

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ю.А. Плескачев, Ю.Ю. Пономарев

МОНИТОРИНГ ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ УКАЗА №204 С
ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА И СИСТЕМЫ ПОКАЗАТЕЛЕЙ
УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ

Препринт

Москва 2020

Анализ системы показателей для оценки движения по траекториям достижения национальных целей развития и качества реализации национальных проектов с точки зрения их сопоставимости и использования в международной практике представляет собой важную задачу для повышения эффективности проводимого мониторинга. Формирование альтернативной «параллельной» системы мониторинга достижения национальных целей и целевых показателей национальных проектов с помощью системы международных статистических показателей, позволит, во-первых, более четко отслеживать динамику рассматриваемых показателей, во-вторых, сформировать понимание того, каким образом достижение поставленных целей отразится на положении России в мировой экономике. Это позволит заложить прочный фундамент для развития страны и выхода на темпы экономического роста, превышающие среднемировые.

National development goals trajectories and national projects implementation indicator system assessment in terms of their international comparability is an important task to improve the effectiveness of monitoring these parameters. An alternative "parallel" international statistical indicators system for national goals and national projects KPI achievement monitoring will allow, first, more clear tracking the dynamics of these KPI, and second, understanding how the achievement of these goals will affect Russia's position in the world economy. This will make it possible to lay a solid foundation for the country's development and to achieve economic growth rates exceeding the world average.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
1. Анализ и систематизация основных подходов к мониторингу реализации стратегических и программных документов с использованием страновых и международных статистических показателей	6
2. Обзор основных особенностей системы управления и мониторинга достижения национальных целей развития и реализации национальных проектов в России.....	15
3. Разработка сбалансированной системы индикаторов для мониторинга достижения национальных целей развития, зафиксированных в Указе №204	26
3.1 Национальные цели развития	27
3.2 Механизмы достижения национальных целей развития	32
4. Разработка сбалансированной системы индикаторов для мониторинга достижения ключевых показателей национальных проектов	36
5. Разработка подхода к детализированной оценке влияния реализации мероприятий национальных проектов и других действующих стратегических и программных документов на достижение национальных целей	42
5.1 Описание используемых данных	42
5.2 Анализ достижимости национальных целей развития	46
6. Мониторинг реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204	48
6.1 Анализ достижения результатов национальных проектов	48
6.2 Кассовое исполнение федерального бюджета по национальным проектам.....	48
6.3 Обновление национальных целей и национальных проектов.....	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	55
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	59

ВВЕДЕНИЕ

Основной целью настоящего исследования является анализ системы показателей для мониторинга национальных целей и мониторинга реализации национальных проектов с точки зрения их сопоставимости и использования в международной практике и проведение регулярного мониторинга реализации Указа № 204 для целей выявления ключевых рисков достижения национальных целей развития и целей национальных проектов. В настоящем исследовании решаются следующие фундаментальные и прикладные задачи:

- анализ и систематизация международного опыта формирования системы ключевых показателей (на основе ЦУР, WDI и т.д.) для каждой национальной цели развития, зафиксированной в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204;
- разработка сбалансированной системы индикаторов для мониторинга достижения всех национальных целей развития, зафиксированных в Указе №204;
- разработка сбалансированной системы индикаторов для мониторинга достижения ключевых показателей национальных проектов, зафиксированных в Указе № 204;
- разработка подхода к детализированной оценке влияния реализации мероприятий национальных проектов и других действующих стратегических и программных документов на достижение национальных целей развития;
- мониторинг исполнения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204.

Прорыв в научно-технологическом и социально-экономическом развитии, связанный с реализацией Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204, в текущих сложных для российской экономики условиях является приоритетном государственной политики.

В Указе № 204 сформулированы 9 национальных целей развития, направленных на увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. Также в рамках паспортов 12 национальных проектов и Комплексного плана модернизации и развития инфраструктуры сформулировано 142 целевых показателя, на основе которых будет оцениваться степень реализации национальных проектов.

При этом для существенной части целевых показателей методики их расчета были приняты совсем недавно. Отсутствие исторических данных или даже самих показателей, а

также не в полной мере проработанные методики расчета целевых показателей затрудняют своевременную оценку траектории реализации поставленных целей и может приводить к принятию неверных решений по распределению ограниченных ресурсов в рамках национального проекта.

Это определяет особую необходимость и актуальность проведения своевременного мониторинга реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204, а также проведения анализа и международного сопоставления статистических показателей как для национальных целей развития, так и для ключевых целевых показателей национальных проектов.

Формирование альтернативной «параллельной» системы мониторинга достижения национальных целей и целевых показателей национальных проектов с помощью системы международных статистических показателей приобретает особую актуальность в связи с выходом Указа Президента Российской Федерации от 21.07.2030 г. № 474 в котором были обозначены новые национальные цели развития на период до 2030 года и заложена необходимость обновления национальных проектов. Это позволит, во-первых, более четко отслеживать динамику рассматриваемых показателей, во-вторых, сформировать понимание того, каким образом достижение поставленных целей отразится на положении России в мировой экономике. Контроль за качеством и своевременностью исполнения поставленных Президентом России задач, а также научно-методическая поддержка реализации стратегических документов, должна стать надежной основой для развития страны и выхода на темпы экономического роста, превышающие среднемировые.

1. Анализ и систематизация основных подходов к мониторингу реализации стратегических и программных документов с использованием страновых и международных статистических показателей

Как развитые страны, так особенно и развивающиеся экономики, неизбежно сталкиваются с необходимостью выстраивания долгосрочной стратегии по решению ключевых социально-экономических, институциональных проблем. Большинство препятствий и барьеров на пути экономического роста и развития не могут быть устранены в рамках краткосрочной оперативной работы, в этой связи страны приходят к необходимости стратегического планирования, разработки стратегических и программных документов, которые должны обеспечить постепенную трансформацию существующего положения дел в новое желаемое состояние. При этом стратегические планы необходимо реализовывать комплексно в рамках единой системы планирования и мониторинга, во взаимосвязи со многими определяющими факторами, с учетом экономических, институциональных, финансовых, управленческих и иных ограничений и требований.

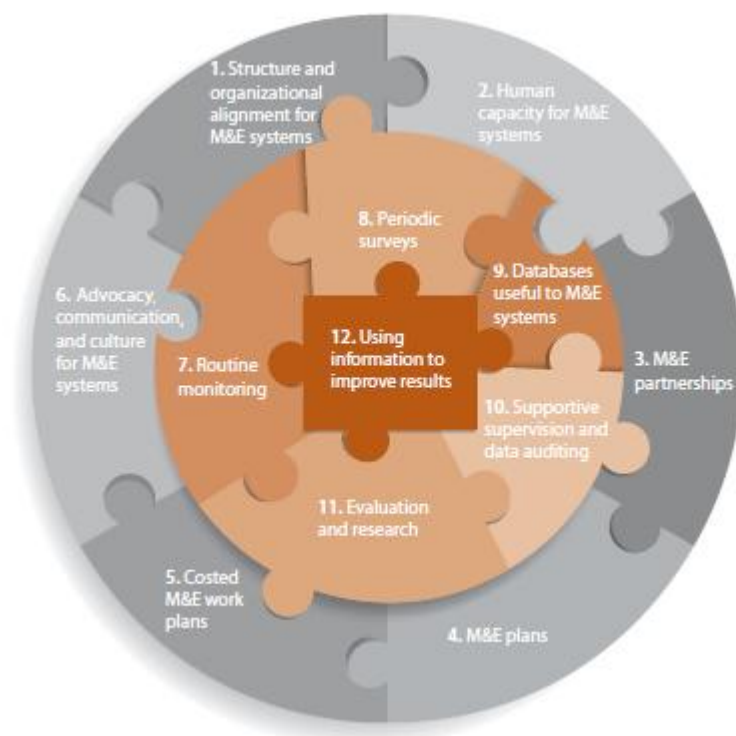
Если говорить про сами термины мониторинг и оценка (Monitoring & Evaluation), то можно привести следующие определения [1], согласно классификации Всемирного Банка:

– мониторинг – это непрерывная деятельность, которая использует систематический сбор данных по конкретным показателям, чтобы обеспечить лиц, принимающих решения, информацией о продолжающемся государственном вмешательстве, с указанием степени прогресса в достижении целей, а также прогресса в использовании выделенных средств;

– оценка – это систематическая и объективная оценка текущего или завершенного проекта, программы или политики, включая их разработку, реализацию и результаты. Цель состоит в том, чтобы определить релевантность и выполнение целей, эффективность развития, результативность, воздействие и устойчивость. Оценка должна давать достоверную и полезную информацию, обеспечение учета накопленного опыта в процессе принятия решений всеми участниками.

Существует достаточно большой набор международной литературы, посвященный стратегическому планированию и достижению национальных целей, проблеме мониторинга эффективности достижения целевых показателей и принципам мониторинга.

Пособие Всемирного банка (Lopez-Acevedo G et al., 2012) [2]¹ содержит подробные рекомендации по выстраиванию системы мониторинга и реализации государственной политики, анализируются примеры институтов мониторинга и стратегического планирования, выстроенные в разных странах мира. Аналогично методические рекомендации Всемирного банка «Making Monitoring and Evaluation Systems Work. A Capacity Development Toolkit» (Görgens, Kusek, 2009 [1]) содержат рекомендации по 12 ключевым компонентам эффективности системы мониторинга и оценки государственных программ (см. рисунок 1).



Примечание – Источник: отчет Всемирного Банка [1].

Рисунок 1 – 12 ключевых компонентов системы мониторинга

Существуют различные подходы с точки зрения выделения компонентов мониторинга. Например, в работе (Hatry, 2010) [3] автор выделил 14 шагов в выстраивании эффективной системы мониторинга государственной программы.

Также подробно данные вопросы поднимаются в методическом пособии «Ten Steps to a Results-based M&E System» (Kusek, Rist, 2004) [4]. Из российских источников среди больших обзоров по этой теме следует назвать работу (Клименко и др., 2016) [5].

¹ Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems (Построение более эффективной политики: основы систем мониторинга и оценки)

В исследовании (Barber et. all, 2011) [6] авторы особо подчеркивают роль так называемых специальных рабочих групп (delivery unit), которые могут оказывать решающее влияние с точки зрения эффективности реализации государственных программ и их мониторинга.

Многие работы в сфере мониторинга рассматривают проблему мониторинга применительно к конкретным социально – экономическим проблемам. Так исследование (Cashin, 2012) [7] посвящено сравнению выстраивания систем мониторинга Всемирного банка и Глобальный фонда для борьбы со СПИДом, туберкулезом и малярией, рассмотрены преимущества и недостатки каждой системы мониторинга, результаты систем мониторинга в различных странах.

В частности, издание «Official Statistics and Monitoring and Evaluation Systems in Developing Countries: Friends or Foes? The Partnership in Statistics for Development in the 21st Century» (Edmund, Marchant, 2008) [8] рассматривают проблему эффективности системы мониторинга с акцентом на решение проблемы бедности в развивающихся странах.

Что касается российских материалов, посвященных национальным проектам, то стоит оговорить, что российские национальные проекты охватывают огромное количество сфер и задач, в этой связи крайне сложно провести комплексный анализ в рамках одной публикации. Среди важных работ стоит отметить отчеты Счетной палаты, посвященные результатам мониторинга национальных проектов, которые были опубликованы в начале 2020 года [9]. С точки зрения анализа национальных проектов в целом стоит отметить работы Идрисова, Плескачева (2019) [10], Костаревой (2018) [11], Бухвальда (2019) [12], Изгияевой (2017) [13], Одякова и др., (2017) [14], другие. Безусловно, представлены работы, посвященные конкретному национальному проекту, например, Авдоница (2019) [15], Федотов и др. (2020) [16].

На основе перечисленных выше материалов, практического опыта стратегического планирования и мониторинга в России и других государствах предлагается выделить основные задачи и ключевые проблемы, с которыми сталкиваются государства при выстраивании долгосрочной стратегии достижения национальных целей и в рамках мониторинга эффективности соответствующих государственных программ.

В частности, возникают следующие ключевые задачи, которые должны быть решены при выстраивании контуров стратегического планирования:

- 1) определение ключевых социально – экономических проблем. Определение стратегических целей, которые способствуют преодолению ключевых социально – экономических проблем;
- 2) выбор между краткосрочными и долгосрочными целями;

- 3) выбор между глобальными и более локальными целями;
- 4) выбор оптимальных статистических показателей, отражающих достижение поставленных целей. Выбор источников собираемых данных;
- 5) выбор способа администрирования процессов достижения цели, определение формата управления и роли менеджмента;
- 6) определения особенностей мониторинга реализации проекта;
- 7) определение формата обратной связи в рамках реализации проекта, взаимодействие с гражданами, общественными организациями, бизнесом с точки зрения реализации проекта;
- 8) использование рекурсивной модели, пересмотр целей и способов достижения цели в зависимости от динамики сложившейся ситуации.

Создание эффективной системы стратегического планирования во взаимосвязи с эффективной системой мониторинга достижения поставленных целей является достаточно сложной задачей, которая требует значительных усилий на государственном уровне.

В то же время, мировой опыт показывает, что страны, которые смогли выстроить такого рода системы, смогли добиться существенного успеха в решении социально – экономических проблем. Далее предлагается перейти к дополнительным примерам – как с точки зрения возможных проблем при выстраивании системы мониторинга, в том числе при использовании национальной и международной статистики, различных методологий анализа показателей, так и с точки зрения примеров реализации систем мониторинга из международного опыта.

Разделение оперативного управления стратегической программой и контрольных функций [8]. Эта проблема может быть решена по-разному, иногда допускается совмещение оперативного управления и контроля, если есть основания полагать, что административный орган обладает существенной информацией о происходящих процессах и главное существенным представлением об ответственности с точки зрения того, чтобы избежать конфликта интересов (манипулирование со статистикой или иные способы, чтобы высоко оценить собственную административную работу). В целом же ситуация напоминает корпоративную практику – подобно тому как для оценки работы менеджмента рекомендуется выстроить эффективную работу Совета директоров, куда должны входить и независимые директора, так и для государственного управления рекомендуется обеспечить независимый контроль.

С предыдущей проблемой тесно связана и проблема потенциального конфликта между государственными органами и созданным штабом по мониторингу (проектным

офисом). Конфликт может протекать в самых разных формах, начиная от проблемы предоставления государственными органами некоторой манипулируемой статистики для повышения полученных в рамках мониторинга оценок, до стратегических противоречий, когда у государственного органа, осуществляющего оперативное управление в какой – либо области может быть в целом иное представление о планах развития и необходимом целеполагании.

