гг. выпуск из аспирантуры с защитой диссертации практически не изменился и стабильно находится на минимальном уровне (не выше 15%). Показатели деятельности университетов и научных организаций по этому направлению заметно отстает от целевых показателей, заданных нацпроектом (рис. 13.6).

Столь негативными результаты получились в рамках действия модели подготовки научных кадров в формате «образовательной аспирантуры», поэтому и показатели являются такими низкими. «Образовательная аспирантура» не предполагает выпуска аспирантов с защитой научной диссертации. По окончании срока обучения (3 года) аспиранту выдается диплом по специальности «педагог-исследователь», а получение ученой степени не имеет прямого отношения к учебному процессу.

В 2022 году в ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» были внесены изменения, согласно которым модель «образовательной аспирантуры» была заменена на модель «научной аспирантуры». После окончания обучения в «научной аспирантуре» аспирант обязан представить диссертацию к защите в диссертационный совет, иначе он не получит диплом об окончании обучения. Результативность этой модели может быть оценена лишь по итогам 2023/24 учебного года. Однако уже сейчас можно сказать, что достижение в 2023 году планового показателя нацпроекта (79%) будет крайне маловероятным.

В рамках нацпроекта к 2022 году был достигнут ряд других результатов, в частности:

- доля НПР в возрасте до 39 лет выросла до 39,2% (плановый показатель – 30%);
- для бесплатного обучения выпускников школ в вузах в рамках государственного задания было выделено 363,5 тыс. мест (плановый показатель – 363,5 тыс. мест);
- 80,2 тыс. студентов обучались по программам высшего образования с правом получения на бесплатной основе дополнительной квалификации (плановый показатель – 4 тыс. чел.);
- 2,5 млн чел. прошли обучение в вузах по программам дополнительного профессионального образования (плановый показатель – 2,5 млн чел.)²⁷⁵.

В части выполнения нацпроекта по большинству вопросов высшего образования наблюдается положительная динамика. Однако это не касается индикаторов, связанных с качеством подготовки в аспирантуре научных кадров.

Можно выделить следующие проблемы реализации нацпроекта в направлении развития высшего образования.

1. Показатели нацпроекта требуют детализации, в частности: присутствие регионов в ММРВ (требуется уточнить, на каком месте рейтинга должны быть вузы, иначе это присутствие не будет отражать качества образования); трудоустройство выпускников вузов (требуется уточнить, предполагается ли трудоустройство по специальности).

2. Постановка целевых ориентиров по выполнению отдельных задач далека от объективных реалий. Например, следует актуализировать значения показателя защиты научных диссертаций выпускниками аспирантуры. В настоящее время его достижение в тех рамках, которые поставлены в нацпроекте, маловероятно.

²⁷⁵ Итоги национального проекта «Наука и университеты» за 2022 год. URL: <https://xn--m1agf.xn--p1ai/events/nauka-i-universitety-itogi-natsionalnogo-proekta-v-2022-godu>

3. Финансовые проблемы НПР в нацпроекте игнорируются. Низкий уровень оплаты труда никак не связывается со старением научно-педагогических кадров и исследовательской результативностью. Этот подход перешел в документ из нацпроекта «Образование».

При анализе тенденций развития исследуемых сфер (преимущественно образовательной и научной) следует отметить, что имеются специфические риски (табл. 13.6).

Достижение запланированных значений показателей и решение отмеченных выше проблем становится возможным за счет финансового обеспечения (табл. 13.7). В целом наблюдается положительный тренд в части запланированного финансирования нацпроекта. Если говорить о соотношении между федеральными и внебюджетными источниками, то вклад первых за рассматриваемый период сократился, в то время как вторых, напротив, возрос.

Таблица 13.6. **Ключевые риски реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Наука и университеты»**

Сохранившиеся с 2019 года	Новые, с 2022–2023 гг.
Локальность создаваемых научно-образовательных и исследовательских центров создает точки роста, однако не способствует развитию других территорий вызывая тем самым рост дифференциации субъектов РФ в научно-технологическом развитии. Отсутствие мероприятий по развитию уже существующих направлений поддержки научно-производственной кооперации. Отсутствие заинтересованности предприятий реального сектора экономики в использовании результатов отечественных научных исследований и в участии в их разработке. Отсутствие программ и технических планов по загрузке и использованию нового оборудования, полученного в рамках реализации Нацпроекта. Низкий уровень востребованности элементов инфраструктуры. Отсутствие финансовой возможности проведения дальнейшей модернизации инфраструктурных элементов после реализации национального проекта. Увеличение количества ученых в области общественных и гуманитарных наук, не позволяющее достичь намеченного технологического прорыва. Недостаток научного задела для осуществления научно-исследовательской деятельности ввиду прилива молодых исследователей. Отток молодежи из регионов в крупные экономические центры и другие страны с возможностью получения более высоких доходов	Санкционное давление на Россию снижает возможности для участия в международных образовательных и научных проектах, возможности для совместного с международными партнерами участия в грантовых проектах. Возникшие в результате санкций проблемы с поставками могут отразиться на возможностях модернизации оборудования и приборной базы. Риски в налоговой сфере, нарастающий «санкционный уклон» налогового законодательства увеличивают риски занятия предпринимательской деятельностью в целом и снижают возможности для развития инновационного предпринимательства молодежи. Иные риски

Таблица 13.7. **Объем финансового обеспечения Нацпроекта на 2019–2024 гг., млрд руб.**

Тип источника финансовых средств	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2023 год	2024 год
Итого по Нацпроекту	45,9	56,2	117,5	167,7	200,8	197,3
В т.ч.: федеральный бюджет	36,2	40,2	80,2	124,6	153,3	138,1
бюджеты государственных внебюджетных фондов	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
внебюджетные источники	9,7	15,9	37,3	43,1	47,5	59,1
Источник: Паспорт национального проекта «Наука и университеты». URL: http://government.ru/info/35565 (дата обращения 11.10.2023).						

Характеризуя кассовое исполнение нацпроекта, отметим, что оно колебалось в пределах от 99,1% в 2019 году до 99,9% в 2022 году. Это превышало уровень кассового исполнения по всем нацпроектам, который изменялся с 91,4% в 2019 году до 97,8% в 2022 году.

Ниже приведена информация об исполнении федерального бюджета по нацпроекту «Наука и университеты» в разрезе федеральных проектов, входящих в его состав, в текущих и сопоставимых ценах (*табл. 13.8*).

По проектам, входящим в состав нацпроекта, исполнение бюджета варьируется в пределах 98–99% за рассматриваемый период. Наибольшее выполнение достигается по таким проектам, как «Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров» (99,79%), «Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии» (99,54%).

Если брать период 2019–2021 гг., то в рамках Паспорта национального проекта «Наука» на первые три года было предусмотрено только порядка 30% от всего объема финансирования; в то же время рост значений показателей был запланирован с 2019 года, что свидетельствует о возможном рассогласовании объемов запланированных ежегодных затрат и фактических результатов нацпроекта. При этом одним из рисков называлась невысокая доля затрат на реализацию нацпроекта, которая достигала лишь 0,2% от общего объема федерального бюджета²⁷⁶.

В свете изложенного подчеркнем, что перед Россией стоит сложная задача – занять лидирующие позиции в мире по научно-технологическому

²⁷⁶ О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов: Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс»; Паспорт национального проекта «Наука». URL: <http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVsuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf> (дата обращения 09.10.2023).

**Таблица 13.8. Исполнение федерального бюджета федеральных программ
нацпроекта «Наука и университеты»*, млн руб.**

Федеральный проект	Утверждено	Исполнено	Не испол- нено	Исполнение бюджета, %
2019 год				
N1 Развитие научной и научно-производственной кооперации	5724,84	5695,38	29,46	99,49
N2 Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации	20810,23	20514,60	295,63	98,58
N3 Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок	11407,02	11407,02	0,0	100,00
ИТОГО	37942,09	37617,00	325,09	-
2020 год				
В текущих ценах				
N1 Развитие научной и научно-производственной кооперации	13037,42	12924,02	113,40	99,13
N2 Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации	25922,3	25718,48	203,82	99,21
N3 Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок	1691,10	1691,10	0,00	100,00
ИТОГО	40650,82	40333,60	317,22	-
В ценах 2019 года				
N1 Развитие научной и научно-производственной кооперации	12427,24	12319,15	108,09	99,13
N2 Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации	24709,09	24514,81	194,28	99,21
N3 Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок	1611,95	1611,95	0,00	100,00
ИТОГО	38748,28	38445,91	302,37	-
2021 год				
В текущих ценах				
N1 Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии	22611,74	22507,23	104,51	99,54
N2 Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям	19171,02	18913,90	257,12	98,66
N3 Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров	33208,82	33138,33	70,49	99,79
N4 Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок	5618,05	5554,29	63,76	98,87
ИТОГО	80609,63	80113,75	495,88	-
В ценах 2019 года				
N1 Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии	19885,11	19793,20	91,91	99,54
N2 Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям	16859,29	16633,17	226,11	98,66
N3 Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров	29204,35	29142,36	61,99	99,79
N4 Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок	4940,60	4884,53	56,07	98,87
ИТОГО	70889,35	70453,26	436,08	-
В ценах 2019 года				
N1 Развитие интеграционных процессов в сфере науки, высшего образования и индустрии	33473,23	510,65	32962,58	1,53
N2 Развитие масштабных научных и научно-технологических проектов по приоритетным исследовательским направлениям	16638,16	358,27	16279,88	2,15
N3 Развитие инфраструктуры для научных исследований и подготовки кадров	42518,11	10784,95	31733,16	25,37
N4 Развитие человеческого капитала в интересах регионов, отраслей и сектора исследований и разработок	3313,769	436,05	2877,72	13,16
ИТОГО	95943,27	12089,93	83853,34	-
* Данные приведены на 01.03.2022.				
Источник: Госрасходы (Счетная палата РФ). URL: https://spending.gov.ru/budget/np/?year=2021				

развитию. Однако запланированных на ближайшие годы темпов роста финансирования, по нашему мнению, будет недостаточно, так как даже при имеющемся положительном тренде наблюдаются более низкие, чем в развитых странах, стартовые значения индикаторов, а достигнутая динамика показателей недостаточна для того, чтобы обойти мировых лидеров (или хотя бы их догнать).

Вологодская область, судя по данным Сводного рейтинга регионов по уровню внимания к реализации национальных проектов²⁷⁷, составленного общественной организацией «Майский указ», в 2021 году занимала четвертое место в стране (справочно: из регионов СЗФО у Ненецкого автономного округа и Мурманской области были 11 и 14 места соответственно)²⁷⁸.

В Вологодской области реализуются национальные проекты по следующим направлениям: «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Культура», «Туризм и индустрия гостеприимства», «Жилье и городская среда», «Экология», «Безопасные и качественные дороги», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда», «Цифровая экономика»²⁷⁹. Из 12 обозначенных национальных проектов в половине случаев были достигнуты наилучшие результаты по итогам восьми месяцев 2023 года; среди таких проектов был и проект «Образование».

В целом же следует отметить, что по итогам восьми месяцев 2023 года уровень достижения целевых ориентиров по нацпроектам в Вологодской области составлял 99,07%, что соответствовало 26 месту среди субъектов Российской Федерации и четвертому месту по Северо-Западу. В то же время губернатором Вологодской области в начале 2023 года была поставлена задача войти в первую десятку регионов России по уровню достижения целевых ориентиров национальных проектов²⁸⁰. В связи с тем что проект «Наука и университеты» в регионе не реализуется, анализ по данному направлению не проводился.

²⁷⁷ При составлении рейтинга учитываются такие параметры, как: качество/своевременность ответов на запросы относительно хода реализации региональных проектов; количество публикаций в региональных СМИ, посвященных мероприятиям национальных проектов; наличие/отсутствие предложений от губернаторов по достижению целей национального развития и качество работы проектных офисов в субъекте.

²⁷⁸ Вологодская область вошла в категорию «Лучшие из лучших» по реализации нацпроектов. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/243982836> (дата обращения 18.12.2023).

²⁷⁹ Региональные проекты области, реализуемые в рамках национальных проектов. URL: https://vologda-oblast.ru/ispolnenie_ukazov_prezidenta1_rf/ukaz-prezidenta-rossiyskoy-federatsii-ot-7-maya-2018-goda/proekty-regiona (дата обращения 18.12.2023).

²⁸⁰ Вологодчина укрепит позиции в общероссийском рейтинге по реализации нацпроектов. URL: <https://vologda.mk.ru/politics/2023/10/18/vologodchina-ukreplit-pozicii-v-obshherossiyskom-reytinge-po-realizacii-nacproektov.html?ysclid=lqf2ishvb7924316615> (дата обращения 18.12.2023).

13.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

Позиции представителей научного и образовательного сообщества, органов власти в отношении реализации национального проекта «Наука и университеты» различаются: присутствуют как положительные, так и отрицательные оценки. В первом случае акцент делается на вкладе национального проекта в решение задач экономического роста территорий, формировании инфраструктуры, реализации программ по разработке и применению инновационных решений в научной и в образовательных сферах. При озвучивании критических оценок, предлагается разработать такую образовательную политику, в рамках которой должны решаться вопросы финансового обеспечения, внедрения результатов отечественных исследований и разработок в экономику и социальную сферу.

Несмотря на позитивную или негативную направленность, точки зрения представителей научного и образовательного сообщества, органов власти имеют как общие черты, так и различия (в зависимости от типа субъектов). Различия связаны, например, с неоднозначным отношением к механизмам и инструментам научно-технологического развития, с расхождениями, которые возникают относительно мер, реализуемых государством и имеющих значение для научного сообщества [Тамбовцев, 2020]. Кроме того, как считают некоторые представители органов власти, необходимо сделать акцент на развитии вузовской науки. Тогда как представители научного сообщества подчеркивают свое влияние на научную политику страны посредством расширения экспертных функций. Одни отмечают наряду с необходимостью бюджетного финансирования использование и внебюджетных источников, другие – затрагивают проблему недостаточности и нестабильности финансирования проектов вследствие монополизации грантового финансирования (*табл. 13.9*).

Наряду с различием позиций представителей органов власти и научного сообщества, существуют и черты сходства, которые, в частности, связаны с учетом фактора санкций, с проблемами объективности оценки качества национальной образовательной и научной сферы. Как те, так и другие считают необходимым сохранение качества исследований и разработок, проводимых научными организациями и университетами, пересмотр требований в отношении учета публикаций в зарубежных научных изданиях. В то же время важная роль отводится решению задачи внедрения результатов отечественных исследований и разработок в экономику и социальную сферу, при этом лежащие в их основе разработки должны быть востребованы экономикой и обществом в целом.

Таблица 13.9. **Мнение представителей научного и образовательного сообщества, органов власти о национальном проекте «Наука и университеты»**

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Мнения представителей государственных органов власти	
Д.Н. Чернышенко, вице-премьер Правительства РФ	Результаты Нацпроекта, касающиеся предоставления грантов талантливым специалистам по лучшим магистерским программам, а также создания инструментов развития технологического предпринимательства, будут достигаться в рамках стратинициатив. Запущена работа по созданию кампусов мирового уровня. Отобрано восемь проектов. При этом 50% финансирования будет осуществляться из бюджета и не менее 50% – из внебюджетных источников ¹⁾
В.Н. Фальков, министр науки и высшего образования РФ	Вынуждены констатировать примеры недружественных действий со стороны зарубежных коллег, которые отказываются от сотрудничества с нашими учеными. Предлагаем пересмотреть требования к наличию у ученых публикаций в зарубежных научных изданиях, включенных в системы цитирования Web of Science и Scopus при выполнении федеральных проектов и программ, а также государственных заданий на научные исследования. Необходимо разработать новую систему оценки с учетом мнения профессионального и экспертного сообщества ²⁾
Члены Координационного совета по национальным проектам и народосбережению при Общественной палате РФ	Предложено создание при промышленных предприятиях молодежных и студенческих конструкторских бюро, расширение состава участников Нацпроекта за счет научных и инновационных организаций, развитие научно-технологических центров, привлечение молодежи к решению наукоемких задач, ряд мер по поддержке преподавателей, а также новые формы проектного обучения ³⁾
Л.Ю. Михеева, секретарь Общественной палаты РФ	Проблема объективной оценки качества национальной образовательной и научной сферы. Международное рейтинговое поднимает вопросы политической субъективности и ангажированности рейтинговых агентств. Необходимо изменение подхода к системе рейтингования высших учебных заведений и научных учреждений России. В рейтингах нужно уходить от учета публикаций, выпущенных за рубежом ⁴⁾
Концепции международного научного сотрудничества Российской Федерации	Фактор влияния санкций, введенных в 2014 году, учитывался в национальном проекте косвенно. Их воздействие на сферу науки и тем более на сферу технологий было недооценено. Фактор санкций не был учтен и в «Концепции международного научного сотрудничества Российской Федерации», принятой в 2019 году. В ней не были обозначены ясные приоритеты сотрудничества ни с точки зрения стран-партнеров, ни относительно механизмов кооперации ⁵⁾
Н.Г. Емузова, председатель комитета парламента Кабардино-Балкарии по образованию, науке и делам молодежи	Для опережающей подготовки кадров необходимо заинтересовывать талантливую молодежь, делать ставку на вузовскую науку, усиливать инфраструктуру научных исследований и обновлять лабораторную базу в вузах. Для обучающихся и научно-педагогических работников необходимо обеспечить комфортные условия, сильные научные лаборатории РАН должны стать более открытыми для студентов ⁶⁾
Мнения представителей науки и образования	
А.Р. Хохлов А., вице-президент РАН, проректор МГУ им. М.В. Ломоносова, профессор, заведующий кафедрой физики полимеров и кристаллов физического факультета МГУ, заведующий лабораторией физической химии полимеров, ИНЭОС РАН	Академия сформировала полноценный корпус экспертов, порядка пяти тысяч ученых, с возможностью подключения к недавно созданной информационной системе РАН, которая в свою очередь интегрирована с ЕГИСУ НИОКТР. Кроме того, должно быть расширено использование базы ведущих российских журналов Russian Science Citation Index (RSCI) ⁷⁾

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Н.А. Белякова, старший научный сотрудник, Институт всеобщей истории РАН	Ученым и раньше приходилось самостоятельно оплачивать участие в международных мероприятиях (не считая оплаты перелета и проживания), размеры взносов зависят от специальностей. Для западных исследователей оплата такой активности закладывалась в бюджет исследовательского проекта или самого университета ⁸⁾
А.В. Кудрявцева, сотрудник ИМБ РАН, руководитель ЦКП «Геном», полуфиналист конкурса «Лидеры России»	Вместе с тем нельзя сказать, что проект не вызвал беспокойства. Появляются некие гарантии притока в НИИ молодых кадров, финансовой поддержки и помощи в организационно-правовых аспектах. Однако есть риск превращения отдельных НИИ в центры компетенций в какой-то узкой области, отсутствия свободы выбора тематики исследований, усиления бюрократии ⁹⁾
В.Л. Тамбовцев, главный научный сотрудник, Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова; М.О. Криско, аналитик, Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно- технической сфере; О.И. Розова, аналитик, Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно- технической сфере	Российская научная политика не является научно обоснованной. Социологическое исследование ученых и преподавателей показало в целом «неоднозначное» отношение к принятым инструментам и механизмам научно-технологического развития, а также выявило расхождение между мерами, которые реализует государство, и теми, что значимы для научного сообщества [Тамбовцев, 2020; Востребованность инструментов..., 2022]
В.В. Вольчик, заведующий кафедрой, Южный федеральный университет; С.А. Душина, руководитель Центра, Санкт-Петербургский филиал Института истории естествознания и техники им. С.И. Вавилова РАН; В.А. Куприянов, старший научный сотрудник, Санкт-Петербургский филиал Института истории естествознания и техники им. С.И. Вавилова РАН; Л.В. Шиповалова, зав. кафедрой, Санкт-Петербургский государственный университет	Выделены институциональные ловушки сферы науки, среди которых ловушка метрик, возникшая вследствие чрезмерной опоры на количественные, в том числе библиометрические показатели; ловушка бюрократии, которая проявляется в отсутствии механизмов общественного контроля за принятыми решениями [Вольчик, 2019; Научное лидерство..., 2019]
Н.Н. Аблажей, ведущий научный сотрудник, Институт истории СО РАН; Е.Г. Водичев, ведущий научный сотрудник, Институт истории СО РАН; С.А. Красильников, главный научный сотрудник, Институт истории СО РАН; М.Б. Конашев, главный научный сотрудник, Санкт-Петербургский филиал Института истории естествознания и техники им. С.И. Вавилова РАН; А.А. Федорова, младший научный сотрудник, Санкт-Петербургский филиал Института истории естествознания и техники им. С.И. Вавилова РАН	В исследованиях практически не сосредоточивается внимание на деятельности РАН, не рассматривается, чем занимается РАН, и насколько ее деятельность эффективна, в то время как акцент делается на анализе последствий реформ (в т.ч. реформы 2013 года) [Аблажей и др., 2021; Конашев, Федорова, 2021]

