

Краткие выводы по итогу мониторинга хода реализации отдельных национальных проектов в 2019 - 2020 годах

НП «Образование»

1. В 2019 году на реализацию нацпроекта предусмотрено 107 828,1 млн. рублей¹, СБР - 108 440,8 млн. рублей. Кассовое исполнение составило 91,0 % СБР.

В 2019 году самый низкий уровень освоения сложился по ФП «Современная школа» (Е1) - 83,5 % объема СБР в результате низкого исполнения субъектами РФ межбюджетных трансфертов.

Следует отметить, что причины низкого уровня исполнения расходов носят организационный характер. Например, несоответствие выбранной проектной документации текущим нормам и требованиям, увеличение сроков разработки и проведения государственной экспертизы проектной документации объектов строительства, позднее внесение проектной документации в реестр экономически эффективной проектной документации Минстроя России, несвоевременное заключение контрактов с генеральными подрядчиками, отставание от первоначального графика выполнения работ, несвоевременная оплата выполненных работ по строительству и отсутствие необходимого количества подрядных организаций на региональном уровне.

Также наблюдаются трудности управления и сопровождения реализации мероприятий нацпроекта в регионах, в том числе раздробленность финансирования мероприятий. Так, в 2019 году реализовывались мероприятия с выделением

4 разных субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на содействие созданию новых мест в общеобразовательных учреждениях по сравнению с одной субсидией, выделенной в 2016 - 2018 годах. Это затрудняет осуществление контроля за расходованием средств и выполнением количественных показателей

¹ Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» (далее – Федеральный закон № 459-ФЗ).

нацпроекта.

По итогам 2019 года в рамках 10 федеральных проектов, входящих в нацпроект «Образование», из 38 целевых показателей (результатов) плановые значения достигнуты по 18 (47,4 %), не достигнуты значения по 4 показателям и по 16 представлены предварительные данные.

2. В 2020 году финансирование нацпроекта определено в объеме 147 172,9 млн. рублей², СБР – 132 088,2 млн. рублей. Кассовое исполнение в первом полугодии 2020 года составило 28,36 % СБР.

В 2020 году низкое освоение средств отмечается по следующим федеральным проектам НП «Образование»:

ФП «Цифровая образовательная среда», что связано с крайне низким исполнением расходов (9,5 %) по предоставлению субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию мероприятий по внедрению целевой модели цифровой образовательной среды в общеобразовательных организациях и профессиональных образовательных организациях. При этом необходимо особо отметить, что в условиях введения ограничительных мероприятий на территории практически всех субъектов Российской Федерации этот федеральный проект является одним из наиболее важных для обеспечения непрерывного образования, в том числе неснижения его качества в условиях «удаленки».

По ФП «Социальные лифты для каждого» расходы по итогам первого полугодия исполнены на 10,3 % объема СБР. Сложившийся уровень исполнения связан с отсутствием финансирования мероприятий по информационно-разъяснительному и экспертно-социологическому сопровождению результатов и мероприятий национальных проектов в средствах массовой информации и информационно-телекоммуникационной сети «Интернет».

Основные проблемы и риски реализации национального проекта

Последствия коронавируса и экономический кризис создают предпосылки для рисков реализации национального проекта:

² Федеральный закон от 2 декабря 2019 г. № 380-ФЗ «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

1. Недофинансирование и стагнация бюджетных расходов на сферу образования, на которую направляется только 3,6 % ВВП, а доля расходов федерального бюджета составляет 0,84 % ВВП.

Общий объем финансового обеспечения НП «Образование» с 2019 по 2024 год составлял 907 387,6 млн. рублей, в том числе за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета – 845 073,3 млн. рублей, консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации – 46 912,7 млн. рублей (без учета межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в сумме 412 599,8 млн. рублей), внебюджетных источников – 15 401,6 млн. рублей.

Также имеется риск недополучения внебюджетных средств и произошедшего перераспределения 752,07 млн. рублей федерального бюджета, предусмотренных на его реализацию в 2020 году, в резервный фонд Правительства Российской Федерации.

2. Отсутствие оценки наличия и состояния цифровой инфраструктуры, оценки потребности в развитии цифровой инфраструктуры школ и университетов, отсутствие плана цифровой трансформации школ и университетов, а также сокращение расходов в рамках ФП «Цифровая образовательная среда» на 56,2 млн. рублей. На сегодняшний день в Российской Федерации доступом в информационно-телекоммуникационную сеть «Интернет» обеспечены лишь 65 % школ. При этом оценка инфраструктуры, финансирование которой уже было обеспечено начиная с 2012 года, не была проведена. Без данной оценки понять реальную потребность в выделении дополнительного финансирования невозможно.

Кроме того, наблюдается недостаточный уровень компетенции педагогов, отсутствие цифровых навыков у профессорско-преподавательского состава и учителей в школах. По данным Института образования НИУ ВШЭ, около 84 % учителей никогда не использовали «цифру» в своей работе.

3. Отсутствие «пилотной» апробации проектов и мероприятий. Необходимо снятие барьеров для реализации пилотных проектов.

4. Сложно перестраиваемая структура и система управления НП,

которая не позволяет быстро управлять рисками его реализации.

5. Рост уровня безработицы в результате экономического кризиса. Возрастает потребность в адаптации системы образования под новые реалии рынка труда и в подготовке новой программы непрерывного образования.

6. Тенденция к снижению уровня функциональной грамотности у школьников, которое в том числе выразилось в падении России в рейтинге PISA 2018 года. Это приводит к рискам недостижения показателей нацпроекта, связанным с растущим уровнем образовательного неравенства, падением качества общего образования, увеличением масштаба школьной неуспешности.

7. Наличие в рамках нацпроекта дублирующих мероприятий, предусматривающих создание множества различных структур, поддерживающих систему образования детей, зачастую дублирующих друг друга. Так, создание ряда структур (кванториумов, IT-кубов, центров непрерывного профессионального мастерства и центров оценки профессионального мастерства) предусмотрено с выделением отдельного юридического лица. Однако в существующей системе образования во всех субъектах Российской Федерации уже функционируют институты повышения квалификации педагогических работников, институты развития образования, центры дополнительного образования детей, школьные лаборатории.

При этом в ряде регионов отсутствует базовый набор необходимого оборудования для осуществления общеобразовательной подготовки детей по направлениям естественнонаучной и математической грамотности, а также по предмету «Информатика» и предметной области «Технология», а созданные в регионах новые структуры не в полной мере используются либо вообще не используются в образовательном процессе общеобразовательных организаций в связи с дефицитом квалифицированных кадров, способных организовать работу детей с высокотехнологичным оборудованием.

Например, в образовательных организациях некоторых муниципальных районов на сегодняшний день отсутствуют необходимые ресурсы, позволяющие обеспечить и обучить каждого ребенка пользованию персональным компьютером,

в то время как в рамках создания мобильного кванториума для таких муниципалитетов предлагается закупить 3Д-принтер и шлем виртуальной реальности.

В связи с этим представляется целесообразным сконцентрировать усилия на преимущественном развитии имеющихся структур в системе общего образования и, в первую очередь, обеспечении всех школ базовым оборудованием для получения необходимых знаний и навыков практической деятельности в соответствии с ФГОС, а также на повышении квалификации педагогических работников по организации учебного процесса с применением данного оборудования.

8. Применение формального подхода к разработке и формированию ряда целевых показателей (результатов) нацпроектов. Плановые значения по ряду показателей (результатов) формировались при отсутствии методик расчетов либо достоверных данных по статистическому наблюдению, данных исследований (мониторингов).

Так, например, в рамках ФП «Современная школа» плановые значения показателя по созданию новых мест в общеобразовательных организациях и объектов общего образования сформированы без учета результатов анализа потребности в дополнительных местах в школах (в том числе в разрезе муниципальных образований), с учетом имеющейся инфраструктуры, степени износа зданий, демографического прогноза и темпов строительства школ.

Аналогичная ситуация в рамках указанного проекта сложилась и по установлению плановых значений показателей (результатов) по мероприятиям «Созданы новые места в общеобразовательных организациях, расположенных в сельской местности и поселках городского типа», «В Российской Федерации ликвидировано обучение в 3-ю смену», «Создано не менее 230 тыс. новых мест в общеобразовательных организациях», «Реализованы мероприятия по модернизации инфраструктуры общего образования в отдельных субъектах Российской Федерации».

10. Значительное ежеквартальное количество изменений в паспорта

федеральных проектов, связанные с корректировкой плановых значений результатов, названий результатов, формулировок задач, что влияет на качество их достижения и возможность адекватного мониторинга.

Например, по состоянию на 16 июля 2020 года в паспорта федеральных проектов нацпроекта «Образование» было внесено более 50 изменений, из них порядка 20 связаны с корректировкой (уточнением) результатов, удалением контрольных точек.

9. Использование прогнозных данных или вовсе отсутствие данных при осуществлении мониторинга достижения показателей национального проекта приводит к невозможности оперативного принятия обоснованных управленческих решений, а также к высокой степени погрешности при их планировании на следующий отчетный период. Кроме того, для расчета ряда целевых показателей в соответствии с методиками расчета необходимы данные, которые не предусмотрены формами федерального статистического наблюдения.

Например, для расчета показателя в рамках ФП «Цифровая образовательная среда» в соответствии с Методикой расчета, утвержденной приложением № 4 к приказу Минпросвещения России от 17 апреля 2019 г. № 179, необходимы данные, которые не предусмотрены формами федерального статистического наблюдения: форма № СПО-2 не предусматривает деления организаций среднего профессионального образования на городские и сельские; формы № ОО-2 и СПО-2 не предусматривают разделение скорости доступа к сети «Интернет» на 100 Мбит/с и 50 Мбит/с.

Методика расчета показателя «Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием» утверждена приказом Минпросвещения России от 15 апреля 2019 г. № 170, согласно которой значение показателя формируется по данным федерального статистического наблюдения. В целях достоверного расчета показателя 20 мая 2019 года Росстату вновь было поручено обеспечить расчет среднего количества видов занятий по дополнительным образовательным программам, посещаемых одним ребенком в возрасте от 5 до 18 лет, имея в виду исключение двойного счета.

12. Количественные значения показателей федеральных проектов не отражают качественные изменения в системе образования либо имеют слишком высокий уровень агрегирования.

Например, выполнение задачи по внедрению на всех уровнях основного общего и среднего общего образования новых методов обучения и воспитания, образовательных технологий, обеспечивающих освоение обучающимися базовых навыков и умений, характеризуется показателями на уровне регионов, а не школ или учащихся – «Количество субъектов Российской Федерации, в которых урок «Технология» проводится на базе организаций, имеющих высокооснащенные места (детские технопарки «Кванториум», предприятия реального сектора экономики, организации среднего профессионального образования и вузы)». Представляется целесообразным заменить данный показатель на долю общеобразовательных организаций, в которых созданы условия для преподавания предметной области «Технология».

Рекомендации по корректировке национального проекта

Учитывая необходимость достижения целевых показателей, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474), следует трансформировать НП «Образование» и входящие в его состав федеральные проекты, перераспределив ресурсы внутри национального проекта, а также выстроив более корректную систему показателей национального проекта.

1. Приоритетная концентрация национального проекта на вопросах дошкольного, общего и среднего профессионального образования

Учитывая значительное число вызовов и проблем, стоящих перед российской системой образования, в том числе выявленных в период действия ограничительных мер, связанных с борьбой с новой коронавирусной инфекцией, одним из существенных изменений нацпроекта может стать усиление в его рамках приоритетности вопросов дошкольного образования, общего образования, среднего профессионального образования и дополнительного образования.

Данное изменение предполагает исключение из НП «Образование» проблематики высшего образования и «миграцию» данной тематики в Национальный проект «Наука». Это во многом связано с изменением модели организации системы исследований и разработок, заложенной в целевом показателе Указа № 474 «обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования».

Кроме того, учитывая, что в России в последние годы сформировались негативные тренды роста доли детей с рисками школьной неуспешности, в том числе рост числа функционально неграмотных школьников, полагаем целесообразным усилить внимание к данной проблематике, в том числе, например:

выработку системы мер государственной политики по отношению к проблеме школьной неуспешности, закрепление подходов к решению проблем и профилактике школьной неуспешности в специальной концепции, увеличение ассигнований федерального бюджета по данной проблематике;

формирование отдельного федерального проекта по решению проблем и профилактике школьной неуспешности в рамках актуализации НП «Образование»;

2. Переформатирование существующих федеральных проектов

2.1. ФП «Цифровая образовательная среда»

В рамках ФП «Цифровая образовательная среда» не предусмотрено обновление или создание в зданиях образовательных организаций инфраструктуры, обеспечивающей функционирование информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» (создание физических сетей внутри зданий - прокладка кабелей, закупка серверного оборудования, различного рода технических средств, приобретение компьютеров, проведение ремонтных работ и т. д.).

По оценке Минпросвещения России, общий объем финансовой потребности только на эти цели составляет 80,04 млрд. рублей из федерального бюджета, то

есть от 2 до 6 млн. рублей на каждое здание.

В этой связи необходимо предусмотреть дополнительные «окрашенные» средства для школ в части создания инфраструктуры, обеспечивающей функционирование сети «Интернет», закупки цифровых образовательных ресурсов.

До 2024 года оценка необходимых ресурсов для дополнения федерального проекта составляет порядка 120 млрд. рублей, в том числе потребность в обеспечении планшетами как средствами обучения может составить 49,7 млрд. рублей для обеспечения обучающихся и 3,2 млрд. рублей для обеспечения потребности учителей (по данным ОО-1, на 20 сентября 2019 года численность учащихся - 16 565 591 человек, численность учителей - 1 083 294 человека, из расчета стоимости планшета 3 000 рублей).

2.2. ФП «Новые возможности для каждого»

В рамках реализации федерального проекта возможно объединение с ФП «Поддержка занятости» (НП «Производительность труда и поддержка занятости») для поддержки занятости населения и обеспечения взрослого населения новыми навыками.

Более того, учитывая растущую потребность экономики в высококвалифицированных кадрах с комплексными компетенциями и гибкими навыками, в том числе для обеспечения процессов цифровизации, полагаем целесообразным проработать вариант реформирования данных федеральных проектов в единый федеральный проект, направленный на проблематику непрерывного образования (с соответствующим названием).