Роль привлечения внешних экспертов. Для качества мониторинга необходимо привлекать высококвалифицированных внешних экспертов, которые могли бы предоставить качественную и независимую экспертизу достижения целей национального развития. Здесь возникает несколько ключевых проблем – во – первых, как гарантировать неангажированность внешнего эксперта, отсутствие у него конфликта интересов. С другой стороны, для некоторых узких направлений возникает проблема того, что в принципе высокий уровень компетенции может быть свойственен только экспертам, имеющим потенциальный конфликт интересов в связи с их участием в соответствующих программах. Таким образом обеспечение внешней экспертизы становится возможным исключительно в ситуации снижения качества этой экспертизы с точки зрения полноты компетенций специалистов в этой области.

Роль руководителя рабочей группы. Многие рекомендации приходят к выводу, что одним из наиболее ключевых факторов успеха мониторинга становится личность руководителя проектного офиса, рабочей группы. В этой связи возникают вопросы менеджерского, психологического характера о том, какими качествами лидер должен обладать. И опять же, возвращаясь к предыдущим вопросам, возникает тема независимости (степени интегрированности) руководителя мониторинговой группы с точки зрения оперативного управления в той или иной области, административного опыта.

Достижение консенсуса в рабочей группе по мониторингу. Отдельным вопросом является проблема согласования интересов и достижения консенсуса, так как традиционно предполагается, что в рабочей группе (проектном офисе) не существует авторитарного механизма принятия решений, но имеет место коллективное принятие решений. Существуют способы разрешения конфликтов за счет передачи наверх тех решений, которые не смогли быть согласованы на нижнем уровне. Дополнительной проблемой становится неравенство (иногда формальное, иногда основанное на неформальных характеристиках) участников рабочей группы. В группу мониторинга могут входить представители федеральных органов исполнительной власти, представители регионов и муниципалитетов, просто профильные специалисты,

независимые эксперты, даже если формально предложен механизм решения вопросов способом простого голосования, очевидно, что статус участников становится слишком различным, чтобы соблюдалось равенство при учете голосов.

Реализация эффективной системы обратной связи с населением. Как уже оговаривалось выше, система мониторинга должна быть выстроена с точки зрения работающего механизма обратной связи. Невозможно оценить эффективность государственных программ с точки зрения outcome вне выявления мнений населения, о том, в какой мере изменение целевых индикаторов повлияло на их социальное благополучие, удовлетворенность государственными услугами и т.д. В этой связи возникают те же самые проблемы, которые актуальны и для простых социологических опросов – обеспечение репрезентативности выборки, грамотная формулировка вопросов, чтобы не допустить смещения ответов (включения тех вопросов и формулировок, которые способны формировать определенный ответ). Но возникают и более специфические проблемы.

Во – первых, необходимо очень аккуратно определить те категории граждан, которые были вовлечены в государственную программу, чтобы избежать проблем, когда могут опрашиваться люди, которые не были непосредственными бенефициарами проекта (в таком случае оценки эффективности программы будут занижены), с другой стороны необходимо обеспечить, чтобы все значимые социальные группы бенефициаров были представлены в опросе, при этом желательно сравнивать результаты государственной программы с точки зрения выгод бенефициаров, возможны ситуации, например, когда проект не повышает удовлетворенности бенефициаров в целом, но есть позитивные тенденции для жителей определенной территории или для отдельных социальных групп.

Другая проблема заключается в том, что если для некоторых государственных программ (например, доступность различных видов медицинской помощи) мнение граждан действительно может быть основополагающим и опросы могут быть крайне полезны в своем базовом виде, то существуют некоторые государственные решения, для оценки которых необходимы некоторые изначальные компетенции и простая репрезентативная выборка не может обеспечить эффективной оценки. Например, если говорить про Повестку в области устойчивого развития до 2030 года ООН, то мониторинг государственных программ, направленных на повышение биоразнообразия, защиту окружающей среды, совершенствование государственных институтов [17] в меньшей мере могут опираться на репрезентативный опрос, дополнительно необходим некоторый опрос экспертов, которые обладают соответствующими компетенциями в рассматриваемой области.

Проблема соотношения бюджетного и внебюджетного финансирования. Реализация стратегических, национальных проектов часто происходит в рамках так называемого частного – государственного партнерства, когда проекты в рамках здравоохранения, развития инфраструктуры, строительства осуществляются при привлечении частных инвесторов, совместного финансирования тех или иных проектов. При этом такие проекты могут становиться достаточно сложным вызовом, как с точки зрения реализации, так и в рамках мониторинга и оценки эффективности.

Во-первых, частные инвестиции могут быть достаточно нестабильны в долгосрочном периоде, если для государственного финансирования может быть предусмотрен более – менее строгий план финансирования, то частная компания может более часто пересматривать инвестиционные программы с учетом изменений внешней конъюнктуры, альтернативных возможностей.

С другой стороны, возникает проблема того, что привлечение частных инвестиций в проект (а значит и акцент на частные выигрыши) может способствовать неблагоприятным смещениям, когда проект начинает реализовываться не в логике общественного благосостояния, но в логике коммерческих прибылей и рентабельности, выигрыши частных участников входят в противоречие с общественными потребностями. Такого рода упрек часто возникает, например, применительно к частно – государственному партнерству в сфере строительства платных автомобильных дорог, возникают опасения, что такие проекты направлены не на общественное благо (повышение транспортной доступности территорий), но на частные выигрыши подрядчика платной трассы, выигрыши которого возникают за счет общественного ущерба, в том числе экологического.

Использование статистической информации и особенности ее сбора и обработки. Важной проблемой, о которой будет подробнее рассказано далее, является эффективность сбора и обработки необходимой для мониторинга статистической информации. Возникают проблемы с точки зрения сопоставления полученной информации из разных источников, сопоставления иностранной и отечественной статистики (с учетом отличий в методологии, на которой такая статистика основана). Также существуют особенности при использовании государственной (ведомственной) статистики и статистики, собираемой за счет частных усилий. Государственная статистика хороша большей репрезентативностью, так как существуют более строгие административные правила ее предоставления, как правило законодательство предусматривает ответственность для организаций и фирм за отказ в предоставлении статистической информации. Частные компании как правило имеют больше сложностей при сборе информации, больше пропусков, но, с другой

стороны, может быть обеспечен сбор более детализированной информации, сбор такой статистики может быть не предусмотрен государственными программами.

Ключевые социально – экономические проблемы не могут быть решены без выстраивания системы стратегического планирования, неотъемлемыми составляющими которой является развитие систем мониторинга достижения целей развития и целевых показателей, а также оценки эффективности соответствующих государственным программам и проектов.

В данном разделе рассмотрены основные задачи и проблемы, которые возникают при выстраивании стратегического планирования и системы мониторинга. В частности, необходимо определить приоритетные цели как с точки зрения более краткосрочных или долгосрочных перспектив, так и с точки зрения более локального или глобального уровня постановки. Если существует специальный офис (рабочая группа), который занимается мониторингом и может при этом снижать финансирование государственных органов в случае недостижения целевых показателей (например, DIPRES, Чили) то, помимо создания положительных стимулов, возможно смещение в сторону более краткосрочных и локальных целевых показателей.

Всемирный банк рекомендует использовать принцип «меньше значит больше», то есть ориентировать систему мониторинга на небольшое количество наиболее важных индикаторов.

Повысить эффективность мониторинга можно также за счет разделения решения оперативных задач и оценки эффективности, для этой цели создаются специальные рабочие группы, проектные офисы, при этом такие управленческие решения должны быть продуманы с точки зрения механизмов достижения консенсуса в группе, привлечения независимых экспертов и других вопросов. Важнейшей частью мониторинга является выстраивание обратной связи с населением и другими заинтересованными группами, для выстраивания рекурсивной модели стратегического планирования. При этом могут возникать вызовы с точки зрения корректного определения бенефициаров программы или проекта, оптимального сочетания опоры на мнение населения и экспертных оценок при выстраивании системы мониторинга, определении и пересмотре целевых показателей.

В качестве примеров международного опыта стратегического планирования и мониторинга рассмотрены Цели устойчивого развития (ЦУР) ООН, программа CWIQ для развивающихся стран, программа «Европа 2020». Можно отметить, что ЦУР является очень масштабной программой, включены 169 задач, в то время как CWIQ предполагает минимизацию показателей для легкости мониторинга. Программа Европа 2020 может быть отмечена позитивно с двух точек зрения. Во-первых, было выбрано 5 приоритетных

направлений и каждое направление предусматривает четкие и однозначные целевые показатели. Во-вторых, целевые показатели обладают высокой значимостью с точки зрения защиты общественного благосостояния – объектами стратегического планирования и мониторинга стали развитие науки и образования, сокращение бедности, рост занятости, а также повышение энергоэффективности и сокращение выбросов.

2. Обзор основных особенностей системы управления и мониторинга достижения национальных целей развития и реализации национальных проектов в России

Национальные проекты в России имеют достаточно долгую историю. Так еще в 2004-2005 гг. Президент России в своём Послании Федеральному Собранию определил инициативы, с которых можно начинать отсчет ныне существующих национальных проектов. Тогда это было 4 направления:

- «Здравоохранение» (с существенным акцентом на демографии);
- «Образование» (обновление материально – технической базы школ, вузов, рост зарплаты педагогов);
- «Обеспечение жильём населения». Для мониторинга в качестве целевого показателя использовался коэффициент доступности. Данный коэффициент представляет собой отношение средней рыночной стоимости стандартной квартиры площадью 54 квадратных метра к среднему доходу семьи из трех человек за год;
- «Развитие агропромышленного комплекса» (производство скота и птицы, рост сельскохозяйственных потребительских кооперативов, обеспечение жильем молодых специалистов на селе и т.д.).

Некоторые результаты исполнения проектов показаны на рисунке 2.

Некоторые показатели демографической ситуации в Российской Федерации, 2006–2016 гг.⁸

Показатель	2006	2007	2008	2016
Естественный прирост (убыль) населения, тыс. чел.	–687,1	–470,3	–362,0	–2,3
Умершие в возрасте до одного года, тыс. чел.	15,1	14,9	14,4	11,43
Число больничных учреждений, тыс.	7,5	6,8	6,5	5,4
Ожидаемая продолжительность жизни при рождении, лет	66,6	67,5	67,9	71,87

Примечание – Источник: [11].

Рисунок 2 – Некоторые результаты национального проекта Здравоохранения

Вероятно, с национальными проектами было связано и решение о трехлетних бюджетных циклах, когда государственный бюджет начал приниматься на следующий год и на плановый период в еще два года, это позволило повысить долгосрочность планирования государственных программ.

Далее концепция национальных программ усложнилась, было одобрено 11 приоритетных направлений:

Социальный блок:

- 1) Здравоохранение (8 приоритетных проектов);

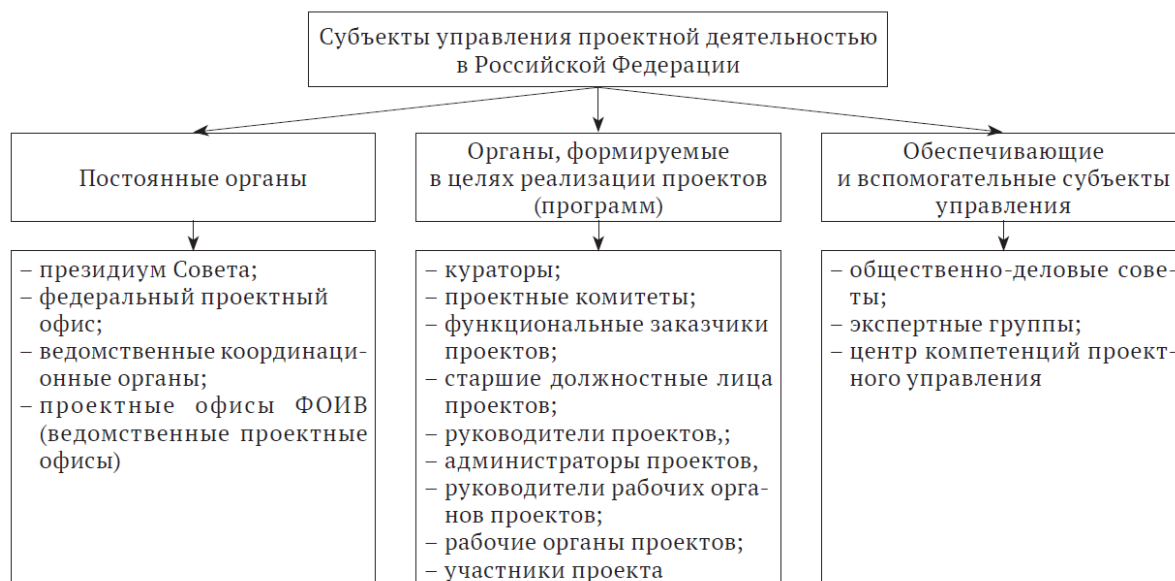
- 2) Образование (5);
- 3) Моногорода;
- 4) Безопасные и качественные дороги;
- 5) Жилищно-коммунальное хозяйство и городская среда (2);
- 6) Ипотека и арендное жилье (1);
- 7) Экология (2).

Блок развития экономики:

- 1) Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы;
- 2) Международная кооперация и экспорт (4);
- 3) Реформа контрольной и надзорной деятельности;
- 4) Производительность труда (2).

Сложилась иерархия, в рамках которой выделялись приоритетные направления, в них приоритетные проекты, а проекты состояли из государственных программ.

Систему управления национальными проектами на том этапе согласно работе (Костарева, 2018 [11]) можно было представить следующим образом – см. рисунок 3.



Примечание – Источник: [11].

Рисунок 3 – Проектная деятельность в России

В период с 2018 по 2020 год в России сложилась следующая система национальных целей развития. В Указе № 204 Президента России от 7 мая 2018 года определены следующие национальные цели развития:

- а) обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

б) повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет);

в) обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;

г) снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;

д) улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно;

е) ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа;

ж) обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;

з) вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов;

и) создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

В соответствии с национальными целями, определенными в Указе № 204, были разработаны совместно с органами государственной власти субъектов Российской Федерации национальные проекты (программы), которые также были приняты в 2018 году, паспорта национальных проектов были утверждены 24 декабря 2018 года, президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.

Направление – человеческий капитал:

- 1) НП «Здравоохранение»;
- 2) НП «Образование»;
- 3) НП «Демография»;
- 4) НП «Культура».

Направление – комфортная среда для жизни:

- 1) НП «БКАД»;
- 2) НП «Жильё и городская среда»;
- 3) НП «Экология».

Направление – экономический рост:

- 1) НП «Наука»;
- 2) НП «МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»;
- 3) НП «Производительность труда и поддержка занятости»;
- 4) НП «Международная кооперация и экспорт»;
- 5) национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации»;
- 6) КПМИ.

На данные проекты были предусмотрены значительные средства [18]. До 2024 года общий объем финансирования должен был составить 25.7 трлн. рублей, при этом 5.7 трлн. было запланировано на развитие человеческого капитала, 9.9 трлн. рублей на направление комфортной среды, 10.1 трлн. рублей на программы экономического роста. При этом финансирование должно было распределиться следующим образом – из федерального бюджета ожидалось поступления в пределах 13 158, 2 млрд. рублей, из бюджетов субъектов РФ 4903.9 млрд. рублей, из государственных внебюджетных фондов 147.8 млрд. рублей, из внебюджетных источников 7515, 3 млрд. рублей. Таким образом существуют риски недофинансирования в связи с частными инвестициями, особенно по ряду проектов.