Эксперт	Мнение о нацпроекте
В.В. Власова, зав. отделом, Институт статистических исследований и экономики знаний; М.А. Гершман, доцент, Институт статистических исследований и экономики знаний	РАН было поручено проводить экспертную оценку всех проектов, выполняющихся за счет бюджетных средств, независимо от сектора науки. На практике экспертная работа во многом свелась к выполнению рутинных функций. Только к концу 2022 года наметились изменения роли РАН. Экспертная функция стала рассматриваться как инструмент более широкого влияния на научную политику страны. После начала специальной военной операции в 2022 году сотрудничество с научными организациями и вузами прекратили страны – главные научные партнеры России. Это повлияло на международное сотрудничество в части коммерциализации результатов НИОКР за рубежом, на снижение возможностей для получения зарубежного финансирования, опубликования в международных изданиях, участия в международных конференциях и зарубежных мероприятиях ¹⁰⁾
А.Б. Гусев, начальник отдела, Центральный аэрогидродинамический институт имени профессора Н.Е. Жуковского; М.А. Юревич, научный сотрудник, Финансовый университет при Правительстве РФ; И.М. Фадеева, зав. Центром, Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере; В.С. Алексуткина, лаборант-исследователь, Российский научно-исследовательский институт экономики, политики и права в научно-технической сфере	Централизация и оптимизация коснулись и государственных научных фондов. Это вызвало протестную реакцию как в организованных научных сообществах (например, в Обществе научных работников, Клубе «1 июля»), так и в РАН ¹¹⁾ , которую Министерство науки и высшего образования не привлекало к обсуждению целесообразности преобразований. РФФИ был преобразован в Российский центр научной информации (РЦНИ). Это повлекло резкое сокращение бюджета РЦНИ и передачу средств в РНФ и сопровождалось негативным отношением научного сообщества к монополизации грантового финансирования. Повысилась конкуренция за гранты, соответственно, ухудшились ожидания части исследователей относительно доступности грантовой поддержки [Гусев, Юревич, 2022; Фадеева, Алексуткина, 2022]
В.В. Вольчик, заведующий кафедрой, Южный федеральный университет	Недостаток финансирования отрицательно сказывается на материальном обеспечении науки и образования и, особенно, на состоянии оборудования. Наряду с недостаточным финансированием большую значимость имеет нестабильность в финансировании научных проектов, что ведет к нестабильности и уязвимости профессиональных траекторий акторов [Вольчик, 2019]
О.Г. Ларина, проректор по науке и инновациям, Юго-Западный государственный университет	Можно прогнозировать большую включенность научно-образовательных учреждений в «Науку и университеты», поскольку изменен и набор программ в Нацпроекте. Однако существует ряд рисков при реализации нового проекта: придется пересмотреть уже относительно отлаженные механизмы участия и включения в нацпроекты, что замедлит реализацию, однако сама идея «нового старого проекта» обоснована и отвечает требованиям научно-технологического развития России ¹²⁾
И.К. Шевченко, ректор, Южный федеральный университет	Анализ текущих практик по работе с публикациями, индексируемыми в международных базах, важно сочетать с разработкой комплекса предложений, включающих пересмотр политики научных публикаций РФ и одновременную проработку новой системы оценки планов и результатов научных программ и проектов, где важным критерием для прикладных исследований и НИОКР может стать оценка уровней технологической готовности разработок, а также подготовка конструкторской документации до уровня литеры «о» или выше ¹³⁾
Л.М. Гохберг, первый проректор, НИУ ВШЭ	Стоит принимать по внимание опыт предыдущих лет. Учитывать уже достигнутые итоги международной публикационной активности и цитируемости за 2021 год. Также необходимо уделить внимание развитию и продвижению ведущих российских научных журналов, в том числе разработку совместных платформ научных журналов открытого доступа со странами БРИКС и другими дружественными государствами ¹⁴⁾

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Я.И. Кузьминов, научный руководитель, НИУ ВШЭ	Новая система должна задавать ориентиры для развития отечественной науки на предстоящий период, не допуская снижения качества исследований и разработок, проводимых научными организациями и университетами. Необходимо предпринять ряд мер по совершенствованию российских баз данных с целью повышения их объективности и сохранить высокие стандарты написания научных статей. Важно воссоздать государственную систему научно-технической информации, обеспечивающую централизованную обработку и децентрализованное использование научно-технической информации ¹⁵⁾
¹⁾ Дмитрий Чернышенко провел заседание проектного комитета по нацпроекту «Наука и университеты». URL: http://government.ru/news/43823 (дата обращения 09.11.2023) ²⁾ Эксперты обсудили создание Национальной системы оценки результативности научных исследований и разработок. URL: https://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=56a8882d-c365-4a8f-a976-d21495f64ec1 (дата обращения 09.11.2023). ³⁾ Научный, образовательный и культурный суверенитет. URL: https://report2021.oprf.ru/6/index.html (дата обращения 09.11.2023). ⁴⁾ Там же. ⁵⁾ Концепция международного научного сотрудничества Российской Федерации: одобр. Решением Правительства РФ от 8 февраля 2019 г. № ТГ-П8-952 URL: https://france.mid.ru/upload/iblock/7f8/7f8aadb5de45b3a58103046d70eabe2.pdf (дата обращения 28.03.2023). ⁶⁾ Эксперт: нацпроект «Наука и университеты» выведет вузовскую науку на новый уровень. URL: https://news.rambler.ru/education/45012121/?utm_content=news_media&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения 09.11.2023). ⁷⁾ Эксперты обсудили создание Национальной системы оценки результативности научных исследований и разработок. URL: https://www.ras.ru/news/shownews.aspx?id=56a8882d-c365-4a8f-a976-d21495f64ec1 (дата обращения 09.11.2023). ⁸⁾ Изоляция от мирового сообщества и утечка мозгов: какое будущее ждет российскую науку. URL: https://www.forbes.ru/forbeslife/459339-izolacia-ot-mirovogo-soobshchestva-i-utecka-mozgov-kakoe-budusee-zdet-rossijskuu-nauku?ysclid=lp5de5u8u167446073 (дата обращения 09.11.2023). ⁹⁾ Для чего науке университеты: что думают эксперты о создании нового нацпроекта. URL: https://news.myseldon.com/ru/news/index/238391941 (дата обращения 09.11.2023). ¹⁰⁾ Власова В., Гершман М. Делаем науку в России: настроения и ожидания // Наука. Технологии. Инновации: экспресс-информация. 14.12.2022. URL: https://issek.hse.ru/news/802297927.html (дата обращения 12.04.2023). ¹¹⁾ Академия обращается в правительство // Научная Россия. 11.09.2019. URL: https://scientificrussia.ru/articles/akademiyaobrashchaetsya-v-pravitelstvo (дата обращения 15.04.2023). ¹²⁾ Для чего науке университеты: что думают эксперты о создании нового нацпроекта. URL: https://news.myseldon.com/ru/news/index/238391941 (дата обращения 09.11.2023). ¹³⁾ Эксперты обсудили создание Национальной системы оценки результативности научных исследований и разработок. URL: https://minobrnauki.gov.ru/press-center/news/novosti-ministerstva/48219 (дата обращения 09.11.2023). ¹⁴⁾ Там же. ¹⁵⁾ Там же.	

Для решения обозначенных проблем и снижения рисков, на наш взгляд, представляется возможной реализация комплекса следующих мероприятий.

1. Организация взаимодействия государства, научного и образовательного сообщества, а также бизнеса для решения задач и достижения результатов нацпроекта

Подобное взаимодействие необходимо реализовывать не только на федеральном, но и на региональном уровне, учитывая позиции регионов. Наряду с этим становится значимым достижение соотнесенности и согла-

сованности поставленных целей с имеющимся ресурсным потенциалом и возможностями каждой конкретной территории.

2. Обеспечение повышения доступности информации о результатах реализации национального и региональных проектов

Следует направлять усилия на увеличение степени информирования об этапах реализации проектов, связанных с научной и образовательной сферой, и о достигнутых на каждом этапе результатах, что становится значимым для осведомленности экспертного сообщества и разных групп населения.

3. Совершенствование моделей образовательной подготовки

Предполагается внедрение компонентов новых интеллектуальных технологий в сфере профессиональной деятельности, обновление образовательных программ, что будет закладывать основы для непосредственного участия обучающихся в разработке и производстве инновационных технологий.

4. Расширение использования моделей практико-интегрированного и проектного обучения

Предполагается, что образовательные программы будут нацелены на приобретение студентами реального опыта профессиональной деятельности, интеграцию профессиональной практики в образовательные программы; на участие студентов в проектах, инициированных органами государственной и муниципальной власти, представителями реального сектора экономики для формирования востребованных на рынке труда компетенций, выполнения исследований под заказ.

5. Сохранение и расширение масштаба научно-образовательного взаимодействия

Считается, что создание и функционирование молодежных лабораторий, в т.ч. и за счет запуска новых программ, расширит возможности для территориального взаимодействия (например, реализация программы «Востоковедение и африканистика»).

6. Стимулирование организаций к созданию фондов научной, научно-технической и инновационной деятельности для обеспечения дополнительных источников финансирования по данным направлениям

На фоне решения проблемы финансирования научных исследований и разработок важным вопросом становится софинансирование. Его осуществление возможно за счет участия в нем не только органов государственной власти, но и предпринимательского сообщества, в т.ч. за счет использования инструментов налогового стимулирования и др.

13.4. Резюме

В соответствии с реализацией национального проекта «Наука и университеты» к 2024 году должны быть достигнуты цели по присутствию Российской Федерации в числе ведущих стран мира, осуществляющих научные исследования и разработки в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития; по обеспечению привлекательности работы в стране для российских и ведущих зарубежных ученых и молодых перспективных исследователей.

Для достижения выделенных целей предусматриваются создание научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики, модернизация исследовательской инфраструктуры и повышение эффективности использования уже имеющихся объектов, привлечение и закрепление в науке талантливой молодежи, увеличение числа исследователей в секторе исследований, разработок и инноваций, совершенствование системы подготовки научных и научно-педагогических кадров в аспирантуре.

В 2021 году нацпроект «Наука и университеты» был в числе лидеров по кассовому исполнению среди всех национальных проектов. Уровень реализации нацпроекта составлял более 99%. Несмотря на такую видимую успешность, существуют некоторые проблемы. Межстрановые сопоставления свидетельствуют о невысоких позициях России в части глобальных исследовательских фронтиров (по сравнению с США и Китаем), о невысоком вкладе России в общемировое число публикаций, индексируемых в международных системах цитирования (для сравнения: Китай обеспечивает четверть публикаций, в то время как Россия 3–3,5%). Наряду с обозначенным, для всех субъектов СЗФО в исследуемом периоде была характерна тенденция роста численности ученых в возрасте до 39 лет, что, с одной стороны, способствует накоплению потенциала по рассматриваемому направлению, с другой стороны, создает риски в связи с невысокой квалификацией данной категории и недостатком компетенций. Риском становится изменение структуры научного сообщества в сторону сокращения численности исследователей в области технических, медицинских наук, что снижает вероятность осуществления в стране технологического прорыва. Также следует отметить сокращение возможностей для участия в международных образовательных и научных проектах, для проведения модернизации в связи с проблемами поставок оборудования и приборной базы. Отмеченные аспекты необходимо принимать во внимание в ходе реализации национального проекта.

14. НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ «КУЛЬТУРА»

14.1. Роль нацпроекта в достижении национальных целей развития РФ до 2030 года

Актуальность изучения сферы культуры обусловлена ее значительной ролью в социально-экономическом развитии страны в современных условиях [Ларина, Кажаяева, 2012; Мальшина, Фирсова, 2020]. Государство и общество как никогда понимают важность нравственно-культурных ценностей, как фундамента социума и важнейшего условия его стабильности. Именно сфера культуры и досуга на современном этапе обеспечивает развитие творческого потенциала нации, вносит существенный вклад в качественные характеристики человеческого капитала и переход к инновационной экономике [Абанкина и др., 2020]. «Культура формирует ценностные ориентиры, роль которых увеличивается в связи с нарастанием интенсивности информационных войн, ведущих к вторжению в национальное культурное пространство, вытеснению традиционных культурных ценностей, снижению уровня национального самосознания, утраты чувства национального патриотизма, нравственных ценностей страны» [Маршова, Моисеенко, 2021].

Сегодня Россия столкнулась с новыми культурными вызовами. С началом военной спецоперации в 2022 году все сферы российской культуры подверглись попыткам культурных санкций, направленных с Запада. Многие гастроли и концерты отменены; от российских артистов, работающих за рубежом, потребовали публичного осуждения действий родной страны. «Сейчас не время для русского балета, не лучший сезон для Чехова и даже Пушкина», – заявлял министр культуры Польши П. Глиньский²⁸¹.

²⁸¹ Спецоперация меняет российскую культуру. URL: <https://vz-ru.turbopages.org/vz.ru/s/culture/2023/1/9/1192476.html>

По данным опроса²⁸² ВЦИОМ, в 2022 году каждый второй житель России (53%) был обеспокоен попытками западных стран отменить российскую культуру в публичном международном пространстве. Значительная часть выразила мнение, что свои права в культурной сфере необходимо защищать: привлекать внимание к проблеме через СМИ (30%); привлекать известных западных культурных деятелей к защите российской культуры (20%); создавать объединения в защиту российской культуры (16%); проводить информационные кампании (14%); подавать иски в суды западных стран (12%). При этом, по мнению 73% опрошенных, вводить зеркальные меры и «отменять» западную культуру в нашей стране не нужно; из них 80% составляют жители Москвы и Санкт-Петербурга. Жители Вологодской области настроены чуть более оптимистично: согласно данным опроса, проведенного в октябре 2022 года, только 33% респондентов, или каждый третий, высказывают озабоченность попытками отмены российской культуры; 17% – выражают надежду, что такая политика будет способствовать развитию русской культуры; 28% – считают, что значительных изменений не произойдет. 32% респондентов высказались о необходимости введения обратных мер по изъятию из публичного пространства западных культурных образцов.

Ответом на попытки политизации и дискредитации российской культуры стала актуализация в стране общественного запроса на национальные культурные проекты, который поддержало государство. Так, на реализацию действующего национального проекта дополнительно выделен 1 млрд руб. в рамках второго грантового конкурса Президентского фонда культурных инициатив в 2022 году. Средства направлены на поддержку проектов в сфере укрепления российской культурной идентичности, традиционных духовно-нравственных ценностей, поддержку коллективов и деятелей культуры, которые стали объектами санкционного давления²⁸³. Грантовую поддержку по итогам второго конкурса получили 905 проектов в сфере культуры, искусства и креативных (творческих) индустрий, они будут реализованы в 80 регионах страны²⁸⁴.

²⁸² «Отмена» России и как с ней бороться. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/otmena-rossii-i-kak-s-nei-borotsja>

²⁸³ На поддержку культурных проектов в условиях санкций выделяют гранты на 1 млрд руб. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5283129>

²⁸⁴ Президентский фонд культурных инициатив объявил победителей второго основного грантового конкурса 2022 года. URL: <https://фондкультурныхинициатив.рф/public/news/prezidentskiy-fond-kul%27turnykh-initsiativ-ob%22yavil-pobediteley-vtorogo-osnovnogo-grantovogo-konkursa-2022-goda>

Национальный проект «Культура»

Согласно результатам опросов, проведенных ВЦИОМ в 2022 году, 63% россиян слышали о реализации в стране национального проекта «Культура». При этом наиболее известными среди населения являются нацпроекты «Здравоохранение» (74% опрошенных), «Безопасные качественные дороги» и «Образование» (по 73% опрошенных).

Указом Президента РФ от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» нацпроект «Культура» был введен в число приоритетных национальных проектов²⁸⁵ через 12 лет с начала старта первых нацпроектов, таких как «Здравоохранение», «Образование», «Сельское хозяйство», «Жилье». Срок его действия был рассчитан до 2024 года. Но из-за пандемии новой коронавирусной инфекции, геополитической нестабильности, а также изменения цен на основные экспортируемые энергоносители возникла необходимость актуализации приоритетных задач стратегического развития РФ. Как результат: проект подвергся корректировке в соответствии с Указом Президента РФ от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития страны до 2030 года»²⁸⁶, который, в том числе, пролонгировал исполнение нацпроекта «Культура» на шесть лет – с 2024 по 2030 год. Куратором нацпроекта является заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Т.А. Голикова, руководителем – Министр культуры Российской Федерации О.Б. Любимова.

В Указе №474 определены пять национальных целей развития России, одна из которых – «Возможности для самореализации и развития талантов»²⁸⁷. Среди основных задач национального проекта – расширение доступа граждан к культурным ценностям: за счет строительства новых объектов культуры (домов культуры, библиотек, детских музыкальных школ и т.п.); улучшения технического состояния объектов культуры по всей стране (реставрации, реконструкции); оснащения современной техникой; внедрения современных цифровых технологий (виртуальные концертные залы, библиотеки, музеи и пр.).

Структура национального проекта после его пересмотра не изменилась. Запланированные результаты, направленные на решение задач,

²⁸⁵ О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года: Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204. URL: <https://base.garant.ru/71937200>

²⁸⁶ О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474. URL: clck.ru/39bvqz

²⁸⁷ Национальный проект «Культура». URL: <https://culture.gov.ru/about/national-project/about-project/>

поставленных в Указе № 204, сохранены. В рамках нацпроекта действуют три федеральных проекта.

1. «Культурная среда»

Проект подразумевает улучшение качества жизни граждан за счет модернизации инфраструктуры отрасли культуры. Предстоит реставрация нуждающихся в этом учреждений и создание новых организаций, формирующих культурное пространство страны.

2. «Творческие люди»

В проект включены мероприятия по работе с людьми, в частности с подрастающим поколением, направленные на поддержку талантливой молодежи, вовлечение населения в организуемые мероприятия, содействие в создании креативных коллективов.

3. «Цифровая культура»

Реализация проекта подразумевает широкое использование цифровых технологий в культурном пространстве страны, создание различных виртуальных пространств, имитирующих залы и выставки.

Указ № 474 внес небольшие коррективы в формулировки целей и целевых показателей нацпроекта. Так, показатель «посещение организаций культуры» изменен на «посещение культурных мероприятий», что предполагает возможность виртуального присутствия на мероприятии (концерте, спектакле, выставке и т.д.) в онлайн-формате. Нововведением относительно предыдущей редакции нацпроекта стало также изменение формулировки целевого показателя: «увеличение вовлеченности населения в волонтерскую (добровольческую) деятельность» вместо «поддержка добровольческих движений» (табл. 14.1). Остальные цели нацпроекта (Указ № 474) повторяют заявленные в предыдущей редакции (Указ № 204).

Таблица 14.1. **Сравнение целей и целевых показателей национального проекта «Культура»**

Указ от 7 мая 2018 года № 204	Указ от 21 июля 2020 года № 474
1. Увеличение на 15% числа посещений организаций культуры. 2. Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам культуры в 5 раз, млн обращений в год	Увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года. Формирование эффективной системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи, основанной на принципах справедливости, всеобщности и направленной на самоопределение и профессиональную ориентацию всех обучающихся. Создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. Увеличение доли граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью или вовлеченных в деятельность волонтерских (добровольческих) организаций, до 15%

В новом паспорте нацпроекта «Культура» предлагается оценивать ход его реализации по восьми показателям (в предыдущей версии их установлено 13). Состав целевых показателей федеральных проектов по сравнению с предыдущими версиями их паспортов существенно не изменился.

При этом содержание некоторых показателей расширилось: например, «количество отремонтированных/реконструированных сельских досуговых объектов» изменено на «число созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры на территориях сельских поселений» (табл. Д.2 приложения Д).

Характеризуя современную ситуацию в отрасли, стоит отметить, что в 2021 году в стране насчитывалось 679 профессиональных театров, 69 цирков, 2981 музей, 42,2 тыс. общедоступных библиотек. Самым популярным учреждением культуры среди населения являются музеи (рис. 14.1). Пандемия новой коронавирусной инфекции оказала большое влияние на результаты реализации нацпроекта в 2020 году. В первую очередь в связи с введением ограничений посещения массовых мероприятий. В результате этого более чем в два раза сократилась численность зрителей театров (с 280 на 1000 чел. в 2019 году до 110 в 2020 году) и посетителей музеев (с 877 на 1000 чел. в 2019 году до 403 в 2020 году). Частично сохранявшиеся в 2021 году ограничения не позволили достигнуть уровня посещаемости культурных учреждений 2019 года.

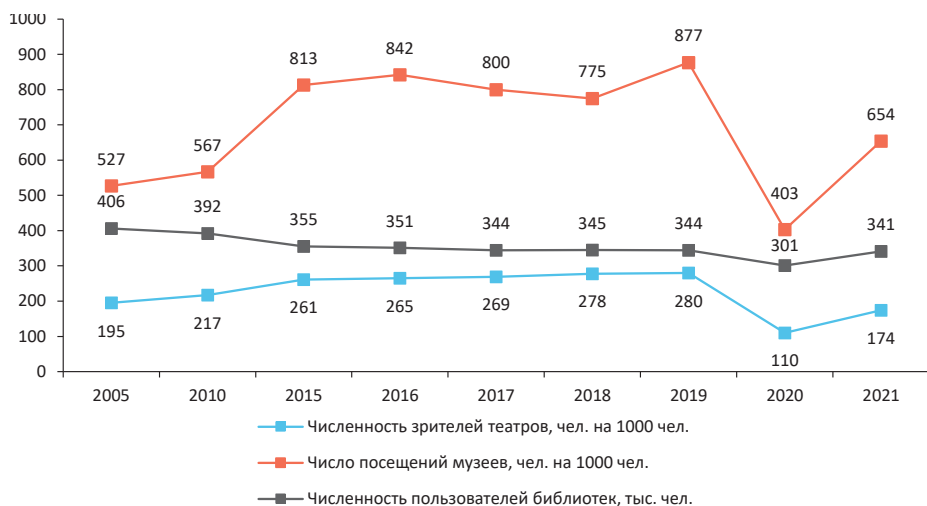


Рис. 14.1. Численность зрителей театров, библиотек и число посещений музеев в России

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2022: стат. сб. / Росстат. Москва, 2022. 1122 с.

