

Мониторинг национальных проектов в Российской Федерации и риски, связанные с их реализацией

Строев Владимир Витальевич

Д-р экон. наук, ректор
ORCID: 0000-0003-2887-1767, e-mail: inf@guu.ru

Кузнецов Николай Владимирович

Д-р экон. наук, канд. техн. наук, и.о. зав. каф. статистики, доц. каф. финансов и кредита
ORCID: 0000-0001-9897-1531, e-mail: nkuznetsov@outlook.com

Государственный университет управления, г. Москва, Россия

Аннотация

Национальные проекты (далее – НП), разработанные в соответствии с национальными целями развития Российской Федерации (далее – РФ), позволяют реализовать ключевые задачи для социально-экономического развития страны, а также благосостояния ее населения. Оценка показателей эффективности и контрольных точек на всех этапах функционирования НП позволяет определять необходимость принятия оперативных управленческих решений на местном, региональном и федеральном уровнях. В проведенном исследовании рассмотрена система мониторинга реализации НП в РФ. Проведена оценка ключевых рисков и возможных угроз реализации НП, а также предложены возможные пути решения проблем. Изучены основные нормативно-правовые документы, которые регламентируют исполнение НП, механизм и структуру их мониторинга. В работе были использованы традиционные теоретические методы исследования, в том числе системный анализ и синтез, а также индуктивный и дедуктивный подходы, которые позволили провести оценку единой государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами РФ «Электронный бюджет», а также отдельно функционирующей системы на базе «Центра информационных технологий и систем органов исполнительной власти имени А.В. Старовойтова» под названием «Информационная система мониторинга национальных проектов и программ в социальной сфере». Полученные результаты анализа позволили сделать вывод о ключевых проблемах и ошибках в процессе мониторинга за реализацией НП в РФ, а также дать предложения по их устранению.

Ключевые слова

Национальный проект, мониторинг, национальные цели, риски, коррупция, проектная деятельность, бюджет

Благодарности. Работа выполнена в рамках гранта Государственного университета управления (НИР № 1007–23).

Для цитирования: Строев В.В., Кузнецов Н.В. Мониторинг национальных проектов в Российской Федерации и риски, связанные с их реализацией // Вестник университета. 2023. № 11. С. 14–20.

Monitoring of national projects in Russia and risks associated with their implementation

Vladimir V. Stroev

Dr. Sci. (Econ.), Rector

ORCID: 0000-0003-2887-1767, e-mail: inf@guu.ru

Nikolay V. Kuznetsov

Dr. Sci. (Econ.), Cand. Sci. (Engr.), Acting Head of the Statistics Department, Assoc. Prof. at the Finance and Credit Department

ORCID: 0000-0001-9897-1531, e-mail: nkuznetsov@outlook.com

State University of Management, Moscow, Russia

Abstract

National projects developed in accordance with the national development goals of Russia allow us to implement key tasks for socio-economic development of the country, as well as welfare of its population. Evaluation of performance indicators and control points at all stages of national projects functioning allows to determine the need for operational management decisions at local, regional, and federal levels. In the conducted research, the monitoring implementation of national projects in Russian system has been considered. The assessment of key risks and possible threats to national projects implementation has been performed out, as well as possible ways to solve problems proposed. The main documents that regulate national projects execution, the mechanism and structure of national projects monitoring have also been studied. Traditional theoretical research methods were used in the article, including system analysis and synthesis, as well as inductive and deductive approaches that made it possible to evaluate the “Electronic Budget” – a unified state integrated information system for public finance management of Russia, as well as a separately functioning system based on the “Center for Information Technology and Systems of Executive Authorities named after A.V. Starovoitov” called “Information system for monitoring national projects and programmes in the social sphere”. The analysis results obtained allowed us to conclude the key problems and errors in the process of monitoring national projects implementation in Russia and to make suggestions for their elimination.

Keywords

National project, monitoring, national goals, risks, corruption, project activity, budget

Acknowledgements. The study was carried out within the framework of the grant of the State University of Management (NIR No. 1007–23).

For citation: Stroev V.V., Kuznetsov N.V. (2023) Monitoring of national projects in Russia and risks associated with their implementation. *Vestnik universiteta*, no. 11, pp. 14–20.