Более подробная информация представлена на рисунках 4,5,6.

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ		ФЕДЕРАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ		БЮДЖЕТ, МЛРД РУБ.
	Здравоохранение	8	1725,8	
	Образование	10	784,5	
	Демография	5	3105,2	
	Культура	3	113,5	

Примечание – Источник: [18].

Рисунок 4 – Национальные проекты. Направление – человеческий капитал

	Безопасные и качественные автомобильные дороги	4	4779,7
	Жилье и городская среда	4	1066,2
	Экология	11	4041,0

Примечание – Источник: [18].

Рисунок 5 – Национальные проекты. Направление – комфортная городская среда

	Наука	3	636,0
	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5	481,5
	Цифровая экономика	6	1634,9*
	Производительность труда и поддержка занятости	3	52,1
	Международная кооперация и экспорт	5	956,8
	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	11	6348,1**

Примечание – Источник: [18], * – без учета альтернативных источников финансирования, ** - без учета энергетической части плана.

Рисунок 6 – Национальные проекты. Направление – экономический рост

Данное распределение финансирования представляется небесспорным, видно, что наибольшие средства выделены на комплексный план модернизации инфраструктуры (24.68%), на развитие дорог (18.48%), вместе с тем эти направления не отличаются прямыми эффектами с точки зрения уровня жизни людей, по крайней мере, в краткосрочном и среднесрочном периоде. Напротив, проекты непосредственно связанные с уровнем жизни граждан – «Здравоохранение» и «Образование» получили только 6.7% и 3.05% соответственно, в то же время как инвестиции в человеческий капитал играют огромную роль с точки зрения прямого влияния на благополучие граждан и долгосрочных

эффектов, эксперты часто указывают на проблемы недофинансирования человеческого капитала в России [19].

В то же время на сегодняшний день существует высокая неопределенность с точки зрения финансирования национальных проектов, в условиях эпидемии коронавируса, негативных эффектов карантинных мер, а также падения цен на нефть, возможно существенное изменение параметров финансирования, как с точки зрения снижения расходов, так и роста ассигнований на отдельные направления, в частности, в сфере здравоохранения или поддержки МСП. Важнейшим вызовом ближайшего времени вероятно станет эффективное перераспределение запланированных средств с учетом новых объективных приоритетов, при этом возрастает важность системы мониторинга расходования средств и эффективности достижения целевых показателей.

По результатам проведенного анализа истории и практики стратегического планирования и мониторинга национальных проектов, достижения национальных целей в России можно предложить следующие направления для повышения эффективности планирования в достижении национальных целей развития.

Первое – на сегодняшний день национальные проекты (12 НП и Комплексный план расширения и модернизации магистральной инфраструктуры) включают в себя значительное количество федеральных проектов (78), каждый ФП предусматривает существенное количество мероприятий (результатов). Таким образом, в существующей системе стратегического планирования в целом не делается акцент на разделении ежедневной оперативной работы органов государственной власти и решении приоритетных долгосрочных стратегических задач. Данная ситуация позволяет охватить в рамках национальных проектов значительное количество вопросов, но, в то же время, затрудняет мониторинг и концентрацию усилий на ключевых аспектах. При сравнении с крупными международными стратегическими программами, например, с программой Европа 2020, можно отметить, что она сфокусирована на 7 целевых показателях. Это позволило пойти по пути выстраивания приоритетов, выделить небольшое количество наиболее важных целевых показателей в отдельную группу. Для такой относительно небольшой группы задач становится возможным принятие дополнительных мер для достижения целевых показателей, как с точки зрения приоритетного финансирования, так и с точки зрения усиления мониторинга с помощью создания специальных рабочих групп, проектных офисов и использования иных мер.

Можно отметить, что с точки зрения приоритетных целевых показателей национальных проектов совершенствование мониторинга возможно по нескольким направлениям:

1) сближение с целевыми показателями из международного опыта, в частности, целевыми показателями ЦУР;

2) меньшее акцентирование внимания на показателях, которые либо имеют очевидно второстепенное значение для социально-экономического прогресса, либо относительно мало зависят от государственной политики, определяются в первую очередь рыночной ситуацией (такого рода показатели необходимо учитывать, но не очевидно, что такие характеристики должны быть именно целевыми показателями и предметом мониторинга для достижения национальных целей). Например, такие показатели, как объем ввода жилья, объем экспорта (легкой промышленности, машиностроения и т.д.) являются во многом показателями рыночными, определяемыми на основе спроса и предложения, в этой связи задачей государства едва ли может быть достижение какого-то конкретного показателя в этих сферах.

Можно привести некоторые рекомендации по возможному выделению приоритетных показателей по отдельным национальным проектам.

НП «Здравоохранение» предполагает большое количество важных целевых показателей, вместе с тем можно рекомендовать уделить большее внимание мониторингу проблемы недофинансирования. В мировой практике часто делается акцент на доле финансирования здравоохранения в ВВП. Также в ситуации пандемии коронавируса неизбежно необходимо внесение дополнительных целевых показателей, связанных с преодолением распространения COVID-19 и функционированием системы здравоохранения в постэпидемический период.

В национальном проекте «Образование» предлагается большое количество целевых показателей, которые связаны с дополнительным образованием, волонтерским движением и др. Вместе с тем данные виды активности представляются второстепенными по сравнению с обеспечением доступности высшего образования. Так в ЦУР предусмотрен такой целевой показатель, как Валовой коэффициент охвата программами высшего образования (бакалавриат, специалитет, магистратура, 17-25 лет, %). Представляется, что такого рода индикатор мог бы быть выбран в качестве приоритетного целевого показателя и в национальном проекте с точки зрения повышения доступности высшего образования. При этом важны безусловно и характеристики высшего образования – его качество, бесплатный, очный и дистанционный характер.

Среди приоритетных целевых показателей национального проекта «Наука» также можно использовать оценку финансирования по отношению к ВВП. Так в программе Европа 2020 целевым показателем стал объем в 3% от ВВП ЕС, данные средства должны были быть инвестированы в НИОКР.

Для национального проекта в сфере МСП, представляется, что можно рекомендовать подчеркнуть в данной области приоритетные меры с точки зрения либерализации процесса как создания, так и регулирования малого и среднего бизнеса (в том числе, с использованием международной статистики, например, рейтинга Doing Business), также для оценки развития данного направления необходима активная работа с бенефициарами, как с точки зрения опросов о наиболее актуальных проблемах, так и о степени удовлетворенности мерами государственной поддержки. В ситуации пандемии COVID-19 возникает необходимость пересмотра государственных программ в сфере МСП с точки зрения прямых мер поддержки, особенно для пострадавших отраслей.

НП «Экология» совершенно справедливо подчеркивает важность сохранения биологического разнообразия, экосистем, однако, в основном, акцентируется внимание только на особо охраняемых природных территориях (ООПТ). Вместе с тем упускается из приоритетов мониторинга, что экосистемы необходимо сохранять не только на территории ООПТ, но и непосредственно в городах – в парках, в лесопарках, просто в садах и на территориях общего пользования. Сегодня такие экосистемы быстро разрушаются как активной коммерческой застройкой, так и непродуманными правилами, проектами благоустройства. В этой связи важно осуществлять мониторинг и с точки зрения сохранения природы в городах. Так в ЦУР предусмотрен показатель «Площадь зеленых насаждений в пределах городской черты (%)». Использование данного целевого показателя и иных показателей сохранности природы и биологического разнообразия могло бы помочь сохранить городскую природу от избыточной застройки и иных негативных процессов.

ЦУР содержат и иные показатели, которые могли бы быть интегрированы как приоритетные цели в мониторинг национальных целей и национальных проектов, по крайней мере, в качестве обозначенной проблемы с возможностью доработки индикаторов. В частности, ЦУР предлагает проведение мониторинга для таких проблем, как уровень преступности, качество институтов, численность молодежи, которая не учится, не работает и не приобретает профессиональных навыков (15-24 года, %), то есть молодежь в зоне риска. Такого рода факторы могут влиять на общественное благосостояние даже сильнее, чем вопросы финансирования той или иной сферы.

Второе – национальные проекты рассчитаны на срок до 2024 года, в первую очередь,⁵⁶ на этот срок ориентированы целевые показатели. Однако в настоящее время такого рода долгосрочное планирование затруднено, так только с начала 2020 года произошли такие значимые события, влияние которых продолжит сказываться на экономическом и социальном состоянии страны в ближайшие годы:

– разрыв и дальнейшее восстановление сделки с ОПЕК относительно добычи нефти. В результате в том числе и этих событий произошли существенные колебания цен на нефть. Цена нефти Brent колебалась, например, от 69.27 долларов 6 января 2020 года до 19.3 доллара 27 апреля 2020, по состоянию на 5 июня цена нефти достигла 42.1 доллара [20]. Вместе с тем доходы от нефти оказывают очень высокое влияние на экономику России, так в 2018 году в России на долю нефти и газа приходится около 20 процентов ВВП, 45 процентов доходов федерального бюджета [21]. В результате динамика цен на нефть очень сильно влияет как на доходы федерального бюджета, так и на курс рубля, так во многом характер переговоров с ОПЕК привел и к существенной волатильности национальной валюты, курс доллара менялся за 2020 год с 61.23 рублей до 80.88 рублей, по состоянию на 06 июня курс составляет 68.63 рублей. Вместе с тем курс рубля фундаментально важен для достижения целей национального развития, так как Россия остается в значительной мере зависимой от закупки иностранной продукции, в том числе в таких базовых сферах как здравоохранение, лекарственное обеспечение, станки и оборудование и иных сферах. Таким образом, существенные колебания курса валюты требуют пересмотра бюджетного финансирования;

– эпидемия коронавируса. На сегодняшний день остается существенная неопределенность, как с точки зрения продолжительности эпидемии, с учетом рисков повторных волн, так и с точки зрения негативных эффектов на различные отрасли и на экономическое развитие в целом.

В результате на сегодняшний день долгосрочное планирование затрудняется, как с точки зрения возможностей федерального бюджета, так и с точки зрения оценок частного финансирования, многие национальные проекты предусматривают значительную долю внебюджетного финансирования. В такой ситуации можно рекомендовать использовать возможности относительно краткосрочного (например, годового) стратегического планирования. Каждый год может ставиться относительно небольшое количество задач, при успешном их решении в следующем году могут ставиться опять же годовые задачи по другим направлениям.

Третье – в современном мире огромную роль в экономическом росте и социально – экономическом развитии играет человеческий капитал (см, например, [22] [23]). В то же время в национальных проектах инвестиции в данное направление занимают весьма скромную долю по общему объему финансирования, так на образование планируется потратить 3.0% от суммарного бюджета национальных проектов, на здравоохранение 6.7%. Для поддержания и увеличения уровня человеческого капитала необходимо существенное изменение приоритетов финансирования. В частности, это касается сферы

здравоохранения, которая долгие страдала от недофинансирования – так доля расходов бюджетной системы РФ на здравоохранение в 2020–2022 годах составляет 2.9% ВВП. При этом в Великобритании в 2018–2019 фактические расходы на здравоохранение составили 7.2% ВВП, в США на 2020–2022 годы предусмотрено 10.1% ВВП, во Франции в 2020 году – 8% ВВП [24]. В сегодняшней ситуации пандемии COVID-19 с учетом рисков возникновения повторных волн сфера здравоохранения, несомненно, должна быть приоритетным направлением государственного финансирования. С учетом ограниченности государственного бюджетного представляется, что увеличение финансирования сферы здравоохранения возможно за счет снижения доли в бюджетных расходах иных направлений, для которых характерны мягкие бюджетные ограничения и низкие прямые эффекты с точки зрения благосостояния населения и социальной помощи (комплексный план модернизации инфраструктуры (доля расходов в национальных проектах - 24.68%), развитие дорог (18.48%), программы благоустройства и комфортной городской среды и т.д.). Также можно рекомендовать увеличение ассигнований на иные проекты, непосредственно направленные на социальную поддержку граждан, в том числе на поддержку МСП.

Четвертое – на сегодняшний момент национальные проекты реализуются, в первую очередь, в рамках федеральных стратегий и федеральной повестки, с точки зрения нормативных целевых показателей. Вместе с тем не в полной мере используется возможность местной проработки мероприятий, осуществляемых в рамках национальных проектов. На сегодняшний день можно говорить о достаточно низкой вовлеченности жителей в реализацию многих мероприятий национальных проектов, что затрудняет мониторинг и не предполагает активной оценки реализации программ бенефициарами проекта, то есть местными жителями, предпринимателями и др. Например, согласно федеральному закону от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрены публичные слушания по проектам бюджета муниципалитета на следующий год, жители имеют возможность задать интересующие их вопросы, а равно подать свои предложения по тем направлениям, где с их точки зрения необходимы бюджетные расходы. Представляется, что аналогичные процедуры могут быть реализованы в рамках реализации национальных проектов, в такой ситуации на публичных слушаниях жители конкретного муниципалитета смогли бы:

- узнать, какие именно мероприятия в рамках национальных проектов планируются на территории их города, муниципалитета, каковы сформулированные целевые показатели данных мероприятий;

– сформулировать свои предложения и замечания с точки зрения того, какие мероприятия в рамках национальных проектов они считают приоритетными, для наиболее значимых мероприятий появилась бы возможность приоритетного финансирования;

– сформулировать свои предложения и замечания с точки зрения потребностей дополнительного финансирования определенных мероприятий или отказа от финансирования тех или иных мероприятий. Не секрет, что зачастую существует существенный разрыв между нормативными показателями и правоприменительной практикой. Так, например, с точки зрения нормативных статистических показателей муниципалитет может быть обеспечен учреждениями здравоохранения или образования, однако на практике получение соответствующих услуг может быть затруднено. С другой стороны, некоторые предусмотренные проекты могут быть рассмотрены местными жителям как избыточные или даже ухудшающими их благополучие. В этой связи становится важным опираться в рамках мониторинга не только на целевые показатели, но на оценки населения, корректировать планы в рамках национальных проектов с учетом полученных замечаний и предложений;

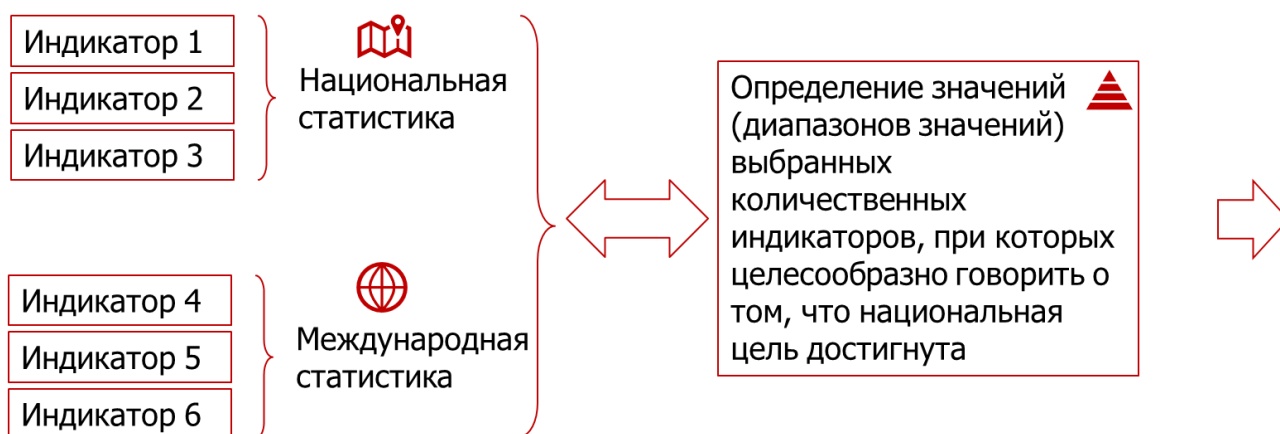
– на такого рода публичных слушаниях возможно организовать отчет о реализации национальных проектов за прошлый год, а также провести анкетирование местных жителей с точки зрения того, насколько реализация данных мероприятий способствовала повышению комфорта их жизни, насколько положительно они оценивают реализованные программы. Всемирный банк подчеркивает, что главной задачей мониторинга должна быть не оценка достижения целевых показателей самих по себе (output), а улучшение положения потенциальных бенефициаров проекта вследствие достижения целевых показателей (outcome).