Аналогичная тенденция характерна и для сферы культуры Вологодской области. За 2000–2021 гг. количество библиотек сократилось на 35% (с 733 до 476), а число организаций культурно-досугового типа – на 45% (с 802 до 443; *табл. 14.2*).

Результаты опроса 2021 года, проведенного в рамках осуществления проекта «Социокультурный портрет Вологодской области», выявили проблему неудовлетворенности населения культурной инфраструктурой в месте проживания. Такую проблему отметил каждый четвертый житель региона (*табл. 14.3*).

Таблица 14.2. **Основные показатели сферы культуры Вологодской области**

Показатель	2000 год	2010 год	2018 год	2019 год	2020 год	2021 год	Изменение, 2000–2021 гг., %
Число общедоступных библиотек	733	653	477	478	478	476	-35
Библиотечный фонд, тыс. экз.	10232	8767	7093	7039	6919	6847	-33
Число организаций культурно-досугового типа*, ед.	802	324	458	449	446	443	-45
Число киноустановок с платным показом, ед.	510	78**	24	24	26	28	-95
Число посещений киносеансов, тыс.	741	978	...	68,1	55,5	74	-90
Число посещений театров***, тыс.	189	186	221	241	89	159,7	-16
Число музеев, ед.	26	37	40	40	40	40	54
* К числу организаций культурно-досугового типа отнесены клубы, дворцы и дома культуры, дома творческих работников, молодежи, дома учителя, музыкальной культуры, технического творчества, национальные культурные центры и другие виды досуговых учреждений, ориентированные на культурные интересы определенных профессиональных, национальных, половых возрастных и других социально-демографических категорий населения.							
** Уменьшение в связи с оптимизацией объектов.							
*** В показатели по театрам не включены данные о народных, любительских коллективах.							
Источник: Вологодская область в цифрах – 2021: крат. стат. сб. / Вологдастат. Вологда, 2022. 130 с.							

Таблица 14.3. **Распределение ответов на вопрос «Насколько Вы удовлетворены культурной инфраструктурой?», % от числа опрошенных**

Вариант ответа	Вологодская область	Города Вологда и Череповец	Районы области
Удовлетворен	13,8	13,6	14,0
Скорее удовлетворен	34,9	37,2	32,2
Затрудняюсь сказать	29,3	25,8	33,4
Скорее не удовлетворен	16,9	16,8	16,9
Не удовлетворен	5,1	6,6	3,4
Источник: данные опроса «Социокультурный портрет Вологодской области». ВолНЦ РАН, 2021 год.			

Таким образом, и статистическая информация, и субъективные оценки населения показывают негативные тенденции, а именно снижение доступности качества и интереса к современной культурно-досуговой инфраструктуре и культурно-досуговым мероприятиям. Все это осложняется нестабильной геополитической обстановкой и санкциями в отношении российских культурных образцов за рубежом, а также ставит задачу более эффективного управления сферой культуры и достижения стратегических целей развития.

14.2. Результаты и риски реализации нацпроекта в 2019–2022 гг. и на перспективу

Плановое значение показателя национального проекта «Увеличение на 15% числа посещений организаций культуры» в 2020 году не было достигнуто вследствие приостановления деятельности федеральных учреждений культуры в связи с распространением новой коронавирусной инфекции. Поэтому значение показателя, запланированное на 2020 год, из мониторинга нацпроекта было исключено²⁸⁸. Одновременно активная работа учреждений культуры в онлайн-формате в период пандемии способствовала росту значения показателя «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз (млн обращений в год)», фактическое значение которого за 2020 год (118,2 млн обращений) превысило плановое в 1,8 раза, даже при его корректировке с 32 до 64 млн обращений.

Несмотря на пандемию, согласно отчету Счетной палаты Российской Федерации за 2021 год, все целевые показатели нацпроекта «Культура», запланированные на 2019–2021 гг., в России были достигнуты (*табл. Д.3 приложения Д*).

При анализе реализации нацпроекта как в целом по России, так и на территории Вологодской области возникают сложности с отслеживанием динамики и достижений запланированных показателей из-за отсутствия полноценного статистического учета. Удалось лишь частично собрать данные за короткий период, доступные в ЕМИСС. Так, из *табл. 14.4* видно, что достаточно большое количество помещений музеев (62%) Минкультуры России находится в неудовлетворительном состоянии и их доля с каждым годом не уменьшается. Значительно ниже доля библиотек (всего 5%),

²⁸⁸ Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам утвержден (протокол от 30 ноября 2020 г. № 13) запрос на изменение паспорта нацпроекта «Культура» в части исключения на 2020 год значения показателя «Увеличение на 15% числа посещений организаций культуры».

Таблица 14.4. Показатели результатов выполнения нацпроекта «Культура»

Показатель	Российская Федерация				Вологодская область			
	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год	2019 год	2020 год	2021 год	2022 год
Доля музеев Минкультуры России, строения которых находятся в неудовлетворительном состоянии	38	37	38	н.д.	59	59	62	н.д.
Доля библиотек, помещения которых находятся в неудовлетворительном состоянии	5	5	5	н.д.	2	2	5	н.д.
Доля музеев, имеющих сайт в сети Интернет в общем количестве музеев РФ, %	84	87	88	н.д.	95	98	89	н.д.
Доля библиотек, имеющих доступ в интернет, в общем количестве публичных библиотек, %	83	85	87	н.д.	94	92	90	н.д.
Количество модельных библиотек	134	306	611	850	2	2	4	6
Количество граждан, принимающих участие в добровольческой деятельности, чел.	42690	71416	189538	307373	212	533	1396	2225
Число обращений к цифровым ресурсам, млн ед.	58	118	231	264	н.д.	н.д.	н.д.	н.д.
Источник: Единая межведомственная информационно-статистическая система. URL: https://fedstat.ru/organizations								

помещения которых также требуют ремонта. Подавляющее большинство как музеев, так и библиотек имеют сайт в интернете, но на протяжении последних нескольких лет 12–13% таких учреждений не могут себе этого позволить. За период реализации нацпроекта в стране в 2,7 раза увеличилось количество модельных библиотек (со 134 до 850). Здесь стоит отметить, что изначально заявленный план по созданию 110 модельных муниципальных библиотек ежегодно перевыполняется с 2019 года²⁸⁹. Довольно быстрыми темпами растет и количество граждан, принимающих участие в добровольческой деятельности. Так, за 2019–2022 гг. в целом по России их доля увеличилась более чем в 7 раз (с 42690 до 307373 чел.), в Вологодской области – в 10 раз (с 212 до 2225 чел.). Поэтому можно прогнозировать, что показатель «Количество граждан, принимающих участие в добровольческой деятельности» федеральной программы «Творческие люди» будет достигнут гораздо раньше 2023 года.

В целом можно констатировать, что на территории Вологодской области нацпроект выполняется успешно. Подтверждением тому служат результаты исследований Высшей школы экономики, согласно которым

²⁸⁹ Библиотека нового поколения. URL: <https://новаябиблиотека.пф/project>

Вологда входит в число городов с самым высоким культурным капиталом, наряду с Петрозаводском, Белгородом, Томском и Архангельском. Для анализа были отобраны 78 населенных пунктов с населением от 250 тыс. человек. Результирующий индекс складывался из данных о трех формах культурного капитала: 1) о конкурсах на гранты в сфере культуры; 2) об услугах культурного наследия (музеи, библиотеки, галереи, театры, кинотеатры и книжные магазины), фестивалях и других мероприятиях в сфере культуры; 3) факторе коммуникации, факторе академического класса²⁹⁰.

Согласно данным «Рейтинга регионов по достижению национальных целей»²⁹¹ (2022 год), составленного консорциумом «Леонтьевский центр – AV Group», ключевой вклад в достижение национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов» обеспечили Москва, Московская область, Краснодарский край, Санкт-Петербург, Ростовская область, Республика Татарстан. Среди 85 регионов РФ Вологодская область заняла 33 место. Рейтинг рассчитывался на основе таких показателей, как уровень образования (%); условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности (%); доля граждан, занимающихся волонтерской (добровольческой) деятельностью; число посещений культурных мероприятий (тыс. ед.).

Кроме того, по результатам конкурсов 2021–2022 гг. Президентского фонда культурных инициатив Вологодская область заняла 23 место в стране по объему полученных грантовых средств и 3 место среди регионов Северо-Западного федерального округа²⁹². За два года работы фонда привлечено 74,3 млн руб.

В 2020 году было проведено исследование по оценке эффективности деятельности учреждений индустрии культуры в регионах России (анализ среды функционирования) на основе метода DEA. По результатам этой оценки Вологодская область вошла в десятку регионов с самым высоким уровнем эффективности деятельности театров [Мальшина и др., 2021].

Основная часть финансирования культуры, согласно нацпроекту, осуществляется за счет федеральных средств. Внебюджетные источники в паспортах НП «Культура» и федеральных проектах не отражены.

²⁹⁰ Счастливы в месте: какие города России оказались самыми культурными. URL: <https://iz.ru/1473722/katerina-medvedeva/schastlivy-v-meste-kakie-goroda-rossii-okazalis-samymi-kulturnymi>

²⁹¹ Публикуем ежегодный «Рейтинг регионов по достижению национальных целей». URL: <https://lc-av.ru/2022/11/09/publikuем-ezhegodnyj-rejting-regionov-po-dostizheniyu-natsionalnyh-tselej/>

²⁹² Центр информационной поддержки и продвижения культурных инициатив. URL: <https://iac35.ru/grants>

При этом с каждым годом финансирование нацпроекта из средств федерального бюджета растет. Изначально из него за весь период реализации проекта планировалось потратить 109,6 млрд руб. Фактически за 2019–2022 гг. уже выделено более 97 млрд руб. (с учетом инфляции, в ценах 2019 года эта сумма чуть ниже 84,5 млрд руб.; табл. 14.5).

Таблица 14.5. **Исполнение федерального бюджета нацпроекта «Культура», млн руб.**

Федеральный проект	Утверждено	Исполнено	Не исполнено	Исполнение бюджета, %
2019				
Культурная среда	9119,4	8981,6	137,8	98,5
Творческие люди	3872,5	3872,0	0,5	99,9
Цифровая культура	1180,0	1180,0	0,0	100
Итого	14171,9	14033,6	138,3	99
2020				
В текущих ценах				
Культурная среда	10091,3	9842,6	248,6	97,5
Творческие люди	2674,7	2674,7	0,0	100
Цифровая культура	3313,0	3313,0	0,0	100
Итого	16079,0	15830,4	248,6	98,5
В ценах 2019 года				
Культурная среда	9619,0	9382,0	237,0	97,5
Творческие люди	2352,2	2352,2	0,0	100
Цифровая культура	2602,8	2602,8	0,0	100
Итого	15326,5	15089,5	237,0	98,5
2021				
В текущих ценах				
Культурная среда	16488,2	16200,7	287,4	98,3
Творческие люди	3297,0	3293,1	3,9	99,8
Цифровая культура	3957,5	3957,5	0,0	100
Итого	23742,63	23451,3	291,4	98,8
В ценах 2019 года				
Культурная среда	14499,9	14247,1	252,8	98,3
Творческие люди	2590,2	2587,1	3,1	99,8
Цифровая культура	3480,3	3480,3	0,0	100
Итого	20879,6	20623,4	256,3	98,8
2022*				
В текущих ценах				
Культурная среда	24465,6	1142,6	23323,0	4,7
Творческие люди	3018,0	652,1	2365,8	21,6
Цифровая культура	15964,9	262,9	15701,9	1,5
Итого	43448,4	2057,6	41390,8	4,7
В ценах 2019 года				
Культурная среда	19220,5	897,6	18322,9	4,7
Творческие люди	2370,9	512,3	1858,6	21,6
Цифровая культура	12542,2	206,6	12335,6	1,5
Итого	34133,6	1616,5	32517,1	4,7
* По данным на март 2022 год.				
Источник: Госрасходы (Счетная палата РФ). URL: https://spending.gov.ru/budget/np/?year=2019				

Финансирование в 2022 году по сравнению с предыдущим годом увеличено на 19750 млн руб. По словам вице-премьера Правительства РФ Т.А. Голиковой, «в 2023 году на реализацию национального проекта из средств федерального бюджета предусмотрено более 54 млрд руб.»²⁹³, что на 13 млрд руб. больше, чем в предыдущем году.

Самым высокозатратным является проект «Культурная среда» (более 60 млрд руб. за 4 года реализации; с учетом инфляции в ценах 2019 года – 52 млрд руб.). В 2019 году наименьшая статья расходов приходилась на ФП «Цифровая культура» (1180 млн руб.), в 2020–2021 гг. – «Творческие люди». Однако в 2022 году по сравнению с 2021 годом в четыре раза увеличилось бюджетирование ФП «Цифровая культура».

Основной объем остатков сложился по ФП «Культурная среда», что обусловлено экономией, полученной при осуществлении закупок.

Ключевые проблемы и риски

Исходной информацией для анализа рисков национального проекта «Культура» послужили результаты отчетов и докладов Министерства культуры Российской Федерации (2021) о ходе его реализации, материалы Счетной палаты (2021), экспертного научного сообщества.

Исследование показало, что, как и ранее (в 2019 году), большинство рисков остаются актуальными, несмотря на опыт, накопленный при реализации национального проекта «Культура» и других программ в данной отрасли (табл. 14.6).

Таблица 14.6. **Ключевые риски реализации федеральных проектов в рамках национального проекта «Культура»**

Федеральная программа	Описание риска	Состояние
НП «Культура»	1. В 2020–2021 гг. деятельность учреждений культуры осуществлялась без допуска или с существенным ограничением допуска посетителей. Сокращение или приостановление проведения культурно-досуговых мероприятий. 2. Падение доходов домашних хозяйств и как результат – снижение расходов на сферу культуры	1. Риск в настоящее время не актуален. В 2020 году не удалось достигнуть значения целевого показателя «Увеличение на 15% числа посещений организаций культуры». 2. Риск сохраняется
ФП «Культурная среда»	1. Снижение инвестиционной активности в экономике и инвестиционной привлекательности объектов культуры. 2. Недостаточная проработка нормативно-правовой базы для привлечения инвесторов. 3. Отсутствие финансирования со стороны внебюджетных источников	Риск сохраняется

²⁹³ Финансирование нацпроекта «Культура» в 2023 году составит 54 млрд руб. URL: https://minfin.gov.ru/ru/press-center?id_4=38370-finansirovanie_natsproekta_kultura_v_2023_godu_sostavit_54_mlrdrublei

Федеральная программа	Описание риска	Состояние
ФП «Творческие люди» ФП «Цифровая культура»	1. Вследствие уделения большего внимания пандемии недостаточная информированность граждан о реализации национальных проектов. 2. Недостаточное информирование общества о конкретных механизмах участия в проекте. 3. Невозможность наблюдения за планом реализации Нацпроекта	Риск частично сохраняется
ФП «Культурная среда» ФП «Цифровая культура»	1. Различия в финансово-экономических возможностях регионов. 2. Проблемы межуровневой координации работы в сфере культуры региональных органов власти. 3. Региональное и муниципальное неравенство в доступе населения к сети Интернет, в связи с чем значительная часть населения не может воспользоваться продуктами цифровизации сферы культуры. 4. Региональная и муниципальная неравномерность обеспеченности услугами в сфере культуры. 5. Включение в субъекты России новых территорий: это Донецкая Народная Республика, Луганская Народная Республика, Запорожская и Херсонская области	Риск сохраняется
ФП «Культурная среда» ФП «Творческие люди»	1. Отсутствие квалификации работников учреждений культуры в части организации строительства и реконструкции объектов культуры. 2. Сложность разбора нормативной и методологической базы для участия в конкурсах на предоставление финансирования, отсутствие простых и понятных механизмов	Риск сохраняется
ФП «Культурная среда» ФП «Творческие люди»	1. Сокращение возможности проведения выставочных и гастрольных мероприятий в зарубежных странах	Риск сохраняется
Источник: [Огнева, Шачнев, 2019; Маршова, Моисеенко, 2021].		

В 2019 году появились два новых внешних риска, которые осложнили выполнение нацпроекта. В первую очередь это пандемия COVID-19, непредсказуемый риск, который выявлен только на этапе реализации проекта. И второй – изменение политической ситуации в России и соседних странах. Кроме того, в 2022 году началась специальная военная операция.

14.3. Предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта

В таблице 14.7 приведены мнения представителей органов власти, науки и образования относительно сущности, роли и значения нацпроекта «Культура».

Таблица 14.7. Мнения представителей органов власти, науки и образования, общественных деятелей о национальном проекте «Культура»

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Мнения представителей органов власти	
О.Б. Любимова, Министр культуры РФ	Нацпроект перестраивается под текущие реалии: «Из-за обострившегося санкционного давления мы активно прорабатываем с поставщиками и подрядчиками возможности импортозамещения оборудования и материалов ¹⁾
Н.Г. Земцов, член Комитета Государственной Думы РФ по развитию гражданского общества, вопросам общественных и религиозных объединений	Количественный подход не соответствует тому, что способно эффективно формировать ментальные коды, информационное поле. Мы говорим о домах культуры, но, если мы потом замерим, как воздействовал этот дом культуры на живущих в этом поселке, мы вдруг увидим показатель 0,1, а пять миллиардов будет отдано «Тик-Току». Тогда возникает вопрос: а не присмотреться ли к инструментарию? Возникает критерий создания годных инструментов и заказа государства на них ²⁾
С.И. Штогрин, российский политический деятель, член фракции КПрФ, аудитор Счетной палаты РФ	Из национального проекта «Культура» исключили показатель удовлетворенности населения качеством услуг в сфере культуры, оставив только цифровые показатели. Недостаток финансирования и отсутствие качественных показателей – основные проблемы, мешающие достижению поставленных задач ³⁾
Мнения представителей общественности	
И.Я. Великанова, председатель Комиссии ОП РФ по вопросам развития культуры и духовного наследия	Нацпроект «Культура» направлен на решение локальных проблем, не оказывает решающего воздействия на решение системных проблем в сфере культуры ⁴⁾
П.А. Пожигайло, первый заместитель председателя Комиссии ОП РФ по демографии, защите семьи, детей и традиционных семейных ценностей	Задача и цель культуры – возвращение человека, а не количество отремонтированных театров и библиотек. Какая разница, сколько их отремонтировано, если у нас 90% молодежи смотрит и увлекается явлениями, которые разрушают их психику, а в конечном итоге общество и государство» ⁵⁾
А.С. Галушка, председатель Координационного совета, заместитель Секретаря ОП РФ	Наш вывод: национальные проекты, задуманные как средство достижения национальных целей, не состоялись в таком качестве и, не состоявшись, вылились в еще один способ расходования бюджетных денег. Необходимо возродить институт художественных советов, культурной экспертизы с участием психологов, традиционных религий, представителей общества; недопустима передача на региональный и муниципальный уровень вопросов, требующих федерального решения. Нужна не только единая федеральная культурная политика, но и единая сеть ее реализации ⁶⁾
Мнения представителей образования и культуры	
А.В. Беликов, художник, кандидат философских наук	Растерянность – это слово точнее всего описывает состояние, в котором оказалась русская культура после 24 февраля 2022 года. Мир изменился. Изменился для всех. Это изменение имеет исторический характер, то есть полный его масштаб можно будет разглядеть лишь на значительном временном удалении от настоящего момента. И культура наша оказалась к этому совершенно не готова. Точечная инициатива работает плохо. Недостаточно одному патристически настроенному творцу передать одну культурную площадку. Этот творец будет бойкотироваться и в конце концов будет задавлен. Художественный процесс – это производственная цепочка, в которой между собой соединены образовательное учреждение – механика финансовой поддержки (премии, гранты) – площадки – информационная поддержка (медиа, интернет, телевизионные кнопки, лидеры мнений). Для того чтобы деокупация культуры происходила успешно, необходимо передать в нужные руки в каждом из «больших жанров» (литература, изобразительное искусство, философия и т.д.) хотя бы одну такую цепочку и наладить правильное взаимодействие между этими цепочками, соединив их в сеть. Впервые за 30 лет у русской культуры все самое важное не в прошлом, а впереди. Эта возможность открывается раз в поколение. Нельзя упустить ее ⁷⁾

Е.В. Паничкина, Р.Р. Фатыхов, Кемеровский государственный институт культуры	Для реализации нацпроектов важны не столько количественные, сколько качественные показатели, необходимо, прежде всего, уйти от чисто отраслевой статистики в сфере культуры, дополнив ее данными, получаемыми по другим секторам экономики и от домохозяйств. Сегодня статистика культуры опирается преимущественно на показатели, предоставляемые учреждениями культуры, что создает однобокую картину и формирует предпосылки для искажения данных, так как руководители учреждений отвечают сегодня своей должностью и карьерой за снижение показателей, хотя колебания в посещаемости могут быть вызваны объективными процессами [Паничкина, Фатыхов, 2020]
¹⁾ Министр культуры Ольга Любимова выступила на «правительственном часе» в Государственной Думе. URL: https://culture.gov.ru/press/news/ministr_kultury_olga_lyubimova_vystupila_na_pravitelstvennom_chase_v_gosudarstvennoy_dume ²⁾ Нацпроект «Культура»: сформировать образ будущего гражданина страны. URL: https://www.oprf.ru/news/nacproekt-kultura-sformirovat-obraz-budushhego-grazhdanina-strany ³⁾ Там же. ⁴⁾ Там же. ⁵⁾ Там же. ⁶⁾ Там же. ⁷⁾ Нужна культурная деоккупация будущего. URL: https://vz.ru/opinions/2022/8/9/1170961.html	

Таким образом, можно выделить следующие предложения по повышению эффективности реализации нацпроекта «Культура».