ВВЕДЕНИЕ

Начиная с 2019 г. и по сегодняшний день в Российской Федерации (далее – РФ, Россия) реализуются национальные проекты, направленные на повышение уровня благосостояния граждан в различных сферах общества. Они были разработаны Правительством РФ в соответствии с национальными целями развития РФ, которые были обозначены Президентом РФ [1]. Достижение целевых показателей и результатов национальных проектов является первостепенной задачей для их успешности и эффективности. Для этого необходимо минимизировать внутренние и внешние риски, возникающие в ходе реализации национальных проектов (далее – НП).

Целью исследования является анализ действующей системы мониторинга реализации НП в России, а также оценка рисков, связанных с достижением плановых показателей и результатов НП. В рамках поставленной цели в работе будут решены следующие задачи: изучить нормативно-правовые документы, связанные с проектной деятельностью и национальными проектами; рассмотреть механизм и структуру мониторинга нацпроектов; выявить ключевые проблемы и риски, возникающие в ходе реализации нацпроектов; предложить пути решения для минимизации рисков. В работе были использованы традиционные теоретические методы исследования, среди которых задействованы системный анализ и синтез, а также индуктивный и дедуктивный подходы.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Под национальным проектом понимается система управления, которая направлена на достижение национальных целей развития РФ, а также их целевых показателей. При реализации любого проекта немаловажное значение имеет отслеживание процессов его исполнения, что называется мониторингом. В рамках реализации НП осуществляются мероприятия по измерению фактических значений параметров проектов, расчету отклонения фактических значений параметров проектов от их плановых значений, определенных в паспортах соответствующих проектов и в рабочих планах. Совместными усилиями Федеральной службы по финансовому мониторингу РФ и Федерального казначейства РФ была сформирована система мониторинга, позволяющая осуществлять контроль за эффективностью расходования бюджетных средств, а также выявлять недобросовестных исполнителей. Процесс мониторинга производится с помощью единой государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами РФ «Электронный бюджет» (далее – ГИИС ЭБ). Постановлением Правительства РФ от 14.12.2018 г. № 1528 система была дополнена специальной подсистемой управления национальными проектами [2]. Она предназначена для организации разработки и мониторинга реализации национальных, федеральных и региональных проектов и связанных с ними государственных программ РФ в соответствии с объемами финансового обеспечения, предусмотренными на их реализацию. В данной подсистеме осуществляется формирование, согласование, утверждение и предоставление документов, разрабатываемых в ходе проектной деятельности. Такие документы подписываются лицами, уполномоченными в установленном порядке действовать от имени органа управления проектной деятельностью, у которых имеется усиленная электронная подпись. В процессе мониторинга в ГИИС ЭБ на ежемесячной, ежеквартальной или ежегодной основе формируются отчеты о ходе реализации проектов (национальных, федеральных и региональных). При этом все отчеты формируются нарастающим итогом [3].

В целях мониторинга исполнения некоторых национальных проектов, а именно «Демографии», «Здравоохранения», «Науки» и «Образования», в июле 2019 г. была специально создана «Информационная система мониторинга национальных проектов и программ в социальной сфере». Она функционирует на базе Центра информационных технологий и систем органов исполнительной власти имени А.В. Старовойтова (далее – ЦИТиС). ЦИТиС является подведомственной организацией Федеральной службы по надзору в сфере образования и науки. Мониторинг реализации национальных проектов состоит из нескольких этапов, каждый из которых влияет на реализацию НП по-своему. Этапы мониторинга представлены на рис. 1.

В реализации национальных и федеральных проектов принимают участие большое количество исполнителей различных уровней. В структуру входят:

- 1) Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам;
- 2) рабочая группа Президиума Совета;

- 3) проектный комитет;
- 4) Министерство экономического развития РФ;
- 5) проектный офис Правительства РФ;
- 6) руководители национальных, федеральных и региональных проектов;
- 7) ведомственные и региональные проектные офисы;
- 8) Аналитический центр при Правительстве РФ.