Что касается выпускников организаций среднего профессионального образования и ряда вузов, то возникает дополнительный риск несоответствия выпускников требованиям работодателей из-за отсутствия опыта работы и слабых навыков «живой» коммуникации. В этой связи в рамках федерального проекта могут быть предусмотрены меры, в том числе направленные на:

предоставление кредитов с нулевой ставкой для граждан и предприятий на цели обучения и обновления навыков персонала;

развитие «коротких» программ непрерывного образования в СПО и университетах;

поддержка программ переподготовки во взаимодействии со службой занятости.

Помимо этого существует необходимость предусмотреть альтернативный показатель по стимулированию выхода образовательных организаций на рынок программ образования для взрослых:

«Доля дохода от реализации дополнительных образовательных программ и программ профессионального обучения в приносящей доход образовательной деятельности образовательных организаций (среднего профессионального образования, высшего образования), в %».

2.3. ФП «Молодые профессионалы»

В случае если проблематика высшего образования не будет исключаться из нацпроекта, в рамках реализации данного федерального проекта представляется необходимым предусмотреть ряд мер по поддержке вузов «второго эшелона», в том числе направленные на:

выстраивание партнерства с ведущими вузами и обязательный набор показателей результативности;

выделение дополнительных средств на материально-техническое оснащение (порядка 60 млрд. рублей);

дальнейшее совершенствование и модернизацию системы образовательных кредитов;

использование в программе обучения онлайн-курсов, разработанных ведущими университетами России и мира.

Существующая экономическая ситуация неблагоприятно скажется на экономической составляющей деятельности университетов, что, как следствие, может выразиться в сокращении как рядовых сотрудников университетов, так и профессорско-преподавательского состава.

В этой связи полагаем необходимым предусмотреть дополнительные меры поддержки университетов, основываясь как на предварительном изменении

структуры расходов самих университетов, так и на их внутренней организационно-штатной оптимизации. Образовательные кредиты (для студентов и взрослых слушателей, имеющих потребность в переподготовке), в том числе с нулевой ставкой, а также образовательные ваучеры могут стать инструментом, содействующим в получении необходимых компетенций для скорейшего выхода на рынок труда.

Развитие системы образовательного кредитования с государственной поддержкой позволит также обеспечить доступ к качественному высшему образованию в случае снижения доходов граждан в современных условиях экономики.

НП «Наука»

1. В 2019 году на реализацию НП «Наука» было предусмотрено 36 992,18 млн. рублей³, СБР – 37 942,09 млн. рублей. По итогам 2019 года кассовое исполнение составило 37 617,0 млн. рублей, или 99,14 % СБР. По данным Минобрнауки России, запланированный на 2019 год объем внебюджетных средств (7 580,4 млн. рублей) исполнен на 79,5 %, или 6 026,7 млн. рублей.

В 2019 году по прогнозным сведениям достигнуты плановые значения всех 7 целевых показателей⁴ нацпроекта. Паспортом НП «Наука» (версия от 18.12.2019 № 9) утверждено к достижению в 2019 году 25 результатов в рамках 5 задач, из которых 22 результата достигнуты, а 3 результата имеют статус «наличие отклонений»⁵.

2. В 2019 году на реализацию НП «Наука» было предусмотрено 36 992,18 млн. рублей⁶, СБР – 37 942,09 млн. рублей. Кассовое исполнение в

³ Федеральный закон № 459-ФЗ.

⁴ По данным Отчета о ходе реализации национального проекта «Наука» за 2019 год, сформированного в ГИИС «Электронный бюджет» (S.00-15-2019.12/3614-1) (далее – Отчет). Следует отметить, что значения ряда статистических показателей публикуются один раз в год, что затрудняет осуществление мониторинга реализации национального проекта. Так, из 7 целевых показателей значения по 5 из формируются к 31 августа года, следующего за отчетным. В связи с этим данные о достижении значений показателей за 2019 год носят прогнозный характер и сделать более корректный вывод о достижении плановых значений целей (показателей) на 2019 год представляется возможным после завершения процесса формирования показателей.

⁵ При этом в 2018 году по данным Отчета достигнуто 6 результатов.

⁶ Федеральный закон № 459-ФЗ.

первом полугодии 2020 года - 47,61 % СБР. Запланированный на 2020 год объем внебюджетных средств (7 914,5 млн. рублей) по состоянию на 30 июня 2020 года не исполнялся.

В первом полугодии 2020 года 4 целевых показателя национального проекта достигнуты с отклонением, в том числе:

«Место Российской Федерации по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития» (фактическое значение (2018) - 8-е место, плановое значение на конец 2020 года – 8-е место, процентное достижение - 88,89 %, предварительное прогнозное значение на 2020 год – 9-е место): отклонение связано с ухудшением делового климата и экономической ситуации, которые приводят к снижению результативности организаций научно-исследовательского сектора и не позволяют реализовать в полной мере мероприятия, связанные с развитием сферы интеллектуальной собственности.

«Численность российских и зарубежных ученых, работающих в российских организациях и имеющих статьи в научных изданиях первого и второго квартилей, индексируемых в международных базах данных (тысяч чел.)» (плановое значение на конец года 28,1 тыс. человек, процентное достижение - 95,02 %): отклонение связано с ограничением академической мобильности зарубежных ученых, снижением заинтересованности коммерческого сектора в проведении научных исследований. Меры по нераспространению COVID-19 влияют на доступ исследователей к оборудованию, невозможность проведения экспедиций и полевых исследований.

«Доля исследователей в возрасте до 39 лет в общей численности российских исследователей (процент)» (фактическое значение (2018) – 43,9 %, плановое значение на конец 2020 года - 45,6 %): отклонение связано с меняющейся демографической ситуацией и повышением пенсионного возраста, снижением доли молодых ученых, а также снижением заинтересованности реального сектора, обусловленным последствиями введенных мер по нераспространению коронавирусной инфекции, в развитии научных исследований.

«Внутренние затраты на исследования и разработки за счет всех источников в текущих ценах (млрд. руб.)» (плановое значение на конец 2020 года – 1 290,71 млрд. рублей, прогнозное значение на 2020 год – 1 177 млрд. рублей, процентное достижение - 79,66 %): отклонение связано с тем, что снижение деловой и экономической активности отражается на уменьшении объема инвестиций предпринимательского сектора в исследования и разработки.

Основные проблемы и риски реализации национального проекта

1. Объем финансирования НП «Наука» мал как на фоне текущих расходов на науку из бюджетов всех уровней, так и в сопоставлении с ведущими странами, чтобы обеспечить технологический прорыв.

При этом по отношению к ВВП и к расходной части федерального бюджета расходы на гражданскую науку не увеличиваются. Общий объем ассигнований на гражданскую науку из средств федерального бюджета в 2019 году составил 422,15 млрд. рублей, или 2,65 % расходов федерального бюджета.

По удельному весу затрат на науку в ВВП Россия существенно отстает от ведущих стран мира - 0,99 % ВВП (2018 год, ОЭСР). В среднем по странам-членам Европейского союза удельному весу затрат на науку составляет 2,03 % ВВП, а по странам ОЭСР – 2,4 %.

Вместе с тем даже в условиях достижения целевых параметров национального проекта расходы России на науку увеличатся к 2024 году только до 1,2 % ВВП.

2. Реализация национального проекта планируется в основном за счет внебюджетных средств, привлечение которых не гарантировано.

В настоящий момент не созданы механизмы привлечения, обоснования и детализации источников внебюджетных средств. Доля внебюджетных средств в общем объеме финансового обеспечения национального проекта составляет в среднем 33 % в 2019 - 2024 годах, а к 2024 году должна достичь 51 %. Например, предусмотренный ФП «Развитие научной и научно-производственной кооперации» объем внебюджетных средств составляет 72 % общего объема его финансирования. При этом механизмы привлечения, обоснования и детализации

источников внебюджетных средств не созданы.

В условиях негативного влияния распространения коронавирусной инфекции на экономику страны ситуация выглядит особенно критично, учитывая, что, например, по итогам 2017 года доля внебюджетных средств в целом по стране во внутренних затратах на исследования и разработки составляла 30,2 % (статистический сборник «Индикаторы науки», 2019). При этом в странах-лидерах научно-технологического развития ситуация обратная. Доля финансирования НИОКР бизнесом превосходит долю бюджетного финансирования, их соотношение в среднем составляет 70 % на 30 %.

3. Отставание России по уровню заработной платы в сфере науки и технологий создает дополнительные стимулы к «утечке мозгов».

Несмотря на реализацию ФП «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок», в нем отсутствуют мероприятия по повышению заработной платы либо дополнительному материальному стимулированию ученых и исследователей.

Среднемесячная заработная плата персонала, занятого исследованиями и разработками, по итогам 2017 года составила 48 833,6 рубля, или 124,7 % к заработной плате в экономике в целом⁷. При этом, например, по данным Института Внешэкономбанка, уровень заработной платы профессорско-преподавательского состава, занятого НИОКР, в 2018 году в Германии и Чехии превышает соответствующий российский показатель в 3,3 и 1,4 раза соответственно.

4. Темпы обновления и создания инфраструктуры исследовательской деятельности недостаточны для обеспечения конкурентоспособных условий труда и жизни ученых.

Например, в рамках ФП «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации», несмотря на высокий уровень его кассового исполнения в 2019 году (98,58 % СБР), с отклонением исполнен результат в части проведения оценки состояния

⁷ Индикаторы науки: 2019: статистический сборник. – М.: НИУ ВШЭ, 2019.

приборной базы организаций, выполняющих научные исследования и разработки, а также в части определения критериев обновления приборной базы.

В то же время в рамках ФП «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» в первом полугодии 2020 года наблюдается самое низкое кассовое исполнение среди остальных федеральных проектов национального проекта от предусмотренного СБР на 2020 год - 10,76 % СБР. При этом кассовое исполнение по другим федеральным проектам национального проекта за этот же период находится на существенно более высоком уровне.

Помимо этого следует подчеркнуть, что национальный проект не предусматривает мероприятий по комплексной социальной поддержке аспирантов, молодых ученых и исследователей, например, строительство комплексных инфраструктурных объектов, решающих одновременно вопросы трудоустройства, предоставления жилья, обеспечение местами в садах и школах.

5. Не полное соответствие мероприятий национального проекта и приоритетным направлениям Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2035 года закрепляет рассогласованность политики в научно-технологической сфере и снижает концентрацию ресурсов на достижении национальной цели в сфере науки. Так, в паспорте НП «Наука» не нашли отражения отдельные задачи и положения Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации на период до 2035 года (например, подпункта «г» пункта 29, подпункта «ж» пункта 32 подпункта «а» пункта 33, подпунктов «б», «ж», «з» пункта 34). Кроме того, целевые показатели национального проекта не в полной мере согласуются с показателями, по которым осуществляется мониторинг указанной Стратегии, - из 11 показателей, динамика которых подлежит мониторингу, 5 показателей отсутствуют в национальном проекте.

6. Ограничение разнообразия групп участников национального проекта, которые бы могли вложить в него дополнительные ресурсы, усиливает риск недостаточного финансового обеспечения реализации мероприятий.

Так, в национальном проекте не предусмотрено участие субъектов

Российской Федерации, несмотря на то, что предложения по участию поступили в Минобрнауки России от 53 субъектов Российской Федерации.

Рекомендации по корректировке национального проекта

Целесообразно сохранить НП «Наука» в качестве отдельного нацпроекта, поскольку в нем прописаны инструменты управления научно-технологическим комплексом, обеспечивающие решение задач не только науки, но и высшего образования, технологий и инноваций.

Национальные цели научно-технологического характера, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития на период до 2024 года», в настоящее время переформатированы и лишь частично интегрированы в цели Указа № 474 « Возможности для самореализации и развития талантов» и « Цифровая трансформация». В этой связи в случае ликвидации НП «Наука» в качестве отдельного нацпроекта, значительная часть проблем науки, сохраняющих свою остроту и актуальность, могут остаться вне стратегической (долгосрочной) повестки государственной политики. Следует учитывать, что помимо достижения указанных национальных целей нацпроект может обеспечивать вклад в достижение других национальных целей и показателей за счет сквозных системообразующих процессов развития науки, образования и технологий.

В НП «Наука» (и НП «Цифровая экономика Российской Федерации») затрагивается инновационная проблематика. Это имеет особое значение, поскольку приоритеты и конкретные инструменты поддержки инновационной деятельности в настоящий момент разпылены по разным документам и ведомствам и не носят системного скоординированного характера, который в той или иной степени может обеспечить наличие отдельного нацпроекта.

Таким образом, целесообразно сохранение НП «Наука» и его утверждение в обновленном виде с учетом вклада в реализацию национальных целей Указа № 474, а также формирование новых целевых показателей для мониторинга его реализации.

Трансформация национального проекта может быть реализована по следующим направлениям.

1. Расширение тематики и направлений реализации нацпроекта

Приведение нацпроекта в соответствие с Указом № 474 может быть произведено как в части изменения его содержания, так и в части соответствующей корректировки названия (например, «Наука и высшее образование», «Наука и инновации» или «Наука и технологии»). Также нацпроект может быть расширен за счет увеличения числа федеральных проектов.

Учитывая, что в рамках в рамках национальной цели «Возможности для самореализации и развития талантов» Указа № 474 предусмотрен целевой показатель «Обеспечение присутствия Российской Федерации в числе десяти ведущих стран мира по объему научных исследований и разработок, в том числе за счет создания эффективной системы высшего образования», полагаем целесообразным включить в НП «Наука» проблематику развития системы высшего образования, в том числе путем ее возможного переноса из НП «Образование». Это может произойти как в формате разработки одного рамочного федерального проекта, посвященного тематике высшего образования в целом, так и в формате нескольких специализированных федеральных проектов.

Кроме того, в нацпроект также могут быть включены такие федеральные проекты, как «Технологическое лидерство» (разрабатывался в 2018 - 2019 годах, но так и не был принят), «Международное научно-техническое сотрудничество (МНТС)», «Инновационное развитие», «Развитие науки и технологий в субъектах Российской Федерации».

В нацпроекте следует предусмотреть дополнительные меры по развитию науки и ее кадрового потенциала. Например: долгосрочные программы научных исследований в ведущих вузах и научных организациях; софинансирование зарплат глобально конкурентоспособных ведущих ученых и постдоков; стипендии аспирантам, осуществляющим научные исследования, в размере 200 % средней зарплаты по региону и др.

Отдельный комплекс дополнительных мер может быть посвящен научно-

популярной или просветительской активности, связанной с наукой. Широкая популяризация достижений науки, важности ее результатов для государства и общества, престижности научного труда в ведущих странах мира является специальной задачей государства.