1. Сделать возможным общественный контроль за исполнением целевых показателей нацпроекта «Культура», на данный момент большая часть индикаторов не отслеживается в современном статистическом учете. Кроме того, многие индикаторы являются абсолютными, а не относительными, что усложняет оценку вклада нацпроекта в решение проблем отрасли. На недостаток качественных показателей и оценок населения указывают и эксперты.

2. Видится необходимым решение за счет реализации национального проекта инфраструктурных проблем сферы культуры, которые обострились и на фоне модернизации отрасли, и на фоне снижения активности учреждений в период ковидных ограничений. На данный момент нацпроект в незначительной мере учитывает эти вопросы, и ряд экспертных мнений говорит о необходимости усилий по воспитанию человека, возвращению у него определенных качеств. В то же время оставлять подобные аспекты без внимания несправедливо хотя бы потому, что многолетние наблюдения и социологические исследования показывают важность культурно-досуговой инфраструктуры для населения и ее значительное влияние на миграционные настроения жителей малых городов и сельских территорий. Вместе с тем перед запуском нацпроект позиционировался именно как гарант доступности услуг на отдаленных территориях. «Национальная программа в сфере культуры должна получить сильное региональное измерение, стимулировать повышение качества и разнообразие культурной жизни в малых городах и поселках страны» (В.В. Путин. Из выступления на заседании Совета по культуре и искусству 15 декабря 2018 года).

3. Повысить информированность граждан о ходе реализации нацпроекта и механизмах включения населения в различные проекты. Хороший пример в данном случае показывает программа информационного и медиасопровождения нацпроекта «Демография».

4. Развитие сферы культуры страны, в частности ее региональных составляющих, является важным ресурсом для развития туристической отрасли, ее самых различных направлений. Представляется, что нацпроект должен учитывать перспективы роста числа туристов и экскурсантов в зависимости от особенностей региона, так как это принесет и ощутимый социально-экономический эффект. В то же время стоит отметить, что в 2021 году началась реализация отдельного нацпроекта «Туризм и индустрия гостеприимства», но его цели включают повышение доступности туристских услуг и развитие туристской инфраструктуры, совершенствование управления сферой туризма. Поэтому развитие культурных объектов и услуг именно в рамках нацпроекта «Культура» не противоречит целям проекта по развитию туризма, а только дополняет его.

5. Важно работать над различными современными формами трансляции культурных услуг, в том числе в цифровом формате (на данный момент практически все индикаторы цифровой представленности исключены из статистических наблюдений), с целью повышения культурной активности, воспитания мотивации культурного потребления, в частности у молодого поколения, привыкшего к другим, отличным от классических, способам потребления информации.

6. Крайне важной задачей, которая не относится непосредственно к нацпроекту, но без которой невозможна его успешная реализация, является воспроизводство трудовых кадров для культурной и туристической отраслей, профессиональных, современных кадров, готовых учиться, сохранять традиционные культурные образцы и продуцировать новые формы их представления.

7. В условиях существенного сокращения возможностей зарубежного культурного обмена необходимо устанавливать и налаживать новые связи для сотрудничества и взаимообогащения культур дружественных стран.

8. Сфера культуры может гармонично влиться в индустрию отдыха и развлечений, не теряя своих классических функций (это вызов времени), формировать духовно-нравственные ценности и территориальную идентичность населения. Для этого важны управленческие усилия, грамотные сотрудники, достаточный объем финансовых средств из бюджетных и внебюджетных источников.

14.4. Резюме

В 2022 году национальный проект «Культура» входил в число лидеров по кассовому исполнению среди всех национальных проектов. Уровень реализации нацпроекта составлял 99,9%. Несмотря на такую успешность, его реализацию осложняют некоторые проблемы. Это прежде всего сокращение числа культурных учреждений, снижение уровня посещаемости театров и кинозалов в связи с пандемией. Почти 38 и 5% помещений соответственно музеев и библиотек Минкультуры России находится в неудовлетворительном состоянии, и их доля с каждым годом не снижается. Около 10–13% библиотек и столько же музеев не имеют выхода в интернет, что ограничивает возможность доступа населения к культурному наследию в цифровых форматах. Ранее исследования выявили значительные диспропорции в обеспеченности культурно-досуговыми учреждениями и библиотеками населения городов и районов Вологодской области.

В отношении подавляющего большинства показателей сферы культуры, в том числе нацпроекта «Культура», статистика не ведется или представлена скудно, без возможности отследить динамику процессов, что повышает риск принятия интуитивных управленческих решений.

В период с 2019 по 2022 год проблемы реализации нацпроекта не были нивелированы, а также обозначились новые. Мнения экспертов о Нацпроекте в основном сводятся к тому, что он направлен на решение локальных вопросов и не оказывает ключевого воздействия на преодоление системных проблем в сфере культуры.

В ходе корректировки паспортов федеральных проектов НП «Культура» в 2020 году из них были исключены важнейшие качественные показатели, измеряющие влияние нацпроекта на жизнь граждан. Согласимся с мнением экспертов, что оценку работы отрасли культуры необходимо дополнить данными, получаемыми по другим секторам экономики и от домохозяйств, а не от заинтересованных представителей учреждений культуры.

Для обеспечения качественно нового уровня поддержки культурной деятельности требуется также эффективная система исследований в этой области, позволяющая накапливать и комплексно анализировать эмпирические данные для оперативного реагирования и на успехи, и на проблемы в сфере культуры.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Исходя из проведенного анализа можно сделать выводы о том, что в условиях обострения современных вызовов для России (COVID-19, санкции и СВО) нацпроекты превращаются в определенной мере в драйвер развития национальной экономики на основе повышения эффективности использования ее внутренних факторов. При этом изначально заложенная гибкость данного инструмента позволяет производить форсированные изменения как ответ на вызовы времени (например, «поворот на восток», что потребовало пересмотра векторов развития магистральной инфраструктуры страны, поддержки экспорта и др.)²⁹⁴. Именно поэтому, на наш взгляд, предлагаемые в нацпроектах комплексные преобразования могут заложить фундамент развития страны, в т. ч. и за рамками 2030 года.

Однако реализация столь значимых для страны проектов требует комплексного, системного анализа и эффективного управления возникающими рисками, существенная часть из которых являются общими для всех нацпроектов и сохраняются еще с начала их реализации в 2019 году. Некоторые из таких рисков представлены в *таблице ниже*. Как видится, по-прежнему в нацпроектах и механизмах их реализации имеет место быть недостаточный учет региональных и территориальных особенностей развития, что ограничивает потенциал данного инструмента для решения системных проблем социально-экономического развития малых/средних городов, сельской местности.

При этом цели национальных проектов не всегда в полной мере увязаны со стратегическими задачами развития регионов, муниципальных образований, крупных корпораций. Последнее затрудняет привлечение внебюджетного финансирования на их реализацию. Наряду с этим возникли и новые риски, связанные с необходимостью обеспечения форсированного импортозамещения, пересмотра инструментов реализации проектов, а также с повышением издержек на реализацию проектов в условиях санкций.

²⁹⁴ Нацпроекты признаны несущей конструкцией. Правительство видит в их выполнении способ экономической адаптации // KURL: <https://www.kommersant.ru/doc/5381038> (дата обращения: 26.06.2023 г.).

Общие риски и проблемы реализации нацпроектов России в 2019–2023 гг.

Риск, проблема	Примеры по различным нацпроектам	Статус риска
1. Недостаточный учет в нацпроектах региональных и территориальных особенностей развития	1. В нацпроекте «Жилье и городская среда» для подавляющего большинства малых городов и исторических поселений отсутствуют возможности разработки качественной проектно-сметной документации для участия во Всероссийском конкурсе лучших проектов создания комфортной городской среды. Имеется риск сохранения низкого качества городской среды в малых городах по причине недостатка финансовых, кадровых, материально-технических ресурсов для того, чтобы принять участие в мероприятиях нацпроекта. 2. Национальным проектом «Безопасные качественные дороги» охвачены далеко не все федеральные, региональные и местные дороги, требующие ремонта и реконструкции. Местные дороги ремонтируются только в агломерациях, хотя именно данная категория находится в наиболее неудовлетворительном состоянии. 3. В нацпроекте «Экология» не запланированы мероприятия, направленные на увеличение доли сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой и др. 4. Нацпроект «Здравоохранение» не предполагает начальную ревизию показателей и результатов реализации национального проекта в контексте территориальных различий и институциональных возможностей субъектов РФ, это ограничивает возможность органов исполнительной власти в реализации целей проекта.	Сохраняется с начала реализации нацпроектов
2. Недостаточная проработанность организационных, финансовых механизмов реализации нацпроектов	1. В Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры наблюдается недостаток механизмов оперативной увязки работы федерального Правительства и регионального бизнеса и инструментов привлечения частного капитала, а также отсутствие детальной проработки инструментов развития альтернативной энергетики. 2. В нацпроекте «Жилье и городская среда» отсутствуют специальные варианты решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населённых пунктов, молодых семей; альтернативные ипотечные механизмы. 3. В нацпроекте «Демография» присутствуют диспропорции в финансировании между федеральными проектами, для успешной реализации необходима работа по совершенствованию системы финансового контроля и поиску дополнительных источников финансирования проектов (в том числе за счёт государственно-частного партнёрства), увеличение финансирования демографической и социальной политики.	Сохраняется с начала реализации
3. Отсутствие или противоречивость статистического наблюдения за частью целевых показателей	1. В нацпроекте «Экология» отсутствуют исчерпывающие сведения о выявленных в границах городов несанкционированных свалках, подлежащих рекультивации. 2. В нацпроекте «Производительность труда» отсутствует такой расчетный показатель для мониторинга, как «количество изготовленной продукции на единицу времени», что препятствует проведению международных сопоставлений; некоторые показатели нацпроекта рассчитываются через 1 – 1,5 года после окончания отчетного периода. 3. В нацпроекте «Безопасные качественные дороги» имеет место сокращение количества публикуемой отчётной информации о его реализации, что ведет к сложностям с проведением мониторинга и адекватной оценкой параметров реализации проекта.	Сохраняется с начала реализации

Риск, проблема	Примеры по различным нацпроектам	Статус риска
	4. В нацпроекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» не по всем показателям (например, в отношении количества самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус и применяющих специальный налоговый режим; в отношении количества сервисов, реализованных в рамках цифровой платформы) доступна информация, что снижает возможности для мониторинга за нацпроектом, выявления возникающих проблем и отслеживания трендов. 5. Для нацпроектов «Демография» и «Здравоохранения» отсутствует возможность оперативного мониторинга целевых показателей в течение года вследствие «запаздывания» статистических данных. 6. В отношении подавляющего большинства показателей нацпроекта «Культура» статистика не ведется или представлена скудно, без возможности отследить динамику процессов, что повышает риск принятия интуитивных управленческих решений.	
4. Слабая обоснованность, занижение целевых показателей	1. В нацпроекте «Экология» не являются достаточно обоснованными значения целевых показателей «Песистость территории Российской Федерации» и «Поглощение лесами углерода» на период до 2024 г. 2. В нацпроекте «Жилье и городская среда» в 2020 и 2021 г. наблюдалось занижение целевых значений показателя «Объем жилищного строительства» (план был выполнен за счет снижения показателей, а не разработки новых мер по нивелированию влияния роста цен на строительные материалы и т.п.). 3. В нацпроекте «Производительность труда» завышена цель по привлечению к проекту 10 тыс. предприятий к 2024 г., где слишком высокая доля компаний (40,8%), которые обязаны самостоятельно достигать показателей. 4. В нацпроекте «Безопасные качественные дороги» имеет место риск недостаточности показателя «смертность от ДТП в расчёте на 100 тыс. жителей» в силу слишком амбициозной задачи (сокращение в 3,3 раза); обеспечение выполнения данного показателя за счёт изменения методологии его расчёта или иного подхода к учёту причин смерти. 5. В нацпроекте «Демография» эксперты отмечают недостаточность научно-методического сопровождения при обосновании целей и задач, разработке мер для их выполнения. 6. Большая часть нацпроектов социального блока содержит показатели, дублирующие цели иных стратегических документов развития отраслей и территорий, либо включены в повседневную работу государственных органов власти, что затрудняет оценку вклада работы в рамках нацпроекта в их достижение.	<i>Сохраняется с начала реализации</i>
5. Недостаточная корреляция нацпроектов с госпрограммами, международными документами	1. В Комплексном плане недостаточно обоснована и конкретизирована связь транспортных проектов с задачами и программами развития экономики регионов России. 2. В нацпроекте «Экология» отсутствует корреляция целей по увеличению количества и площади особо охраняемых природных территорий с Конвенцией о биологическом разнообразии.	<i>Сохраняется с начала реализации</i>

Риск, проблема	Примеры по различным нацпроектам	Статус риска
6. Риск недостижения плановых значений ввиду недостатка финансирования и проблем с кассовым исполнением	1. В Комплексном плане присутствует риск возникновения потребностей в дополнительном финансировании ввиду отсутствия исчерпывающей информации по энергетической части КП. 2. В нацпроекте «Жилье и городская среда» резкий рост инфляции в 2019 – 2021 гг. полностью нивелировал увеличение объемов финансирования: в номинальных ценах бюджет был увеличен на 16,4%, в сопоставимых ценах – сокращен на 0,6% (без учета ФП «Чистая вода», включенного в нацпроект в 2021 г., – на 17,9%). 3. В нацпроекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» сохраняется тренд, связанный с неравномерным расходованием средств на реализацию проекта (основная часть расходуется в последнем квартале года), наряду с этим прогнозируется снижение финансирования, что может создавать риски недостижения плановых значений. 4. В нацпроекте «Образование», в связи с появлением нового национального проекта «Наука и университеты», часть федеральных проектов была переведена на самообеспечение. Кроме того, в ходе перераспределения финансовых средств сокращено финансирование важного федерального проекта «Успех каждого ребенка», реализующего задачу по расширению доступности дополнительного образования для талантливых детей. 5. Нацпроект «Наука и университеты» предполагает недостаточный объем финансирования и темпы его роста для достижения такой масштабной цели, как занять лидирующие позиции в мире по научно-технологическому развитию (даже при имеющемся положительном тренде наблюдаются более низкие, чем в развитых странах, стартовые значения индикаторов, а достигнутая динамика показателей недостаточна для того, чтобы обойти мировых лидеров (или хотя бы их догнать)).	Сохраняется с начала реализации
7. Риск сокращения числа подрядчиков, проблемы отказа или невозможности выполнения обязательств	1. В нацпроекте «Жилье и городская среда» присутствует риск сокращения числа строительных компаний и монополизации на региональных рынках недвижимости ввиду перехода к эскроу-счетам. 2. В Комплексном плане присутствуют риск неравномерности распределения нагрузки на производителей строительных материалов и их неспособность удовлетворить потребности в ресурсах в рамках КП, проблема отказов от выполнения обязательств со стороны частных инвесторов. 3. В нацпроекте «Безопасные качественные дороги» наблюдается повышение стоимости дорожной техники, закупаемой за пределами РФ и не имеющей произведенных в России аналогов; нерегулируемый рост цен на битум и иные дорожно-строительные материалы, низкое качество материалов, высокая стоимость доставки дорожных материалов.	Сохраняется с начала реализации, обостряется на фоне ухудшения геэкономической ситуации
8. Недостаток кадровых ресурсов для реализации мероприятий нацпроектов	1. В нацпроекте «Производительность труда» наблюдается недостаток кадровых резервов для формирования региональных центров компетенций. 2. В нацпроекте «Жилье и городская среда» наблюдается проблема отсутствия для подавляющего большинства малых городов и исторических поселений возможности разработки качественной проектно-сметной документации ввиду нехватки опытных архитекторов и специалистов по благоустройству.	Усугубляется с начала реализации
Источник: составлено авторами.		

Проблемы и риски реализации нацпроектов в значительной мере обусловлены недостаточно высоким качеством государственного управления. В такой ситуации доработка данных документов с учетом научно обоснованных рекомендаций, а также системный и комплексный мониторинг их реализации способны нивелировать имеющиеся риски.

На наш взгляд, приоритетными направлениями повышения эффективности реализации нацпроектов в 2023 – 2030 гг. являются²⁹⁵:

1. Учет стоящих перед Россией вызовов по обеспечению национальной безопасности и обеспечение интеграции/согласования нацпроектов друг с другом, государственными и муниципальными программами, что позволит обеспечить четкую декомпозицию целей, задач, показателей и мероприятий проектов на уровне Федерации, субъектов РФ и муниципалитетов.

2. Учет региональных и местных особенностей развития в инструментарии и поддержке реализации нацпроектов в регионах (особенно важно для решения системных проблем развития малых/средних городов страны, сельских территорий).

3. Более четкое обоснование магистральных федеральных и региональных инструментов достижения целевых показателей нацпроектов в «дорожных картах» (важно, чтобы все предлагаемые мероприятия были увязаны с несколькими ключевыми инструментами достижения национальных целей и усиливали синергетический эффект от их совместного использования).

4. Четкая регламентация порядка пересмотра целевых показателей в нацпроектах (в т.ч. экономически не обоснованных).

5. Совершенствование на федеральном и региональном уровне системы статистического наблюдения и мониторинга за достижением целевых показателей нацпроектов.

6. Более детальная проработка механизмов реализации нацпроектов на локальном уровне.

²⁹⁵ Предложено авторами на основе собственных разработок, мнений ведущих экспертов, в том числе с опорой на: 1. Информация, предоставленная органами государственной власти субъектов РФ в рамках подготовки заседания Президиума Совета законодателей РФ на тему «Работа над реализацией национальных проектов в субъектах РФ» (по запросу Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления и Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера от 8 февраля 2021 года № 3.20-22.1/78). 2. Решение Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы РФ от 08.07.2021 г. №169/7 «О реализации национальных проектов в субъектах РФ и предложениях в проект решения Президиума Совета законодателей Российской Федерации при Федеральном Собрании РФ».

Последнее, по нашему мнению, является весьма важным, поскольку значительная часть мероприятий нацпроектов направлена непосредственно на решение задач в сфере повышения качества жизни населения. Анализ лучших муниципальных практик позволил обосновать целый ряд мероприятий и инструментов повышения эффективности реализации нацпроектов на муниципальном уровне.

I. Организационные, институциональные и кадровые мероприятия:

1. Декомпозиция целевых показателей региональных проектов до муниципального уровня.

2. Включение представителей муниципального сообщества в состав региональных проектных офисов; создание муниципального проектного комитета, проектного офиса, рабочих групп, осуществляющих мониторинг и контроль за реализацией проектов.

3. Организация штабов по реализации нацпроектов под руководством глав для обсуждения наиболее актуальных вопросов и возможных рисков, связанных с несвоевременным заключением муниципальных контрактов, созданием и вводом в эксплуатацию объектов капитального строительства.

4. Формирование муниципальных планов по достижению показателей и результатов реализации регионального проекта на территории муниципального образования, которые проходят публичную защиту и утверждение.

5. Возложение персональной ответственности на глав муниципалитетов за достижение показателей региональных проектов и выполнение перечня мероприятий в объеме, предусмотренном для муниципалитета.

6. Комплексное обучение муниципальных служащих основам проектной деятельности, реализации проектов на принципах публично-частного партнерства.

7. Применение «гибридных» институциональных форм сетевого вовлечения населения в процесс принятия управленческих решений (общественно-муниципальные проектные офисы, общественные советники глав местных администраций и т.п.).

8. Создание портала, информирующего о ходе реализации национальных проектов, как это сделано, например, в Республике Татарстан (<https://vmeste.tatar/>), где размещена подробная информация о всех объектах, возводимых в республике в рамках национальных проектов.

II. Финансовые мероприятия и инструменты:

1. Заключение отдельных соглашений о предоставлении межбюджетного трансферта, отражающих целевые показатели региональных проектов по муниципалитету, на достижение которых выделяются трансферты.

2. Широкое внедрение практик инициативного бюджетирования, предусмотренных принятыми изменениями в федеральном законодательстве; последовательная реализация технологий вовлечения населения в процесс принятия управленческих решений в сфере реализации нацпроектов.

3. Проведение инвентаризации возможностей применения механизмов партнерства власти и бизнеса в границах муниципального образования, в том числе путем обеспечения реализации договоров государственно-частного партнерства, стороной которых является субъект Российской Федерации.