Составлено авторами по материалам источника [4]

Рис. 1. Этапы мониторинга реализации национальных проектов

Мониторинг – это сложный и многогранный процесс. В настоящее время существуют различного рода проблемы и ошибки, которые совершаются участниками разных уровней на отдельных этапах мониторинга. Среди наиболее распространенных отмечаются следующие проблемы (рис. 2).

Ключевые проблемы и ошибки, возникающие в процессе мониторинга	Ограниченное использование информации, содержащей точки, результаты, показатели в ГИИС «Электронный бюджет»
	Нарушение сроков и непредоставление отчетности / отдельных элементов отчетности
	Недостаточный сбор и анализ информации о достижении показателей, поквартальной оценке показателей
	Нерегулярная работа по оценке рисков/проблем и информированию о рисках, включая риски за пределами прогнозного периода
	Отсутствие процесса сбора информации об исполнении бюджета от заказчика в субъекте РФ до национального проекта
	Ограниченное использование консультационного ресурса (Центра проектного менеджмента)
	Сбор информации о достижении контрольных точек и результатов только к дате предоставления отчетности
	Недостаточное взаимодействие между ФОИВ и субъектами РФ, а также между различными ФОИВ

Примечание: ГИИС – государственная интегрированная информационная система; РФ – Российская Федерация; ФОИВ – федеральные органы исполнительной власти

Составлено авторами по материалам источника [4]

Рис. 2. Ключевые проблемы и ошибки в процессе мониторинга

Кроме того, согласно оценкам Счетной палаты РФ, оперативность мониторинга расходования бюджетных средств оказывается крайне низкой, что делает его результаты бесполезными для принятия управленческих решений в динамически меняющейся внешней среде. Успешность НП во многом зависит от устранения рисков, возникающих в процессе их реализации. Основными рисками в ходе реализации

НП являются недостижение показателей и результатов, а также неполное освоение бюджетных ассигнований, выделенных на реализацию НП. В свою очередь, на недостижение показателей и результатов влияет достаточно большое количество различных факторов [5]:

- 1) несоблюдение сроков принятия, утверждения и согласования нормативно-правовых документов на разных уровнях управления. Данный фактор риска относится к большинству НП и не относится к компетенциям непосредственных исполнителей, отвечающих за реализацию проектов. Этот фактор должен решаться на уровне Президиума Совета;

- 2) несогласованность показателей, результатов, задач и контрольных точек, а также их несбалансированность с источниками финансирования;

- 3) нарушение сроков, связанных с оформлением и выдачей различных документов, касающихся объектов строительства (например, разрешение на строительство, разрешение на ввод в эксплуатацию и др.).

Помимо этого, в отдельную категорию можно отнести факторы информационно-статистического характера.

1. Отсутствие возможности оперативного мониторинга некоторых целевых показателей. Часть целевых показателей как федеральных, так и региональных проектов рассчитываются с определенной периодичностью. В связи с этим отсутствует возможность оперативно реагировать на ухудшение значений данных показателей [6].

2. Риск погрешности исходных данных. Поскольку плановые значения результатов проектов определяются на основании базовых показателей, ошибки при определении последних могут повлечь за собой проблемы в процессе реализации НП и при его мониторинге [7].

3. Предоставление статистической информации в разные сроки.

4. Недостаточное взаимодействие в ходе обмена информацией между ведомствами [8].

Помимо обозначенных факторов риска, которые возникают в ходе реализации НП, немаловажным является коррупционный риск [9]. Под ним понимается возможность совершения работником организации, а также иными лицами от имени организации либо в ее интересах коррупционного правонарушения. В декабре 2022 г. Генеральный прокурор РФ И.В. Краснов заявил, что за первое полугодие 2022 г. при реализации НП было выявлено приблизительно 800 правонарушений, связанных с коррупцией [10]. По большинству НП предусмотрено строительство и модернизация различных объектов инфраструктуры (детских садов, центров занятости населения, спортивных комплексов и др.). По словам И.В. Краснова, сфера заключения государственных контрактов, по которым происходит строительство объектов, традиционно коррупционноремкая. Помимо этого, были зафиксированы правонарушения, совершенные сотрудниками различных образовательных организаций, которые занимаются подготовкой кадров, повышением их квалификации и профессиональной переподготовкой специалистов. На основании фальшивых документов сотрудники получали деньги, хотя само обучение не осуществлялось.