3. Разработка сбалансированной системы индикаторов для мониторинга достижения национальных целей развития, зафиксированных в Указе №204

Для разработки сбалансированной системы индикаторов для мониторинга достижения национальных целей развития, зафиксированных в Указе №204, необходимо предпринять несколько базовых шагов:

1. Выработка единого понимания (определение) национальной цели, подходов к ее достижению и соответствующих механизмов. Формирование подходов и гипотез при проведении анализа достижения национальной цели.

2. Определение количественных индикаторов для оценки степени достижения каждой национальной цели (Рисунок 7).



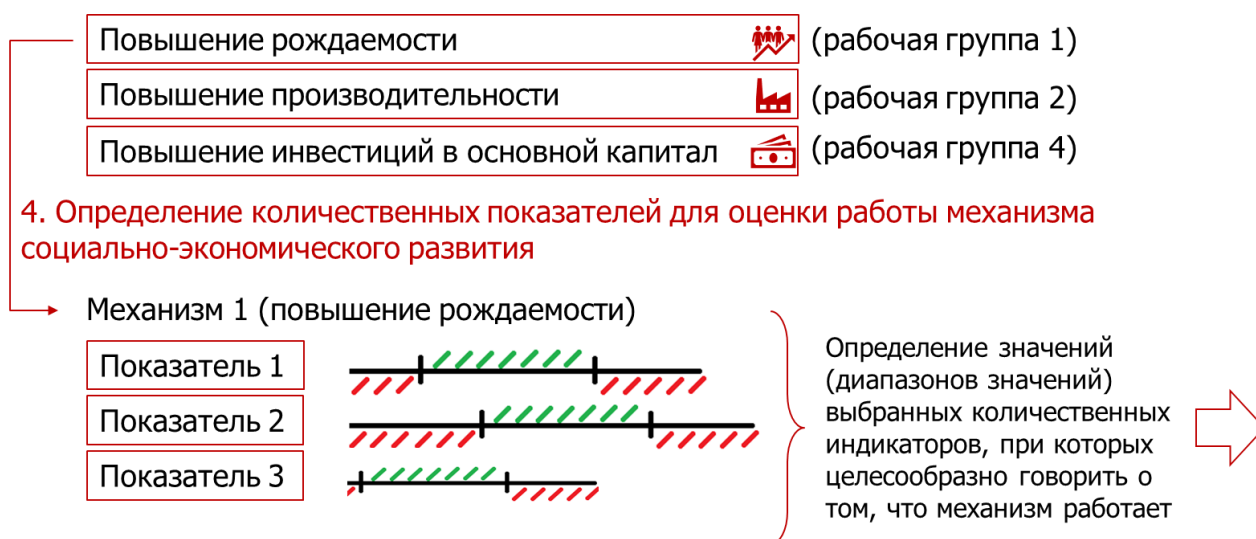
Примечание – источник: составлено авторами.

Рисунок 7 – Национальные цели и количественные индикаторы

3. Определение механизмов достижения национальной цели

4. Определение количественных показателей для оценки работы механизма социально-экономического развития

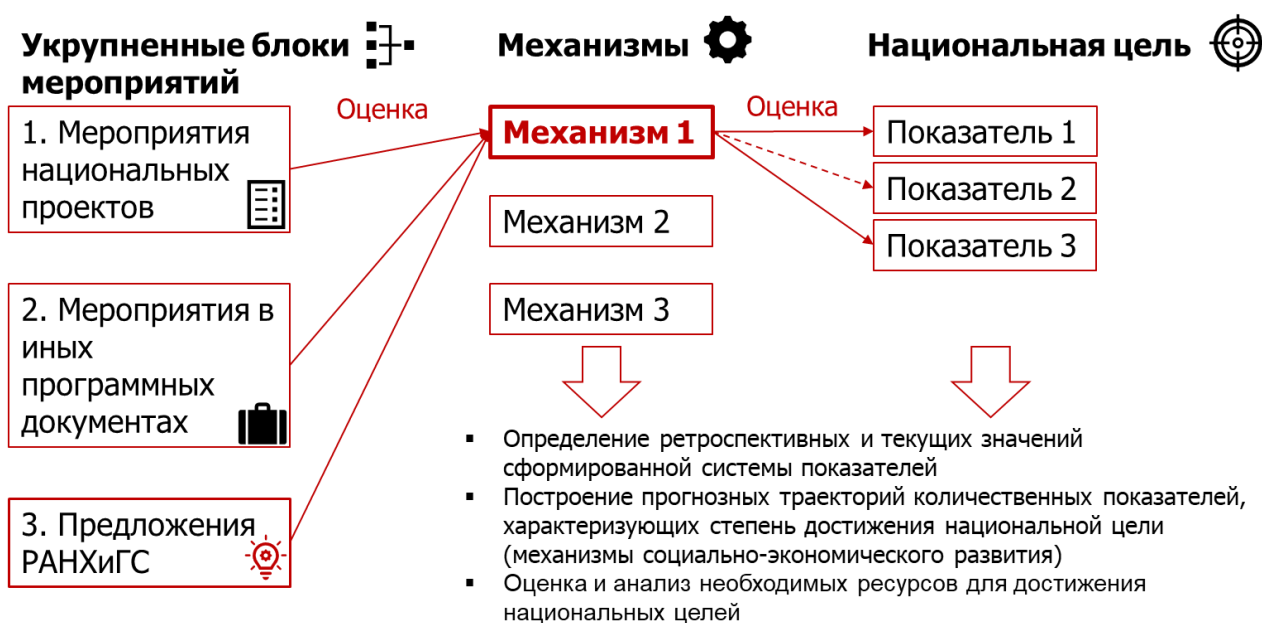
Ниже представлен пример для национальной цели № 8 «Попадание в 5ку крупнейших экономик мира» (Рисунок 8).



Примечание – источник: составлено авторами.

Рисунок 8 – Механизмы достижения национальной цели

5. Детальная проработка механизмов социально-экономического развития, проработка набора укрупненных мероприятий в рамках каждого из рассматриваемых механизмов (Рисунок 9).



Примечание – источник: составлено авторами.

Рисунок 9 – Детализированный анализ влияния мероприятий на национальные цели

В дальнейшем для анализа сбалансированности системы индикаторов и показателей необходимо провести анализ достижимости национальных целей в рамках проработанных механизмов и блоков мероприятий.

3.1 Национальные цели развития

3.1.1

Цель №1: Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации

Достижение национальной цели – обеспечение естественного прироста в более широком смысле включает в себя не только увеличение численности населения, но и укрепление здоровья населения и его благополучия, интеллектуального, нравственного потенциала общества и личности.

Условия, необходимые для достижения цели: достижение положительного значения показателя естественного прироста на протяжении минимум двух лет подряд при повышающейся динамике.

3.1.2

Цель №2: Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году — до 80 лет)

Достижение национальной цели №2: важнейший интегральный показатель, характеризующий уровень смертности и состояние здоровья населения, являющийся индикатором состояния системы здравоохранения и социально-экономического развития страны.

Условия достижения национальной цели: достижение показателем «ожидаемая продолжительность жизни при рождении» уровня 78 лет в 2024 году.

3.1.3

Цель №3: обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции

Достижение национальной цели №3: рост денежных доходов населения будет способствовать повышению качества жизни населения, снизит риски социальной нестабильности, создаст возможности для ускоренного роста человеческого капитала, укрепления здоровья населения, увеличения продолжительности жизни, снижения смертности и повышения рождаемости.

Условия достижения национальной цели №3: достижение показателем реальных располагаемых денежных доходов населения уровня 102.0% по отношению к предыдущему периоду, показателем реального размера назначенных пенсий – уровня 100.0% на протяжении по крайней мере трех последних лет.

3.1.4

Цель №4: снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации

Достижение национальной цели №4: сокращение бедности позволит снизить риски социального неблагополучия, будет способствовать росту качества жизни населения,

повысит доступность для населения товаров и услуг, будет содействовать равенству возможностей для развития человеческого капитала.

Условия достижения национальной цели №4: снижение показателя абсолютной монетарной бедности «Доля населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума» до уровня 6.6% в 2024 году.

3.1.5

Цель №5: улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно

Достижение национальной цели №5 – улучшение жилищных условий, переезд в новое, более комфортное, жилое помещение, а также улучшение уровня комфорта и качества окружающей каждого человека среды в целом.

Условия достижения национальной цели: в 2024 году ожидается следующая декомпозиция целевого показателя (улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей) на составляющие:

1) приобретение жилья на вторичном рынке, а также регистрация прав собственности на квартиры, приобретенные ранее на этапе строительства, в том числе с ипотекой - 4.07 млн семей;

2) строительство индивидуальных жилых домов - 0.28 млн семей;

3) заключение договора социального найма - 0.07 млн семей;

4) заключение договора аренды квартир на срок не менее 1 года - 0.03 млн семей;

5) переселение из аварийного жилья - 0.1 млн семей;

6) улучшение жилищных условий иными методами, в том числе за счет проведения капитального ремонта основных конструктивных элементов зданий - 0.489 млн семей.

Неотъемлемой частью экономического роста и развития экономики является их влияние на уровень и качество жизни населения. Возможность проживания в комфортной среде – одна из базовых потребностей человека, занимающая в последние десятилетия все большую роль в его жизни и оказывающая ощутимое влияние на его самочувствие, скорость восстановления жизненных сил и в конечном итоге на его производительность и качество жизни в целом.

3.1.6

Цель №6: ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа

Достижение национальной цели №6: технологическое развитие – это способность страны как независимого политического и экономического субъекта производить,

распространять и использовать в долгосрочной перспективе новые для мировой экономики технологии.

Условия достижения национальной цели: оценку степени ускорения технологического развития целесообразно проводить по доле продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте. Обеспечение высокой динамики этого показателя и превышение уровня в 40% в 2022-2024 годах может быть охарактеризовано как достижение национальной цели.

Технологическое развитие подразумевает изменение отраслевой структуры экономики в направлении ее усложнения. Для этого необходимо существенное повышение производительности труда и доли высокотехнологичных, среднетехнологичных и наукоемких видов деятельности в ВВП, а также выход соответствующих компаний на международные рынки. Иными словами, технологическое развитие для России - это снижение зависимости развития страны от сырьевого сектора.

3.1.7

Цель №7: обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере

Достижение национальной цели №7 – реализация национальной цели предполагает цифровую трансформацию ключевых отраслей экономики, то есть преобразование процессов и способов взаимодействия в экономике на основе анализа данных, которое приводит к существенным изменениям в деятельности людей, организации бизнес-процессов и бизнес-моделей, а также перемещению стоимости в экономике.

Условия достижения национальной цели: достижение национальной цели количественно подразумевает существенный рост показателя внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны) до целевого уровня 5.1% (базовое и целевое значение могут уточняться по результатам корректировки официальной статистической методики).

Цифровая трансформация подразумевает развитие технологий сбора, передачи, хранения, обработки и анализа данных в рамках деятельности каждой из отраслей, включая государственный и частный сектор.

3.1.8

Цель №8: вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов

Достижение национальной цели №8: устойчивый долгосрочный рост, основанный на фундаментальных факторах: физический и человеческий капитал, высокая производительность и технологичность их использования.

Условия достижения национальной цели: структурные темпы экономического роста $>2.0\%$ ежегодно на протяжении не менее 2х лет (эквивалент темпам роста реального ВВП $>3.3\%$ при сохранении макроэкономической стабильности).

Национальная цель №8 является интегральной и отражает достижение нашей страной высокого уровня. Пятая экономика – это развитая и богатая Россия с высоким уровнем дохода и качества жизни граждан. Пятая экономика – это высоко диверсифицированная национальная экономика, позволяющая сохранять высокие темпы роста ВВП на душу населения, обеспечивающие сокращение численности населения с уровнем дохода ниже прожиточного минимума при увеличении доли богатых граждан в общей структуре населения России. Достижение национальной цели должно оцениваться не только с точки зрения позиции страны по совокупному объему ВВП. Вхождение российской экономики в пятерку крупнейших в мире и темпы экономического роста не являются самоцелью, важны качество и устойчивость роста, однако эти показатели служат легко измеримыми индикаторами, который будут свидетельствовать о ряде коренных изменений, происходящих в модели социально-экономического развития России.

3.1.9

Цель №9: Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами

Достижение национальной цели №9: достижение национальной цели подразумевает структурную трансформацию российской промышленности, за счет роста производительности и роста несырьевого выпуска товаров с высокой добавленной стоимостью, который будет конкурентоспособен на мировом рынке;

Условия достижения национальной цели: объем несырьевого неэнергетического экспорта товаров более 250 млрд долларов к 2024 году. Рост производительности труда свыше 103% в 2022 – 2024 гг.