4. Применение «аутсорсинговых» форм освоения бюджетных средств, формирование которых обеспечено значительной долей внебюджетных источников; предоставление субсидий ТОСам, некоммерческим организациям в рамках прав и полномочий, определенных бюджетным законодательством.

Таким образом, адаптация лучших муниципальных практик к условиям территории является ключевым условием повышения эффективности участия муниципалитетов региона в реализации нацпроектов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Абанкина Т.В., Мацкевич А.В., Ксынкина Г.М. и др. (2020). Экономические и социальные последствия COVID-19 в сфере культуры в России // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире. Отраслевые сюжеты. № 8. URL: https://www.hse.ru/data/2020/07/06/1609165892/HSE_Covid_08_2020_5_3.pdf (дата обращения: 25.06.2023).

Аблажей Н.Н., Водичев Е.Г., Красильников С.А. (2021). Университет и Академия наук: pas de deux в ритмах эпохи // Социология науки и технологий. № 12 (1). С. 113–135.

Абрамова М.А., Дубова С.Е., Рубцов Б.Б. (2020). Финансовые и денежно-кредитные инструменты реализации национальных проектов // Экономика. Налоги. Право. № 13 (3). С. 6–16. DOI: 10.26794/1999-849X-2020-13-3-6-16

Авдеева Д.В. (2023). Вклад человеческого капитала в рост российской экономики: препринт WP3/2023/04 / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: ВШЭ, 42 с.

Архангельский В.Н., Калачикова О.Н. (2021). Женщины и мужчины: различия в показателях рождаемости и репродуктивного поведения // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. № 14 (5). С. 165–185.

Асенова З.Т. (2018). Применение зарубежного опыта управления проектами в российской практике // Евразийский союз ученых. № 1-1 (46). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/primenenie-zarubezhnogo-opyta-upravleniya-proektami-v-rossiyskoj-praktike> (дата обращения: 18.09.2023).

Аткинсон Р. (2022). Секторальная политика для стимулирования роста производительности // Экономист. № 10. С. 76–87.

Бадмаев А.В., Мункуева И.С. (2021). Анализ национального проекта «Здравоохранение» (2019–2024 гг.) // Актуальные научные исследования в современном мире. № 1-4 (69). Ч. 4. С. 56–61.

Бакулина А.А., Чаленко Н.Н. (2020). Анализ рисков реализации федеральных проектов (на примере Федерального проекта «Поддержка занятости и повышения эффективности рынка труда для обеспечения роста производительности труда») // Финансовая жизнь. № 4. С. 28–31.

Баранов А.О., Гореев А.В. (2019). Оценка влияния национальных проектов на развитие экономики России с использованием динамической межотраслевой модели // ЭКО. №10 (544). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/otsenka-vliyaniya-natsionalnyh-proektov-na-razvitie-ekonomiki-rossii-s-ispolzovaniem-dinamicheskoy-mezhotraslevoy-modeli> (дата обращения: 11.09.2023).

Белова Л.В., Федотова И.М. (2022). Реализация задач, поставленных национальным проектом «Демография» по обеспечению качества пищевых продуктов и здорового питания населения // Здоровье – основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. Т. 17. № 3. С. 1041–1048.

Березовская Т.Н. (2021). Национальный проект «Здравоохранение» как инструмент улучшения качества жизни граждан России // Россия: тенденции и перспективы развития: матер. XII Междунар. науч.-практ. конф. «Регионы России: стратегии развития и механизмы реализации приоритетных национальных проектов и программ», Курск, 4–5 июня 2021 г. М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН. Вып. 16. Ч. 2. С. 639–641.

Бессонова О.Э. (2010). Новая жилищная модель как антикризисная мера // Регион: экономика и социология. № 2. С. 203–222.

Бухвальд Е.М. (2019). Национальные проекты в системе стратегического планирования // Теория и практика общественного развития. № 2 (132). С. 50–54.

Васильева И.Н., Крисько М.О., Корнеева Н.Д., Розова О.И. (2022). Востребованность инструментов и механизмов, созданных в ходе реализации плана мероприятий Стратегии научно-технологического развития РФ, и влияние предлагаемых мероприятий на социально-экономическое развитие Российской Федерации // Социология науки и технологий. № 13 (3). С. 118–142.

Волкова Я.Ю. (2021). Реализация нацпроекта «Образование» в 2021 на примере Тульского региона // Вестник образовательного консорциума Среднерусский университет. Серия: Гуманитарные науки. № 17. С. 11–12.

Вольчик В.В. (2019). Институциональные ловушки в сфере образования и науки в условиях оптимизации // Журнал экономической теории. № 16 (4). С. 783–795.

Габдуллин Н.М., Киршин И.А., Шулаев А.В. (2020). Регулирование межрегиональных различий субъектов Российской Федерации в контексте национальных проектов «Здравоохранение» и «Демография» // Уровень жизни населения регионов России. Т. 16. № 3. С. 59–69. DOI: 10.19181/lspr.2020.16.3.5

Гагарина Г.Ю., Седова Н.В., Чайникова Л.Н., Архипова Л.С. (2019). Региональный аспект анализа производительности труда как показателя эффективности

экономики России // РЭиУ. 2019. № 3 (59). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/regionalnyy-aspekt-analiza-proizvoditelnosti-truda-kak-pokazatelya-effektivnosti-ekonomiki-rossii> (дата обращения: 04.09.2023).

Головченко В.И. (2019). Региональный аспект решения проблем цифровой экономики в современной России // Базис. № 1 (5). С. 64–68.

Головчин М.А. (2022). Спорные решения для «нового образования» // Журнал институциональных исследований. Т. 14. № 4. С. 70–82. DOI 10.17835/2076-6297.2022.14.4.070-082

Гонтмахер Е.Ш. (2006). Приоритетные национальные проекты (попытка политэкономического осмысления) // Неприкосновенный запас. № 6. URL: <https://magazines.gorky.media/nz/2006/6/prioritetnye-naczionalnye-proekty.html> (дата обращения: 02.05.2023).

Горяченко Е.Е., Малов К.В. (2021). Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне // Мир экономики и управления. Т. 21. № 2. С. 119–141. DOI:10.25205/2542-0429-2021-21-2-119-141

Гусев А.Б., Юревич М.А. (2022). Научная политика России – 2022: профессия не дороже Родины. М.: Буки Веди, 64 с.

Дианов С.А., Дианова Ю.В. (2023). Национальный проект «Образование» и трансформация системы профессионального образования в регионе (2005–2020 гг.) // Этносоциум и межнациональная культура. № 3 (177). С. 93–104.

Дубровская Е. (2020). Комплексный план и будущее водного транспорта России // Фундаменты. № 2. С. 28–31.

Дурандина О.А. (2023). Проблемы реализации национального проекта «Наука и университеты»: региональный аспект // Тенденции развития науки и образования. № 101-2. С. 26–33.

Душина С.А., Камнева А.В., Куприянов В.А., Шиповалова, Л.В. (2019). Научное лидерство в контексте академического капитализма (российская перспектива) // Социология науки и технологий. № 10 (4). С. 50–76.

Егоров Ю.В. (2021). Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (в части железнодорожного транспорта): эволюция, промежуточные результаты, проблемы реализации // Сибирская финансовая школа. № 4 (144). С. 47–53.

Емельянова Е.Е., Чапаргина А.Н. (2020). Оценка развития регионального рынка жилья в северных и арктических субъектах РФ // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 13. № 5. С. 105–120. DOI: 10.15838/esc.2020.5.71.6

Ермаков Г.П., Труничкина Е.И., Труничкина М.Н. (2022). Производительность труда в России и в мире на начальной стадии пандемии COVID-19 в 2020 году // Экономика труда. Т. 9. № 3. С. 533–554. DOI: 10.18334/et.9.3.114317

Зенкина М.В., Щербакова Е.Н. (2020). Реализация текущей модели жилищной политики в России // *Modern Economy Success*. № 2. С. 132–137.

Зырянова У.П. Гусарова В.С., Аржанова А.Р. (2020). Особенности реализации приоритетного национального проекта «Экология» на региональном уровне // *Актуальные проблемы техносферной безопасности: II Международная научно-практическая конференция студентов, аспирантов, молодых учёных, преподавателей: сб. науч. тр., г. Ульяновск, 20 мая 2020 года / под ред. Е.Н. Ерофеевой. Ульяновск: Ульяновский государственный технический университет*. С. 46–50.

Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. (2019). Национальные проекты России: региональное измерение // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. № 1. С. 37–53. DOI: 10.24411/2071-6435-2019-10067

Ильин В.А., Морев М.В. (2022). Бедность в стране – «угроза для стабильного развития и демографического будущего» // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*. Т. 15. № 1. С. 9–33. DOI: 10.15838/esc.2022.1.79.1

Ильченко С.В. (2021). Национальные проекты России и риски их реализации // *Бизнес и дизайн: ревью*. № 2 (22). URL: <https://obe.ru/journal/vypusk-2021-g-2-22-iyun/ilchenko-s-v-natsionalnye-proekty-rossii-i-riski-ih-realizatsii/> (дата обращения: 05.07.2023).

Калабихина И.Е., Казбекова З.Г. (2022). Влияние первого демографического дивиденда на экономический рост с учетом человеческого капитала // *Журнал Новой экономической ассоциации*. № 3. С. 81–100.

Комаров В.М., Акимова В.В., Москвитина Н.А., Волошинская А.А. (2020). Национальные проекты в России и зарубежных странах: методики и рекомендации: препринт / М.: РАНХиГС при Президенте России. 70 с.

Конашев М.Б., Федорова А.А. (2021). Академическая наука в контексте последней реформы РАН // *Социология науки и технологий*. № 12 (1). С. 136–155.

Константиновский Д.Л., Куракин Д.Ю., Рощина Я.М., Вахштайн В.С. (2006). Доступность качественного общего образования в России: возможности и ограничения // *Вопросы образования*. № 2. С. 186–202.

Коокуева В.В. (2021). О роли национального проекта «Наука и университеты» в инновационном развитии страны // *Актуальные научные исследования в современном мире*. № 12-12(80). С. 99–103.

Корнев Д.В., Данкова Ж.Ю. (2022). Традиционный анализ национального проекта «Демография» до 2024 года: выявление региональных аспектов // *ГосРег: государственное регулирование общественных отношений*. № 1 (39). С. 104–111.

Кошман Н.П., Пономарев В.Н., Глинский К.К. (2006). Проблемы реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье – гражданам России» // *Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование*. № 1-2 (26-27). URL: https://dpr.ru/journal/journal_27_15.htm (дата обращения: 02.05.2023).

Крыкова О.О. (2022). Практическая реализация национальных проектов (на примере национального проекта «Экология» // Экономика и бизнес: теория и практика. № 4-1 (86). С. 252–256. DOI: 10.24412/2411-0450-2022-4-1-252-256

Куликов А.Г. (2014). Концептуальные вопросы развития жилищной сферы и ипотеки в Российской Федерации // Деньги и кредит. № 8. С. 43–51.

Ларина Т.Н., Кажаяева Т.И. (2012). Статистика культуры как индикатор качества жизни населения: современное состояние и приоритетные направления развития // Управление в образовательной сфере. № 2. С. 147–150.

Лебедева М.А. (2022). Результаты реализации национального проекта «Экология» в регионах России за 2019–2021 годы (на примере Вологодской области) // Актуальные вопросы современной экономики. № 12. С. 760–772.

Левашов В.К., Великая Н.М., Шушпанова И.С. (2022). Граждане о реализации национального проекта «Демография» в России // Вопросы управления. № 3 (76). С. 19–31.

Леонидова Г.В. (2022). Реформирование образования продолжается... // Глобальные вызовы и региональное развитие в зеркале социологических измерений: матер. VII междунар. науч.-практ. интернет-конференции, г. Вологда, 28 марта – 1 апреля 2022 г. Вологда: ВолНЦ РАН. С. 216–219.

Леонидова Г.В., Головчин М.А. (2019). Национальный проект «Образование» и возможность его влияния на развитие человеческого капитала // Проблемы развития территории. № 4 (102). С. 7–25. DOI: 10.15838/ptd.2019.4.102.1

Леонидова Г.В., Головчин М.А., Соловьева Т.С. (2018). Учитель и образовательная реформа: взгляд из региона. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН. 178 с.

Макаренцева А.О. (2020). Влияние эпидемиологической ситуации на репродуктивные намерения населения // Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. № 17 (119). С. 25–30.

Макаров А.В. (2021). Реновация аварийного и ветхого жилья – проблемы и риски законодательного регулирования и правоприменения // ЭКО. № 12. С. 58–77.

Макурина А.А., Костанян А.А. (2022). Управление проектами: зарубежный и отечественный опыт применения // Экономика и бизнес: теория и практика. № 12. С. 246–249.

Мальшина Н.А., Фирсова А.А. (2020). Количественный анализ деятельности индустрии культуры в Российской Федерации в 1990–2018 годах // Обсерватория культуры. Т. 17. № 2. С. 125–138. DOI 10.25281/2072-3156-2020-17-2-125-138

Мальшина Н.А., Фирсова А.А., Чернышова Г.Ю. (2021). Оценка эффективности деятельности учреждений индустрии культуры в регионах России на основе DEA // Вестник Томского государственного университета. Культурология и искусствоведение. № 44. С. 71–83. DOI: 10.17223/22220836/44/6

Маркова А.А., Гришкина Е.А., Попова Е.А. (2021). Оценка исполнения национального проекта «Экология» и основные проблемы реализации его федеральных проектов // Сила систем. № 3 (20). С. 59–64.

Маршова Т.Н., Моисеенко Н.В. (2021) Риски реализации национальных проектов (на примере национального проекта «Культура») // Вестник МГПУ. № 4 (30). С. 20–39. DOI: 10.25688/2312–6647.2021.30.4.2

Масленников В.В., Линников А.С., Масленников О.В. (2018). Оценка потерь российской экономики от миграции населения в другие страны // Международная миграция и финансы. № 22 (2). С. 54–65.

Минакир П.А., Прокапало О.М. (2021). Национальные проекты на Дальнем Востоке // Регионалистика. Т. 8. № 1. С. 39–55.

Михеева З.А. (2011). К вопросу о реализации Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы // Вопросы государственного и муниципального управления. № 4. С. 168–175.

Мишура А.В. (2023). Ипотечное кредитование и цены на жилье: необоснованные обвинения? // Вопросы экономики. № 3. С. 63–82.

Огнева В.В., Шачнев С.А. (2019). Государственные национальные проекты: политическое целеполагание и проблемные аспекты эффективности реализации // Известия Юго-Западного государственного университета. Серия: История и право. Т. 9. № 3. С. 120–131.

Паничкина Е.В., Фатыхов Р.Р. (2020). Национальный проект «Культура» в региональном измерении // Образование. Культура. Общество: сб. избранных статей по материалам Международной научной конференции, г. Санкт-Петербург, 28 июня 2020 г. / СПб.: Частное научно-образовательное учреждение дополнительного профессионального образования Гуманитарный национальный исследовательский институт «НАЦРАЗВИТИЕ». С. 58–61.

Патракеева О.Ю. (2020а). Национальный проект «Безопасные и качественные дороги»: эффекты и проблемы реализации (на примере Ростовской области) // Экология. Экономика. Информатика. Серия: Системный анализ и моделирование экономических и экологических систем. 2020. Т. 1. № 5. С. 266–269.

Патракеева О.Ю. (2020б). Перспективы социально-экономического развития Краснодарского края в контексте реализации национальных проектов в сфере транспортной инфраструктуры // Региональная экономика. Юг России. Т. 8. №2. С. 122–130.

Петров А.Н., Куракова Н.Г. (2019). Проблемы достижения системности целевых показателей национального проекта «Наука» // Экономика науки. Т. 5. № 1. С. 4–18.

Петров В.О. (2021). Правовые основы реализации национального проекта «Экология» // Инновации. Наука. Образование. № 41. С. 326–337.

Потапцева Е.В., Чашихина П.Д. (2023). Национальный проект «Производительность труда»: от заявленных целей к реальным результатам // ЭКО. № 7. С. 108–129.

Почекутова Е.Н., Науменко Н.С. (2020). Направления повышения эффективности реализации национального проекта «Демография» // Петербургский экономический журнал. № 2. С. 23–29. DOI 10.24411/2307-5368-2020-10003

Ревич Б.А. (2020). Национальный проект «Чистый воздух» в контексте охраны здоровья населения // Экологический вестник России. № 6. URL: <http://ecovestnik.ru/index.php/2013-07-07-02-13-50/nashi-publikacii/3132-natsionalnyj-proekt-chistyj-vozdukh-v-kontekste-okhrany-zdorovya-naseleniya> (дата обращения: 05.05.2023).

Саркисов В.А. (2022). Снижение уровня производства и потребления пластмассовых изделий как один из факторов обеспечения экономической безопасности национального проекта «Экология» // Современная экономика: проблемы и решения. № 2 (146). С. 148–154. DOI 10.17308/meps.2022.2/2780

Сивоплясова С.Ю. (2022). Репродуктивные установки современной молодежи на многодетность: закономерности и противоречия // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. № 15 (1). С. 223–242.

Соболева С.В., Смирнова Н.Е., Чудаева О.В. (2021). Особенности второго этапа депопуляции в России // Россия: тенденции и перспективы развития: матер. XX Национальной науч. конф. с междунар. участием, г. Москва, 14–15 декабря 2020 г. / М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН. Вып. 16. Ч. 1. С. 752–758.

Соколова Л.Г. (2020). Теория и реалии разработки государственной политики по повышению производительности труда // Экономика труда. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/teoriya-i-realii-razrabotki-gosudarstvennoy-politiki-povysheniyu-proizvoditelnosti-truda> (дата обращения: 11.09.2023).

Степанова Т.Д. (2023). Экономическая безопасность России после 2022 г.: технологический суверенитет и человеческий потенциал // Российский экономический журнал. № 4. С. 107–119.

Тамбовцев В. Л. (2020). Действенность мер российской научной политики: что говорит мировой опыт // Управление наукой: теория и практика. Т. 2. № 1. С. 15–39.

Терехов А.С., Путятин Д.П., Очагов Д.М., Благовидов А.К., Лютрова Е.Г. (2022). Проектирование национальных парков: современные проблемы и пути их решения // Охрана окружающей среды и заповедное дело. № 4. С. 62–74.

Ткаченко А.А. (2018). Государственная политика и национальный проект «Демография» // Народонаселение. Т. 21. № 4. С. 23–35. DOI 10.26653/1561-7785-2018-21-4-03

Томашницкая И.В. (2021). Технологическое развитие России: Современные подходы и инструменты реализации (на примере национального проекта «Наука и университеты») // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Экономика. № 4 (30). С. 20–52.

Умаханов Ш.М., Кибалов А.О., Макарцова Т.Н. (2019). Проблемы и перспективы проектного финансирования жилищного строительства в России // Вестник современных исследований. № 1-5 (28). С. 297–300.

Фадеева И.М., Алексуткина В.С. (2022). Как российские исследователи оценивают гранты – инструмент развития науки? // Университетское управление: практика и анализ. Т. 26. № 4. С. 56–70.

Федорова М.Н. (2023). Развитие человеческого потенциала в России: сложившиеся тенденции и новые вызовы // Общество и экономика. № 4. С. 5–20.

Хавроничев В.И., Тюлю Г.М., Мельникова Н.С. (2021). Исследование демографической ситуации Вологодской области // Региональная экономика и управление. № 1 (65). URL: <https://eee-region.ru/article/6518/>

Халимон Е.А., Никитин С.А. (2020). Приоритетные национальные проекты как инструмент решения сложных экономических задач // Вестник РГГУ. Серия: Экономика. Управление. Право. №2. С. 18–37. DOI: 10.28995/2073-6304-2020-2-18-37

Халтурина О.А. (2021). Проблемы реализации национального проекта «Образование» // Управленческий учет. № 6-3. С. 848–855. DOI: 10.25806/uu6-32021848-855

Хамер Г.В., Фирсова А.С. (2020). Оценка влияния реализации национального проекта «Образование» на экономику России // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. № 3–2. С. 100–103.

Хубиев К.А., Теняков И.М. (2023). Создание внутренних источников экономического развития // Экономическое возрождение России. № 1 (75). С. 5–23.

Чурилова Е., Захаров С. (2019). Репродуктивные установки населения России: есть ли повод для оптимизма? // Вестник общественного мнения. № 2 (129). С. 69–89.

Шавина Е.В., Прокофьев В.А. (2020). Потенциал развития арктических регионов России // Геоэкономика энергетики. Т. 10. № 2. С. 96–116.

Щербакова Е.М. (2022). Динамика населения России в контексте мировых тенденций // Проблемы прогнозирования. № 4. С. 78–97.

Эбзеева Ю.Н., Смирнова Ю.Б. (2022). Позиции российских вузов в мировых рейтингах в 2022 году // Вестник РУДН. Серия: Социология. № 4. С. 909–918.

Эпштейн Д.Б. (2023). Цифровая трансформация АПК и ее проблемы // Российский экономический журнал. № 3. С. 63–80.

Юмагузин В.В., Винник М.В. (2022). Прогноз численности и демографической нагрузки населения России до 2100 года // Проблемы прогнозирования. № 4. С. 98–111.