Минимизация рисков, которые возникают в ходе реализации и мониторинга национальных и федеральных проектов, является важной задачей, осуществление которой позволит в полном объеме достичь целевых показателей и результатов проектов. Необходимо, чтобы все средства, выделенные на реализацию данных проектов из бюджета государства, контролировались и расходовались в должном порядке [11; 12].

С учетом обозначенных факторов риска можно предложить некоторые пути решения. Во-первых, разработка системы оперативного мониторинга целевых показателей позволит своевременно реагировать на ухудшение их значений. Во-вторых, информирование граждан о ходе реализации НП позволит повысить уровень их доверия к органам государственной власти и в целом сформирует позитивное отношение к НП. В настоящее время только небольшая часть граждан знает о том, что такое НП и для чего они нужны. Люди сталкиваются с реализацией НП лишь косвенно, когда замечают строительство здания поликлиники или спортивного комплекса у себя во дворе, даже не догадываясь, что это осуществляется в рамках НП. С учетом этого актуальным становится проведение различных рекламных компаний в средствах массовой информации, что позволит повысить имидж НП в глазах общественности. В-третьих, усиленный мониторинг целевого расходования и контроль своевременного доведения выделенных бюджетных ассигнований до конечного получателя позволят минимизировать коррупционные риски. Так, например, в первом полугодии 2022 г. было арестовано и изъято имущество на общую сумму более 800 млн руб., а также добровольно погашен материальный ущерб свыше 700 млн руб.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В ходе исследования был проведен анализ действующей системы мониторинга реализации НП в РФ, а также оценены риски, относящиеся к достижению плановых показателей и результатов НП. Также были решены следующие задачи: изучены нормативно-правовые документы, связанные с проектной деятельностью и НП в РФ; рассмотрены механизм и структура мониторинга НП; выявлены ключевые проблемы и риски, возникающие в ходе реализации НП; предложены пути решения для минимизации рисков.

Таким образом, НП являются основным инструментом развития и трансформации наиболее значимых сфер жизни общества в периоды 2019–2024 гг. Это возможность для всех слоев населения изменить свою жизнь к лучшему. Успешная реализация НП позволит повысить качество образования, здравоохранения, культуры, жилищных условий и др. При этом мониторинг хода реализации НП играет немаловажную роль в их успешности.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». <https://base.garant.ru/71937200/> (дата обращения: 29.08.2023).
2. Российская Федерация. Постановление Правительства Российской Федерации от 14.12.2018 г. № 1528 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации». <https://base.garant.ru/72136060/> (дата обращения: 29.08.2023).
3. Кутузова Н.С. Сущность и правовые аспекты национального проекта. *Вестник Южно-уральского государственного университета. Серия: Право*. 2021;21(1):96–102. <https://doi.org/10.14529/law210114>
4. Центр проектного менеджмента. *Функционирование проектных офисов: методическое пособие*. <https://pm.center/upload/iblock/a4d/Методическое%20пособие%20Функционирование%20проектных%20офисов.pdf> (дата обращения: 29.08.2023).
5. Кириченко И.А. Направления совершенствования риск-ориентированного подхода в практике управления национальными проектами. *Экономическая безопасность*. 2022;5(4):1451–1464. <https://doi.org/10.18334/ecsec.5.4.115024>
6. Галиуллина Е.В. Управление рисками в национальном проекте. *Академическая публицистика*. 2022;11-2:54–60.
7. Ежов Д.А. Потенциальные риски реализации национальных проектов 2019–2024 и пути их нейтрализации. *Азимут научных исследований: экономика и управление*. 2020;3(32(9)):41–43. <https://doi.org/10.26140/anie-2020-0903-0008>
8. Собгайда Е.А., Качанова Л.С. Мероприятия по снижению рисков, возникающих при реализации национальных проектов в Российской Федерации на современном этапе. *НаукоСфера*. 2023;6–1:307–311. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8041902>
9. Швецов К.В., Иванова Д.А. Социально-экономические риски в условиях реализации национальных проектов. В кн.: *Фундаментальные и прикладные исследования в области управления, экономики и торговли: материалы Всероссийской научной практической и учебно-методической конференции, Санкт-Петербург, 27–29 мая 2020 г.* СПб: Политех-Пресс; 2020. С. 238–242.
10. Савин О.А. Организация управления рисками при реализации национальных проектов. В кн.: *Сборник статей Международного учебно-исследовательского конкурса в 6-ти частях «Студент года 2021»*, Петрозаводск, 19 мая 2021 г. Петрозаводск: МЦНП «Новая Наука»; 2021. С. 192–197.
11. ТАСС. Игорь Краснов: мы «бьем по рукам» за коррупцию и намерены продолжить это делать. <https://tass.ru/interviews/16540865> (дата обращения: 30.08.2023).
12. Круглова О.В., Денисов К.М. Риски реализации национальных проектов. В кн.: *Современное государственное и муниципальное управление: в поиске ресурсов и технологий общественного развития: материалы Всероссийской научно-практической конференции, Дзержинск, 14 апреля 2022 г.* Дзержинск: Аджика; 2022. С. 49–52.