Дополнительно в НП «Наука» могут быть включены меры в части развития технологий, отраженные в проекте общенационального плана восстановления экономики.

Отдельной проработки требует вопрос ревизии и переформатирования действующих федеральных проектов нацпроекта.

2. Расширение состава основных участников национального проекта

Работа по вовлечению в реализацию нацпроекта дополнительных участников и стейкхолдеров может существенно повысить его эффективность. В частности, к реализации мероприятий НП «Наука» могли бы быть подключены организации научной и инновационной инфраструктуры, институтов развития, отраслевых ФОИВ, финансирующих исследования и разработки. Кроме того, должен быть проработан формат взаимодействия с компаниями с государственным участием, государственными корпорациями и иными компаниями, осуществляющими свою деятельность в субъектах Российской Федерации, на территории которых реализуются мероприятия НП «Наука».

Также представляется целесообразным более предметно определить роль, функцию и формат вовлеченности в реализацию нацпроекта Российской академии наук, которая пока системно не включена в число непосредственных участников НП «Наука».

3. Включение региональной составляющей в национальный проект.

Представляется целесообразным включение в НП «Наука» региональной составляющей, поскольку ряд мероприятий нацпроекта имеют непосредственную территориальную привязку и субъекты Российской Федерации непосредственно вовлечены в их реализацию как в рамках уже предусмотренных мероприятий нацпроекта, так и в рамках собственных проектов.

Наряду с уже действующими мероприятиями по поддержке НОЦ и ИНТЦ

(может быть интегрировано в нацпроект) нацпроект может быть дополнен новыми мероприятиями по развитию научно-образовательных и/или инновационных кластеров, поддержке межвузовского сотрудничества в сфере науки и технологий, развитию научной и инновационной инфраструктуры в регионах с привлечением ведущих вузов и научных организаций.

Региональная составляющая также должна предусматривать участие регионов в обсуждении и согласовании решений о реализации на их территории мероприятий НП «Наука» и о соответствующих мерах поддержки⁸.

Кроме того, региональный разрез целесообразно добавить и в уже действующие федеральные проекты нацпроекта.

Также необходимо включение в НП «Наука» отдельных целевых показателей и (или) показателей результатов федеральных проектов, характеризующих реализацию нацпроекта в субъектах Российской Федерации.

4. Развитие механизмов финансирования нацпроекта

В частности, имеется необходимость дополнительной проработки вопросов привлечения внебюджетного финансирования для реализации нацпроекта. Представляется целесообразной разработка конкретных механизмов привлечения и использования внебюджетного финансирования как на реализацию мероприятий нацпроекта, так и при реализации научных проектов в целом.

При этом в дополнительной проработке нуждается и вопрос увеличения финансирования мероприятий нацпроекта за счет средств федерального бюджета, в том числе за счет пересмотра соотношения долей бюджетного и внебюджетного финансирования.

Механизмами стимулирования внебюджетного финансирования науки в рамках реализации мероприятий нацпроекта, например, могут быть следующие:

а) инновационные сертификаты для компенсации расходов МСП на исследования

⁸ При этом сохраняются нормативно-правовые ограничения на участие субъектов Российской Федерации в поддержке инициатив именно в научно-технологической сфере, несмотря на то, что в соответствии с пунктом «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы науки относятся к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В отношении НОЦ подразумевается акцент на региональной принадлежности центров, однако нормативно данный подход на данный момент четко не зафиксирован.

и разработки, экспертно-аналитические и консультационные услуги в вузах и научных организациях, инжиниринг и дизайн; б) масштабирование инструментария, предусмотренного постановлением Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218 «Об утверждении Правил предоставления субсидий на развитие кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций реального сектора экономики в целях реализации комплексных проектов по созданию высокотехнологичных производств».

Кроме того, актуальным является вопрос создания в России системы разнообразных научных фондов, которые бы решали задачи поддержки научно-технологической деятельности, развития передовых научных областей, аккумуляции средств, в том числе из негосударственных источников. Хотя действующие фонды (РФФИ, РНФ) участвуют в выполнении ряда мероприятий нацпроекта, фактически происходит перераспределение бюджетных средств. В свою очередь, незначительное число сохранившихся частных научных фондов пока не заинтересованы и не привлекаются к реализации нацпроекта.

5. Необходимость нивелирования рисков пересечения результатов НП «Наука» с другими национальными проектами и программами.

Так, федеральным проектом «Цифровые технологии» НП «Цифровая экономика Российской Федерации» предусмотрен результат, направленный на государственную поддержку программ деятельности лидирующих исследовательских центров (ЛИЦ), реализуемых российскими организациями в целях обеспечения разработки и реализации дорожных карт развития перспективных «сквозных» цифровых технологий. Центры компетенций НТИ согласно ФП «Развитие научной и научно-производственной кооперации», в свою очередь, призваны обеспечивать формирование инновационных решений в области «сквозных» технологий. Несмотря на то что формально термины «сквозные» цифровые технологии» и «сквозные» технологии» нельзя считать идентичными друг другу, на содержательном уровне следует отметить возможные пересечения между специализациями центров компетенций НТИ и ЛИЦ

(например, по таким направлениям, как искусственный интеллект, технологии распределенных реестров, квантовые технологии, новые производственные технологии, технологии беспроводной связи, технологии виртуальной и дополненной реальности и др.). Отдельно необходимо отметить, что АО «РВК» выступает проектным офисом НТИ, обеспечивающим организационную поддержку центров компетенций НТИ, и оператором государственной поддержки программ деятельности лидирующих исследовательских центров.

6. Включение в нацпроект и входящие в него федеральные проекты системных (поддерживающих) мероприятий, призванных способствовать более эффективному достижению целей нацпроекта. Результаты федеральных проектов преимущественно сконцентрированы на мерах прямого финансирования отдельных инициатив и практически не включают системных мероприятий, направленных на формирование более благоприятных регуляторных и иных экосистемных условий для развития сферы исследований и разработок.

8. Обеспечение более четкого разграничения результатов, связанных с функционированием НОЦ и центров компетенций Национальной технологической инициативы (НТИ).

Так, показатели результатов 1.3, 1.6 и 1.7 федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» представляют собой объединенные результаты деятельности НОЦ и центров компетенций НТИ. Подобный подход ведет к риску неэффективной реализации одной из инициатив (НОЦ или центров компетенций НТИ) при одновременной компенсации итогового результата за счет более успешной реализации другой инициативы.

9. Необходимость уточнения терминов, используемых в формулировках результатов нацпроекта.

Например, результат 2.15 федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» («Созданы лаборатории мирового уровня под руководством ведущих ученых с мировым именем, в том числе соотечественников, проживающих за рубежом») требует формального определения критериев «лабораторий мирового уровня» и «ведущих ученых с

мировым именем». Кроме того, по данному результату, как и по ряду других, вызывают вопрос указанные в паспорте национального проекта значения результата (единственная контрольная точка – 30 единиц в 2021 году, несмотря на то что значения должны быть приведены нарастающим итогом).

10. Необходимость уточнения образа результатов

Например, для оценки эффективности результата 2.9 федерального проекта «Развитие передовой инфраструктуры для проведения исследований и разработок в Российской Федерации» («Начато проведение международных научных исследований на уникальной научной установке класса «мегасайенс» - Комплекс сверхпроводящих колец на встречных пучках тяжелых ионов NICA») необходимо указать количественно измеримый параметр, по которому будет отслеживаться прогресс по данному направлению (например, количество научных статей, количество запущенных или завершенных исследовательских проектов и др.).

11. Необходимость исключения дублирования результатов федеральных проектов, входящих в нацпроект

В актуальной версии паспорта национального проекта результат 2.15 федерального проекта «Развитие научной и научно-производственной кооперации» дублирует результат 1.13 федерального проекта «Развитие кадрового потенциала в сфере исследований и разработок» («Созданы лаборатории мирового уровня под руководством ведущих ученых с мировым именем, в том числе соотечественников, проживающих за рубежом»).

НП «Жилье и городская среда»

1. В целях реализации мероприятий ФП субъектами Российской Федерации разработаны региональные проекты (РП) и заключены соглашения с Минстроем России о реализации РП «Жилье» (84 субъектами, за исключением г. Санкт-Петербурга, который не согласен с установленными ему показателями в ФП), «Формирование комфортной городской среды» (84 субъектами, за исключением г. Москвы, реализующей собственную программу вне рамок ФП), «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» (83 субъектами, за исключением г. Москвы, где такой фонд

отсутствует, и г. Санкт-Петербурга, который не согласен с установленными ему показателями в ФП).

В связи с разработкой нормативной правовой базы одновременно с подготовкой паспортов национального, федеральных и региональных проектов в паспорта проектов включены недостаточно обоснованные и обеспеченные ресурсами значения целевых показателей, а установленные регионам значения показателей не подкреплены достаточными организационными мерами.

На этапе формирования и начала реализации ФП и РП большинство субъектов отмечали риски недостижения показателей национального проекта по вводу жилья в связи с:

отсутствием свободных земельных участков, предназначенных для строительства и обеспеченных объектами инфраструктурой;

высокой стоимостью подключения к технологическим сетям;

высокой процентной ставкой по кредитам для строительных организаций;

закредитованностью и отсутствием достаточных оборотных средств у строительных организаций;

переходом на проектное финансирование строительства;

«затоваренностью» рынка жилищного строительства, насыщенностью рынка предложениями о продаже готовых квартир;

оттоком денежных средств населения с рынка нового жилья на вторичный рынок, что связано с ростом объема предложений, а также экономической привлекательностью квартир вторичного рынка;

отсутствием в отдельных регионах Крайнего Севера достаточного количества конкурентоспособных предприятий производства строительной продукции.

2. Оценка достаточности и сбалансированности средств бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, отраженная в паспорте национального проекта, не в полной мере учитывает финансовые потребности регионов. Недостаточным финансовое обеспечение мероприятий, реализуемых в рамках ФП «Жилье», считают 19 % регионов, в рамках ФП «Обеспечение

устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» – 14 % регионов, в рамках ФП «Формирование комфортной городской среды» – 8 % регионов.

Потребность субъектов только в обеспечении земельных участков объектами инженерной инфраструктуры составляет 365,67 млрд. рублей.

По оценке Минстроя России, общая потребность в дополнительном финансировании коммунальной, социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры составляет 2 701,5 млрд. рублей. При этом объем субсидий субъектам согласно паспорту национального проекта в указанный период составляет 184,73 млрд. рублей.

3. Кассовое исполнение мероприятий национального проекта в 2019 году за счет всех источников финансирования составило 95,4 % их общего объема, в том числе кассовое исполнение по средствам федерального бюджета - 93,8 %.

При этом в 2019 году субъектами не были достигнуты значения пяти основных показателей национального проекта из 24 установленных.

Так, при плане ввода жилья в 2019 году в объеме 88 млн кв. м фактически в 2019 году введено в эксплуатацию 80,3 млн кв. м, или 91 % запланированного объема, при этом достижение данного целевого показателя обеспечено только 25 субъектами, или 29 % их общего количества.

Кроме того, субъектами в 2019 году не в полном объеме достигнуты установленные значения следующих показателей: количество предоставленных ипотечных кредитов; объем выдачи ипотечных кредитов на приобретение жилья на первичном рынке; объем ввода многоквартирных жилых домов в год; объем строительства многоквартирных жилых домов, профинансированных за счет ипотечного кредитования, в год.

4. В рамках национального проекта не стимулируется улучшение жилищных условий 1,54 млн семей, осуществляющих приобретение квартир или постройку дома за счет собственных средств, обеспечивающих 31 % достижения национальной цели. В данном случае основными факторами при покупке жилья

являются финансовые возможности семьи и доступная стоимость жилья, а в прогнозируемых условиях к 2024 году цены на жилье будут расти быстрее (+ 18 %) реальных располагаемых доходов населения (+ 12 %) возникают риски недостижения национальной цели.

5. На фоне распространения коронавирусной инфекции крайне важной становится реализация опережающими темпами задачи ФП «Ипотека» по переводу рынка ипотеки в электронный формат (от выдачи кредита до регистрации недвижимости). Паспортом ФП задача по переводу рынка ипотеки в электронный формат должна быть реализована до конца 2022 года.

Законодательство Российской Федерации не содержит положений, препятствующих выдаче ипотечных кредитов и заключению сделок с недвижимостью в электронной форме, при этом в 2019 году только три банка проводили отдельные сделки по ипотеке полностью в электронном формате (ПАО «Сбербанк», АО «Банк ДОМ.РФ» и АО «Райффайзенбанк»), в 2020 году к ним присоединились Банк ВТБ (ПАО) и АО «Россельхозбанк».

6. По поручению Президента Российской Федерации реализуется новая программа льготного кредитования, позволяющая взять ипотеку по ставке 6,5 % годовых на покупку жилья в новостройках по цене до 6 млн. рублей в регионах и до 12 млн. рублей в Москве и Санкт-Петербурге.

На Программу в 2020 году из резервного фонда Правительства Российской Федерации выделено 6 млрд. рублей в качестве вноса в имущество АО «ДОМ.РФ». Программа позволит субсидировать ипотечные кредиты на общую сумму до 740 млрд. рублей (оценочно: 250 – 300 тыс. ипотечных кредитов).

Программа оказывает существенное влияние на выполнение показателя «Количество предоставленных ипотечных кредитов» и средства федерального бюджета, предусмотренные для ее реализации в сумме 6 млрд. рублей, целесообразно отразить в финансовом обеспечении ФП «Ипотека».

7. Текущая макроэкономическая ситуация, вызванная распространением коронавирусной инфекции и резким снижением цены на нефть, оказала негативное воздействие на значение процентной ставки по ипотечному кредиту и

доходы населения, что отразилось на уровне платежеспособного спроса на жилье.

Проведенные Банком России смягчения денежно-кредитной политики, в том числе понижение ключевой ставки до уровня 4,25 %, стабилизировали ситуацию с процентной ставкой по ипотечному кредиту.

Также Правительством Российской Федерации приняты меры по поддержке граждан и индивидуальных предпринимателей из-за пандемии коронавируса.

Введены «кредитные каникулы» на срок 6 месяцев, в том числе по ипотечным кредитам, в период до 30 сентября 2020 года, если размер кредита не превышает максимального размера, установленного Правительством Российской Федерации, а снижение дохода заемщика составило не менее 30 % среднемесячного дохода за 2019 год.