3.2 Механизмы достижения национальных целей развития

Таблица 1 – Матрица влияния механизмов на национальные цели развития

	Национальная цель Механизм достижения Национальной цели	Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения РФ	Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет)	Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции	Снижение в два раза уровня бедности в РФ	Улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно	Ускорение технологического развития РФ, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа	Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере	Вхождение РФ в число 5 крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%	прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительных экспортно-ориентированных секторов, развивающихся на основе современных технологий и обеспеченных высококвалифицированными кадрами
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
1	Повышение рождаемости	+							+	
2	Снижение смертности	+							+	
3	Снижение ранней заболеваемости и смертности от неинфекционных заболеваний		+							
4	Обеспечение адресной социальной поддержки и рост качества социального обслуживания			+	+					
5	Стимулирование к ведению здорового образа жизни	+	+							
6	Улучшение экологической ситуации	+	+							
7	Повышение качества системы здравоохранения и подготовки медицинских кадров		+							
8	Повышение качества образования, создание возможностей для получения непрерывного образования в течение всей жизни				+				+	+
9	Повышение доступности жилья и его качества					+				
10	Существенное повышение инвестиций в основной капитал, развитие инфраструктуры								+	
11	Развитие предпринимательства			+			+			
12	Повышение производительности экономики			+					+	+
13	Создание высокопроизводительного сектора путем ослабления регулирования и структурной государственной поддержки									+
14	Структурные реформы, госуправление и снижение доли участия государства в экономике								+	
15	Вовлечение предпринимательского сектора в научные исследования и разработки						+		+	
16	Цифровая трансформация общественного сектора							+		
17	Цифровая трансформация частного сектора						+	+	+	+
18	Развитие цифровой инфраструктуры							+		
19	Сохранение стабильных макроэкономических условий								+	

Примечание

—

Источник:

составлено

авторами.

⊕ - механизм оказывает влияние на достижение соответствующей национальной цели

Далее представлено краткое описание для каждого механизма.

Таблица 2 – Описание механизмов достижения национальной цели №1

Механизм		Влияние на национальную цель
Повышение рождаемости		Для сокращения естественной убыли населения необходимо существенное сокращение числа умерших и благоприятный фон для удержания числа родившихся на уровне 2018 года. Это возможно при условии экономического роста, социальной стабильности, хорошего здоровья населения, соблюдения ЗОЖ и при доступности и качественной деятельности системы здравоохранения. Резервом сокращения смертности населения в России является трудоспособное и детское население. При этом в стране наблюдается старение населения, соответственно, здоровье населения старших возрастов - еще один приоритет. По нозологиям: смертность от болезней системы кровообращения, внешних причин смерти, ранней смертности от НИЗ, ВИЧ. В то же время, необходимо повышение контроля за статистикой смертности от других причин, не отмеченных в Указе и в качестве индикаторов.
Снижение смертности		Рост ОПЖ до 78 лет возможен при условии экономического роста, социальной стабильности, хорошего здоровья населения, соблюдения ЗОЖ и при доступности и качественной деятельности системы здравоохранения. Резервом сокращения смертности населения в России является трудоспособное и детское население. При этом в стране наблюдается старение населения, соответственно, здоровье населения старших возрастов - еще один приоритет. По нозологиям: смертность от болезней системы кровообращения, внешних причин смерти, ранней смертности от НИЗ, ВИЧ. В то же время, необходимо повышение контроля за статистикой смертности от других причин, не отмеченных в Указе и в качестве индикаторов.
Стимулирование к ведению здорового образа жизни		Одна из главных причин отставания России от развитых стран – высокая преждевременная смертность, связанная ранней смертностью от болезней системы кровообращения, внешних причин. К внешним причинам относятся: ПНН, самоубийства, ДТП, утопления, отравления и т.д., которые связаны, в том числе, и с самосохранительным поведением населения. Как отмечает ВОЗ смертность от НИЗ связана преимущественно четырьмя основными факторами риска: употребление табака, недостаточная физическая активность, вредное употребление алкоголя и нездоровое питание.
Улучшение экологической ситуации		Состояние окружающей среды является одним из факторов, определяющих продолжительность жизни человека. По данным ВОЗ, он вносит до 25% вклада в состояние здоровья населения. По мнению экспертов, состояние окружающей среды существенно влияет на показатели рождаемости, смертности, состояние здоровья представителей разных возрастных групп. Качество воздуха и воды имеют существенное значение при формировании и развитии заболеваний сердечно-сосудистой и дыхательной систем, занимающих первые строчки в структуре смертности и заболеваемости в РФ. Исследования показывают, что с ростом концентрации в воздухе вредных веществ растет смертность от респираторных и сердечно-сосудистых заболеваний. Загрязнение воды вносит существенный вклад в здоровье человека и остается проблемой для многих стран. Таким образом, состояние окружающей среды оказывает существенное влияние на здоровье населения и демографическую ситуацию в стране. Поэтому стратегические системные меры, направленные на снижение негативного воздействия на окружающую среду, устойчивое снижение объема загрязняющих веществ в атмосферном воздухе, воде, почве будут существенным образом влиять на достижение национальных целей по повышению средней продолжительности жизни и обеспечению естественного роста численности населения РФ.
Снижение ранней заболеваемости и смертности от неинфекционных		Одна из главных причин отставания России от развитых стран по уровню ОПЖ – высокая смертность в трудоспособном возрасте (особенно, мужская). Она связана в том числе и преждевременной смертностью и заболеваемостью от НИЗ.

Продолжение таблицы 2

заболеваний		
Повышение качества системы здравоохранения и подготовки медицинских кадров		Первичное звено здравоохранения является ключевым приоритетом для регионов России. Первичное звено здравоохранения является основой роста ОПЖ, сокращения смертности, заболеваемости населения. Основа своевременной диагностики и лечения - доступная и качественная медицинская помощь. Ранняя смертность населения от болезней системы кровообращения, новообразований, болезней органов дыхания, пищеварения демонстрирует наличие проблем в первичном звене здравоохранения. Между тем, доступная и качественная помощь в первичном звене - наиболее эффективный способ увеличения масштабов профилактики заболеваний, снижения потребности в вызовах скорой помощи и уменьшения уровня госпитализации. Данный механизм также зависит от территориальной доступности, материально-технической базы, особенно в сельских больницах, обеспечение их необходимой аппаратурой и решения проблем с нехваткой кадров.
Обеспечение адресной социальной поддержки и рост качества социального обслуживания		Повышение адресности социальных выплат, направленных на поддержку наиболее уязвимых слоев, будет способствовать повышению результативности системы социальной поддержки по снижению бедности
Развитие предпринимательства		Создание условий для появления новых фирм, повышения стартап активности, особенно в высокотехнологичном секторе, должно впоследствии способствовать увеличению доли несырьевой экономики
Повышение производительности экономики		При имеющихся ограничениях на труд и капитал в долгосрочной перспективе только повышение совокупной факторной производительности (СФП) может сдвигать вверх траекторию устойчивого роста за счет общего роста эффективности экономики: повышения качества человеческого капитала, технологического развития, оптимизации размещения ресурсов, снижения транзакционных издержек, и т.д.
Повышение качества образования, создание возможностей для получения непрерывного образования в течение всей жизни		Достижение национальных целей зависит от развития системы образования, как через непосредственную подготовку кадров в рамках профильных национальных проектов, так и через развитие инфраструктуры системы непрерывного профессионального образования на протяжении всего жизненного цикла работника.
Повышение доступности жилья и его качества		По результатам достижения национальной цели к концу 2024 года не менее 5 млн семей ежегодно должны иметь возможность улучшить свои жилищные условия. Это подразумевает не только переезд в новое, более комфортное, жилое помещение, но и повышение уровня комфорта и качества жилищных условий иными способами. В качестве основных каналов повышения доступности более комфортных и качественных жилищных условий можно выделить: – Улучшение жилищных условий за счет приобретения или строительства нового жилья (приобретение жилья на вторичном рынке, а также регистрация прав собственности на квартиры, приобретенные ранее на этапе строительства, в том числе с ипотекой; строительство индивидуальных жилых домов; – Улучшение жилищных условий за счет переезда в новое жилое помещение за счет (1) заключения договора социального найма; (2) заключения договора аренды квартир на срок не менее 1 года; (3) переселения из аварийного жилья. – Улучшение жилищных условий иными методами, в том числе за счет проведения капитального ремонта основных конструктивных элементов зданий, улучшения качества городской среды. Соответственно, основные механизмы, которые позволяют оказывать влияние на действие описанных каналов относятся: – Влияние на спрос и предложение на рынке недвижимости:

Продолжение таблицы 2

		1) Повышение доступности жилья - реальная % ставка по ипотеке (со стороны спроса), 2) Объемы ввода жилья (со стороны предложения), 3) Долгосрочная аренда жилья - соотношение ставки аренды и доходов населения, – (2) Поддержка - объем переселенных из ветхого и аварийного жилья, – (3) Улучшение городской среды и капитального ремонта зданий
Вовлечение предпринимательского сектора в научные исследования и разработки		Предпринимательский сектор должен играть ключевую роль в технологическом развитии страны в формате • генератора технологических решений для диверсификации отраслей промышленности • разработчика системы технологических стандартов и принципов технического регулирования бенефициара постановки прав на интеллектуальную собственность на баланс
Цифровая трансформация частного сектора		• Рост инвестиций в технологическое развитие • Увеличение интенсивности использования новых технологий для оптимизации процессов производства • Повышение совокупной факторной производительности и рост выпуска более технологичных компаний Рост конкуренции на рынках.
Цифровая трансформация общественного сектора		Цифровая трансформация общественного сектора приводит к сокращению затрат (финансовых и временных) на получение документов от бюджетных учреждений и органов государственной власти, росту выпуска в экономике (за счет увеличения количества фирм при сокращении административных издержек и роста выпуска существующих фирм), и, следовательно, к росту производительности, выпуска, объемов налоговых поступлений отраслей и росту инвестиций в технологическое развитие.
Развитие цифровой инфраструктуры		Развитие цифровой инфраструктуры приводит к увеличению количества домашних хозяйств и предприятий, имеющих доступ к цифровым технологиям, работа которых осуществляется с использованием сети "Интернет". Увеличение использования сети "Интернет" домашними хозяйствами и предприятиями приводит к сокращению транзакционных издержек взаимодействия экономических агентов (что влияет на совокупную факторную производительность и производительность труда), а следовательно приводит к росту выпуска и росту инвестиций в технологическое развитие.
Структурные реформы, госуправление и снижение доли участия государства в экономике		Меры по повышению эффективности работы отдельных сегментов экономики или даже крупных компаний. Устранение ограничений может изменить структуру экономики за счет увеличения доли высокопроизводительных конкурентоспособных участников рынка
Существенное повышение инвестиций в основной капитал, развитие инфраструктуры		Инвестиции в основной капитал и публичную инфраструктуру являются одним из ключевых факторов экономического роста. Основные каналы влияния: – Нарастивание основных фондов (при обеспечении их эффективной загрузки), – Инвестиции в публичную инфраструктуру (социальную, транспортную), – Прямые иностранные инвестиции (в том числе как канал трансфера технологий).
Сохранение стабильных макроэкономических условий		Сохранение стабильности ключевых макроэкономических показателей, предотвращение накопления макроэкономических дисбалансов, формирование ожиданий об устойчивом экономическом развитии и стабильной инфляции
Создание высокопроизводительного		Рост экономики за счет повышения производительности носит долгосрочный характер; на среднесрочной перспективе заметный эффект могут дать меры по стимулированию роста потенциальных отраслей-лидеров, которые, с одной

Продолжение таблицы 2

сектора путем ослабления регулируем и структурной государствен ной поддержки		стороны, обладают потенциалом роста в российских условиях (технологическая готовность, наличие квалифицированных кадров и соответствующих производственных мощностей и т.д.), с другой стороны, продукция которых будет пользоваться высоким спросом как внутри страны, так и за рубежом. Последнее возможно, во-первых, если продукция является конкурентоспособной, во-вторых, если она занимает начавшие формироваться новые ниши, отвечающие глобальным трендам развития (например, рост фармацевтической индустрии как следствие старения населения и повышения продолжительности жизни). Выявление таких отраслей-лидеров и выбор адекватных мер их поддержки может способствовать формированию новых экспортных направлений в российской экономике, помимо традиционных сырьевых.
--	--	--

Примечание – Источник: составлено авторами.

4. Разработка сбалансированной системы индикаторов для мониторинга достижения ключевых показателей национальных проектов

Необходимо отметить, что в предыдущих разделах настоящего исследования системы показателей для мониторинга достижения национальных целей развития и национальных проектов рассматривались отдельно и независимо друг от друга. При этом часть индикаторов, которые были предложены для мониторинга национальных целей, должны напрямую транслироваться в индикаторы национальных проектов для повышения связности национальных проектов с национальными целями развития.

При выборе таких показателей особое внимание важно обращать на национальные цели (и их целевые индикаторы), которые особенно близки по своему содержанию задачам и целевым показателям национальных проектов.

В таблице 3 представлено сопоставление индикаторов, предложенных для мониторинга национальных целей с национальными проектами, для которых они также могли бы использоваться в качестве целевых показателей.

Представленные показатели могут быть транслированы в соответствующие национальные проекты, что позволит объединить системы показателей для мониторинга достижения национальных целей развития и достижения КПЭ национальных проектов. Это позволит повысить взаимосвязь национальных проектов с национальными целями, а также может служить инструментом для идентификации мероприятий, которыми нужно дополнить национальные проекты, для того чтобы они в полной мере могли обеспечить достижение национальных целей развития.