Яковлева Е. Н., Смирнов А. В., Андреева М. В. (2022). Реализация национального проекта «Экология»: региональный уровень // Управление устойчивым развитием. № 5 (42). С. 39–46. DOI 10.55421/2499992X_2022_5_39

Acemoglu D. (1996). A microfoundation for social increasing returns in human capital accumulation, *The Quarterly Journal of Economics*, 111 (3), 779–804.

Balaguer M.T. (2004). La eficiencia en las Administraciones Locales ante diferentes especificaciones del output, *Hacienda Pública Española*, 170, 37–58.

Bruton G.D., Lau, C.-M., Obloj K. (2014). Institutions, resources and firm strategies: a comparative analysis of entrepreneurial firms in three transitional economies, *European Journal of International Management*, 8 (6), 697–720.

Ekananda M., Parlinggoman D.J. (2017). The Role of High-Tech Exports and of Foreign Direct Investments (FDI) on Economic Growth, *European Research Studies Journal*, 20 (4A), 194–212.

Frederiksen, L., Davies, A. (2008). Vanguards and ventures: Projects as vehicles for corporate entrepreneurship, *International Journal of Project Management*, 26(5), 487–496. DOI: 10.1016/j.ijproman.2008.05.006

Giménez V.M., Prior D. (2007). Long- and short-term cost efficiency frontier evaluation: evidence from Spanish local governments, *Fiscal Studies*, 28(1), 121–139.

Heldman K. (2002). *PMP: Project Management Professional*. San Francisco, London: Sybex. 588 p.

Lucas R.E. (1988). On the mechanics of economic development, *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), 3–42. DOI: 10.1016/0304-3932(88)90168-7

Macheridis N. (2009). Agility in entrepreneurial projects, *Lund Institute of Economic Research Working Paper Series*, 3, 73–82.

Nelson R., Phelps E. (1966). Investment in humans, technological diffusion, and economic growth, *American Economic Review*, 56, 1/2, 69–75.

Prior D., Balaguer M.T., Vela J.M. (2002). Efficiency and quality in local government. The case of Spanish local authorities, *Documents de Treball, Universitat Atónoma de Barcelona*, 2, 4–25.

Rainey H.G. (2009). *Understanding and Managing Public Organizations*. (4th ed.). San Francisco: Jossey-Bass. 550 p.

Romer P. (1990). Endogenous technological change. *Journal of Political Economy*, . 98, 5-2, 71–102.

Russell D.A. (2003). *Managing High Technology Programs and Projects*. (2nd Edition). John Wiley & Sons. 415 p.

Stiglitz J.E. (1988). *Economics of the Public Sector*. 2nd Edition. W.W. Norton & Company. 597 p.

Voskoboynikov I. (2023). Economic growth, in *The contemporary Russian economy: A comprehensive analysis*. In: M. Dabrowski (ed.). Palgrave Macmillan, 291–312.

Wang H., Abbas K.M., Abbasifard M., et al. (2020). Global age-sex-specific fertility, mortality, healthy life expectancy (HALE), and population estimates in 204 countries and territories, 1950–2019: a comprehensive demographic analysis for the Global Burden of Disease Study 2019. *The Lancet*, 396 (10258), 1160–1203.

Worthington A.C. (2000). Cost efficiency in Australian local government: a comparative analysis of mathematical programming and econometric approaches, *Financial Account Management*, 16 (3), 201–227.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Таблица А.1. Ключевые показатели реализации национального проекта «Жилье и городская среда» в 2019–2022 гг.

Показатель	2018 г.		2019 г.		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
	Базовый	План	Факт	+/- п.п., %	План	Факт	+/- п.п., %	План	Факт	+/- п.п., %
Средний уровень процентной ставки по ипотечному кредиту, %	9,6	8,9	9,87	+ 0,97 п.п.	8,7	7,68	-1,02 п.п.	8,4/ 6,9 **	7,16	-1,24 / +0,26 п.п.
Количество предоставленных ипотечных кредитов*, млн. ед.	1,5	1,6	1,3	81,3	1,6	1,8	112,5	1,77	1,3	73,4
Средняя стоимость 1 кв. метра модельного жилья на первичном рынке, тыс. руб.	59,0	68,9	63,5	92,2	75,2	69,3	92,2	81,5	85,3	3,8
Объем жилищного строительства, млн. кв. м.	75,7	88	82,0	93,2	98 / 77 **	82,2	83,9 / 106,8	94 / 78 **	92,6	98,5 / 118,7
Объем ввода в многоквартирных жилых домах в год, млн. кв. м.	43,3	54,8	43,5	79,4	64,9 / 41 **	42,4	65,3 / 103,4	60 / 42 **	43,5	72,5 / 103,6
Количество квадратных метров расселенного непригодного для проживания жилищного фонда, млн. кв. м нарастающим итогом	-	0,14	0,83	в 5,9 раза	1,14	2,215	194,3	2,14	4,6	В 2,1 раза
Количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда, тыс. чел. нарастающим итогом	-	8,2	49,58	в 6,0 раза	62,8	136,4	в 2,2 раза	117,4	268,96	В 2,3 раза/ 137,8
Среднее значение индекса качества городской среды по РФ, % к 2018 г.	-	2	3,7****	+1,7 п.п.	5	8,6 ****	+3,6 п.п.	-	-	В 2,5 раза/ 145,3
% к 2019 г.***	-	0	0	+0 п.п.	4	4	+0 п.п.	10	9	-
Доля городов с благоприятной средой от общего количества городов, %	23,5	25	26,8	+1,8 п.п.	30	33,6	+3,6 п.п.	40	44	110
								45	49	108,9

Окончание таблицы А.1

Показатель	2018 г.	2019 г.		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
	Базовый	План	Факт	+/- п.п. %;	План	Факт	+/- п.п. %;	План	Факт
Доля населения Российской Федерации, обеспеченного качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения, %	87,5	87,5	85,5	97,7	87,8/ 85,8 **	86,5	88,2/ 86,6 **	89/ 87 **	98,7/ 100,9

* В Едином плане зафиксирован показатель «Количество ипотечных жилищных кредитов (траншей) в рублях и иностранной валюте, предоставленных физическим лицам-резидентам за год».

** Плановые значения были скорректированы в сторону уменьшения (см., например, Доклады о реализации плана деятельности Минстроя РФ за 2020 г., 2021 г. и др.).

*** Данные доклада о реализации плана деятельности Минстроя РФ за 2020 г. (URL: <https://minstroyrf.gov.ru/trades/plan-deyatelnosti-i-doklady-minstroya-rossii/>) свидетельствуют о смене показателя на «Прирост среднего индекса качества городской среды по отношению к 2019 г.».

**** Рассчитано по данным сайта ЕМИСС.

Источники: 1. Сайт ЕМИСС. URL: <https://www.fedstat.ru/>. 2. Сайт Центрального банка РФ. URL: <https://www.cbr.ru/>. 3. Сайт Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства РФ. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/>. 4. Сайт ДОМ.РФ. URL: <https://xn--d1aqf.xn--p1ai/>. 5. Сайт ГК «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». URL: <https://www.reformagkh.ru/relocation-about>; 6. Сайт ИА ТАСС. URL: <https://tass.ru/vedvizhimost/13245359> (дата обращения 06.05.2023). 7. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (распоряжение Правительства РФ № 2765-р от 01.10.2021 г.). 8. Паспорт нацпроекта «Жилье и городская среда», утв. президентом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24.12.2018 г. №16). 9. Паспорт федерального проекта «Чистая вода» (приложение к протоколу заседания проектного комитета по национальному проекту «Экология» от 21.12.2018 № 3).

Таблица Б.1. Основные результаты реализации национального проекта
«Безопасные качественные дороги» в 2019–2022 гг.

Показатель	Базовое значение показателя		2019 г.			2021 г.			2022 г.			2024 г.	2030 г.
	Знач.	Год	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	П
Доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии, %	42,0	2017	65,3 (46,0*)	65,3	0 п.п.	73,0 (60,0)	75,3	+2,3 п.п.	77,0 (68,0)	79,1	+2,1 п.п.	85,0 (85,0)	85,0
Удовлетворенность качеством и доступностью автомобильных дорог (доля граждан, отметивших улучшение), %	41,0	2019	41,0	-	-	41,5	49,0	+ 7,5 п.п	43,0	52,0	+9,0 п.п.	50,0	60,0
Доля автомобильных дорог регионального и межмуниципального значения, соответствующих нормативным требованиям, %	43,1	2017	44,5 (44,1)	44,2	-0,3	45,8 (45,8)	47,8	+ 2,4 п.п	48,0 (46,8)	50,1	+2,1 п.п.	53,0 (50,9)	60,0
Количество погибших в ДТП, человек на 100 тысяч населения, чел.	13,0	2017	11,6 (11,7)	11,6	100%	10,2 (9,8)	10,2	100%	9,6 (8,4)	9,66	99,4%	8,4 (4,0)	4,0
Удовлетворенность безопасностью дорожного движения, %	41,0	2019	-	-	-	43,0	68,2	+ 25,2 п.п	45,0	62,4	+17,4 п.п.	49,0	58,0
Протяженность приведенных в нормативное состояние искусственных сооружений на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального и местного значения (накопленным итогом), тыс. п. м	0,0	2020	0,0	0,0	-	0,0	0,0	-	16,3	30,1	167,2%	107,2	290,0
Доля контрактов жизненного цикла, предусматривающих выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту автомобильных дорог регионального (межмуниципального) значения, %	0,0 (0,0)	2020 (2017)	0,0 (10,0)	13,3	+13,3 п.п	7,0 (35,0)	24,7	+14,7 п.п	15,0 (50,0)	30,9	+15,9 п.п.	25,0 (70,0)	40,0

Продолжение таблицы Б.1

Показатель	Базовое значение показателя		2019 г.			2021 г.			2022 г.			2024 г.	2030 г.
	Знач.	Год	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	П
Повышение квалификации и высшее образование для работников дорожного хозяйства (накопленным итогом), не менее одной тыс. чел.	0,0	2020	-	-	-	2,0	5,2	260%	4,5	10,0	222,2%	11,0	32,0
Доля автомобильных дорог Минобороны России, соответствующих нормативным требованиям, %	42,0 (34,0)	2018 (2017)	45,0 (45,0)	-	-	49,0 (49,0)	49,0	100%	53,0 (53,0)	53,0	100%	60,0 (60,0)	85,0
Протяженность построенных и реконструированных Росавтодором участков федеральных автомобильных дорог, в том числе обеспечивающих устранение «узких мест», км	0,0	2020	-	-	-	146,4	152,8	123,0%	354,1	384,7	166,0	1285,2	0
Протяженность построенных и реконструированных федеральных автомобильных дорог, переданных в доверительное управление ГК «Автодор», на магистральных направлениях, км	0,0	2020	--	-	-	98,5	110,9	70,2%	171,2	171,3	192,0	616,2	356,7
Удовлетворенность качеством транспортного обслуживания пассажирским транспортом общего пользования в городских агломерациях (доля пользователей, указавших на повышение качества транспортного обслуживания), %	0,0	2020	-	-	-	12,0	16,4	+ 4,4 п.п	15,0	17,7	+ 2,2 п.п.	25,0	35,0
Доля транспортных средств в городских агломерациях (автобусы, трамваи, троллейбусы, пригородный железнодорожный подвижной состав), обновленных в рамках федерального проекта и имеющих срок эксплуатации не старше нормативного, %	0,0	2020	-	-	-	1,3	2,2	+0,9 п.п	3,1	3,8	+0,7 п.п.	11,4	16,9

Показатель	Базовое значение показателя		2019 г.			2021 г.			2022 г.			2024 г.	2030 г.
	Знач.	Год	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	Ф	П/Ф, %, +/- п.п.	П	П
Доля протяженности линейной инфраструктуры городского наземного электрического транспорта (контактная сеть, пути) в городских агломерациях, приведенной в нормативное состояние в рамках федерального проекта, %	0,0	2020	-	-	-	-	-	-	0,0	-	-	13,3	22,4
Доля отечественного оборудования (товаров, работ, услуг) в общем объеме закупок, %	60,0	2020	-	-	-	62,0	99,8	+37,9 п.п.	64,0	99,8	+35,8 п.п.	84,0	70,0

П – плановое значение показателя на соответствующий год; Ф – фактическое значение показателя.

* Значение целевого показателя, представленное в первоначальном паспорте нацпроекта в декабре 2018 г.

Полужирным шрифтом выделены значения показателей, которые не достигли планового значения в соответствующем году.

Составлено по: плановые значения – паспорт национального проекта «Безопасные качественные дороги». URL: https://bkdrf.ru/uploads/nr_bkd.pdf; Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». URL: <https://bkdrf.ru/uploads/doc/pasport%20национального%20проекта.pdf>; фактические данные – Единая межведомственная информационно-статистическая система (ЕМИСС). URL: <https://www.fedstat.ru/>

**Таблица Б.2. Результаты реализации (целевые показатели)
национального проекта «Безопасные качественные дороги»
в Вологодской области в 2019–2022 гг.**

Показатель	Базовое значение		2019 г.		2021 г.		2022 г.		2024 г.
	Знач.	Год	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План
Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, в их общей протяженности, %	36,7	2020	-	35,8	37,6	38,7	38,7	39,4	42,9
Доля дорожной сети городских агломераций, находящаяся в нормативном состоянии, %	69,4	2020	-	65,9	73,0	80,23	77,4	83,0	85,0
Осуществлены строительство и реконструкция автомобильных дорог регионального или межмуниципального, местного значения (накопленным итогом), км	-	-	-	-	-	-	8,6	8,1	-
Протяженность приведенных в нормативное состояние искусственных сооружений на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального и местного значения (накопленным итогом), тыс. п.м.	-	-	-	-	-	-	0,330	0,345	-
Доля отечественного оборудования (товаров, работ, услуг) в общем объеме закупок, % (год)	-	-	-	-	100	100	100	100	100,0

Продолжение таблицы Б.2

Показатель	Базовое значение		2019 г.		2021 г.		2022 г.		2024 г.
	Знач.	Год	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План
Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих использование новых технологий и материалов, включенных в Реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения, % в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог	0,0	2020	0,0	15,2	10,0	55,0	20,0	75,6	40,0
Доля контрактов на осуществление дорожной деятельности в рамках национального проекта, предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, предусматривающего объединение в один контракт различных видов дорожных работ, % в общем объеме новых государственных контрактов на выполнение работ по капитальному ремонту, ремонту и содержанию автомобильных дорог	0,0	2020	0,0	15,2	7,0	-	15	-	25,0

Окончание таблицы Б.2

Показатель	Базовое значение		2019 г.		2021 г.		2022 г.		2024 г.
	Знач.	Год	План	Факт	План	Факт	План	Факт	План
Количество стационарных камер фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения на автомобильных дорогах федерального, регионального или межмуниципального, местного значения от базового количества 2017 года, % (год)	100,0	2017	111,0	117,0	151,1	164,4	166,7	171,1	211,0
Количество стационарных камер фотовидеофиксации нарушений правил дорожного движения на автомобильных дорогах федерального, регионального или межмуниципального, местного значения от базового количества 2017 года, ед. (год)	-	-	-	53	-	74	-	77	-
Количество внедренных интеллектуальных транспортных систем на территории Вологодской области	0	2017	-	-*	-	-	-	-	2
Количество размещенных автоматических пунктов весогабаритного контроля транспортных средств на автомобильных дорогах регионального или межмуниципального значения	0	2017	1	1	3	6	4	6	6
* Полное внедрение данных систем планируется до конца 2024 г.									

Таблица Б.3. **Мнения экспертов о реализации национального проекта «Безопасные качественные дороги»**

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Сергей Зеленков, сопредседатель регионального штаба ОНФ в Магаданской области, 18.10.2021 г.	«Мы увидели, что на всех осмотренных участках <i>работы выполняются как придется, подрядчики занимаются самодеятельностью</i>, но главная проблема не в этом. Причину сложившейся ситуации мы видим в <i>безразличном отношении со стороны заказчика и неработающем стройконтроле</i>. Предоставленный сам себе подрядчик всячески пытается сэкономить, выполнить работы подешевле. Кроме этого, в нашем регионе при прежнем руководстве области была введена порочная практика приемки объектов с недоделками. Главное – отчитаться, что работы выполнены к установленному сроку, и перерезать символическую красную ленточку, а потом уже доделывать, что не успели. <i>Срок сдачи объектов традиционно был в последних числах декабря, когда времени на переделку не оставалось и принимали то, что есть</i>. В данном случае нам удалось убедить губернатора в необходимости переноса приемки на теплое время года, потому что сейчас переувлажненный грунт замерз и превратился в прочный монолит до весны.». «Мы осмотрели участок дороги, находящийся в состоянии капитального ремонта уже три года, и можем сказать, что к сдаче он не готов. Фактически более миллиарда рублей «зарыты» в грязь. Нарушена сезонность работ, не соблюдены графики их выполнения. Мы приятно удивлены тем, что в регионе начали применять новую для наших дорог технологию ресайклинга, но опечалены тем, что внедрена она с нарушением технологии и не привела к ожидаемому результату. Мы считаем, что в текущем виде дорогу принимать ни в коем случае нельзя, она не готова. Причины мы видим в отсутствии контроля со стороны заказчика – не контролировались график исполнения работ и применяемые материалы. Оштрафовать подрядчика проще всего, но качественная дорога от этого не появится»¹.
Арсений Беленький, заместитель руководителя Исполкома Народного фронта, 28.09.2021 г.	«Для проведения эффективной реформы общественного транспорта в регионах необходим учет мнения населения – основного пользователя данными услугами. Именно они могут указать на имеющиеся возможности повышения уровня сервиса. Однако <i>комплексная программа по организации общественного участия граждан в реализации нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (БКАД), к сожалению, пока отсутствует</i>». «Он также указал, прежде всего (источник: https://onf.ru/news/archive/2021-09-28-narodnyu-front-prizval-organizovat-kompleksnuyu-modernizaciyu-sistemy-obshchestvennogo) ... на недостаточность и несистемность учета мнения граждан при модернизации маршрутов общественного транспорта, неоднородность данных системы общественного контроля, их недостаточную верификацию и актуализацию». «...отсутствие комплексного подхода при проведении ремонтных работ транспортной инфраструктуры. Отсюда вытекает множество проблем, в том числе нарушения требований по обеспечению безопасности дорожного движения при ремонте дорог, снижения комфортности эксплуатации дорог и многие другие. В качестве предложений эксперты отметили прежде <i>всего необходимость применения комплексного подхода в транспортной отрасли, в том числе при реализации мероприятий по обновлению транспортной инфраструктуры</i>. Также необходимо организовать участие граждан в реализации нацпроекта БКАД –

¹ 2 миллиарда в вечной мерзлоте: Народный фронт добился решения властей Магаданской области приостановить выплату дорожным подрядчикам. URL: <https://onf.ru/2021/10/18/2-milliarda-v-vechnoy-merzlote-narodnyu-front-dobilysya-resheniya-vlastey-magadanskoy/>; Дорожная инспекция Народного фронта: в Магаданской области работы по нацпроекту за 1,5 млрд рублей ведутся с нарушениями и несоблюдением сроков. URL: <https://onf.ru/2021/10/08/dorozhnaya-inspekciya-narodnogo-fronta-v-magadanskoy-oblasti-raboty-po-nacproektu-za-15/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Эксперт	Мнение о нацпроекте
	активизировать для этого разработку комплексной программы. Кроме того, важно повысить эффективность существующих критериев выделения аварийно опасных участков дорог. Статью 6 № 196-ФЗ «О безопасности дорожного движения» необходимо дополнить требованием, чтобы содержались сведения не только о планируемых мероприятиях по устранению причин, но и о сроках реализации. К тому же нужно установить обязанность профильного органа исполнительной власти субъекта РФ публиковать сводный перечень аварийно-опасных участков дорог региона» ² .
Сергей Когогин, сопредседатель Центрального штаба ОНФ, генеральный директор ПАО «КАМАЗ»; Арсений Беленький, заместитель руководителя Исполкома Народного фронта, 28.05.2021 г.	«...мероприятиям по комплексному обновлению сферы общественного транспорта может помешать наличие серой зоны в отрасли регулярных пассажирских перевозок, выражающееся в оптимизационных полукриминальных схемах. Что ведет к формированию нездоровой конкурентной среды для добросовестных участников рынка, – подчеркнул Когогин. – Уверен, что осознание нами этой ситуации, сформированный запрос общества на изменения в этой сфере, а также политическая воля на устранение этих проблем станут переломным моментом в развитии отрасли пассажирских перевозок. Само же становление отрасли даст мощный толчок развитию транспортной инфраструктуры, повышению сервиса, а значит, и повышению качества жизни людей»; «Серость» сферы общественного транспорта является препятствием для привлечения в отрасль инвестиций и обновления подвижного состава. Эти проблемы обретают особую актуальность, поскольку в рамках нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» (БКАД) государство поддерживает перевозчиков, вкладывающих средства в обновление подвижного состава, до 60% скидка по лизингу. Нельзя допустить, чтобы серая зона в этой сфере стала барьером для привлечения в нее государственных и частных инвестиций, снизив эффективность реализации национального проекта»; «Перевозчики используют и другой способ сокращения расходов, в первую очередь – налогов. Большинство из них нарушают отраслевое соглашение, которым установлено, что заработная плата водителя должна быть не менее трех прожиточных минимумов. Соккрытие выручки позволяет недобросовестным перевозчикам подходить под формальные признаки субъектов малого и среднего предпринимательства, что делает их недоступными для антимонопольного органа»³.
Александр Васильев, координатор проекта «Дорожная инспекция ОНФ / Карта убитых дорог», член Центрального штаба ОНФ, депутат Госдумы, 16.12.2020 г.	Основная проблема сейчас состоит в том, что нормативные документы не обязывают помечать передвижные (нестационарные) камеры предупреждающей табличкой «Фотовидеофиксация». На это и ссылаются многие чиновники, отвечая на жалобы автомобилистов дежурными отписками. Пока не везде региональные власти считают приоритетом обеспечение порядка на дорогах, используя камеры скорее для получения дополнительного дохода. Регионы должны поставить перед собой две задачи: повысить безопасность на дорогах и уменьшить количество штрафов для граждан. Для этого надо не увеличивать количество камер, а обустроить автомобильные дороги, применяя современные средства организации дорожного движения, такие как островки безопасности, искусственные неровности, совмещенные с пешеходными переходами, освещать участки, на которых автомобили могут наехать на пешеходов, и принимать другие подобные меры.