Кроме того, Банком России приняты регуляторные послабления, направленные на ограничение последствий пандемии коронавирусной инфекции для банков, позволяющие стимулировать реструктуризацию кредитов граждан и поддержать ипотечное кредитование.

Но в условиях сохранения опасности возникновения второй волны распространения коронавирусной инфекции сохраняется риск недостижения показателей ФП «Объем выданных ипотечных кредитов» и «Количество предоставленных ипотечных кредитов», напрямую влияющих на достижение национальной цели.

8. По результатам реализации мероприятий национального проекта в 2019 году в связи с отсутствием действенных мер по улучшению ситуации в строительной отрасли (на региональном уровне) отмечаются значительные риски недостижения восьми его показателей также и в 2020 году.

При этом риски недостижения в 2020 году значения показателя национального проекта по вводу жилья (120 млн кв. м в год) образовались еще до развития ситуации с новой коронавирусной инфекцией.

Так, на 1 января 2020 года в стадии строительства находились объекты жилищного строительства площадью 107,5 млн кв. м, что, по мнению Счетной палаты Российской Федерации, недостаточно для обеспечения запланированного

ввода многоквартирных жилых домов в текущем году в объеме 64,9 млн кв. м (при сроках строительства жилых домов 2 – 3 года для ввода 64,9 млн кв. м необходимо, чтобы в стадии строительства на начало года находилось порядка 200 млн кв. м жилья).

Основными рисками недостижения показателей национального проекта в 2020 году являются:

уход строительных организаций с рынка строительства жилья в связи с переходом на проектное финансирование;

отсутствие на территориях муниципальных образований свободных земельных участков, располагающих необходимой инфраструктурой для обеспечения строительства жилья;

снижение доступности ипотечного кредитования для граждан в связи с понижением реальных денежных доходов населения на фоне распространения коронавирусной инфекции.

9. Улучшение жилищных условий 420 тыс. семей, или 12 % общего количества семей, улучшивших свои жилищные условия в 2019 году, за счет проведения капитального ремонта жилых помещений не в полной мере отражает суть, содержание и смысл запланированных результатов по реальному улучшению жилищных условий граждан.

10. В законодательстве Российской Федерации и национальном проекте отсутствуют точные и четкие понятия «семья» и «улучшение жилищных условий», что создает возможность для возникновения рисков различной интерпретации результатов, достигнутых в ходе реализации национального проекта, а количественный и качественный состав показателей национального проекта не позволяет достоверно оценить достижимость национальной цели.

Рекомендации по корректировке национального проекта

Счетная палата Российской Федерации полагает целесообразным внести соответствующие изменения в паспорт национального проекта, предусмотрев:

1) дополнительные мероприятия по обеспечению социальных гарантий отдельных категорий граждан, а также по оказанию помощи застройщикам,

которые не имеют возможности перейти на проектное финансирование строительства жилья;

2) количественную и качественную корректировку состава показателей НП в целях обеспечения достоверной оценки достижимости национальной цели по улучшению жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно, а также показателей паспортов федеральных и региональных проектов с учетом реальной достижимости субъектами Российской Федерации установленных им показателей;

3) корректировку паспорта ФП «Ипотека» в части учета 6 млрд. рублей, выделенных на реализацию программы льготного кредитования, а также уточнения срока выполнения задачи по переводу рынка ипотеки в электронный формат, предусмотрев для ее оперативного достижения дополнительные мероприятия в рамках соответствующего федерального проекта;

НП «Безопасные и качественные автомобильные дороги»

1. Согласно отчету Минтранса России о ходе реализации национального проекта на 2019 год (далее – отчет), размещенному в ГИИС «Электронный бюджет», показатель по снижению количества мест концентрации дорожно-транспортных происшествий (аварийно-опасных участков) на дорожной сети составил 91,7 % (снижение по сравнению с 2017 годом на 8,3 %).

Вместе с тем в соответствии с данными ГИБДД России, размещенными на официальном портале www.stat.gibdd.ru, количество мест концентрации ДТП в 2019 году снизилось по сравнению с 2017 годом только на 3,5 %, или на 116 единиц, и составило 3 205 единиц.

Таким образом, плановый показатель в размере 91,7 % в 2019 году фактически не достигнут.

Следует отметить, что в течение 2020 года данные о количестве мест концентрации ДТП в 2019 году, размещенные ГИБДД России на официальном портале, неоднократно уточнялись. Так, по состоянию на 18 марта 2020 года количество зафиксированных в 2019 году мест концентрации ДТП составляло 4 195 единиц, на 1 июня 2020 года - 4 871 единицу, на 17 июня 2020 года –

3 205 единиц. Указанное может свидетельствовать о некорректности данных при учете статистических показателей.

2. В соответствии с отчетом доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, в 2019 году составила 44,1 %, что соответствует плановому значению.

При этом в большинстве субъектов Российской Федерации достижение плановых значений указанного показателя не подтверждаются первичными данными ежегодной инструментальной диагностики. Так, в Ленинградской, Ульяновской, Свердловской областях и ряде других регионов диагностика в принципе не проводилась.

Кроме того, 5 субъектами Российской Федерации не были достигнуты плановые значения вышеуказанного показателя. Например, Амурской областью планировалось довести до нормативных требований 4 356,9 км (75,7 % общей протяженности) автомобильных дорог. Однако по итогам 2019 года с учетом проведенной инструментальной диагностики указанный показатель составил только 1 979,9 км автодорог, или 34,4 %. Аналогичная ситуация сложилась и в Магаданской области, где нормативным требованиям соответствует только 7,8 % (83,8 км) при плановом показателе 70,8 % (760,8 км).

3. Одним из важнейших показателей национального проекта, непосредственно оказывающих влияние на достижение национальной цели развития по повышению продолжительности жизни, является сокращение смертности в результате ДТП до 4 человек на 100 тыс. населения.

По итогам 2019 года плановый показатель сокращения смертности в результате ДТП (11,7 человека) в целом по стране достигнут и составил 11,6 человека.

При этом более чем в половине субъектов Российской Федерации с общей численностью населения 55,2 млн человек (37,6 % населения страны) показатель смертности в результате ДТП на 100 тыс. населения составляет от 12,1 до 31,8 человека. Наиболее неблагоприятная ситуация отмечается в Республике Тыва (31,8 человека), Республике Калмыкия (29,5 человека), Забайкальском крае

(22,8 человека), Рязанской области (21,6 человека).

Таким образом, вышеуказанные факты свидетельствуют о недостаточности принимаемых регионами мер по сокращению смертности в результате ДТП, при этом многими субъектами Российской Федерации не выполняются работы, влияющие на безопасность дорожного движения, в том числе нанесение разметки, установка дорожных знаков и другие.

4. До настоящего времени не принят порядок проведения аудита безопасности дорожного движения, целями которого являются устранение мест концентрации ДТП и тяжести их последствий.

При этом законопроект, предусматривающий проведение аудита безопасности дорожного движения на автомобильных дорогах и на объектах улично-дорожной сети, принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении еще в январе 2018 года и более не рассматривался.

5. Целевыми показателями ФП «Общесистемные меры развития дорожного хозяйства» являются заключение контрактов жизненного цикла, а также контрактов с использованием современных материалов и технологий.

Вместе с тем изменения в нормативные правовые акты, подготовленные Минтранс России и позволяющие реализовать контракты жизненного цикла в наиболее оптимальных форматах (например, в сочетании таких видов работ, как проектирование и реконструкция, реконструкция и содержание, ремонт и содержание), находятся на стадии межведомственного согласования и до настоящего времени не приняты.

Анализ контрактов, заключенных субъектами Российской Федерации и предусматривающих выполнение работ на принципах контракта жизненного цикла, показал, что в ряде регионов срок действия указанных контрактов составлял менее трех лет, что не соответствует параметрам, установленным паспортом национального проекта.

6. В соответствии с отчетом о реализации национального проекта за 2019 год доля контрактов, предусматривающих использование новых

технологий и материалов, включенных в Реестр новых и наилучших технологий, материалов и технологических решений повторного применения (далее – Реестр), составила 44,8 % при плановом значении 10 %.

При этом фактически Реестр был введен в действие и запущен в эксплуатацию только в конце января 2020 года. Анализ данных субъектов Российской Федерации о применении в 2019 году новых технологий и материалов показал, что основная доля применяемых материалов и технологий не включена в Реестр.

Необходимо отметить, что до настоящего времени нормативные правовые акты, предусматривающие порядок применения Реестра, не приняты.

Основные проблемы и риски реализации национального проекта

1. Несмотря на то что всеми субъектами Российской Федерации в государственные и муниципальные контракты включаются условия по обеспечению подрядными организациями гарантийных обязательств на выполненные работы, устанавливаемые в контрактах сроки таких обязательств в ряде регионов не соответствуют утвержденным нормативам.

Так, выборочный анализ показал, что в 15 субъектах Российской Федерации гарантийные сроки на выполненные работы по верхнему слою покрытия, земляному полотну, элементам обустройства не соответствуют установленным требованиям, что влечет риски дополнительных затрат бюджетных средств.

2. Национальным проектом предусмотрены мероприятия по установке автоматических пунктов весогабаритного контроля транспортных средств на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения.

Вместе с тем начиная с 1 января 2020 в связи с изменениями Бюджетного кодекса Российской Федерации административные штрафы за превышение допустимых весогабаритных параметров транспортных средств на автомобильных дорогах регионального и межмуниципального значения зачисляются в федеральный бюджет.

Таким образом, у субъектов Российской Федерации отсутствует необходимый стимул к установке автоматических пунктов весового контроля на

региональной дорожной сети.

3. По состоянию на 1 июля 2020 года количество погибших в ДТП сократилось на 391 человека по сравнению с аналогичным периодом 2019 года и составило 6 494 погибших. Вместе с тем рост погибших за 6 месяцев 2020 года по сравнению с аналогичным показателем 2019 года зафиксирован в 42 субъектах Российской Федерации.

НП «Здравоохранение»

1. В ходе проведенного анализа установлены факты, свидетельствующие о проблемах нормативно-правового регулирования.

Так, сформированная база нормативных и методических документов (включая отдельные поручения) преимущественно описывает систему взаимодействия участников процессов и правила заполнения документов, но не обеспечивает единого методологического подхода к разработке и реализации национального проекта. Кроме того, такой подход создает дополнительные препятствия для исполнителей проектов и затрудняет осуществление контроля за реализацией национального проекта. При этом значительное количество функциональных структур проектной деятельности способствует дублированию функций участников национального проекта, что приводит к увеличению необходимых ресурсов, несогласованной (раскоординированной) работе исполнителей и снижению эффективности координации и управления.

2. Анализ паспорта НП «Здравоохранение» и паспортов федеральных проектов показал, что взаимоувязка результатов и мероприятий национального, федеральных и региональных проектов проведена в основном с мероприятиями государственной программы Российской Федерации «Развитие здравоохранения».

На примере федерального проекта «Развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи» необходимо отметить отсутствие взаимосвязи с мероприятиями в рамках государственных программ Российской Федерации «Развитие образование», «Информационное общество». В частности, в рамках указанного мероприятия федеральным проектом предусмотрено создание Новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную

помощь на основе применения lean-технологий, увеличение доли медицинских организаций, участвующих в ее создании и тиражировании.

3. В отчетах о реализации НП «Здравоохранение» и входящих в него федеральных проектов в качестве рисков зачастую указываются уже наступившие негативные события (нарушение срока выполнения мероприятия, недостижение результатов и значения показателя), что делает систему мониторинга по ключевым рискам запаздывающей, нацеленной не на предотвращение рисков, а на решение уже возникших проблем.

4. В 2020 году отмечаются существенные риски недостижения целевых показателей НП «Здравоохранение», в первую очередь связанные с пандемией коронавируса, в связи с тем что в условиях ухудшения эпидемиологической ситуации снижена доступность плановой медицинской помощи, оказываемой пациентам, а именно:

ряд федеральных учреждений, оказывающих медицинскую помощь пациентам с болезнями системы кровообращения, были перепрофилированы для оказания медицинской помощи пациентам с подтвержденным диагнозом новой коронавирусной инфекции COVID-19 или с подозрением на новую коронавирусную инфекцию COVID-19 в стационарных условиях;

приостановлено проведение профилактических мероприятий в части диспансеризации;

приостановлено проведение страховыми медицинскими организациями и территориальными фондами обязательного медицинского страхования плановых медико-экономических экспертиз и экспертиз качества медицинской помощи;

высшие исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации вправе увеличивать сроки плановой медицинской помощи, установленные в территориальной программе государственных гарантий бесплатного оказания гражданам медицинской помощи;

приостановлена плановая вакцинация взрослых и детей.

5. Оценка фактически достигнутых по итогам года значений целевых показателей реализации мероприятий НП «Здравоохранение» и ФП

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 приводит к невозможности осуществления мониторинга реализации национальных проектов.

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.

6. 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), а также:

НП «Здравоохранение» не предусматривает в качестве индикаторов стандартизованные коэффициенты смертности, которые позволяли бы нивелировать влияние особенностей возрастной структуры населения (и ее изменения) на данные показатели;

базовые и плановые значения по некоторым целевым показателям, утвержденные паспортом национального проекта, завышены, не скорректированы с учетом ранее достигнутых значений по аналогичному показателю;

несопоставимость одного и того же целевого показателя, утвержденного нацпроектом и федеральным проектом по единицам измерения.

7. Показатели нацпроекта носят преимущественно количественный характер, показатели удовлетворенности граждан результатами реализации мероприятий нацпроекта не установлены ни в одном из федеральных проектов.

Рекомендации по корректировке национального проекта

1. Установить сроки подготовки и рассмотрения годовых отчетов о реализации национального проекта, синхронизировав их со сроками публикации значений соответствующих показателей статистической отчетности.

2. Включить в национальный проект качественные показатели, отражающие удовлетворенность населения результатами реализуемых мероприятий в рамках нацпроекта.

3. Провести анализ обоснованности и достижения запланированных целевых показателей национального проекта в части реализации мероприятий региональных программ и при необходимости скорректировать плановые показатели субъектов Российской Федерации.

НП «Повышение производительности труда и поддержка занятости»

1. В качестве основных направлений по повышению производительности труда в рамках национального проекта выбраны только повышение культуры производства (путем внедрения методики бережливого производства) и уровень квалификации работников (путем переобучения в связи с сокращением низкопроизводительных рабочих мест с последующим трудоустройством). При этом предполагалось, что в рамках мероприятий проекта непосредственная поддержка предприятий 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 влияния мероприятий других национальных проектов и государственных программ на производительность труда в экономике в целом в материалах национального проекта отсутствуют.