Таблица 3 – Сопоставление индикаторов достижения национальных целей с национальными проектам

№ НЦ	Наименование индикатора достижения национальной цели	Описание индикатора	Наименование национального проекта, в который может быть транслирован соответствующих индикатор
---------	--	---------------------	---

Продолжение таблицы 3

№ ИЦ	Наименование индикатора достижения национальной цели	Описание индикатора	Наименование национального проекта, в который может быть транслирован соответствующих индикатор
1	Естественный прирост населения	Абсолютная величина разности между числами родившихся и умерших за определенный промежуток времени. Его величина может быть как положительной, так и отрицательной	Демография
1	Число родившихся	Числа родившихся (живыми) и в течение календарного года	Демография
1	Число умерших	Числа умерших в течение календарного года	Демография, Здравоохранение
2	Ожидаемая продолжительность жизни при рождении	Число лет, которое в среднем предстояло бы прожить человеку из поколения родившихся при условии, что на протяжении всей жизни этого поколения повозрастная смертность останется на уровне того года, для которого вычислен показатель	Здравоохранение
2	Коэффициент смертности населения в трудоспособном возрасте	Коэффициенты смертности населения в трудоспособном возрасте по причинам смерти вычисляются как частное от деления числа умерших в трудоспособном возрасте от указанных причин смерти на среднегодовую численность лиц того же возраста и пола.	Демография, Здравоохранение
2	Младенческая смертность	Исчисляется как сумма двух составляющих, первая из которых - отношение числа умерших в возрасте до одного года из родившихся в том году, для которого вычисляется коэффициент, к общему числу родившихся в том же году, а вторая - отношение числа умерших в возрасте до одного года из родившихся в предыдущем году к общему числу родившихся в предыдущем году. Исчисляется в промилле (на 1000 родившихся живыми).	Демография
2	Стандартизованный коэффициент смертности от болезней системы кровообращения	Показатели, стандартизованные по возрасту прямым способом, т.е. полученные для каждого класса причин смерти как средняя арифметическая из показателей для пятилетних возрастных групп, взвешенная по единой возрастной структуре. Для расчета принят мировой стандарт возрастной структуры	Демография, Здравоохранение
2	Стандартизованный коэффициент смертности от внешних причин	Показатели, стандартизованные по возрасту прямым способом, т.е. полученные для каждого класса причин смерти как средняя арифметическая из показателей для пятилетних возрастных групп, взвешенная по единой возрастной структуре. Для расчета принят мировой стандарт возрастной структуры	Демография, Здравоохранение
2	Стандартизованный коэффициент смертности от новообразований	Показатели, стандартизованные по возрасту прямым способом, т.е. полученные для каждого класса причин смерти как средняя арифметическая из показателей для пятилетних возрастных групп, взвешенная по единой возрастной структуре. Для расчета принят мировой стандарт возрастной структуры	Демография, Здравоохранение
3	Реальные располагаемые денежные доходы	Реальные располагаемые денежные доходы - доходы за вычетом обязательных платежей, скорректированные на индекс потребительских цен	-
3	Реальный размер назначенных пенсий	Средний размер назначенной пенсии - определяется делением общей суммы назначенных пенсий на численность пенсионеров, состоящих на учете в системе Пенсионного фонда РФ. Реальный размер назначенной пенсии рассчитывается на основе номинального размера с учетом индекса потребительских цен.	-

Продолжение таблицы 3

№ ИЦ	Наименование индикатора достижения национальной цели	Описание индикатора	Наименование национального проекта, в который может быть транслирован соответствующих индикатор
3	Производительность труда	Индекс производительности труда в экономике Российской Федерации (в % к предыдущему году)	Производительность труда и поддержка занятости
4	Доля населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже величины прожиточного минимума, %	Данный показатель характеризует абсолютную монетарную бедность.	-
4	Доля населения, оценивающего свое финансовое положение как «не хватает денег даже на еду» или «денег хватает на еду, но покупать одежду и оплачивать жилищно-коммунальные услуги затруднительно», %	Для определения значения показателя складывается доля населения, оценивающего свое финансовое положение как «не хватает денег даже на еду», и доля населения, оценивающего свое финансовое положение как «денег хватает на еду, но покупать одежду и оплачивать жилищно-коммунальные услуги затруднительно»	-
4	Доля населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже 1.5 величины прожиточного минимума, %	Для определения значения показателя складываются следующие показатели: доля населения, имеющего среднедушевые денежные доходы ниже 0.5 ПМ, доля населения, имеющего среднедушевые доходы от 0.5 до 1 ПМ, и доля населения, имеющего среднедушевые доходы от 1 до 1.5 ПМ.	-
5	Число семей, получивших жилые помещения и улучшивших жилищные условия	Данные о числе семей, получивших жилое помещение и улучшивших жилищные условия в отчетном году, как в домах-новостройках, так и за счет освободившейся за выездом площади. Основанием для заполнения данных являются решения органов местного самоуправления, договоры социального найма, договоры на приобретение жилых помещений, договоры найма специализированных жилых помещений при предоставлении жилых помещений детям-сиротам и детям, оставшимся без попечен.	Жилье и ГС
5	Количество семей, улучшивших жилищные условия	Показатель "Количество семей, улучшивших жилищные условия" рассчитывается Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации в целом по Российской Федерации, федеральным округам и субъектам Российской Федерации на основе методики, утвержденной постановлением Правительства РФ от 17 июля 2019 г. N 915	Жилье и ГС

Продолжение таблицы 3

№ НЦ	Наименование индикатора достижения национальной цели	Описание индикатора	Наименование национального проекта, в который может быть транслирован соответствующих индикатор
6	Удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций	Изменение данных за 2017 год по сравнению с ранее опубликованными данными связано с уточнением в Методике расчета критериев определения инновационной активности организации на основе новой редакции международного руководства по статистическому измерению инноваций, реализуемого ОЭСР совместно с Евростатом (четвертая редакция Руководства Осло), а также уточнением обследованной совокупности для расчета показателя в целях информационного обеспечения пункта 1 (е) Указа Президента Российской Федерации от 07.05. 2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»	-
6	Доля продукции высокотехнологичных и наукоемких отраслей в валовом внутреннем продукте (ОКВЭД 2)	Показатель рассчитывается как частное от деления суммы валовой добавленной стоимости высокотехнологичных, среднетехнологичных высокого уровня и наукоемких видов экономической деятельности в основных текущих ценах и совокупной валовой добавленной стоимости всех видов экономической деятельности в основных текущих ценах. Расчет показателя осуществлен по Методике, утвержденной Приказом Росстата № 832 от 15.12.2017г.	-
6	Доля инвестиций в основной капитал в ВВП	Доля инвестиций в основной капитал в ВВП рассчитывается как частное от деления валового накопления основного капитала (без учета ценностей) и валового внутреннего продукта, рассчитанного методом использования доходов (без учета статистического расхождения). Методика утверждена Приказом Росстата № 56 от 30.01.2014	-
6	Количество патентных заявок с использованием процедуры РСТ, поданных резидентами	Система РСТ – это международный Договор о патентной кооперации (Patent Cooperation Treaty), который подписали 152 Договаривающихся государства. В рамках действующих договорных соглашений процедура оформления патентов значительно упрощается, а заявитель может испрашивать охрану одновременно на территории большого числа стран.	Наука
6	Доля высокотехнологичных товаров в общем объеме экспорта промышленных товаров из России	Высокотехнологичный экспорт - это продукты с высокой интенсивностью НИОКР, такие как аэрокосмическая промышленность, компьютеры, фармацевтика, научные приборы и электрические машины. Метод определения экспорта высоких технологий был разработан ОЭСР в сотрудничестве с Евростатом. Он использует "продуктовый подход" (а не" секторальный подход"), основанный на интенсивности НИОКР (расходы делятся на общий объем продаж) для групп товаров.	Международная кооперация и экспорт

Продолжение таблицы 3

№ НЦ	Наименование индикатора достижения национальной цели	Описание индикатора	Наименование национального проекта, в который может быть транслирован соответствующих индикатор
7	Увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны) не менее чем в три раза по сравнению с 2017 годом	Индикатор рассчитывается как частное от деления текущего значения внутренних затрат на развитие цифровой экономики и значения данного показателя в 2017 году: $\Delta B3цэ,i = B3цэ,i / B3цэ,2017.$ Показатель внутренних затрат на развитие цифровой экономики рассчитывается на основе национальной статистики о внутренних затратах компаний и домашних хозяйств (по компонентам - затраты на цифровые товары, услуги, технологии) в денежном эквиваленте. Методика расчета данного показателя должна быть уточнена, так как в настоящее время точная идентификация затрат на развитие цифровой экономики по компонентам и источникам затрат затруднена.	Цифровая экономика Российской Федерации
7	Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в валовом внутреннем продукте страны)	Внутренние затраты на развитие цифровой экономики по доле в ВВП - частное от деления совокупных расходов организаций на выполнение собственными силами работ (услуг) по созданию, распространению и использованию цифровых технологий и связанных с ними продуктов и услуг, а также домашних хозяйств на использование цифровых технологий и связанных с ними продуктов и услуг и ВВП.	Цифровая экономика Российской Федерации
8	Структурная составляющая темпов роста ВВП	Структурная компонента темпов роста валового внутреннего продукта определяется динамикой фундаментальных факторов производства: труда, капитала, совокупной факторной производительности экономики.	-
8	Позиция по ВВП по ППС	Позиция России в рейтинге стран по показателю ВВП по ППС по расчетам Мирового банка (в постоянных международных долл. 2011 г.)	-
8	Темпы роста реального ВВП	Валовой внутренний продукт (в ценах 2016г., млрд. руб.)	-
8	Темп прироста дефлятора ВВП за исключением экспорта и госрасходов	Индикатор рассчитывается как темп прироста годового дефлятора ВВП за исключением экспорта и государственных расходов на конечное потребление товаров и услуг. ВВП за исключением экспорта и государственных расходов на конечное потребление товаров и услуг в постоянных ценах рассчитывается по формуле Ласпейреса на основе данных ВВП по использованию	-
8	Инфляция	Темп прироста индекса потребительских цен декабрь к декабрю предыдущего года, что характеризует изменение потребительских цен за год	-
9	Объем несырьевого неэнергетического экспорта товаров, млрд долларов	Объем несырьевого неэнергетического экспорта РФ по классификации ТН ВЭД Российского экспортного центра	Международная кооперация и экспорт

Продолжение таблицы 3

№ ИЦ	Наименование индикатора достижения национальной цели	Описание индикатора	Наименование национального проекта, в который может быть транслирован соответствующих индикатор
9	Объем несырьевого неэнергетического экспорта РФ на новых рынках (товарные позиции, среднегодовой экспорт по которым за последние 10 лет не превышал 100 млн долл.)	Объем сырьевого неэнергетического экспорта РФ по классификации ТН ВЭД Российского экспортного центра, объемы по товарным позициям которого не превышали 100 млн долл. за период с 2009 по 2018 гг.	Международная кооперация и экспорт
9	Производительность труда, %	Индекс производительности труда в экономике Российской Федерации (в % к предыдущему году)	Производительность труда и поддержка занятости

Примечание

—

Источник:

составлено

авторами

5. Разработка подхода к детализированной оценке влияния реализации мероприятий национальных проектов и других действующих стратегических и программных документов на достижение национальных целей

5.1 Описание используемых данных

Для сбалансированного мониторинга реализации национального проекта недостаточно только показателей эффективности, зафиксированных в паспорте соответствующего проекта. Для построения системы индикаторов мониторинга достижения показателей национального проекта необходимо на первом шаге выделить ключевые факторы, влияющие на динамику соответствующего показателя. На втором шаге необходимо провести оценку вклада мероприятий (результатов) национального проекта в каждый из выбранных факторов, что позволит

- оценить эффект реализации каждого конкретного мероприятия (результата);
- на основе оценки вклада мероприятий (результатов) в соответствующие факторы, влияющие на достижение КПЭ национального проекта, получить предварительную оценку движения по траектории достижения целевого значения.

Отдельно стоит отметить, что приемлемый уровень детализации рассмотрения мероприятий, влияющих на целевые показатели, достигается при анализе на уровне федеральных проектов.

Таким образом источником данных для проведения такого анализа служат паспорта федеральных проектов, число мероприятий (результатов) в рамках которых значительно превышает число мероприятий (результатов) национальных проектов. При этом все мероприятия (результаты) в процессе анализа необходимо распределить на следующие группы:

- мероприятия (результаты), имеющие прямой количественный вклад в целевой показатель;
- мероприятия (результаты), вклад которых в целевой показатель может быть рассчитан через влияния на соответствующий фактор (с помощью эластичности на основе оценок в международной или российской литературе) и последующую оценку влияния фактора на заданный целевой показатель;
- мероприятия (результаты), создающие нормативно-правовую основу для достижения соответствующего целевого показателя национального проекта, без реализации которых достижение целевого показателя будет серьезно затруднено;

Стоит отметить, что не для всех целевых показателей национальных проектов возможно построение таких «цепочек влияния» мероприятия (результатов) национальных проектов на целевые показатели.

На примере национального проекта «БКАД» и показателя «смертности в результате ДТП» в настоящем разделе кратко представлен процесс выделения соответствующих факторов, а также показателей, с помощью которых можно проводить их мониторинг для оценки влияния мероприятий (результатов) национального проекта.

По результатам проведенного анализа были выделены следующие ключевые факторы снижения смертности в ДТП в 2019 – 2024 гг.:

- доля автомобильных дорог общего пользования, соответствующих нормативным требованиям, в субъекте Российской Федерации;
- количество нарушений ПДД на дорожной сети общего пользования на территории субъекта Российской Федерации;
- доля водителей, управляющих транспортным средством в состоянии алкогольного опьянения;
- среднее время доезда скорой помощи до места ДТП;
- создание и развитие площадок отдыха и объектов дорожного сервиса.

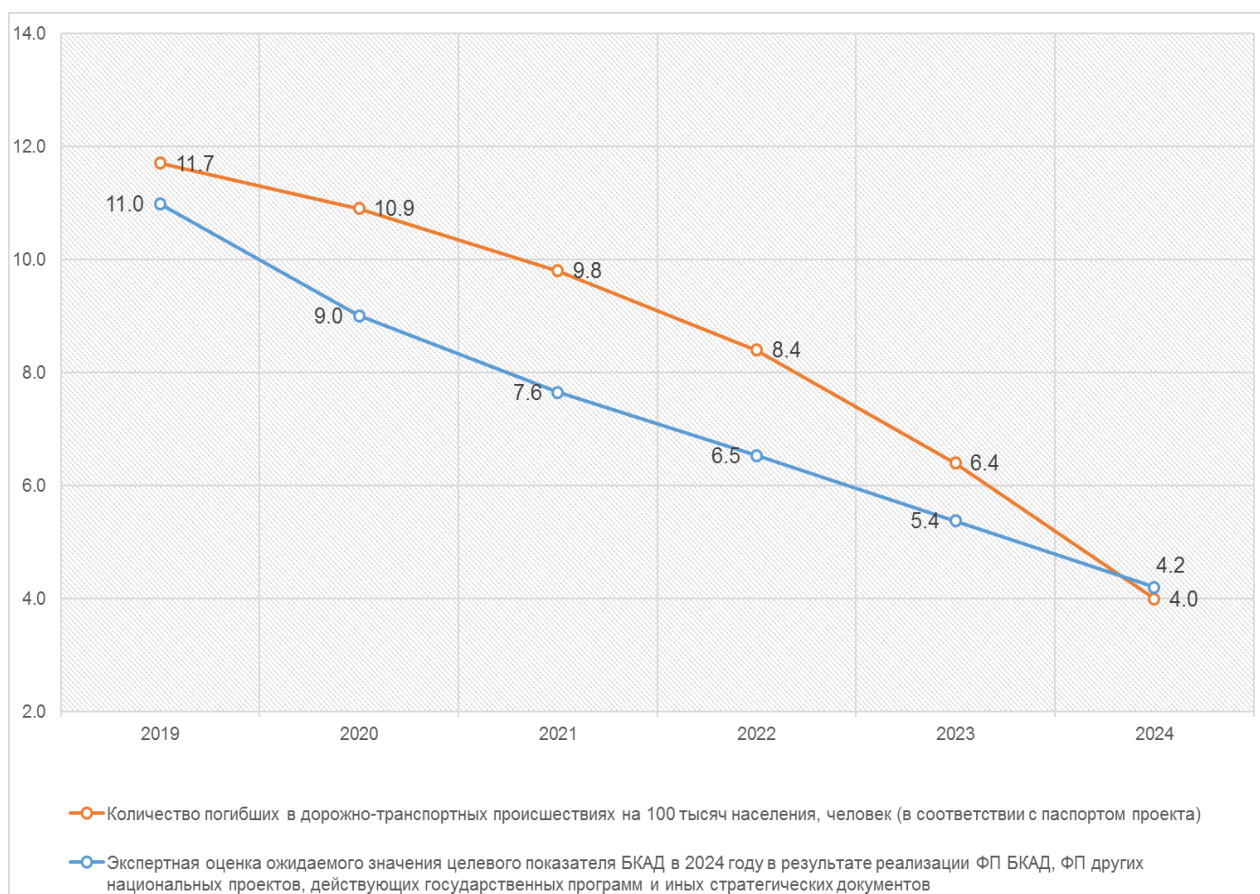
Результаты проведенного анализа вклада мероприятий (результатов) ФП в рамках НП «БКАД» в соответствующие факторы и оценки их влияния на рассмотренный целевой показатель можно увидеть на рисунке 10.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта национальных и федеральных проектов [25], расчеты авторов.