² Народный фронт призвал организовать комплексную модернизацию системы общественного транспорта. URL: <https://onf.ru/2021/09/28/narodnyy-front-prizval-organizovat-kompleksnuyu-modernizaciyu-sistemy-obshchestvennogo/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

³ Мониторинг Народного фронта в регионах: треть городских автобусных перевозчиков скрывают выручку. URL: <https://onf.ru/2021/05/28/monitoring-narodnogo-fronta-v-regionah-tret-gorodskih-avtobusnyh-perevozchikov-skryvayut/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Эксперт	Мнение о нацпроекте
	Увеличение скорости на отремонтированных по нацпроекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» <i>трассах требует адаптации дорожной инфраструктуры для снижения аварийности</i>. Каким именно образом регионам необходимо сокращать количество аварийных участков, в нацпроекте не указано. В 2019 году участники «Дорожной инспекции ОНФ» проехали более 50 тысяч километров. Во время рейдов эксперты отметили <i>тенденцию к повышению аварийности после дорожных ремонтов</i>. На новых ровных дорогах закономерно повышается скорость, и аварии появляются там, где их раньше не было. С превышением скорости борются традиционными способами: преимущественно установкой знаков, ограждений и камер фотовидеофиксации. <i>Про искусственные неровности, совмещенные с пешеходными переходами, мини-кольца, островки безопасности, изменение геометрии дорог с их сужением у пешеходных переходов и другие мероприятия часто забывают или попросту не знают. В результате на новых дорогах возникают новые очаги аварийности</i>». Мероприятия по снижению аварийности на дорогах, которые ремонтируют по нацпроекту БКАД, должны быть реализованы с учетом современных запросов общества к дорожной инфраструктуре. Сейчас основной критерий, по которому регионы отчитываются о реализации нацпроекта, – это километры нового асфальта, поэтому закономерно, что <i>непосредственно безопасность дорожного движения отходит на второй план</i>. При этом на новых дорогах появляются опасные нерегулируемые пешеходные переходы через четыре и более полос движения, где основным инструментом обеспечения безопасности, как правило, являются только ограждения и знаки на ярко-желтом фоне⁴.
Игорь Костюченко, заместитель руководителя Федерального дорожного агентства, 26.05.2021 г.	К сожалению, <i>муниципальный заказчик в некоторых случаях не готов к работе с крупными объектами</i> – это касается капитальных мероприятий. В ряде муниципальных образований наблюдается отсутствие соответствующего количества профильных специалистов. Самое главное – финансовая и техническая дисциплина при подготовке проектов программ дорожных работ, их утверждения и согласования. По ряду субъектов, исходя из реалий сложившейся картины, можно было бы достичь большего освоения средств в целом по всем субъектам за счет перераспределения этих средств тем субъектам, которые шли в 2020 году с опережающим уровнем. Кроме того, мониторинг реализации проектов на территориях субъектов РФ показывает недостаточное знание на уровне муниципальных образований в том числе требований технического регламента Таможенного союза безопасности автомобилей⁵.

⁴ Контроль за камерами через приложение ОНФ привел к резкому сокращению жалоб водителей. URL: <https://onf.ru/2020/12/16/kontrol-za-kamerami-cherez-prilozhenie-onf-privel-k-rezkomu-sokrashcheniyu-zhalob/>; Васильев: При повышении качества дорог необходимо адаптировать инфраструктуру для снижения аварийности. URL: <https://onf.ru/2020/09/04/vasilev-pri-povyshenii-kachestva-dorog-neobhodimo-adaptirovat-infrastrukturu-dlya/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁵ Проблемы реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги». URL: <http://rosacademtrans.ru/bkad/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Представители федеральных органов власти, 30.06.2022 г.	Новая мера поддержки строительной отрасли утверждена Председателем Правительства Российской Федерации Михаилом Мишустиним. Глава кабмина подписал <i>постановление 1148 о механизме, который с 1 июля 2022 года позволит компенсировать дополнительные расходы строительных компаний на ремонт и содержание автомобильных дорог общего пользования федерального значения</i> , связанные с существенным удорожанием стройматериалов. Постановлением Правительства РФ от 28.06.2022 № 1148 предусмотрены условия изменения цены контракта, предметом которого является ремонт и (или) содержание автомобильных дорог, а также методология пересчета цены таких контрактов в связи с ростом цен на строительные ресурсы. Речь идет о контрактах, которые были заключены до 1 июля 2022 г., а их сторонами являются Федеральное дорожное агентство или подведомственные ему федеральные казенные учреждения. Документом зафиксировано, что изменение стоимости допускается более чем на 30%. Увеличить цену контракта, предметом которого является капитальный ремонт автомобильных дорог более чем на 30%, также позволят изменения, внесенные данным постановлением в постановление Правительства РФ от 09.08.2021 № 1315. Размер изменения (увеличения) цены контрактов подлежит проверке на предмет достоверности в государственной экспертизе. Ее срок должен составлять не более 14 дней ⁶ .
Эксперты в сфере дорожной отрасли, 06.06.2022 г.	1) «На портале госзакупок zakupki.gov.ru с конца февраля массово отменялись дорожные торги. Формулировка «определение поставщика отменено» чаще появлялась там, где цена лота превышала 100 млн рублей, также неотыгранными остались несколько конкурсов с начальной ценой свыше миллиарда рублей. По приблизительным подсчетам, за последние три месяца было отменено около 110 дорожных тендеров на общую сумму более 60 млрд рублей. Что почти в два раза больше обычных для сферы дорожного строительства ежегодных корректировок». «Только в конце весны и только крупных дорожныхстроек федеральные заказчики отменили на общую сумму около 13,7 млрд рублей. С общей сметой почти на 6 млрд рублей в мае также зависли тендеры с ценовым порогом поскромнее – от 100 млн рублей до 1 млрд рублей. В основном, это ремонт внутрирегиональных трасс и участков федеральных магистралей. Так, в последний месяц весны самыми крупными отменами в этой ценовой категории стали капремонт автомобильных дорог общего пользования Пермского края (977 млн рублей), работы на трассе «Дон» в границах Ростовской области (864,3 млн рублей), капремонт отрезка трассы Р-119 в Орловской области (695,5 млн рублей)»; 2) директор ассоциации «Дормост» Кирилл Иванов предположил: «Поток отмен связан с тем, что сметы на крупные объекты верстались до резкого подорожания стройматериалов. Скорее всего, из-за скачков цен торги оказались с неактуальным ценообразованием. И сейчас заказчики корректируют сметы». Лоты, связанные с дорожным строительством, не зависят от времени года. С начала весны сметы с реальностью не бьются уже минимум на 20-30%. Сметы на крупные дорожные стройки точно необходимо корректировать»⁷.

⁶ С 1 июля строители-автодорожники получают право менять цену контракта из-за роста стоимости строительных материалов. URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2022/06/30/s-1-iyulya-stroiteli-avtodorozhniki-poluchat-pravo-menyat-tsenu-kontrakta-iz-za-rosta-stoimosti-stroitelnykh-materialov (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁷ Рост цен на стройматериалы привел к отмене крупных тендеров в дорожном строительстве. URL: <https://yandex.ru/turbo/newizv.ru/s/news/economy/06-06-2022/rost-tsen-na-stroymaterialy-privel-k-otmene-kрупnyh-tenderov-v-dorozhnom-stroitelstve> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Эксперт	Мнение о нацпроекте
Владимир Воспанчук, начальник Территориального управления автодорог (ТУАД) по Новосибирской области, 05.05.2022 г.	«Около 80% подрядчиков строительства автодорог в Новосибирской области обратились к госзаказчику (ТУАД) с просьбой <i>увеличить суммы госконтрактов, заключенных до роста цен на стройматериалы</i>. Один из крупнейших генподрядчиков в регионе – «Новосибирскавтодор» – будет добиваться повышения стоимости работ по завершению первого этапа Восточного обхода Новосибирска на 24% (на сумму около 900 млн руб.). Пока ТУАД удовлетворил требования одного генподрядчика, согласовав увеличение выплаты по контракту на 21% (на 112 млн руб.). Аналитики отмечают, что сейчас наблюдается только начало роста цен в дорожном строительстве, но массового срыва госконтрактов не ожидают»; «Дорожно-строительные организации в Новосибирской области просят госзаказчиков пересмотреть контракты, учитывая, что правительство РФ из-за роста цен на стройматериалы предоставило возможность повышения стоимости в пределах 30%. Вместе с актами выполненных работ от подрядчиков будут требовать доказательства фактически понесенных затрат: первичные бухгалтерские документы, банковские выписки и товарно-транспортные накладные – они должны быть привязаны к конкретным объектам и включать период, совпадающий с тем, по которому представлен акт выполненных работ»; «Действующее федеральное постановление касается пересмотра контрактов только на строительные работы. Вопрос распространения этого механизма на ремонт дорог еще прорабатывается. По его оценкам, в сфере ремонтов оснований для роста стоимости госконтрактов не так много – затраты тут в основном складываются из цен на инертные материалы и битумы, которых у производителей сейчас даже переизбыток»⁸.
Сергей Когогин, председатель Координационного совета, сопредседатель Центрального штаба Народного фронта, генеральный директор группы компаний ПАО «КАМАЗ», 20.05.2022 г.	«Специфика существующих экономических реалий предполагает необходимость по-новому выстраивать меры государственной поддержки. В условиях введения новых экономических санкций <i>перевозчики заявляют о росте своих издержек из-за подорожания или дефицита техники, запчастей и расходных материалов</i>. Сложившаяся ситуация сказывается на увеличении себестоимости пассажирских перевозок. Государству сейчас как никогда необходима обратная связь от предпринимателей, экспертного сообщества и граждан. При этом <i>общественный транспорт в силу своей особой социальной значимости требует наиболее бережного регулирующего подхода, предполагающего сохранение разумного баланса между интересами бизнеса и граждан</i>»⁹.
Арсений Беленький, заместитель руководителя Исполкома Народного фронта, 16.02.2022 г.	«На основании данных реестра автобусов Госавтодорнадзора, <i>средний возраст автобусов в целом в России составляет 10 лет. Доля автобусов, которым более 10 лет, в среднем – 38,68%</i>. Самая сложная ситуация – в Республике Северная Осетия – Алания, 84,1% таких автобусов от всего подвижного состава наземного общественного пассажирского транспорта, в Республике Дагестан – 72,6%, в Республике Карачаево-Черкессия – 66,72%, в Республике Ингушетия – 63,18%, в Хабаровском крае – 55,62%. <i>В ряде регионов отсутствует системная работа по обновлению подвижного состава общественного транспорта, действующее законодательство не обязывает региональные органы власти вводить подобные программы</i>»;

⁸ Цены выкатились на дорогу. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5340663> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

⁹ Народный фронт передаст в правительство предложения по поддержке городского транспорта в условиях внешнего давления. URL: <https://onf.ru/2022/05/20/narodnyy-front-peredast-v-pravitelstvo-predlozheniya-po-podderzhke-gorodskogo-transporta/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Эксперт	Мнение о нацпроекте
	«Мы посмотрели все <i>региональные программы модернизации первичного звена здравоохранения</i> и увидели, что многие из них <i>не включают самостоятельных мероприятий по развитию транспортной инфраструктуры</i> , ремонту и строительству дорог, полагаем, что необходимо усилить координацию между региональными минздравами и минтрансами для синхронизации существующих программ. Чтобы они работали не раздельно, а в общих целях» ¹⁰ .
Ольга Патракеева к.э.н., заведующий лабораторией ФГБУН «ФИЦ Южный научный центр РАН»	«Наметившаяся тенденция увеличения инвестиций при росте автомобилизации вынуждает региональные органы государственного и муниципального управления <i>сосредоточить усилия на развитии прежде всего высокоинтенсивных участков дорог в ущерб остальным кластерам дорожной сети</i> Ростовской области. паспорте регионального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» <i>показатели, касающиеся дорог местного уровня, не выделены</i> . Соответственно, с высокой вероятностью можно ожидать, что <i>их эксплуатационные характеристики продолжат ухудшаться</i> . Очевидно, что стратегическим направлением при планировании дорожных работ должно стать комплексное системное развитие всей дорожной сети Ростовской области» [Патракеева 2020а]. «Выявленные закономерности показали, что <i>инвестиции в транспортную инфраструктуру позволят не только улучшить социально значимые показатели</i> (аварийность на дорогах, пассажирооборот автобусов общего пользования), но и в долгосрочной перспективе <i>будут стимулировать экономическое развитие региона</i> » [Патракеева 2020б].
Мнения органов государственной власти субъектов РФ	«В связи с ростом объемов работ по данному проекту резко возрастает потребность в инертных материалах, и как следствие, <i>увеличение цены и удорожание дорожных работ в целом, что сказывается на достижении целей национального проекта</i> ». «... ввиду ограниченного финансирования <i>не представляется возможным выполнять комплексные работы по ремонту тротуаров</i> »; «Дефицит бюджета муниципальных образований в дальнейшем может создать риск отсутствия возможности поддержания создаваемых на их территории объектов капитального строительства в удовлетворительном состоянии»; «Существует риск неисполнения указанного показателя в связи с отсутствием возможности влиять на ситуацию в области дорожного движения на автомобильных дорогах федерального значения со стороны субъектов РФ»; «Нормативно не определено понятие «модернизация дорожной инфраструктуры» и не определены виды работ, которые выполняются в рамках данного мероприятия – строительство и реконструкция автомобильных дорог»; «Улучшение транспортно-эксплуатационных показателей автомобильных дорог приводит к <i>увеличению скоростного режима, что повышает вероятность возникновения дорожно-транспортных происшествий с тяжелыми последствиями</i> <...> В соответствующем федеральном проекте не предусмотрены взаимоувязанные мероприятия, направленные на минимизацию негативного эффекта»; «Наиболее актуальной и существенной проблемой является <i>недостаточная оснащенность региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления квалифицированными кадрами</i> . Реализация мероприятий региональных проектов является трудоемким процессом. Увеличение объема работы без увеличения кадровой численности приводит к невозможности своевременного достижения результатов и показателей региональных проектов. Привлечение квалифицированных кадров связано с дополнительными финансовыми затратами»;

¹⁰ Боль общественного транспорта России в исследовании Народного фронта. URL: <https://onf.ru/2022/02/16/bol-obshchestvennogo-transporta-rossii-v-issledovanii-narodnogo-fronta/> (дата обращения: 19.06.2023 г.).

Эксперт	Мнение о нацпроекте
	«Дополнительная потребность в финансировании также является существенной проблемой при реализации региональных проектов: она возникает при разработке проектно-сметной документации на выполнение работ на объектах, предусмотренных проектами, удорожании материалов и иных затрат»; «По национальному проекту «Безопасные качественные дороги» возникает необходимость по созданию инструментов долгосрочного финансирования.» «Обеспечение финансирования строительства, реконструкции и капитального ремонта автомобильных дорог общего пользования регионального и местного значения должно носить долгосрочный характер в пределах 7–10 лет. В настоящее время финансирование объектов дорожной деятельности является краткосрочным и осуществляется в пределах 3–4 лет. По причине отсутствия инструментов долгосрочного финансирования, дорожные работы ведутся длительное время в связи с перерывами в работе, что влечет их удорожание»¹¹.
Примечание. Отбор экспертов осуществлялся исходя из их принадлежности к разным заинтересованным сторонам реализации нацпроекта (органы государственной власти РФ и субъектов РФ, органы местного самоуправления, представители экспертных организаций в конкретной сфере, учёные, систематически занимающиеся исследованиями данных вопросов).	

¹¹ О реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации // Сайт Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению. URL: <http://komitet4.km.duma.gov.ru/Operativnyj-monitoring-MSU/Nacproekty> (дата обращения: 10.09.2023 г.).

Таблица В.1. **Изменения, произошедшие в национальном проекте с 2021 года**

НП «Производительность труда и поддержка занятости»		НП «Производительность труда»	
Федеральные проекты в составе НП			
Системные меры по повышению производительности труда		Системные меры по повышению производительности труда	
Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях		Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях	
Поддержка занятости и повышение производительности труда для обеспечения роста производительности труда			
Критерии отбора предприятий			
Принадлежность к базовой несырьевой отрасли (БНО): обрабатывающее производство, сельское хозяйство, транспортровка и хранение, строительство, ЖКХ		Предприятие входит в состав приоритетных отраслей: обрабатывающее производство, сельское хозяйство, транспорт, строительство, торговля (определены соответствующие ОКВЭД). С 2022 г. – предприятия любой отрасли в специальном порядке	
Объем выручки от 400 млн руб. до 30 млрд руб. в год		Объем выручки от 400 млн руб. (без НДС)	
Доля участия налоговых резидентов иностранных государств в уставном (складочном) капитале юридического лица не выше 25%		Доля участия налоговых резидентов иностранных государств в уставном (складочном) капитале юридического лица не выше 50% без привлечения государственных средств	
Принадлежность к субъекту РФ, заключившему соглашение с Министерством экономического развития о сотрудничестве при реализации НП		Принадлежность к субъекту РФ, заключившему соглашение с Министерством экономического развития о сотрудничестве при реализации НП	
Цели нацпроекта			
Рост производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% к 2024 году (более 20% прирост производительности труда к 2024 году)		Обеспечить к 2024 году темпы роста производительности труда на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% в год	
Увеличение количества привлеченных к участию в реализации национального проекта субъектов Федерации до 85 до 2024 года		Более 20% прирост производительности труда к 2024 году	
Увеличение количества средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, вовлеченных в реализацию национального проекта до 10 000 до 2024 г.		Увеличение количества средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, вовлеченных в реализацию национального проекта до 6335 до 2024 года. [Исключены предприятия с поддержкой консультантов, скорректированы с поддержкой ФЦК и РЦК]	

НП «Производительность труда и поддержка занятости»	НП «Производительность труда»
Достижение роста производительности на 95% предприятий-участников нацпроекта на 10, 15 и 30% соответственно к первому, второму и третьему году участия в национальном проекте	Достижение роста производительности на 95% предприятий-участников нацпроекта на 5% за каждый год по отношению к базовому году
<i>Возможности для участников</i>	
Услуги ФЦК, РЦК	Услуги ФЦК, РЦК (расширенный спектр услуг)
Программа «Повышение производительности труда», Программа льготных займов (Фонд развития промышленности РФ)	Программа «Повышение производительности труда», Программа льготных займов (Фонд развития промышленности РФ)
Программа «Лидеры производительности» (Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России)	Программа «Лидеры производительности» (Всероссийская академия внешней торговли Минэкономразвития России)
Обучение в Академии производительности (ФЦК)	Цифровая экосистема производительности труда (ГИС, https://эфффективность.рф)
Программа «Акселератор экспортного роста» (Российский экспортный центр)	Программа «Повышение производительности труда» (Фонд развития промышленности РФ)
Помощь Российского фонда поддержки инвестиций	Финансовые меры поддержки сельхозпроизводителей – приоритетное рассмотрение проектов
Нефинансовые меры поддержки (конференции, международные стажировки, рейтинги, конкурсы, бесплатный консалтинг)	Нефинансовые меры поддержки (конференции, международные стажировки, рейтинги, конкурсы, бесплатный консалтинг)
	Налоговая поддержка – инвестиционный налоговый вычет
	Помощь специалистов Ворлдскиллс (движение рационализаторов)
	На получение адресной поддержки в специальном порядке могут претендовать все системообразующие компании федерального перечня и предприятия с выручкой более 400 млн рублей, независимо от вида деятельности (с июля 2022 г.).
Источники: Сайт ФЦК (производительность.рф), сайт Правительства России (http://government.ru/); дата обращения: 19.06.2023 г.).	Источники: Сайт ФЦК (производительность.рф), сайт Правительства России (http://government.ru/); сайт https://algorithm.ru/nacionalnyj-proekt-produktivnost-truda/

Таблица В.2. Ключевые показатели реализации национального проекта
«Производительность труда» в 2019–2022 гг.