2. Указом № 474 (абзац второй подпункта «г» пункта 2) подтверждена задача по обеспечению темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности. При этом важным проявлением проблем в российской экономике является отсутствие технологической конвергенции, то есть сокращения разрыва в уровне производительности труда, с технологически развитыми странами. Причинами этого являются недостаток инвестиций и соответствующее снижение вклада в рост производительности труда фондовооруженности, низкий уровень квалификации работников, а также снижение совокупной факторной

производительности, являющееся следствием низкой культуры производства и использования устаревших технологий.

3. 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 производится.

Необходимо отметить, что значительные задержки в предоставлении статистической информации о значениях показателей затрудняют оценку достижения целей национального проекта. Так, до настоящего времени отсутствуют значения 3 из 6 показателей уровня национального проекта. При этом это именно те показатели, которые характеризуют уровень производительности труда в экономике. Показатели, значения которых предоставляются своевременно, представляют собой процессные характеристики непосредственных результатов (количество привлеченных к участию в проекте субъектов Российской Федерации и предприятий, количество прошедших обучение сотрудников предприятий).

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 годом. Наличие такой ценовой составляющей способно привести к искаженному представлению о результатах реализации мероприятий НП и допускает возможность улучшения отчетных значений показателей при фактическом ухудшении положения дел.

Таким образом, состав показателей национального проекта не позволяет оперативно отслеживать ни результаты принимающих участие в реализации проекта предприятий в масштабах экономики, ни достижение целевых эффектов реализации проекта.

4. В рамках федерального проекта «Системные меры по повышению производительности труда» не достигнуты результаты, связанные с профессиональной переподготовкой и стажировками управленческих кадров. В

2020 году недостижение связывают с ограничительными мерами в связи с эпидемией коронавируса, в 2019 году – низким уровнем заинтересованности управленческих кадров в участии в обучающих программах в связи с отсутствием механизма компенсации расходов.

5. ФП «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» недостаточно результативно реализуется на региональном уровне – региональные центры компетенции как основные инструменты реализации программ повышения производительности труда до настоящего времени не заработали по причине их отсутствия либо отсутствия кадров соответствующей квалификации. При этом показатели НП в части вовлеченности регионов и предприятий в проект формально выполняются на основании заключенных договоров об участии.

Кроме того, предприятия, привлеченные к участию в реализации федерального проекта, в большинстве относятся к категории средних предприятий. В этой связи 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.

6. Анализ общественного мнения, проводимый Службой специальной связи и информации ФСО России путем мониторинга публикаций в центральных, региональных СМИ и размещенных на интернет-сайтах о ходе реализации НП, показал, что за период с января 2019 года по январь 2020 года на фоне общего роста интереса СМИ к проблематике производительности труда абсолютное число негативных публикаций в прессе выросло в 8,7 раза, позитивных – в 2,4 раза. В 2019 году среди регулярно публикуемых статей освещались следующие трудности: необходимость масштабных инвестиций в новое оборудование, обновление технической базы предприятий, невозможность получить поддержку в рамках НП предприятиям, уровень годовой выручки, которых ниже 400 млн. рублей. При этом улучшение организации труда как основополагающий фактор повышения производительности не выступало.

Рекомендации по корректировке национального проекта

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

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

расчет показателей, характеризующих непосредственные результаты мероприятий проекта на основе ведомственной статистики не реже 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 предусмотреть повторное проведение оценки его эффективности за отчетный период после получения всей необходимой информации.

2. Принять системные меры по привлечению в проект крупных предприятий.

3. Рассмотреть возможность доступа к участию в проекте предприятий базовых несырьевых отраслей, имеющих наибольший вклад в создании валовой добавленной стоимости: видов деятельности, код В (добыча полезных ископаемых) и код G (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.

НП «Экология»

1. Наряду с неблагоприятной экологической ситуацией, свидетельствующей о недостаточности принимаемых мер, опасение вызывает высокая вероятность ее ухудшения, в том числе ввиду планируемого наращивания объемов видов экономической деятельности. По прогнозу Минэкономразвития России, к 2036 году промышленное производство увеличится

на 67,5 % по сравнению с 2018 годом (42,2 % – к 2030 году), опережающими темпами будут расти обрабатывающие производства – прирост за период 2019 – 2036 годов составит 81,5 % (51,3 % – к 2030 году).

2. Мероприятия НП «Экология» и входящих в него федеральных проектов сформированы без фокуса на решение наиболее существенных проблем в сфере экологии. Значительная часть мероприятий, по сути, является текущей деятельностью органов исполнительной власти, не обеспечивающей прорывных уникальных результатов.

Таким образом, для предотвращения ухудшения состояния окружающей среды, особенно в промышленно развитых регионах, необходимо сосредоточение национального проекта на первоочередных мероприятиях, в том числе обеспечивающих снижение рисков здоровью населения.

3. Несвоевременность принятия необходимых нормативных правовых актов, недостаточно обоснованный подход к выбору мероприятий НП «Экология», в том числе к их территориальному охвату, без должного обсуждения с субъектами Российской Федерации и экспертным сообществом, а также фактическое отсутствие системы управления рисками предопределили низкий уровень исполнения расходов за счет средств федерального бюджета по национальному проекту, который в 2019 году составил 66,3 % (не исполнено 18 736,9 млн. рублей). По итогам шести месяцев 2020 года исполнение составило 21,8 % (не исполнено 56 315,3 млн. рублей).

Исполнение внебюджетных средств составило 13,4 %, что также свидетельствует об отсутствии действенных механизмов их привлечения.

4. Структура финансового обеспечения НП «Экология» характеризуется превалированием внебюджетных источников, на их долю приходится 82,3 % всех расходов (3 379 740 млн рублей за период 2019 - 2024 годов). При этом не имеется действенных механизмов их привлечения, что также подтверждается результатами первого года реализации национального проекта (исполнение в 2019 году составило 13,4 %). С учетом изложенного имеется риск невыполнения значительной части мероприятий, в первую очередь связанных с реформой по

переходу на НДТ, результатом которых должно стать кардинальное снижение загрязнения воздуха, водных объектов, а также сокращение образования отходов и снижение их опасности.

5. НП «Экология» не хватает информационной открытости, в том числе о вносимых в него изменениях, результатах выполнения мероприятий и об использовании средств федерального бюджета на их реализацию.

6. 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.

Существуют риски недостижения установленных целей и целевых показателей в сфере экологии, а также возможного ухудшения к 2024 году состояния окружающей среды ввиду недостаточности принимаемых мер.

Цели, задачи и иные положения НП «Экология» требуют корректировки.

Соответствующее поручение имеется в Указе № 474

7. Анализ состава мероприятий и участников федеральных проектов НП «Экология» показал их недостаточность для выполнения поставленных целей.

Недостаточным охватом характеризуется ФП «Оздоровление Волги». Строительство очистных сооружений предусмотрено лишь в 16 из 29 субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Волжского бассейна, в которых сосредоточено наибольшее количество промышленных предприятий и сельскохозяйственных производств, что создает риск недостижения цели по экологическому оздоровлению реки Волги. При этом благодаря федеральному проекту в 16 субъектах Российской Федерации оценено состояние систем очистки сточных вод, отводимых в реку Волгу.

ФП «Чистый воздух» реализуется в 12 городах, из которых высокий и очень высокий уровень загрязнения атмосферного воздуха наблюдается только в 6 городах, в то время как в целом по Российской Федерации насчитывается 40 таких городов (из них 18 – с очень высоким уровнем загрязнения) .

В целях кардинального снижения уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах также реализуется ФП «Внедрение НДТ». При этом показатели федеральных проектов «Чистый воздух» и «Внедрение НДТ» различные.

Цель по ликвидации всех выявленных несанкционированных свалок в границах городов не будет достигнута, поскольку ФП «Чистая страна» предусмотрена ликвидация наиболее крупных свалок в черте городов. При этом проектом не охвачено более 700 свалок, также имеющих в границах городов.

ФП «ТКО» не предусмотрены задачи, мероприятия и результаты, направленные на предотвращение и сокращение образования ТКО, реализация которых определена законодательством Российской Федерации первостепенной. В связи с этим имеется риск в части недостаточной загрузки мощностей создаваемых объектов по обработке и утилизации ТКО и, как следствие, недостаточно эффективного и результативного расходования средств федерального бюджета.

8. Анализ состава показателей и их значений свидетельствует о том, что большинство из них может быть охарактеризовано как не отвечающие критериям адекватности и объективности. Показатели, ресурсное обеспечение и ожидаемые результаты не взаимосвязаны, некоторые показатели установлены при отсутствии мероприятий, обеспечивающих их достижение.

Так, показатели объемов ТКО, направляемых на обработку и утилизацию, не позволяют судить об эффективном обращении с отходами производства и потребления, определенном целью ФП «ТКО».

Проведенная в рамках ФП «Чистая вода» инвентаризация объектов централизованного водоснабжения показала несоответствие базовых значений показателя качества воды для ряда субъектов Российской Федерации. В целом по Российской Федерации на 2017 год обеспеченность населения качественной питьевой водой из систем централизованного водоснабжения составляет 85,5 % вместо обозначенных в паспорте 87,5 %, обеспеченность городского населения качественной питьевой водой - 88,83 % вместо 94,5 %. До настоящего времени

значения показателей не скорректированы.

Инвентаризация показала высокую степень износа объектов водоснабжения. При этом цель по повышению надежности и доступности водоснабжения, а также показатели, позволяющие оценить влияние мероприятий ФП «Чистая вода» на улучшение физического состояния систем водоснабжения и повышение их надежности, отсутствуют. Также не предусмотрены показатели, характеризующие достижение поставленной цели по повышению качества питьевой воды для жителей населенных пунктов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения.

Выполнение цели ФП «Сохранение лесов» по обеспечению баланса выбытия и воспроизводства лесов в соотношении 100 % к 2024 году предлагается с использованием 2 основных показателей.

Первым показателем предусматривается оценивать отношение площади лесовосстановления и лесоразведения к площади вырубленных и погибших лесных насаждений (100 % к 2024 году). Однако он позволяет учитывать только лесовосстановление, то есть одну часть процесса воспроизводства лесов. При этом посадки леса (создание лесных культур) без последующих качественных уходов не позволяют обеспечить воспроизводство лесов (более 25 % культур гибнут в первые 7 – 10 лет после посадки).

Показатель ущерба от лесных пожаров, рассчитываемый в денежном эквиваленте (млрд. рублей), не позволяет оценивать эффективность мероприятий по охране лесов от пожаров, так как лишь косвенно характеризует масштабы и последствия лесных пожаров в отличие от натуральных показателей пожаров.

Таким образом, НП «Экология» характеризуется недостаточным качеством планирования, существует риск «технической» реализации национального проекта, когда предусмотренные мероприятия и показатели будут выполнены, однако поставленные цели не будут достигнуты, без ощутимых положительных изменений состояния окружающей среды не будут снижены риски здоровью населения.

9. Согласно отчетам о реализации федеральных проектов НП

«Экология» за 2019 год имеется высокая степень достижения показателей, составившая 94,6 % (выполнено 53 из 56 показателей). Вместе с тем значения 39,3 % (22 из 56) показателей, установленных в 2019 году, изначально запланированы на уровне значений 2018 года, то есть без динамики, и при любом ходе реализации проекта они оказались бы выполненными. Это все показатели (2 из 2) ФП «Чистая вода», 75 % (3 из 4) показателей ФП «Чистый воздух», 67 % (8 из 12) показателей ФП «Оздоровление Волги». Еще 28,6 % (16 из 56) показателей имеют прогнозные значения (их фактические значения в уточняющих отчетах по состоянию на 1 июля 2020 года не приведены).

10. Анализ организации реализации НП «Экология» свидетельствует о фактическом отсутствии системы управления рисками, являющейся необходимой частью проектного управления, что не позволяет своевременно принимать меры для их минимизации и (или) предотвращения.

Информация о рисках и предлагаемые решения имеются в отчетах о реализации 4 из 11 федеральных проектов НП «Экология» за 2019 год. Их анализ показывает, что оценка большей части рисков осуществляется по факту их наступления. Предлагаемые ответственными исполнителями решения по управлению рисками сводятся к корректировке утвержденных паспортов в части увеличения установленных контрольных сроков, также не оценивается влияние реализации иных национальных проектов, программ предприятий, потенциально связанных с наращиванием негативного воздействия на окружающую среду, что создает риски недостижения к 2024 году первоначально запланированных целей и ожидаемых результатов.

11. Достижение запланированных значений показателей ФП «Сохранение лесов» зависит в том числе от деятельности арендаторов лесных участков, расходы которых на весь период реализации проекта запланированы в объеме 106 356,0 млн. рублей, или 71,3 % общего объема финансового обеспечения проекта.

Существует риск невыполнения или некачественного выполнения арендаторами лесовосстановительных мероприятий, а также гибели посаженных лесных культур в результате различных факторов до перевода их в покрытую

лесом площадь.

При этом в отношении арендаторов лесных участков отсутствует политика применения экономических санкций в случае отрицательного баланса воспроизводства лесов и уменьшения не покрытых лесом земель.

12. До настоящего времени НП «Экология» не хватает информационной открытости, в том числе об использовании средств федерального бюджета на его реализацию, а также достаточной координации действий с субъектами Российской Федерации, обмена лучшими практиками.

С учетом того что в последние годы все чаще возникают экологические резонансные общественно значимые ситуации (протесты жителей поселка Шиес в связи с созданием свалки отходов, нарастающее напряжение среди жителей Норильска и другие), важно, чтобы люди знали и понимали, какие меры принимаются государством для улучшения экологической ситуации в каждом регионе страны.

Рекомендации по корректировке национального проекта

При корректировке целей, задач и иных положений НП «Экология» учесть:

первоочередность мер для наиболее загрязненных территорий и объектов с высокими рисками для здоровья населения;

необходимость обеспечения обоснованности состава мероприятий и их ресурсного обеспечения, соответствия показателей целям, достоверности базовых значений и адекватности плановых значений показателей, включая значения показателей, устанавливаемых для субъектов Российской Федерации;

обеспечить надлежащую координацию между участниками реализации НП «Экология», обратив особое внимание на взаимодействие с субъектами Российской Федерации и хозяйствующими субъектами;

при участии научного и экспертного сообщества провести анализ рисков при реализации НП «Экология» (в том числе с учетом потенциального влияния иных проектов и программ, фактических данных государственного экологического мониторинга) и определить пути их минимизации для обеспечения достижения целей и целевых показателей в сфере экологии.