Рисунок 10 – Оценка степени достижимости целевого показателя НП БКАД по снижению количества погибших в ДТП на 100 тыс. населения

Из представленной на рисунке 10 динамики можно увидеть, что наибольший вклад в снижение смертности в результате ДТП вносит снижение числа нарушений ПДД на дорожной сети общего пользования. Результаты проведенной экспертной оценки степени достижимости целевого показателя по сокращению количества погибших в ДТП за период 2019 – 2024 представлены на рисунке 11.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта национальных и федеральных проектов [25], расчеты авторов.

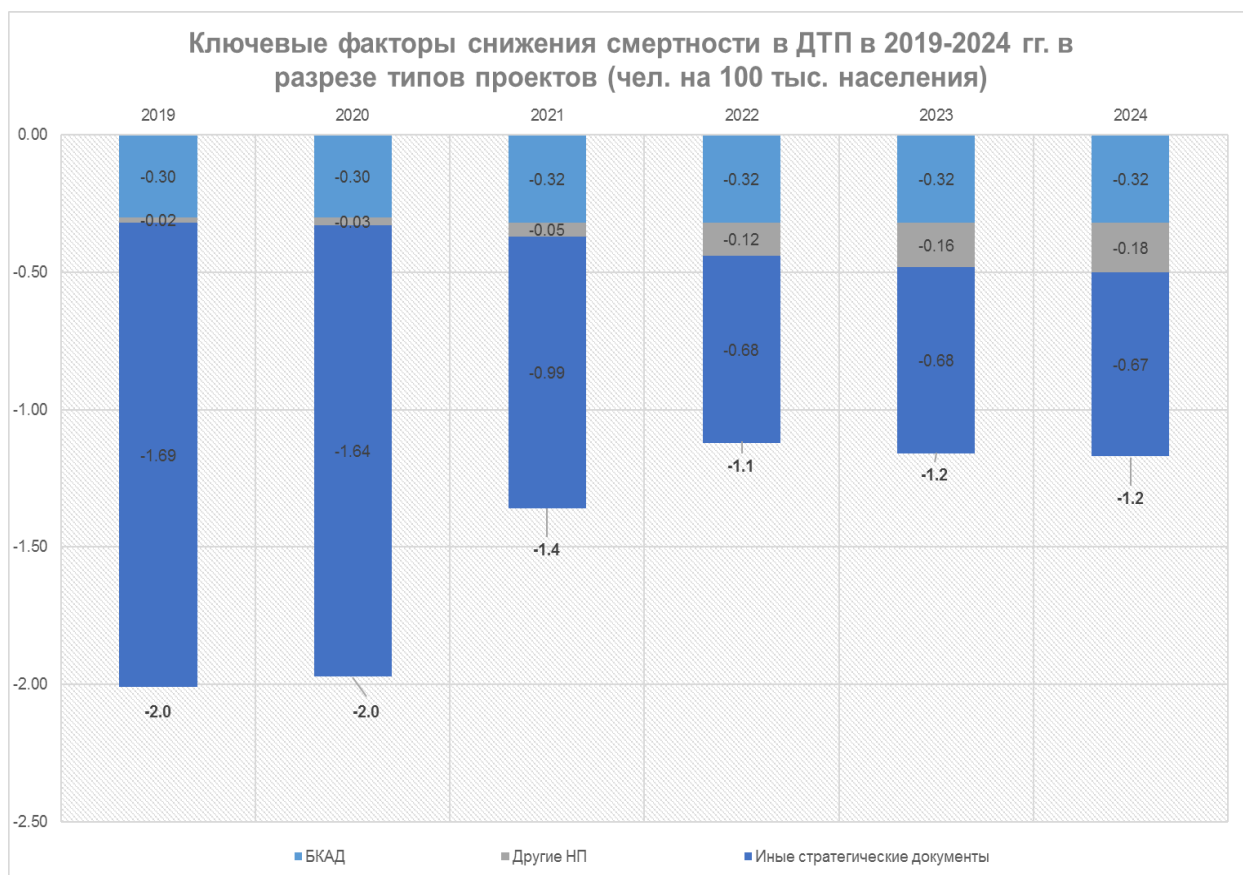
Рисунок 11 – Оценка степени достижимости целевого показателя НП БКАД по снижению количества погибших в ДТП на 100 тыс. населения

Значения целевого показателя по числу погибших в результате ДТП, зафиксированные в паспорте национального проекта «БКАД» по годам его реализации, предполагают значительное сокращение количества погибших в ДТП на стадии завершения реализации нацпроекта в 2024 году. На основании полученных результатов можно сделать вывод о том, что снижение рассматриваемого показателя будет

происходить опережающими темпами в период 2020 - 2023, однако темпы снижения не увеличатся должным образом к 2024, что в итоге окажет решающее влияние на недостижение целевого показателя по итогам всего рассматриваемого периода.

Таким образом необходимо проанализировать каждый целевой показатель национального проекта, что позволит сформировать сбалансированную систему показателей для мониторинга национальных проектов, построить траекторию достижения соответствующих КПЭ и провести оценку вклада мероприятий (результатов) федеральных проектов в целевые показатели национального проекта.

Отдельно необходимо упомянуть, что доля финансирования НП в общей сумме расходов федерального бюджета РФ занимает от 10% до 12% совокупных расходов. Поэтому при оценке степени достижимости целевого показателя важно также рассмотреть оценку влияния на него не только результатов НП и ФП в рамках Указа № 204, но и других стратегических документов, включая госпрограммы, которые прямо или косвенно направлены на снижение количества погибших в результате ДТП. Оценка вклада реализации мероприятий различных документов стратегического планирования представлены на рисунке 12.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта национальных и федеральных проектов [25], расчеты авторов.

Рисунок 12 – Ключевые факторы снижения количества погибших в ДТП в 2019-2024 гг. в разрезе типов стратегических документов (чел. на 100 тыс. населения)

Влияние мероприятий (результатов) различных стратегических документов на снижение количества погибших в ДТП с течением времени значительно изменяется. Из динамики, представленной на рисунке 12 можно увидеть, что вклад результатов ФП в рамках НП «БКАД» с течением времени увеличивается, более значительно растет влияния результатов других НП. При этом влияния мероприятий, реализуемых в рамках иных стратегических документов, с течением времени заметно снижается.

5.2 Анализ достижимости национальных целей развития

Используя описанный в предыдущем подразделе механизм детализированной оценки влияния реализации мероприятий стратегических и программных документов на достижение национальных целей можно сформировать аналогичный подход для проведения оценки достижимости для выбранной национальной цели развития.

Важным шагом в этом процессе, безусловно, является точная формулировка целевых показателей, с помощью которых проводится оценка степени достижимости цели, поскольку не для всех национальных целей такие показатели и их численные значения заданы напрямую, непосредственно в тексте Указа № 204. Для некоторых целей целесообразным может стать расширение числа статистических показателей для оценки ее достижимости, поскольку за краткой формулировкой, как правило, предполагаются значительные качественные изменения и трансформация жизни людей и бизнеса.

Одной из наиболее сложных задач при анализе достижимости национальной цели с помощью детализированной оценки вклада различных мероприятий (результатов) документов стратегического планирования является формирование общего пула таких документов, мероприятия (результаты) которых могут оказывать как прямое, так и косвенное влияние на достижение выбранного целевого показателя.

Попытка проведения такой систематизации была предложена в Едином плане достижения национальных целей, опубликованном 8 мая 2019 года [26]. Как отмечалось в пресс-релизе, «Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года представляет собой траектории выхода показателей, характеризующих данные цели, на целевые уровни, а также перечень инструментов и механизмов, направленных на их достижение вне зависимости от принадлежности к государственным программам и национальным проектам (программам).» Однако на практике документ стал скорее номинальным постулатом, а не конкретным инструментом для достижения национальных целей, что также негативно отразилось на результатах их достижения по итогам 2019 года.

Всеобъемлющий характер каждой национальной цели предполагает значительное количество национальных проектов, государственных программ, ведомственных целевых программ, федеральных адресных инвестиционных программ и других стратегических документов, направленных на ее достижение.

Кроме того, необходимо отметить значительную взаимосвязь и взаимозависимость национальных целей. Достижение одних целей находится в прямой зависимости от достижения других, что обуславливает необходимость учета еще большего числа мероприятий и результатов, влияющих не только напрямую на достижение национальной цели, но и оказывающих косвенное влияние.

Таким образом, можно отметить, что механизм детализированной оценки влияния реализации мероприятий стратегических и программных документов применим к оценке достижимости национальных целей развития, однако в силу межпрограммного характера самих национальных целей, применение такого подхода потребует проведения анализа значительного количества материалов, оценку влияния числа мероприятий (результатов) стратегических и программных документов, в десятки и сотни раз превышающих число мероприятий национальных и федеральных проектов и выходит за рамки настоящего исследования.

6. Мониторинг реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204

6.1 Анализ достижения результатов национальных проектов

Качественный анализ результатов национальных проектов в 2019 году показывает, что многие национальные проекты не воздействуют на первопричины, влияющие на поставленные ими целевые показатели, многие целевые показатели зависят от других факторов и причин, которые не находят отражения в национальном проекте. Не проведена оценка работоспособности механизма, по которому мероприятия национальных проектов должны влиять на результаты и цели.

Необходимо обеспечить актуализацию целей, целевых показателей и результатов национальных проектов с учетом оценки достигнутых показателей по итогам 2019 года, текущего и прогнозного достижения целей и целевых показателей в 2020 году и на период до 2024 года.

6.2 Кассовое исполнение федерального бюджета по национальным проектам

Пандемия коронавируса негативно сказалась на ходе реализации национальных проектов. С точки зрения финансирования за первые 9 месяцев 2020 г. национальные проекты были исполнены на 55,0% от годового плана (согласно данным Минфина России, см. таблицу 4). В общей сложности освоено 1,16 трлн руб. из предусмотренных 2.1 трлн руб., в то время как в 2019 году аналогичный показатель был более высоким и составлял 59.0%. Общий уровень кассового исполнения по национальным проектам по итогам 2019 года составил 91.6%, однако смещение существенной доли расходов на 3-4-ый кварталы привело к тому, что часть мероприятий были реализованы формально, а реальные результаты (включая ряд целевых показателей) достигнуты не были.

Таблица 4 – Кассовое исполнение федерального бюджета по национальным проектам за январь-сентябрь 2020 г.

	Исполнение бюджетных расходов, %			Плановый объем финансирования, млрд рублей	
	на 01.10.2019	на 01.01.2020	на 01.10.2020	на 2019 год	на 2020 год
НП (программа)					
МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	55,7	93,3	69,2	61	50
Здравоохранение	67,5	98,0	68,8	160	312
Жилье и ГС	56,3	93,8	63,5	105	106
Культура	64,7	99,0	61,4	14	17
Наука	66,2	99,1	57,9	38	47
Демография	65,0	95,6	55,4	518	725
Производительность труда и поддержка занятости	38,8	89,6	55,0	7	7
КПМИ	39,4	95,2	54,8	348	337
Образование	58,5	79,5	53,0	108	125
Международная кооперация и экспорт	41,8	88,8	49,6	78	75

БКАД	55,8	97,1	45,5	142	104
Экология	22,1	66,8	42,2	56	76
Цифровая экономика Российской Федерации	12,3	71,9	20,6	99	124
Среднее	59,0	91,6	55,0		

Примечание – Источник: Минфин России.

Для половины национальных проектов кассовое исполнение оказалось ниже среднего уровня, что лучше аналогичных результатов 2019 года. Для 6 национальных проектов кассовое исполнение оказалось выше 55%, однако можно отметить, что в отсутствии кризиса общий уровень кассового исполнения мог бы быть и выше. Среди лидеров можно отметить национальные проекты «МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и «Здравоохранение», кассовое исполнение по которым превысило 68%.

Весьма низкие объемы кассового исполнения второй год подряд наблюдаются по национальным проектам «Экология» и «Цифровая экономика Российской Федерации» – 42% и 21% за 9 месяце 2020 года соответственно. Эти же национальные проекты показывали самые слабые результаты по кассовому исполнению и в октябре 2019 года, а также остались в конце списка и по итогам всего 2019 года – 67% и 72% соответственно.

Приоритетом в дальнейшей работе Правительства должно стать повышение дисциплины кассового исполнения и планирования расходов по обновленным национальным проектам. Важно обеспечить своевременную реализацию запланированных мероприятий, исключить ситуации формального освоения средств по национальным проектам в конце года, что позволит достичь реальных результатов национальных проектов для людей.

Особое внимание необходимо обратить на реализацию национальной программы «Цифровая экономика», второй год подряд показывающей самые слабые результаты кассового исполнения. Именно она должна стать основой для достижения национальной цели по Цифровой трансформации.

6.3 Обновление национальных целей и национальных проектов

Последствия распространения коронавирусной инфекции в России привели к отклонению траектории движения к национальным целям развития, закрепленным Указом Президента № 204 от 7 мая 2018 г.

Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам (13 июля 2020 г.) [27] и подписанный 21 июля 2020 г. Указ Президента России «О национальных целях развития России до 2030 г.» № 474 [28] определили обновленную и

сфокусированную систему национальных целей на более отдаленный временной горизонт:

- 1) сохранение населения, здоровье и благополучие людей;
- 2) возможности для самореализации и развития талантов;
- 3) комфортная и безопасная среда для жизни;
- 4) достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство;
- 5) цифровая трансформация.

Новые национальные цели развития в определенной степени стали продолжением уже существовавших на период до 2024 года (определенных Указом Президента России от 07 мая 2018 г. № 204) – практически все из них были включены в прежнем или несколько уточненном виде, что позволило расставить важные акценты.

Так, например, первая обновленная национальная цель «Сохранение населения, здоровье и благополучие людей» помимо включения целевых показателей по повышению ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (согласно Указу № 204 ожидаемая продолжительность жизни должна была достигнуть 78 лет к 2024 году, а к 2030 году – 80 лет) и снижению уровня бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 года (в целом сохранена формулировка прежней национальной цели со сдвигом горизонта достижения на 2030 год) предполагает обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации, то есть в отличие от прежнего варианта (обеспечение устойчивого естественного роста численности населения), показатель будет рассматриваться с учетом миграционного прироста населения. Кроме того, дополнительно включен целевой показатель по увеличению доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом, до 70 процентов, который ранее фигурировал как целевой показатель национального проекта «Демография».