№ п/п	Показатель	2018 г.			2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
		Базовый	П	Ф	П	Ф	%, +/- п.п.	П	Ф	%, +/- п.п.	П	Ф	%, +/- п.п.	П	Ф	%, +/- п.п.
1.	Количество предприятий-участников, вовлеченных в национальный проект через получение адресной поддержки, ед.	100	1003	1283	1967	2290	127,9	2590	3200	123,6	3694	4426	119,8			
2.	Количество разработанных и размещенных на ИТ-платформе управленческих и технологических компетенций (производительность.рф) лучших практик (типовых решений) в сфере повышения производительности труда*, ед.	0	0	0	0	0	-	90	90	100	180	181	100,6			
3.	Количество лучших практик (типовых решений), адаптированных под индивидуальные производственные условия и внедренных на базе предприятий-участников национального проекта при реализации проектов, нарастающим итогом*, усл. ед.	0	0	0	0	0	-	180	378	210	470	478	101,7			
4.	Количество сотрудников предприятий и представителей региональных команд, прошедших обучение инструментам повышения производительности труда, нарастающим итогом, человек	600	9380	13106	21821	30160	139,7	31234	47000	150,5	57625	76403	132,6			
5.	Доля завершенных проектов от общего количества, по результатам которых предприятия достигли целевого уровня развития производственной системы*, %	0	0	0	0	0	-	75	96	128	90	97,8	108,7			

№ п/п	Показатель	2018 г.		2019 г.		2020 г.		2021 г.		2022 г.	
		Базовый	П	Ф	%, +/- п.п.	П	Ф	%, +/- п.п.	П	Ф	%, +/- п.п.
6.	Количество средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики, воспользовавшихся услугами экосистемы в целях оптимизации бизнес-процессов*, ед.	0	0	0	-	0	0	107	750	491	65,5
7.	Количество внедренных сервисов*, ед.	0	0	0	-	0	0	146	750	558	74,4
8.	Удовлетворенность предприятий предоставленными сервисами*, %	0	0	0	-	0	0	+34,5 п.п.	60	69	115,0
9.	Количество сотрудников предприятий (включая подрядные и образовательные организации), вовлеченных в движение рационализаторов, нарастающим итогом*, чел.	0	0	0	-	0	0	1000	20000	15478	77,4
10.	Количество руководителей, обученных по программе управленческих навыков для повышения производительности труда**, Тys. чел., нарастающим итогом	0	3200	н.д.	-	4400	4400	103,4	8640	8986	104,0
11.	Количество предприятий-участников национального проекта, получивших акселерационную поддержку по развитию экспортного потенциала**, ед., нарастающим итогом	0	162	н.д.	-	312	312	104,0	987	728	73,8
Обозначения: П – план, Ф – факт.											
* Реализация показателя началась в 2021 году.											
** Методика утверждена Приказом Минэкономразвития России от 15.12.2020 г. № 828 (внесены изменения приказом Минэкономразвития России от 10.03.2022 № 117).											
Источники: 1. Сайт Производительность труда. URL: https://xn--b1aefedwqbfbnzkf0oe.xn--p1ai/about-fcc/generalinfo/ ; 2. Сайт ЕМИСС. URL: https://fedstat.ru/ ;											
3. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.											
4. Бюджет для граждан. URL: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2023/01/main/BDG_23-25.pdf (дата обращения: 19.06.2023 г.).											

№ п/п	Показатель	Базовый	2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
			П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.
1.	Количество вновь созданных субъектов МСП, тыс. ед.	1062,00	1062,00	-	-	760,90	822,70	+8,12	861,30	1024,82	+18,99	961,70	1019,05	+ 5,96
2.	Количество начинающих предпринимателей, получивших финансовую поддержку, тыс. ед.	6,00	0,00	-	-	6,00	-	-	7,00	44,01	+528,71	7,80	15,94	+104,36
3.	Количество самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус и применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» (НПД), накопленным итогом, млн. чел.	0,30	0,30	-	-	1,20	-	-	1,60	3,86	+141,25	1,80	6,56	+264,44
4.	Количество самозанятых граждан, зафиксировавших свой статус, применяющих специальный налоговый режим «Налог на профессиональный доход» (НПД) и получивших меры поддержки, накопленным итогом, тыс. чел.	30,00	0,00	-	-	30,00	-	-	70,00	95,87	+36,96	119,00	149,99	+26,04
5.	Ежегодный рост выручки в расчете на 1 субъекта МСП-юридическое лицо, %	102,91	102,91	-	-	96,51	-	-	103,75	-	-	103,76	91,88	-11,88
6.	Численность работников в расчете на 1 субъект МСП, чел.	3,13	3,13	-	-	3,40	-	-	3,80	-	-	4,20	3,17	-24,52
7.	Объем закупок крупнейших заказчиков, определяемых Правительством Российской Федерации, у субъектов МСП, трлн. руб.	3,70	3,70	-	-	3,40	3,91	+15,00	3,80	4,38	+15,26	4,20	7,02	+67,14

№ п/п	Показатель	Базовый	2019 г.			2020 г.			2021 г.			2022 г.		
			П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.	П	Ф	%; +/- п.п.
8.	Объем консолидированной финансовой поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства, млрд. руб.	767,50	767,50	-	-	880,00	1446,8	+64,41	881,90	1582,6	+79,45	887,20	1307,9	+47,42
9.	Количество сервисов, реализованных в рамках Цифровой платформы, накопленным итогом, ед.	5,00	0,00	-	-	0,00	-	-	5,00	5,00	-	10,00	21,00	+110,00
10.	Количество уникальных субъектов МСП и samozanyatykh grazhdan, vospol'zovavshisya uslugami i servisami tsifrovoy platformy, tys. ed.	300,00	0,00	-	-	0,00	-	-	300,00	-	-	400,00	-	-
11.	Количество полученных в рамках Цифровой платформы услуг и сервисов, тыс. ед.	50,00	0,00	-	-	0,00	-	-	0,00	50,00	-	0,00	206,92	-
12.	Удовлетворенность пользователей, получивших услуги и сервисы на Цифровой платформе, %	50,00	0,00	-	-	0,00	-	-	50,00	32,00	-18,00	60,00	81,43	+21,43
13.	Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, млн. чел.	22,20	22,20	22,70	+ 2,25	21,16	22,95	+ 8,46	21,97	25,54	+16,25	22,31	28,17	+26,27

Источники: сайт ЕМИСС. URL: www.fedstat.ru; Росстат. URL: <https://rosstat.gov.ru>. (дата обращения: 20.05.2023).

Таблица Д.1. Эволюция задач развития высшего образования в национальных проектах «Образование» и «Наука и университеты»

Задачи	НП «Образование» (до 2018 года)		НП «Наука и университеты» (с 2018 года)			
	ФП «Молодые профессионалы»	ФП «Экспорт образования»	ФП «Интеграция»	ФП «Инфраструктура»	ФП «Кадры»	ФП «Кампусы»
1. Поддержка университетов-лидеров	Ротация и конкурсный отбор университетов, получающих государственную поддержку в целях повышения их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров (не менее 30 университетов – по одному в каждом федеральном округе и не менее чем в 10 субъектах РФ)	-	Вхождение вузов в Московский международный рейтинг «Три миссии университета»	-	-	-
	Вхождение ведущих университетов не менее двух лет подряд в топ-1000 глобальных университетских рейтингов	-	-	-	-	-
	Вхождение не менее двух лет подряд в топ-200 как минимум одного предметного или отраслевого рейтинга	-	-	-	-	-

Задачи	НП «Образование» (до 2018 года)		НП «Наука и университеты» (с 2018 года)			
	ФП «Молодые профессионалы»	ФП «Экспорт образования»	ФП «Интеграция»	ФП «Инфраструктура»	ФП «Кадры»	ФП «Кампусы»
2. Цифровизация высшего образования	Размещение ведущими университетами не менее 10 открытых онлайн-курсов на международных платформах онлайн-образования (с общим числом слушателей по каждому курсу не менее 5000 не менее чем из 5 стран)	Все университеты имеют регулярно обновляемые версии сайтов на иностранных языках, ориентированные на запросы иностранных абитуриентов и студентов	Увеличение численности лиц, прошедших обучение по программам ДПО, в т.ч. посредством онлайн-курсов – до 3,6 тыс. чел. в 2030 году	-	-	-
	Обеспечение бесплатного доступа к онлайн-курсам вузов по принципу «одного окна»	-	-	Обеспечение и развитие функционирования ГИС «Современная цифровая образовательная среда» и внедрение механизма виртуальной академической мобильности в университетах	-	-
	Обеспечение возможности формирования индивидуальных портфолио студентов на платформе «Современная цифровая образовательная среда»	-	-	-	-	-
	Освоение отдельных образовательных курсов, дисциплин и модулей в формате онлайн-курсов – не менее 20% обучающихся	-	-	-	-	-

Продолжение таблицы Д.1

Задачи	НП «Образование» (до 2018 года)		НП «Наука и университеты» (с 2018 года)			
	ФП «Молодые п рофессионалы»	ФП «Экспорт образования»	ФП «Интеграция»	ФП «Инфраструктура»	ФП «Кадры»	ФП «Кампусы»
3. Кадровое оснащение вузов	Доля научно-педагогических работников (НПР) в ведущих университетах в возрасте до 35 лет – не менее 20% от общего числа научно-педагогических работников	Реализация научно-педагогическими работниками образовательных курсов на иностранных языках – не менее 5% преподавателей	-	-	Доля НПР в возрасте до 39 лет – до 35% к 2030 году	-
	Постоянное обновление научно-педагогическими работниками своих профессиональных знаний и компетенций – не менее 70%	-	-	-	-	-
	Предоставление ежегодных грантов – не менее 30 научно-педагогических работников из университетов, входящих в топ-200 глобальных рейтингов	-	-	-	-	-
	Участие НПР университетов, входящих в топ-500 глобальных рейтингов, в реализации образовательных программ других вузов – не менее 15%	-	-	-	-	-
4. Увели- чение доступности высшего образования	Общий конкурс по ведущим университетам при приеме на обучение по программам магистратуры – не менее 3 человек на 1 место	Увеличение числа мест для приема иностранных граждан – не менее чем в 2 раза	Увеличение численности студентов, обучающихся по образовательным программам высшего образования с правом получения на бесплатной основе дополнительной квалификации – до 10,8 тыс. чел.	-	Обеспечение выпускников школ бюджетными местами для очного обучения в образовательных организациях высшего образования (за исключением Москвы и Санкт-Петербурга) – не менее 50%	-

Задачи	НП «Образование» (до 2018 года)		ФП «Интеграция»	ФП «Инфраструктура»	НП «Наука и университеты» (с 2018 года)	
	ФП «Молодые профессионалы»	ФП «Экспорт образования»			ФП «Кадры»	ФП «Кампусы»
5. Совершенствование научно-исследовательской работы в университетах	Защита диссертаций на соискание ученой степени в ведущих университетах не позднее 1 года с момента завершения обучения — не менее 40% выпускников аспирантуры	-	-	-	Защита диссертаций аспирантов и соискателей в секторе науки и высшего образования — до 88% к 2030 году	-
	Участие работников из числа НПР вузов в исследованиях и разработках — не менее 70%	-	-	-	-	-
6. Развитие форм государственного общественного управления в высшем образовании	Формирование в университетах фондов целевого капитала	-	-	-	-	-
	Вовлечение общественно-деловых объединений и представителей работодателей в управление университетами (в т.ч. через представительство в коллегияльных органах управления)	-	-	-	-	-
7. Совершенствование программно-методического обеспечения высшего образования	Разработка каждым вузом совместно с партнерами из реального сектора экономики адаптивных, практико-ориентированных и гибких образовательных программ	Реализации образовательных программ, прошедших международную аккредитацию — не менее чем в 60 университетах	-	-	-	-

Окончание таблицы Д.1

Задачи	НП «Образование» (до 2018 года)		НП «Наука и университеты» (с 2018 года)			
	ФП «Молодые профессионалы»	ФП «Экспорт образования»	ФП «Интеграция»	ФП «Инфраструктура»	ФП «Кадры»	ФП «Кампусы»
8. Трудоустройство выпускников вузов	Наличие в вузах программ развития, предусматривающих в том числе трудоустройство выпускников в регионах присутствия	Проведение информационной кампании по привлечению иностранных граждан к обучению в российских вузах, в т.ч. на условиях целевого обучения	-	-	-	-
	Трудоустройство выпускников на основе договоров о целевом обучении – не менее 10%	Трудоустройство иностранных студентов, обучающихся по дефицитным специальностям, в российские компании – не менее 5%	Трудоустройство выпускников вузов – не менее 85% к 2023 году	-	-	-
	Внедрение системы мониторинга трудоустройства выпускников вузов	-	-	-	-	-
9. Развитие инфраструктуры университетов	-	Проектирование, строительство и реконструкция студенческих городков для иностранных и иностранных студентов, а также НПР	-	Создание сети инженерных и научно-образовательных центров на базе организаций высшего образования	-	Создание кампусов в образовательных организациях высшего образования – до 6 к 2025 году
Источники: паспорт национального проекта «Образование»; паспорт национального проекта «Наука и университеты».						

**Таблица Д.2. Ключевые показатели реализации национального проекта
«Культура» (редакция согласно Указу № 474 от 21.07.2020)**

Показатель	2020 год (базовый)	2021 год (план)	2023 год (план)	2025 год (план)	2030 год (план)	2030 год к 2020 году, раз
1. Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры, ед.	931	1536	2584	3082	4277	4,6
2. Количество организаций культуры, получивших современное оборудование, ед.	3073	3910	5797	6695	9216	3
3. Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам, млн условных ед.	90	130	240	300	690	7,7
4. Количество поддерживаемых творческих инициатив и проектов, ед.	354	2382	7388	9666	23334	65,9
5. Число участников культурно-просветительских программ для школьников, тыс. чел.	160	230	370	440	860	5,4
6. Количество граждан, принимающих участие в добровольческой деятельности, тыс. чел.	25	40	270	310	550	22
Дополнительные показатели, которые присутствуют в паспорте НП «Творческие люди», но не отражены в паспорте НП «Культура»						
1. Количество специалистов сферы культуры, повысивших квалификацию на базе центров непрерывного образования и повышения квалификации творческих и управленческих кадров в сфере культуры, тыс. чел.	40	80	160	200	440	11
2. Количество музыкантов, включенных в кадровый резерв национального молодежного симфонического оркестра, чел.	0	10	34	39	74	7,4
Показатели из Единого плана по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года от 01.10.2021						
1. Число посещений всероссийских, международных и межрегиональных творческих проектов в области музыкального, театрального и изобразительного искусства, тыс.	35	100	107	110	130	3,7
2. Число воспитанников военно-исторических лагерей, тыс. чел. (нарастающим итогом)	9,2	14,2	24,2	29,2	59,2	6,4
3 Число участников культурно-просветительских программ для школьников», тыс. чел. (нарастающим итогом)	160	230	370	520	860	5,4
Источник: Паспорт национального проект «Культура». URL: https://culture.gov.ru/upload/mkrf/mkdocs2023/НП%20Культура.pdf						

Таблица Д.3. Достижение показателей Нацпроекта и входящих в его состав федеральных проектов в 2019–2020 гг. согласно отчетам о ходе реализации и информации Минкультуры России

Показатель	Базовый	2019 год			2020 год			2021 год		
		план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.	план	факт	%; +/- п.п.
Национальный проект «Культура»										
1. Исключенный показатель: «Увеличение на 15% числа посещений организаций культуры, %»	100	101	101,9	1,9	103	55,3	-47,7	-	-	-
2. Исключенный показатель: «Увеличение числа обращений к цифровым ресурсам в сфере культуры в 5 раз, млн обращений в год»	16	24,0	56,5	235,4	64,0	118,2	184,7	-	-	-
Федеральный проект «Культурная среда»										
3. Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организаций культуры, ед. (нарастающим итогом)	931	723	1165	161,1	318	775	243,7	1536	1554	101,2
4. Количество организаций культуры, получивших современное оборудование, ед. (нарастающим итогом)	3073	2399	2523	105,2	1970	2922	148,3	3910	3911	100
Справочно: В абсолютном выражении, в т.ч.:		710	745	104,9	632	636	100,6	837	838	100,1
Количество приобретенных передвижных многофункциональных культурных центров (автоклубов), ед.		100	100	100	100	103	103	106	106	100
Количество детских школ искусств и училищ, получивших музыкальные инструменты, оборудование и материалы, ед.		300	309	103	300	301	100,3	306	306	100

Показатель	Базовый	2019 год				2020 год				2021 год			
		план	факт	%, +/- п.п.	план	факт	%, +/- п.п.	план	факт	%, +/- п.п.	план	факт	%, +/- п.п.
Количество первооснащенных муниципальных библиотек по модельному стандарту, ед.		110	134	121,8	172	172	100	305	305	100	100	100	100
Количество кинозалов, получивших современное оборудование, ед.		200	202	101	60	60	100	120	121	100,8	100,8	100,8	100,8
Количество поддерживаемых творческих инициатив и проектов, ед.		0	0	0	0	0	0	2832	2855	100,8	100,8	100,8	100,8
Число участников культурнопросветительских программ для школьников, тыс. чел.		0	0	0	0	0	0	230	232	100,9	100,9	100,9	100,9
Количество граждан, принимающих участие в добровольческой деятельности, чел.		0	0	0	0	0	0	40000	189358	473,4	473,4	473,4	473,4
5. Исключенный показатель: «Доля граждан Российской Федерации, удовлетворенных качеством предоставления услуг в сфере культуры, %»	0	-	49,4	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Федеральный проект «Творческие люди»													
6. Количество специалистов, прошедших повышение квалификации на базе центров непрерывного образования, чел.	0	14000	14000	100	26000	26000	100	40000	40000	100	40000	40000	100
7. Исключенный показатель: «Количество любительских творческих коллективов, получивших грантовую поддержку, ед.»	0	20	20	100	20	20	100	-	-	-	-	-	-
8. Исключенный показатель: «Количество волонтеров, вовлеченных в программу «Волонтеры культуры», чел. (нарастающим итогом)»	0	10000	42600	426	25000	71416	285,7	-	-	-	-	-	-

Показатель	Базовый	2019 год			2020 год			2021 год		
		план	факт	%, +/- п.п.	план	факт	%, +/- п.п.	план	факт	%, +/- п.п.
9. Исключенный показатель: «Доля граждан Российской Федерации, удовлетворенных условиями для занятия творчеством в сфере культуры, %»	0	-	43,3	-	-	-	-	-	-	-
Федеральный проект «Цифровая культура»										
10. Охват молодежной аудитории контентом, направленным на укрепление гражданской идентичности и духовно-нравственных ценностей, млн обращений	0	251	547,8	218,2	730	2659,69	364,3	1711	4487,7099	262,3
11. Исключенный показатель: «Количество созданных виртуальных концертных залов, ед. (нарастающим итогом)»	323	403	403	100	160	160	100	-	-	-
<i>Справочно:</i> В абсолютном выражении		80	80	100	80	80	100	-	-	-
12. Исключенный показатель: «Количество выставочных проектов, снабженных цифровыми гидами в формате дополненной реальности, ед. (нарастающим итогом)»	100	75	78	104	150	156	104	-	-	-
<i>Справочно:</i> В абсолютном выражении		75	78	104	75	78	104			-
13. Исключенный показатель: «Количество онлайн-трансляций мероприятий, размещенных на портале «Культура.РФ», ед. (нарастающим итогом)»	1	100	137	137	100	159	159	-	-	-
<i>Справочно:</i> В абсолютном выражении		100	137	137	100	159	159	-	-	-
Источник: Заключение Счетной палаты РФ о результатах внешней проверки исполнения ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» и бюджетной отчетности об исполнении федерального бюджета за 2020 год в Министерстве культуры РФ (054); утв. Коллегией Счетной палаты Российской Федерации 9 апреля 2021 года. Москва, 2021. 64 с.										

Научное издание

Коллектив авторов:

Ильин Владимир Александрович,
Шабунова Александра Анатольевна, Ускова Тамара Витальевна,
Кожевников Сергей Александрович, Калачикова Ольга Николаевна,
Груздева Мария Андреевна, Леонидова Галина Валентиновна,
Патракова Светлана Сергеевна, Секушина Ирина Анатольевна,
Ворошилов Николай Владимирович, Широкова Елена Юрьевна,
Устинова Ксения Александровна, Крюков Иван Алексеевич,
Якушев Николай Олегович, Усков Владимир Сергеевич,
Лебедева Марина Анатольевна, Головчин Максим Александрович,
Калашников Константин Николаевич, Шматова Юлия Евгеньевна,
Кондакова Наталья Александровна, Разварина Ирина Николаевна,
Колесов Александр Анатольевич, Фетюков Александр Васильевич

ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Национальные проекты России: особенности, эффективность реализации

Под научным руководством
чл.-корр. РАН, д.э.н., профессора В.А. Ильина,
д.э.н., доцента А.А. Шабуновой, д.э.н., профессора Т.В. Усковой

Редакционная подготовка
Оригинал-макет

Корректоры

Воронина Л.Н.
Попова Т.В.
Чумаченко М.В.
Степанова Н.В.
Кузнецова В.М.

Подписано в печать 10.07.2024.
Формат 70×100¹/₁₆. Печать цифровая.
Усл. печ. л. 36,7. Тираж 500 экз. Заказ № 25.

160014, г. Вологда, ул. Горького, 56а, ФГБУН ВолНЦ РАН
Тел. (8172) 59-78-10
e-mail: common@volnc.ru

ISBN 978-5-93299-603-4



9 785932 996034