НП «Международная кооперация и экспорт»

1. В паспорте национального проекта отсутствуют обоснования эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых мероприятий, а также их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач национального проекта, дополнительные материалы не содержат информацию о вкладе в достижение национальных целей развития Российской Федерации, что не соответствует пункту 8 Положения об организации проектной деятельности⁹.

2. Цель национального проекта по формированию эффективной системы разделения труда и производственной кооперации в рамках Евразийского экономического союза для увеличения объема торговли между государствами – членами ЕАЭС и обеспечения роста объема накопленных взаимных инвестиций не в полной мере характеризуется перечнем показателей национального проекта. Показатель, отражающий динамику накопленных взаимных инвестиций, в паспорте НП отсутствует.

3. Достижение планируемых высоких темпов наращивания экспорта несырьевой неэнергетической продукции и сферы услуг возможно прежде всего при условии планомерной и целенаправленной работы субъектов Российской Федерации по наращиванию своего экспортного потенциала. Для этого необходимо совершенствование институциональной экспортной среды в регионах.

В настоящее время взаимная интеграция региональных проектов и соответствующих документов стратегического планирования практически отсутствует. Порядка 30 % стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации утверждены до 2015 года и не содержат задач по развитию экспорта.

Методика оценки роли и вклада субъектов Российской Федерации в достижение целей реализации национальных проектов отсутствует.

4. Не решена проблема учета экспорта продукции, произведенной на

⁹ Утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

территории одного субъекта Российской Федерации, но экспортируемой с территории другого региона, что может негативно повлиять на достижение субъектами Российской Федерации плановых значений показателей по экспорту.

5. Отсутствие единообразного межотраслевого закрепления понятий «несырьевой экспорт» и «несырьевой неэнергетический экспорт», а также критериев отнесения товаров к «несырьевым» и «несырьевым неэнергетическим» позволяет федеральным органам исполнительной власти применять различные подходы к формированию перечней таких товаров, утверждая их ведомственными приказами. Это приводит к искажению данных об объемах российского сырьевого неэнергетического экспорта.

6. Состав показателей национального проекта и федеральных проектов, входящих в его структуру, не в полной мере обоснован и не является достаточным для оценки достижения цели национального проекта. Утвержденные дополнительные показатели не в полной мере отражают эффективность мер государственной политики для решения поставленных задач.

При отсутствии единого подхода Минпромторга России и Минсельхоза России к методологии расчета показателя «Объем экспорта продукции агропромышленного комплекса» расчет объема российского сырьевого неэнергетического экспорта представляется некорректным.

По итогам 2019 года не достигнуты плановые значения 9 из 15 показателей национального проекта (60 %).

7. Достижение показателя по экспорту продукции АПК обеспечено в основном за счет конъюнктуры мировых цен (зерно), а также экспорта продукции низкого передела (рыба). Изменение характера экспортных поставок за счет продукции с высокой добавленной стоимостью и высокой степенью переработки не произошло.

8. По итогам 2019 года можно спрогнозировать, что целевой показатель экспорта продукции АПК к 2024 году в объеме 45 млрд. долларов США может быть достигнут при условии роста мировых цен на продовольствие (зерно, рыба, масло, мясо) за счет увеличения объема уже экспортируемой продукции низкого

передела (зерно, рыба живая, охлажденная и мороженая) и обеспечения экспорта молока и молокопродуктов посредством изъятия указанной продукции с внутреннего рынка.

При этом задача федерального проекта по созданию новой товарной массы продукции АПК, в том числе продукции с высокой добавленной стоимостью, путем технологического перевооружения отрасли и иных обеспечивающих мероприятий может быть не выполнена.

9. Невыполнение большинства мероприятий федерального проекта «Логистика международной торговли», запланированных к реализации в 2019 году (9 из 14, или 64 %), не исключает риски недостижения к 2024 году результатов федерального проекта, связанных со строительством (модернизацией и техническим перевооружением) 25 пунктов пропуска через государственную границу Российской Федерации (из которых 10 единиц, или 40 %, приходится на 2023 – 2024 годы), а также с устранением логистических ограничений при экспорте товаров с использованием железнодорожного, автомобильного и морского транспорта, что, в свою очередь, создает риски недостижения цели по увеличению к 2024 году экспорта транспортных услуг (плановое значение 25,03 млрд. долларов США).

10. Развитие экспорта услуг в рамках федерального проекта «Экспорт услуг» в 2019 году характеризуется рядом негативных факторов, не способствовавших достижению цели по увеличению экспорта услуг, объем которых составил 64,4 млрд. долларов США при плановом значении 70 млрд. долларов США.

Большинство результатов федерального проекта направлены на разработку и принятие документов по развитию экспорта с отложенным эффектом, который может быть оценен только в долгосрочной перспективе (разработка плана по либерализации визового режима, сокращению сроков оформления краткосрочных виз и др.).

В установленный срок не реализован комплекс мер по минимизации требований валютного контроля в отношении экспорта услуг.

11. Нарушение сроков принятия нормативных документов, регламентирующих использование средств федерального бюджета на реализацию мероприятий национального проекта и федеральных проектов, входящих в его структуру, или внесения в них изменений оказало негативное влияние на достижение показателей и результатов национального проекта, а также на эффективность использования бюджетных средств.

НП «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»

1. Существует риск искажения данных по ключевому показателю национального проекта «Численность занятых в сфере МСП, включая индивидуальных предпринимателей, млн. человек» поскольку в настоящее время он рассчитывается как сумма численности наемных работников юридических лиц и ИП, численности ИП, количества самозанятых (плательщиков налога на профессиональный доход). При этом действующее законодательство допускает ситуацию, когда наемный работник также ведет деятельность в качестве ИП и является в то же время плательщиком налога на профессиональный доход. Таким образом, одно и то же лицо может быть учтено в рамках действующего подхода к расчету показателя несколько раз.

Формальное увеличение численности занятых в секторе МСП в ряде случаев может отражать переход из теневого сектора в легальный (что предполагает специальный налоговый режим для самозанятых).

2. По результатам экспертно-аналитического мероприятия установлено несоответствие в части финансового обеспечения НП МСП, а именно расхождение общего объема финансового обеспечения НП МСП, указанного в паспорте НП МСП (281 866,45 млн. рублей), со сводом финансового обеспечения федеральных проектов, входящих в состав НП МСП (479 744,44 млн. рублей), по состоянию на 1 апреля 2020 года составляет 197 877,99 млн. рублей.

3. В 2019 году кассовое исполнение федерального бюджета по расходам на реализацию НП МСП составило 56 416,66 млн. рублей, или 93,1 % показателя уточненной сводной бюджетной росписи, при этом исполнение федерального

проекта «Популяризация предпринимательства» составило менее 70 %.

При достаточно высоком уровне кассового исполнения из 68 результатов федеральных проектов, запланированных к достижению в 2019 году, не было достигнуто 18, при этом согласно годовому отчету о ходе реализации национального проекта ожидается незначительное недостижение лишь 1 из 3 целевых показателей национального проекта, а также из 21 показателя федеральных проектов в 2019 году достигнуто 14, причем со значительным превышением целевого значения.

Возникшая ситуация свидетельствует об отсутствии связанности и декомпозиции ключевых параметров национального проекта, что приводит к несбалансированности при планировании проекта в целом, а также к сложностям при последующем управлении проектом и его мониторинге.

4. Государственная поддержка российских кредитных организаций в целях возмещения недополученных ими доходов по кредитам, выданным субъектам МСП, реализуется не в полной мере и не выполняет задачи национального проекта «Упрощение доступа к льготному финансированию, в том числе ежегодное увеличение объема льготных кредитов, выдаваемых субъектам МСП, включая индивидуальных предпринимателей», поскольку основной показатель ФП «Финансовая поддержка» «Объем кредитов, выданных субъектам МСП на реализацию проектов в приоритетных отраслях по субсидируемой ставке, в том числе обеспеченных гарантийной поддержкой в рамках Национальной гарантийной системы» по итогам 2019 года составил лишь 43,7 %. Из запланированного на 2019 год 1 трлн. рублей кредитов субъектам МСП выдано 436,6 млрд. рублей.

В свою очередь, исполнение расходов на предоставление субсидий уполномоченным банкам по кредитам, выданным субъектам МСП в 2019 году, на 1 января 2020 года составило 1 853,0 млн. рублей, или 46,5 % утвержденных сводной бюджетной росписью на 2019 год бюджетных ассигнований.

5. С учетом недостижения по итогам 2019 года целевого ориентира НП МСП по численности занятых в сфере МСП (фактически 19,32 млн. человек

против плана в 19,6 млн человек), а также вероятности сокращения расходов бизнеса в условиях начавшегося в 2020 году экономического кризиса отмечается высокий риск недостижения целей и показателей национального проекта.

При этом риски, обозначенные Счетной палатой Российской Федерации относительно возможного недостижения целевого показателя к 2024 году, в том числе в связи с кризисными явлениями, вызванными пандемией коронавирусной инфекции, подтвердились и в Указе № 474, а именно срок достижения целевого значения перенесен с 2024 на 2030 год, что соответствует расчетному целевому показателю, установленному Стратегией развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года (далее – Стратегией МСП 2030).

Риски невыполнения мероприятий НП МСП и недостижения показателей, установленных в региональных проектах, связанные с распространением новой коронавирусной инфекции, отмечают также органы власти субъектов Российской Федерации, в том числе: г. Санкт-Петербурга, Архангельской, Иркутской, Курской, Московской, Мурманской, Псковской областей, Алтайского края, Республики Коми, Республики Крым, Республики Татарстан.

С учетом влияния, которое распространение новой коронавирусной инфекции оказывает на российскую экономику, возникают значительные риски уменьшения в абсолютном выражении параметров сектора МСП, не обладающего достаточными ресурсами для возмещения издержек, связанных с введенными карантинными ограничениями, что может спровоцировать рост безработицы, бедности, социальной напряженности. Снижение расходов бизнеса в условиях кризиса с высокой долей вероятности приведет к сокращению занятости в секторе МСП более высокими темпами, чем в целом в экономике.

6. Одной из целей развития Российской Федерации на периода до 2030 года в соответствии с Указом № 474 является достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство. В рамках указанной цели определен целевой показатель «Увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и

самозанятых» с плановым значением 25 млн человек к 2030 году.

Данный показатель уже был установлен как в НП МСП – 25 млн человек к 2024 году, так и в Стратегия МСП 2030 с целевым значением 35 % от общей численности занятого населения, или 25 млн человек исходя из численности занятого населения в Российской Федерации в 2012 - 2019 годах в количестве 71 - 72 млн человек.

Необходимо отметить, что статус данного показателя был повышен с уровня нацпроекта до уровня национальной цели.

Рекомендации по корректировке национального проекта

1. Необходимо провести анализ мер государственной поддержки МСП, предусмотренных национальным проектом, в целях оценки их влияния на развитие МСП в Российской Федерации для последующей приоритизации мероприятий (в том числе в части расходуемых ресурсов) и исключения из НП МСП экономически необоснованных мероприятий, в том числе путем включения дополнительных результатов и показателей, позволяющих оценивать влияние конкретных мер поддержки, предусмотренных национальным проектом, на финансово-экономическое состояние и масштабы деятельности субъектов МСП.

2. Целесообразно создать инструменты, обеспечивающие осуществление оперативного мониторинга реализации мер поддержки субъектов МСП и их влияния на показатели деятельности получателей поддержки, в том числе в субъектах Российской Федерации.

3. Необходимо провести оценку влияния конкретных мер государственной поддержки МСП в Российской Федерации, принятых в условиях изменившейся экономической ситуации, вызванной распространением новой коронавирусной инфекции, на финансовое положение субъектов МСП с подготовкой при необходимости соответствующих предложений для корректировки принятых мер государственной поддержки.

4. Завершить интеграцию в национальный проект мер поддержки, принятых в рамках борьбы с последствиями пандемии коронавируса, направленных в основном на стимулирование кредитования и выдачу займов,

отсрочку и снижение издержек (обязательных, арендных и иных платежей), снижение контрольной нагрузки, упрощение исполнения договорных обязательств, а также прямую безвозмездную помощь от государства субъектам МСП в отдельных отраслях на выплату зарплат.

5. Внести изменения в методику расчета показателя численности занятых в секторе МСП, утвержденную приказом Минэкономразвития России от 23 апреля 2019 г. № 239, исключающие возможность неоднократного учета физического лица, фактически являющегося и наемным работником, и (или) индивидуальным предпринимателем, и (или) налогоплательщиком налога на профессиональный доход, а также выработать механизм снятия с учета лиц, зарегистрированных в качестве самозанятых, но не осуществляющих хозяйственных операций в течение определенного периода, с последующей корректировкой показателей численности самозанятых.

НП «Демография»

1. В паспорте НП «Демография» не в полной мере представлен вклад нацпроекта в достижение национальных целей развития России. Экспертная оценка вклада в достижение национальных целей установлена только в 2 федеральных проектах: «Финансовая поддержка семей» и «Старшее поколение».

2. При формировании НП «Демография» не разработаны модели функционирования результатов федеральных проектов. Представленные ко всем федеральным проектам НП «Демография» модели функционирования результатов носят формальный характер, содержат только описание предлагаемых мер.

3. Цели и показатели нацпроекта по увеличению ожидаемой продолжительности здоровой жизни до 67 лет, снижению смертности населения старше трудоспособного возраста и увеличению суммарного коэффициента рождаемости носят агрегированный характер. Детализация таких показателей на уровне дополнительных показателей нацпроекта в полной мере не осуществлена, в паспорте нацпроекта не представлено влияние на достижение его целей и показателей иных реализуемых в Российской Федерации мероприятий

демографической направленности.

4. Целевые и дополнительные показатели нацпроекта носят преимущественно количественный характер, показатели удовлетворенности граждан результатами реализации мероприятий нацпроекта не установлены ни в одном из федеральных проектов, что не позволяет оценить их реальное влияние на изменение качества жизни граждан.

Несовершенство методик расчета отдельных показателей количественного характера не позволяет однозначно оперировать дифференцированными значениями и достоверно оценивать степень их выполнения.