References

1. Russian Federation. *Decree of the President of the Russian Federation dated 07.05.2018 No. 204 "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024"*. <https://base.garant.ru/71937200/> (accessed 29.08.2023). (In Russian).
2. Russian Federation. *Decree of the Government of the Russian Federation dated 14.12.2018 No. 1528 "On amendments to certain acts of the Government of the Russian Federation"*. <https://base.garant.ru/72136060/> (accessed 29.08.2023). (In Russian).
3. Kutuzova N.S. Essence and legal aspects of the national project. *Bulletin of South Ural State University*. 2021;21(1):96–102. <https://doi.org/10.14529/law210114> (In Russian).
4. Project Management Center. *Functioning of project offices: methodological guide*. <https://pm.center/upload/iblock/a4d/Методическое%20пособие%20Функционирование%20проектных%20офисов.pdf> (accessed 29.08.2023). (In Russian).
5. Kirichenko I.A. Directions for improving the risk-based approach in managing national projects. *Economic security*. 2022;5(4):1451–1464. <https://doi.org/10.18334/ecsec.5.4.115024> (In Russian).

6. Galiullina E.V. Risk management in a national project *Academic journalism*. 2022;11-2:54–60. (In Russian).
7. Ezhov D.A. Potential risks of implementation of national projects 2019–2024 and ways of their neutralization. *Research Azimuth: Economics and Management*. 2020;3(32(9)):41–43. <https://doi.org/10.26140/anie-2020-0903-0008> (In Russian).
8. Sobgaida E.A., Kachanova L.C. Measures to reduce the risks arising in the implementation of national projects in the Russian Federation at the present stage. *Scientosphere*. 2023;6–1:307–311. <https://doi.org/10.5281/zenodo.8041902> (In Russian).
9. Shvetsov K.V., Ivanova D.A. Socio-economic risks in the context of national projects. In: *Fundamental and applied research in the field of management, economics and trade: Proceedings of the All-Russian Scientific-Practical and Educational and Methodical Conference, St. Petersburg, May 27–29, 2020*. St. Petersburg: Politekh-Press; 2020. Pp. 238–242. (In Russian).
10. Savin O.A. Organisation of risk management when implementing national projects. In: *Collection of articles of the International Educational and Research Competition in 6 parts “Student of the Year 2021”, Petrozavodsk, May 19, 2021*. Petrozavodsk: ICSP “New Science”; 2021. Pp. 192–197. (In Russian).
11. TASS. Igor Krasnov: We “beat hands” for corruption and intend to continue to do so. <https://tass.ru/interviews/16540865> (accessed 30.08.2023). (In Russian).
12. Kruglova O.V., Denisov K.M. Risks of implementing national projects. In: *Modern state and municipal management: in search of resources and technologies of social development: Proceedings of scientific articles of the Scientific and Practical Conference, Dzerzhinsk, April 14, 2022*. Dzerzhinsk: Adjika; 2022. Pp. 49–52. (In Russian).