При декомпозиции значений верхнеуровневых показателей федеральных проектов в региональном разрезе не учитывались национальные, территориальные особенности регионов и долгосрочные демографические прогнозы Росстата, что привело к недостижению в 2019 году показателей рождаемости практически во всех субъектах Российской Федерации.

5. Система мониторинга реализации нацпроекта предполагает включать в отчеты информацию о рисках реализации национальных и федеральных проектов, при этом не сформированы методические рекомендации о том, что следует понимать под рисками для достижения целей реализации проектов, каким образом формировать систему управления рисками.

В результате в отчетах о реализации НП «Демография» и федеральных проектов в качестве рисков зачастую указывается уже наступившее негативное событие (нарушение срока выполнения мероприятия, недостижение результата, значения показателя), что делает систему мониторинга запаздывающей, нацеленной не на предотвращение рисков, а на решение уже возникших проблем.

6. По оценке регионов, участвующих в реализации НП «Демография», а также институтов гражданского общества, имеется ряд вопросов, касающихся совершенствования механизмов реализации мероприятий нацпроекта и влияющих на их эффективность, а также на объективность восприятия достигнутых результатов населением. Это касается таких мер, как обучение женщин, имеющих детей, и граждан старшего возраста в целях обеспечения их занятости,

обеспечение детей в возрасте до 1,5 лет местами в дошкольных учреждениях, вовлеченность граждан в занятия физической культурой и массовым спортом.

7. По итогам реализации НП «Демография» в 2019 году в условиях высокого уровня кассового исполнения (95,5 %), достижения большинства результатов, контрольных точек и количественных показателей не удалось достигнуть ряда важнейших социально значимых эффектов.

По предварительным данным, не достигнуты плановые значения 10 из 27 установленных показателей по рождаемости, смертности, продолжительности жизни, темпам прироста заболеваемости ожирением, численности детей в ясельных группах государственных и частных детских садов, вовлеченности в занятия массовым спортом граждан среднего возраста.

Не достигнуты результаты по созданию дополнительных мест в яслях, созданию и модернизации объектов спортивной инфраструктуры для массовых занятий физической культурой и спортом.

В результате сохраняется напряженная ситуация с местами в детских дошкольных учреждениях, что является сдерживающим фактором при принятии решения о рождении детей; недостаточное количество общедоступных спортивных объектов отрицательно влияет на формирование системы мотивации граждан, в том числе старшего поколения, к здоровому образу жизни и на ожидаемую продолжительность жизни.

8. Отдельные положения СанПиН 2.4.1.3049-13 не позволяют осуществлять перепрофилирование нежилых помещений для создания частных детских садов в целях развития негосударственной формы дошкольного образования, в том числе для осуществления деятельности по уходу и присмотру в дошкольных группах за детьми в возрасте до 3 лет.

9. Не отработаны механизмы стимулирования работодателей по внедрению гибкого графика рабочего времени и дистанционных форм занятости для женщин с детьми в возрасте до 3 лет; выдачи работающим мамам с малолетними детьми сертификатов, позволяющих оплачивать услуги частных детских садов и нянь.

10. Существующие требования к расчету стоимости строительства зданий дошкольных образовательных организаций, а также к их оснащению необходимым оборудованием ведут к дополнительным расходам регионов на проведение внешних коммуникаций, благоустройство территории и оснащение оборудованием после завершения строительства, таким образом, фактическая доля субсидии из федерального бюджета в расходах на строительство оказывается гораздо ниже утвержденного Правительством Российской Федерации уровня софинансирования.

Риски, связанные с распространением коронавирусной инфекции

1. В связи со значительным увеличением числа случаев временной нетрудоспособности по причине пандемии высока вероятность риска недостижения в 2020 году целевого показателя «Число случаев временной нетрудоспособности» (план на 2020 год - 1,3 на 100 тыс. человек) ФП «Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек». Это требует внесения изменений в методику расчета показателя, предусматривающих отдельный учет причин временной нетрудоспособности.

2. Ситуация с распространением коронавирусной инфекции влечет за собой риски роста бедности населения в связи с потерей работы людьми в ряде отраслей (туризм, гостиничный бизнес, транспорт и пр.). Рост бедности может повлечь изменение репродуктивных установок и в перспективе снижение рождаемости.

Что касается смертности, то, не считая потерь непосредственно от заболевания коронавирусом, среди пожилых людей меры, связанные с самоизоляцией и их последствия (сокращение плановых госпитализаций, диспансеризаций и профилактических осмотров, уменьшение госпитализаций на геронтологические койки, отсутствие физических нагрузок в связи с невозможностью выхода на улицу, социальная исключенность и обусловленные этим стресс и обострение хронических заболеваний), могут вызвать ее рост. Кроме того, возможен рост смертности и среди граждан трудоспособного

возраста, связанный со стрессом от потери работы, резкого снижения доходов, невозможности оплачивать повседневные нужды своей семьи, исполнять обязательства по ранее взятым кредитам и т. д.

В зоне риска находятся показатели нацпроекта, связанные с инвестиционной деятельностью (строительство детских дошкольных учреждений, спортивных объектов), из-за ограничений в осуществлении строительных работ. Кроме того, в случае обострения ситуации на рынке труда места в создаваемых детских дошкольных учреждениях могут быть не востребованы, поскольку дети останутся дома с родителями, которые не смогут найти работу.

Также могут снижаться показатели, связанные с ведением здорового образа жизни. Самоизоляция и снижение доходов ведут к рискам снижения качества питания, ограничению физической активности, росту потребления спиртных напитков.

Кроме того, отмена официальных физкультурных и спортивно-массовых мероприятий в рамках введенных ограничительных мер, вызванных угрозой распространения новой коронавирусной инфекции; снижение роста количества систематически занимающихся физической культурой и спортом формируют риски недостижения показателей НП «Демография», характеризующих вовлеченность граждан всех возрастных категорий в занятия физической культурой и массовым спортом, а также обеспеченность граждан спортивными сооружениями исходя из единовременной пропускной способности объектов спорта.

Рекомендации по доработке национального проекта и выработке дополнительных мер и мероприятий

1. Целесообразно уточнить структуру нацпроекта (например, дополнение ее миграционной составляющей) с учетом фактически сложившихся демографических тенденций и новых акцентов в социальной сфере, обусловленных пандемией коронавируса.

2. Сформировать модели функционирования результатов федеральных проектов, а также обосновать работоспособность планируемых к получению

результатов, их достаточность для достижения цели и показателей федерального проекта.

3. Включить качественные показатели, отражающие удовлетворенность населения результатами мероприятий (например, такие, как удовлетворенность качеством социальных услуг, переобучения, условиями для занятия физкультурой и спортом).

4. Исключить из проектов количественные показатели, не позволяющие однозначно оперировать установленными значениями и оценивать степень их выполнения (например, таких, как обращаемость в медицинские организации по вопросам здорового образа жизни).

5. Сформировать систему управления рисками при реализации нацпроекта с разработкой комплекса мер по их минимизации.

6. Разработать методику декомпозиции демографических показателей нацпроекта на региональный уровень, учитывающую специфику регионов.

7. Необходимо актуализировать отдельные положения СанПиН 2.4.1.3049-13 в целях развития негосударственной формы дошкольного образования, в том числе для осуществления деятельности по уходу и присмотру в дошкольных группах за детьми в возрасте до 3 лет.

8. Рассмотреть возможность компенсации проходящим обучение женщинам с детьми стоимости проезда к месту обучения в другую местность и найма жилого помещения.

9. Выработать комплекс мер по стимулированию работодателя для внедрения гибкого графика рабочего времени и дистанционных форм занятости для женщин с детьми в возрасте до 3 лет.

10. Рассмотреть возможность предоставления работающим родителям детей в возрасте до 3 лет сертификатов, позволяющих оплачивать услуги частных детских садов и нянь.

11. Разработать механизм дополнительного софинансирования субъектов Российской Федерации при строительстве детских дошкольных учреждений для компенсации расходов на проведение внешних коммуникаций, благоустройство

территории и оснащение их оборудованием после завершения строительства.

12. Включить работающих пенсионеров в возрасте до 50 лет в число участников мероприятий по профессиональному обучению.

13. Рассмотреть возможность введения мер налогового стимулирования работодателей в целях обеспечения занятий работающих граждан физической культурой и массовым спортом.

НП «Культура»

1. Нормативная правовая база, необходимая для реализации национального проекта, разработана и принята Правительством Российской Федерации в соответствии с планами реализации федеральных проектов НП «Культура». При этом ряд документов был принят или существенно изменен уже в процессе реализации национального проекта, что свидетельствует об их недостаточной методологической проработанности на этапе внедрения. Отдельные нормативные правовые акты требуют доработки в целях обеспечения равного доступа регионов к реализации НП «Культура».

2. В федеральные проекты включены важнейшие показатели, измеряющие влияние национального проекта на культурную жизнь каждого гражданина, уровень удовлетворенности качеством предоставления услуг и условиями для занятия творчеством в сфере культуры в регионе проживания. Однако их плановые значения паспортами федеральных проектов не установлены.

3. Отдельные результаты федеральных проектов не увязаны с задачами, на достижение которых они должны быть направлены, часть сроков достижения результатов требует уточнения.

Мероприятия по строительству и реконструкции зданий детских школ искусств в НП «Культура» и выделенные на указанные цели средства федерального бюджета в НП «Культура» не включены, несмотря на их непосредственное влияние на достижение целевого показателя национального проекта. При этом данные мероприятия соответствуют новому целевому показателю, установленному Указом № 474.

4. Достижение отдельных результатов национального проекта напрямую

связано с их финансовым обеспечением, которое можно точно определить и обосновать. Вместе с тем по ряду результатов финансовое обеспечение трудно спрогнозировать, изменение финансирования не оказывает прямого влияния на их достижение, что показал анализ вносимых за исследуемый период изменений в сводную бюджетную роспись. Более того, некоторые результаты были перевыполнены при сокращении финансирования. При этом зачастую средства перераспределялись на более востребованные регионами направления.

Вклад результатов федеральных проектов в достижение целевых показателей НП «Культура» слабо увязан с их финансовым обеспечением.

5. В 2019 году все целевые показатели НП «Культура», показатели и результаты федеральных проектов достигнуты, некоторые перевыполнены в несколько раз, что свидетельствует о недостаточном качестве планирования.

Итоги 2019 года показали, что менее половины граждан удовлетворены качеством и условиями культурной сферы, при этом по регионам значения показателей сильно различаются, что должно быть учтено при реализации национального проекта в целях выравнивания качества культурной сферы по регионам.

6. Планы по реализации федеральных проектов по отдельным результатам требуют доработки по составу и срокам выполнения контрольных точек для обеспечения полноценного контроля.

Всего по федеральным проектам в 2019 году наблюдались отклонения по 14 из 106 контрольных точек. Критические отклонения отсутствовали.

В 2020 году в случае продления ограничительных мер из-за угрозы распространения новой коронавирусной инфекции на III квартал плановые значения целевого показателя национального проекта по числу посещений организаций культуры, а также показателя федерального проекта по количеству онлайн-трансляций мероприятий, размещаемых на портале «Культура.РФ», могут быть не достигнуты, в связи с чем необходим пересмотр планов реализации федеральных проектов в последующие периоды для достижения установленных значений показателей.

7. Не сформированы методические рекомендации о том, что следует понимать под рисками для целей реализации проектов, как формировать систему управления рисками.

В ходе мониторинга выявлены риски:

получения некорректных данных ввиду отсутствия в методике расчета показателей конкретных указаний по заполнению форм мониторинга;

достижения целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры» за счет мероприятий, не связанных с НП «Культура»;

невыполнения поставленной Президентом Российской Федерации задачи по созданию 4 культурно-образовательных и музейных комплексов.

8. Национальный проект «Культура» направлен на решение отдельных, локальных проблем в сфере культуры и, несмотря на выполнение всех запланированных показателей и результатов и высокий уровень кассового исполнения, в целом не оказывает решающего воздействия на существенное улучшение культурного обслуживания населения, что подтверждается данными ФСО России по измерению уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг и условиями для занятия творчеством в сфере культуры.

Рекомендации по доработке национального проекта и выработке дополнительного мер и мероприятий

1. Осуществить экспертную оценку вклада каждого федерального проекта в достижение целей, целевых показателей национального проекта, разработать сценарные условия достижения показателей, подкрепленные соответствующими расчетами и обоснованиями, отразить внебюджетные источники финансирования и все результаты федеральных проектов.

2. Перераспределить средства в рамках национального проекта в пользу результатов, которые вносят наибольший вклад в достижение целевых показателей, в том числе установленных Указом № 474, и по которым наблюдается повышенная потребность населения в их реализации, за счет результатов, которые, как показали итоги 2019 года, могут быть достигнуты и перевыполнены при меньших объемах финансового обеспечения.

3. Включить в национальный проект мероприятий по модернизации ДШИ путем их реконструкции и капитального ремонта, учитывая их непосредственное влияние на достижение как действующего целевого показателя национального проекта, так и нового целевого показателя Указа № 474.

4. Доработать методику расчета целевых показателей национального проекта, включив конкретные указания по заполнению форм мониторинга и отразив показатели, только непосредственно связанные с национальным проектом.

5. Пересмотреть плановые значения на последующие периоды показателей и результатов, которые были значительно перевыполнены в 2019 году.

6. Установить плановые значения показателей, измеряющих уровень удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг и условиями для занятия творчеством в сфере культуры, учесть данные показатели при реализации национального проекта в целях выравнивания качества культурной сферы по регионам при необходимости путем уточнения территориального размещения создаваемых (реконструируемых) объектов культуры, оснащения организаций культуры современным оборудованием, мест проведения конкурсов и фестивалей и т. д., перераспределения предусмотренных ресурсов.

7. Осуществить увязку результатов федеральных проектов с задачами, на достижение которых они должны быть направлены, доработать состав и сроки достижения контрольных точек.

8. Привести в соответствие с поручениями Президента Российской Федерации (не позднее 31 декабря 2023 года) сроки достижения результата по созданию 4 культурно-образовательных и музейных комплексов, отразить его влияние на достижение показателей ФП «Культурная среда», доработать состав контрольных точек, отразить финансовое обеспечение строительства комплексов за счет внебюджетных источников и расходы, связанные с деятельностью размещаемых в них организаций, определить объемы и источники финансирования расходов на эксплуатацию комплексов.

9. При разработке единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года и внесении изменений в ОНДП определить единый подход при отнесении НП «Культура» к ключевым инструментам достижения соответствующих национальных целей с учетом Указа № 474.

10. Разработать и утвердить методические рекомендации по системе управления рисками при реализации национальных и федеральных проектов.

11. Включить в план деятельности Минкультуры России ключевые параметры, цели и целевые показатели национального проекта.

12. Доработать совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации правила предоставления и распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на поддержку отрасли культуры в части софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации по приобретению музыкальных инструментов, оборудования и материалов для ДШИ в целях обеспечения равного доступа регионов к реализации НП «Культура».

НП «Цифровая экономика Российской Федерации»

1. Отсутствие формулировок показателей в виде конкретных достигаемых эффектов делает затруднительным восприятие значения национальной программы с точки зрения граждан России – основных потребителей результатов.

Мероприятия и результаты, предусмотренные федеральными проектами национальной программы, в настоящее время приводят к увеличению внутренних затрат на развитие цифровой экономики страны, но не влияют прорывным образом на экономический рост и повышение благосостояния граждан.

2. Существующая система показателей не позволяет объективно оценить ход реализации национальной программы.

3. Основные результаты национальной программы направлены, скорее, на развитие автоматизации, то есть на оснащение существующей экономики компьютерной техникой и каналами связи, а не на радикальную модернизацию системы общественных отношений, строящуюся на базе цифровых технологий.

4. При существующем подходе к цифровизации экономики «сверху вниз» возрастает роль государственных органов и компаний с государственным участием, что создает риски недостижения целевых показателей в рамках реализации региональных проектов национальной программы.

5. Мониторинг в рамках реализации мероприятий и всех федеральных проектов национальной программы осуществлялся проектным офисом (аналитический центр) не на должном уровне. Так, 9 участников федеральных проектов не приступали к работе в информационной системе взаимодействия.

Общий процент исполнения поручений президиума Комиссии в информационной системе взаимодействия составляет 19,8 %, при этом данная оценка не может считаться объективной в связи с неактуальностью приведенных в информационной системе данных: имеется существенное расхождение по составу основных мероприятий и их характеристик, содержащихся в информационной системе взаимодействия и ГИИС «Электронный бюджет» (информационная система проектной деятельности).

6. Существующая практика перераспределения средств внутри одного финансового года между задачами (результатами) федеральных проектов национальной программы, сопровождающаяся переносом показателей на следующий финансовый год, создает риски необеспеченности финансовыми ресурсами в очередном финансовом году задач (результатов), показатели выполнения которых были перенесены.

7. Ежеквартальный сбор информации и расчет показателей для составления квартальных отчетов по реализации национальной программы не предусмотрен, что не позволяет адекватно и своевременно проводить мониторинг достижения целей национальной программы.

Рекомендации по корректировке национального проекта

1. Изменить систему показателей для мониторинга национальной программы, так как ряд показателей носят формальный характер и не отражают степень достижения целей национальной программы.

2. Пересмотреть целевые показатели национальной программы с точки

зрения их содействия цифровой трансформации экономики Российской Федерации, так как большинство из показателей направлены на развитие традиционной автоматизации, а не на радикальную модернизацию системы общественных отношений на основе цифровых технологий.

3. Ограничить изменения функциональной структуры системы управления реализацией национальной программы ввиду того, что изменение функциональной структуры системы управления реализацией национальной программы в 2019 году, связанной с изменением состава исполнителей мероприятий и роли проектного офиса, сроков реализации мероприятий, переходом на новую информационную систему проектной деятельности, привело к ухудшению качества управления национальной программой и значительному снижению темпов ее реализации.

4. Принять меры по повышению качества мониторинга реализации мероприятий и всех федеральных проектов национальной программы, поскольку 9 участников федеральных проектов не приступали к работе в информационной системе взаимодействия, кроме того, процент исполнения решений Правительственной комиссии по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности в информационной системе взаимодействия составил 19,8 %.

5. Предусмотреть механизм нивелирования рисков недостижения задач (результатов) мероприятий, средства с которых перераспределяются на другие задачи (результаты) федеральных проектов национальной программы в рамках финансового года.

6. Принять меры по повышению качества информации и отчетности о ходе реализации национальной программы в ГИИС «Электронный бюджет» в целях повышения качества управления национальными программами, упростить процесс внесения такой отчетности для исполнителей.

7. Обеспечить вовлечение субъектов Российской Федерации в реализацию национальной программы при синхронизации реализации

региональных проектов с федеральными проектами, в том числе с осуществлением межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации.

8. Обеспечить обучение персонала ответственных исполнителей в части организации и участия в управлении и реализации федеральными проектами.

9. Сократить количество систем и средств мониторинга хода реализации национальной программы до одной системы, обеспечив открытый общественный доступ к результатам мониторинга.

Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года

1. Нормативно-методическая база, необходимая для скоординированного развития магистральной транспортной сети в рамках Комплексного плана с региональной транспортной инфраструктурой в целях обеспечения пространственного развития территорий, а также для проведения оценки социально-экономических эффектов от проектов строительства и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры до настоящего времени разработана не в полном объеме.

Так, при отсутствии единой методики (порядка) и обоснования выбора объектов существуют риски включения в ФП транспортной части Комплексного плана объектов, не обеспечивающих достижение социально-экономических эффектов, включая прирост ВВП, поступлений налоговых и иных обязательных платежей в бюджет, повышение безопасности перевозок пассажиров и грузов.

Не созданы нормативные правовые акты и методические документы для проведения отбора и включения мероприятий в энергетическую часть Комплексного плана.

В положения о Комиссии по развитию электроэнергетики и о Комиссии по вопросам ТЭК не включены соответствующие задачи и функции указанных комиссий в части реализации ФП Комплексного плана.

2. Мероприятия транспортной части Комплексного плана были обеспечены в 2019 году финансированием в полном объеме. При этом низкое

качество планирования расходов и недостаточный уровень организации работ ответственными исполнителями мероприятий ФП повлекли необходимость сокращения указанных бюджетных ассигнований на 30 453,0 млн. рублей и неисполнение расходов на 11,2 %.

3. Анализ хода реализации мероприятий энергетической части Комплексного плана свидетельствует о том, что предусмотренных объемов бюджетных средств недостаточно для выполнения мероприятий по строительству объектов электросетевого комплекса Республики Крым и двух воздушных линий электропередачи Певек – Билибино. Это создает риски дальнейшего увеличения сроков завершения строительства, а также удорожания стоимости строительства.

4. Невыполнение Российской Федерацией в лице государственных заказчиков принятых обязательств по строительству и реконструкции объектов федеральной собственности, а также отсутствие закрепленной ответственности инвесторов за невыполнение запланированных мероприятий приводит к низкому уровню внебюджетного финансирования мероприятий ФП транспортной части Комплексного плана. Уровень исполнения расходов за счет внебюджетных источников составил в 2019 году 189 781,6 млн. рублей, или 47,6 %.

5. На момент проведения анализа инвесторами не подтверждены планы по строительству 7 объектов портовой инфраструктуры, предусмотренных в ФП «Морские порты России», а также перенесены сроки ввода в эксплуатацию 3 объектов, в том числе: «1-й этап угольного перегрузочного комплекса в бухте Мучке», «Мурманский транспортный узел» и «Терминал для перевалки минеральных удобрений в морском порту Усть-Луга».

При этом объем внебюджетного финансирования ряда ФП составляет значительную часть. Например, по ФП «Морские порты России» в период 2019 – 2024 годов он равен 661,5 млрд. рублей, что почти в 3 раза превышает размеры его бюджетного финансирования (237,6 млрд. рублей).

6. По ФП «Внутренние водные пути» существуют риски недостижения цели проекта в части увеличения пропускной способности внутренних водных путей в установленные сроки из-за невыполнения мероприятий по строительству

объектов инфраструктуры внутренних водных путей.

Кроме того, низкий уровень организации строительства Багаевского и Нижегородского гидроузлов и, как следствие, перенос срока завершения работ соответственно на 2023 и 2026 годы не обеспечивает выполнение поручения Президента Российской Федерации о ликвидации лимитирующих участков на внутренних водных путях Единой глубоководной системы европейской части Российской Федерации путем реализации указанных мероприятий, а также создает риски увеличения их стоимости в общем объеме на 7,2 млрд. рублей (за счет индексации сметной стоимости в связи с переносом срока строительства на 3 года).

7. В июне 2020 года Правительством Российской Федерации принято решение о замене мероприятия «Строительство железнодорожной магистрали Москва – Казань» на мероприятие «Строительство железнодорожной магистрали Санкт-Петербург – Москва». При этом разработка проектно-сметной документации планируется в 2023 году, что формирует риски реализации данного мероприятия после 2024 года, то есть за пределами срока реализации ФП «Высокоскоростное железнодорожное сообщение».

8. По ФП «Северный морской путь» существует риск недостижения к 2024 году целевого значения показателя объема перевозки по Северному морскому пути, предусмотренного Указом № 204 (80 млн тонн), в связи с приостановкой ООО «УК «ВостокУголь» реализации проекта по освоению Таймырского угольного бассейна и строительству угольного терминала Чайка в морском порту Диксон для перевалки угля, в связи с чем его значение целесообразно уточнить при корректировке национальных проектов.

9. Кроме того, отдельные ожидаемые результаты ФП «Северный морской путь» не могут внести вклад в достижение запланированного значения показателя ФП к 2024 году, так как к указанному сроку ФП предусмотрено только начало их реализации. Так, ожидаемый результат «Осуществлено строительство 3 ледоколов и начато строительство 1 ледокола на сжиженном природном газе для оказания услуг ледокольного флота» предусматривает к 2024 году только начало

строительства 4-го ледокола на сжиженном природном газе (СПГ).

10. В рамках ФП «Морские порты России» осуществляются мероприятия по строительству многофункционального грузового района морского порта «Поронайск» (Сахалинская область). При этом в настоящее время морской пункт пропуска в порту «Поронайск» не функционирует, его модернизация в рамках ФП «Логистика международной торговли» национального проекта «Международная кооперация и экспорт» не предусмотрена.

11. Реализуемое в рамках ФП «Внутренние водные пути» мероприятие «Строительство Багаевского гидроузла на р. Дон» (объекты 2-го этапа) направлено на достижение унифицированной глубины на всем протяжении магистральных водных путей Единой глубоководной системы европейской части Российской Федерации для повышения эффективности и конкурентоспособности перевозок внутренним водным транспортом.

Срок окончания строительства данного объекта запланирован на 2023 год, что не синхронизировано со сроком завершения ряда объектов портовой инфраструктуры: «Строительство универсального портового перегрузочного комплекса в морском порту Таганрог в районе Северного мола» (завершение строительства в 2021 году); «Строительство перегрузочного комплекса для перевалки контейнерных грузов в морском порту Азов» (завершение строительства в 2020 году). В связи с этим, а также ввиду невозможности транспортировки грузов судами «река – море» существуют риски невостребованности введенных портовых мощностей.

12. Сложившаяся эпидемиологическая ситуация в Российской Федерации оказывает негативное влияние на показатели функционирования организаций транспортной отрасли, что создает риски недостижения отдельных показателей Комплексного плана в 2020 году.

Например, по данным Международной ассоциации аэропортов, в апреле – июне текущего года из-за эпидемии коронавируса снижение пассажиропотока российских аэропортов составило от 76 % до 91 %, а за 6 месяцев 2020 года российскими авиакомпаниями перевезено на 51,8 % пассажиров меньше, чем в

прошлом году (по данным Росавиации). Это свидетельствует о рисках недостижения показателей «Авиационная подвижность населения», «Доля межрегиональных регулярных пассажирских авиационных рейсов (маршрутов), минуя Москву, в общем количестве внутренних регулярных маршрутов», «Рост объема перевозок по маршрутам, минуя Москву».

Объем перевозки грузов железнодорожным транспортом в июне 2020 года снизился на 4,8 % по сравнению с аналогичным периодом прошлого года. Объем перевозки пассажиров железнодорожным транспортом в дальнем следовании снизился в июне 2020 года на 68,2 %, а по итогам 2020 года планируется снижение на 30 %, что создает риски недостижения целевых значений показателей «Объем экспорта услуг транспортного комплекса» и «Транспортная подвижность населения».

Рекомендации по корректировке национального проекта

1. Установить целевые значения показателей, позволяющих оценивать динамику реализации мероприятий федеральных проектов по годам в целях повышения эффективности мониторинга и снижения рисков недостижения целей федеральных проектов.

2. Разработать действенный механизм взаимодействия ответственных исполнителей ФП с инвесторами, осуществляющими реализацию мероприятий Комплексного плана, в том числе в части обеспечения обязательств по привлечению внебюджетного финансирования, а также по соблюдению сроков выполнения мероприятий и представлению отчетности.

3. Скорректировать энергетическую часть Комплексного плана с учетом необходимости реализации мероприятий Общенационального плана действий, обеспечивающих восстановление занятости и доходов населения, рост экономики и долгосрочные структурные изменения в экономике, подготовленного Правительством Российской Федерации, а также положений Энергетической стратегии Российской Федерации на период до 2035 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 9 июня 2020 г. № 1523-р.

4. Установить цели и целевые показатели ФП «Гарантированное обеспечение транспорта нефти, нефтепродуктов, газа и газового конденсата», а также количественные показатели и иные критерии оценки по отдельным задачам и результатам их решения ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией».

5. Разработка и утверждение методики расчета показателя «Количество субъектов Российской Федерации, управление электросетевым хозяйством в которых осуществляется с применением интеллектуальных систем управления (нарастающим итогом с 2019 года)» ФП «Гарантированное обеспечение доступной электроэнергией».

6. Разработать и принять нормативные правовые и методические документы, предусмотренные Планом реализации Стратегии пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года и постановлением Правительства Российской Федерации от 26 ноября 2019 г. № 1512 «Об утверждении методики оценки социально-экономических эффектов от проектов строительства (реконструкции) и эксплуатации объектов транспортной инфраструктуры, планируемых к реализации с привлечением средств федерального бюджета, а также с предоставлением государственных гарантий Российской Федерации и налоговых льгот», необходимых для эффективной реализации мероприятий Комплексного плана на федеральном и региональном уровнях.

7. Повысить эффективность реализации полномочий ведомственными проектными офисами в части обеспечения качества анализа информации о реализации ФП на предмет ее достоверности, актуальности и полноты в целях обеспечения корректной оценки рисков реализации ФП, в том числе «Коммуникации между центрами экономического роста», «Европа – Западный Китай», «Высокоскоростное железнодорожное сообщение, «Внутренние водные пути».