Целевые показатели, определяющие вторую национальную цель «Возможности для самореализации и развития талантов», в большей степени представляют собой систематизацию и приоритизацию показателей национальных проектов «Образование», «Наука» и «Культура».

Схожим образом сформированы целевые показатели, определяющие третью национальную цель «Комфортная и безопасная среда для жизни», которая, с одной стороны, закрепляет одну из прежних национальных целей («Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно») совместно с целевыми показателями национальных проектов «Жилье и ГС» («Увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 млн кв. метров в год» и «Улучшение качества городской среды в полтора раза») и «Экология» («Снижение выбросов опасных загрязняющих веществ,

оказывающих наибольшее негативное воздействие на окружающую среду и здоровье человека, в два раза» и «Ликвидация наиболее опасных объектов накопленного вреда окружающей среде и экологическое оздоровление водных объектов, включая реку Волгу, озера Байкал и Телецкое»), с другой стороны, ставит масштабные задачи по созданию устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей 100-процентную сортировку отходов и снижение их объема, направляемого на полигоны, вдвое.

Четвертая национальная цель «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», отражающая ориентиры развития экономической сферы, вобрала в себя наибольшее число изменений. Так, из новой конфигурации была исключена прежняя национальная цель по попаданию в пятерку крупнейших экономик мира, как и не ставятся цели по повышению производительности труда (ранее за счет национального проекта «Производительность» предполагалось достигнуть ее прироста не менее чем на 5% ежегодно к 2024 году). Вместе с тем в рамках данной национальной цели предполагается комбинация части показателей прежних национальных целей и новых индикаторов:

- обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности;
- обеспечение темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции;
- реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года;
- реальный рост экспорта несырьевых неэнергетических товаров не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года;
- увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей и самозанятых, до 25 млн. человек.

Существенно больше внимания уделено вопросам цифровизации экономики, что нашло отражение в рамках национальной цели «Цифровая трансформация», которая пришла на смену прежней цели по «Обеспечению ускоренного внедрения технологий». Так, зафиксирован набор конкретных целевых показателей, характеризующих необходимые структурные изменения:

- достижение «цифровой зрелости» ключевых отраслей экономики и социальной сферы, в том числе здравоохранения и образования, а также государственного управления;

- увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95%;
- рост доли домохозяйств, которым обеспечена возможность широкополосного доступа к информационно-телекоммуникационной сети "Интернет", до 97 процентов;
- увеличение вложений в отечественные решения в сфере информационных технологий в четыре раза по сравнению с показателем 2019 года.

Важно отметить, что научно-технологическое развитие сохраняется в качестве одного из стратегических приоритетов. Несмотря на то, что исключена прежняя стратегическая цель по ускорению технологического развития и увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50% от их общего числа, во-первых, в рамках второй обновленной национальной цели предполагается 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. Во-вторых, пятая обновленная национальная цель («Цифровая трансформация») предполагает ускоренное развитие цифровых технологий, что будет оказывать положительное влияние на увеличение производительности в экономике.

Для достижения обновленных национальных целей развития до 2030 года Указом Президента России № 474 от 21 июля 2020 года определена необходимость в трехмесячный срок скорректировать национальные проекты [28]. Особое внимание при этом будет уделено реализации ОЗР (общественно значимых результатов), конкретных, наиболее социально ориентированных результатов национальных проектов.

Для достижения национальных целей развития Правительство разрабатывает Единый план достижения национальных целей, в рамках которого предполагается выстроить непротиворечивую, ориентированную на национальные цели систему стратегического управления: целеполагание, реализация, контроль, корректировка, отчет перед гражданами и Президентом.

Достижение национальных целей развития требует изменения национальных проектов и документов стратегического планирования, при этом важно обеспечить преемственность целям и задачам, которые были поставлены в Указе № 204 от 7 мая 2018 года.

Составной частью действий в обновленной системе «стратегических координат» должен стать и «Общенациональный план», основанный на инициативах Правительства России, мероприятия которого поручено интегрировать в обновленные национальные проекты.

Эффективность действий по восстановлению экономики после кризиса, возвращения на устойчивую траекторию достижения обновленной системы национальных целей будет зависеть от ряда факторов.

Важную роль будут играть актуализация, дополнение и «перенастройка» национальных проектов, причем не только в рамках приведения в соответствие произошедшим в экономике переменам, но и с точки зрения содержательных изменений и действий, которые должны совместно с мероприятиями, реализуемыми в рамках других стратегических документов («Общенациональный план», государственные программы и другие инициативы Правительства России), закрыть недостаточность мероприятий в прежней конфигурации системы стратегических документов для достижения национальных целей.

Отдельную роль также будет играть масштабность секвестра финансирования национальных проектов. Необходимо отметить возможную неравномерность сокращения финансирования, что связано с приоритетом социальных расходов, особенно в период восстановления экономики страны после кризиса.

Критическую роль будет играть успешность выстраивания обновленной модели управления достижения национальных целей, базирующейся на гибкой проектной логике и принятии решений на основе данных (доказательная политика).

Эти элементы уже нашли отражение в приоритетах работы Правительства России. Как отметил премьер-министр М.В. Мишустин 22 июля 2020 года в рамках ежегодного отчета Правительства в Государственной думе², главная цель Правительства – это повышение качества жизни каждого человека в стране за счет роста экономики и развития социальной сферы, а значит – достижения национальных целей, которые поставил Президент.

Работа Правительства основывается на пяти базовых ценностях: сервисность (все сервисы государства должны быть выстроены вокруг потребностей людей), открытость, этичность, совмещение усилий и снятие межведомственных границ, нацеленность на результат.

Это будет способствовать достижению национальных целей развития страны с учетом их новой постановки и горизонта. В данной системе «Общенациональный план» должен стать инструментом, направленным на переход от антикризисных мер к

² URL: <http://government.ru/news/40074/>

восстановлению экономики и выходу на траекторию устойчивого долгосрочного социально-экономического роста.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее исследование посвящено проблеме выстраивания системы стратегического планирования с точки зрения достижения долгосрочных целей социально – экономического развития, а также проблемам мониторинга реализации соответствующих государственных программ. Для достижения вышеуказанной цели в ходе выполнения научно-исследовательской работы были решены следующие задачи:

- проведен анализ и систематизация международного опыта формирования системы ключевых показателей (на основе ЦУР, WDI и т.д.) для каждой национальной цели развития, зафиксированной в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204;
- разработана сбалансированная система индикаторов для мониторинга достижения национальных целей развития, зафиксированных в Указе №204;
- разработана сбалансированная система индикаторов для мониторинга достижения ключевых показателей национальных проектов, зафиксированных в Указе №204;
- разработан подхода к детализированной оценке влияния реализации мероприятий национальных проектов и других действующих стратегических и программных документов на достижение национальных целей развития;
- проведен мониторинг исполнения Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204;
- подготовлен итоговый отчет.

В первом разделе на основе обзора литературы, выделены основные этапы выстраивания системы мониторинга реализации социально-экономических программ, а также основные проблемы, возникающие в рамках мониторинга. Представлен анализ примеров стратегического планирования и мониторинга достижения целевых показателей на основе мирового опыта, в частности, рассматривается ряд примеры: мониторинг достижения Целей устойчивого развития (ЦУР) ООН, программа CWIQ для развивающихся стран, программа Европа 2020.

Во втором разделе рассматривается система стратегического планирования и мониторинга реализации государственных программ в России, структурные элементы Указан № 204 Президента России от 7 мая 2018 года: национальные проекты и достижение национальных целей развития. По итогам проведенного анализа предложены рекомендации по повышению эффективности стратегического планирования и мониторинга, в том числе за счет следующих мер:

- выделение наиболее приоритетных целевых показателей для мониторинга. При этом приоритетные показатели могут выделяться как на основе международного опыта (например, ЦУР), так и с исключением показателей второстепенного значения, а также тех, которые относительно мало зависят от государственной политики, определяются, в первую очередь, рыночным равновесием;
- смещение в сторону более краткосрочного планирования в ситуации высокой неопределенности с учетом быстрой динамики внешней конъюнктуры и пандемии COVID -19;
- выделение в планировании, мониторинге и финансировании проектов и мероприятий, которые характеризуются наибольшими прямыми положительными социально-экономическими эффектами для соответствующих групп бенефициаров, в частности, за счет увеличения финансирования мер социальной поддержки и инвестиций в человеческий капитал и др.;
- развитие проработки мероприятий национальных проектов на муниципальном уровне при большем вовлечении в обсуждение соответствующих групп бенефициаров, местных жителей.

Важнейшим вызовом с точки зрения выстраивания системы стратегического планирования и мониторинга является определение статистических показателей (в том числе и при использовании международной статистики), которые далее будут использоваться в рамках оценки социально-экономического развития, достижения национальных целей развития и целевых показателей национальных проектов. В рамках одной и той же фундаментальной цели могут быть выбраны совершенно различные показатели, и от такого выбора зависят и результаты мониторинга. В разделе 2 было рассмотрено пять примеров мониторинга в различных сферах, проанализирована проблема выбора целевых статистических показателей для данных сфер.

Мониторинг эффективности государственного управления. Дополнительным вызовом становится вопрос мониторинга и оценки эффективности системы государственного управления. На данном этапе было рассмотрено два примера возможностей использования международной статистики: рейтинг ведения бизнеса в стране (Doing Business), а также Индекс открытости бюджета (Open Budget Index). Россия осуществила значительный переход с точки зрения рейтинга ведения бизнеса – со 120 места в 2012 до 28 места в 2019 году. В то же время следует учитывать и недостатки данного индекса (учитывается только опыт Москвы и Санкт – Петербурга; не всегда легкость ведения бизнеса автоматически означает увеличение общественного

благополучия, это касается и необходимости соблюдения санитарных норм, иных обоснованных правил, и необходимости учета прав граждан и общественного запроса, например, это касается регулирования строительства). Что касается индекса открытости бюджета, то Россия традиционно занимает высокое место в данном индексе (от 21 до 10 из 115 стран), вместе с тем наблюдаются сложности с точки зрения обеспечения участия граждан в бюджетном процессе (13 баллов из 100 в 2017 году). Таким образом, существуют значительные возможности по повышению эффективности реализации, в том числе и национальных проектов за счет интенсификации общественного обсуждения и контроля.

В третьем разделе представлена сбалансированная система индикаторов для мониторинга достижения национальных целей развития, зафиксированных в Указе №204. Для ее разработки было сформулировано единое понимание (определение) национальной цели, подходов к ее достижению и соответствующих механизмов, на основе которого были определены количественные индикаторы для оценки степени достижения каждой национальной цели.

Сформулировано 19 механизмов достижения национальных целей и представлено соответствующее распределение с учетом того, что достижение заданной национальной цели может осуществляться посредством нескольких механизмов одновременно. Для представленных механизмов социально-экономического развития также были определены количественные показатели для оценки их работы. Проведена детальная проработка механизмов социально-экономического развития, проработка набора укрупненных мероприятий в рамках каждого из рассматриваемых механизмов.

В четвертом разделе предложено расширение сбалансированной системы индикаторов для мониторинга достижения национальных целей на национальные проекты, поскольку большая часть показателей, выбранных для национальных целей, может и должны напрямую транслироваться в индикаторы национальных проектов для повышения связности национальных проектов с национальными целями развития. При выборе таких показателей особое внимание уделено национальным целям (и их целевым индикаторам), которые особенно близки по своему содержанию задачам и целевым показателям национальных проектов.

В пятом разделе подробно описан механизм проведения анализа достижимости национальных целей в рамках проработанных механизмов и блоков мероприятий на основе детализированного анализа влияния отдельных результатов (мероприятий) документов стратегического планирования. В рамках раздела представлен пример анализа достижимости показателя «Смертность в ДТП» национального проекта «БКАД». Для

этого показателя были выделены ключевые факторы, влияющие на динамику соответствующего показателя и проведена оценка вклада мероприятий (результатов) национального проекта в каждый из выбранных факторов с учетом возможной степени влияния. На основе оценки вклада мероприятий (результатов) в соответствующие факторы, влияющие на достижение КПЭ национального проекта, получена предварительная оценка движения по траектории достижения целевого значения.

В шестом разделе представлены результаты мониторинга реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 в 2019 и в 2020 году. Качественный анализ результатов национальных проектов в 2019 году показывает, что многие национальные проекты не воздействуют на первопричины, влияющие на соответствующие целевые показатели, ряд целевых показателей зависит от факторов и причин, которые лежат за пределами национального проекта, что затрудняет их достижение. Можно отметить необходимость проведения оценки работоспособности механизма, по которому мероприятия национальных проектов должны влиять на результаты и цели.

Пандемия новой коронавирусной инфекции внесла серьезную корректировку в реализацию национальных проектов и привела к отклонению траекторий достижения национальных целей от намеченного плана. Наряду со слабыми результатами реализации национальных проектов в 2019 и 2020 годах, а также низкому уровню кассового исполнения это привело к необходимости обновления как национальных целей, которые были сформулированы в Указе Президента России № 474 от 21 июля 2020 года, так и к значительному обновлению национальных проектов, которое продолжается в настоящий момент. В разделе кратко рассмотрены изменения, которые коснулись национальных целей и представлено их примерное соответствие действующим национальным проектам. Важным связующим звеном между национальными проектами и достижением национальных целей, сформулированных в Указе № 474 должен стать Единый план достижения национальных целей. Он должен обеспечить актуализацию комплексов мероприятий, направленных на достижение соответствующих целей, включая как мероприятия национальных проектов, так и мероприятия, запланированные в рамках других документов стратегического планирования.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Görgens M., Kusek J.Z. Making Monitoring and Evaluation Systems Work A Capacity Development Toolkit // Всемирный банк. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2702#:~:text=A%20results%2Dbased%20monitoring%20and,for%20governance%20and%20decision%20making>.
2. Lopez-Acevedo G., Krause P., Mackay K., "Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems," The World Bank, 2012.
3. Hatry H. Key Steps in Designing and Implementing a Monitoring and Evaluation Process : For Individual Country Service Agencies // Всемирный банк. 2010. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11073>
4. Kusek J.Z., Rist R.C. Ten Steps to a Results-based M&E System // OECD. 2004. URL: https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/World%20bank%202004%2010_Steps_to_a_Results_Based_ME_System.pdf
5. Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Рычкова Н.А., and Сластихина И.Ю. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования. Препринт WP8/2016/04. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики., 2016.
6. Barber M., Kihn P., Moffit A. Deliverology: From Idea to Implementation // McKinsey & Company. 2011. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/deliverology-from-idea-to-implementation>
7. Cashin C. Comparison of the Monitoring and Evaluation Systems of the World Bank and the Global Fund // Всемирный банк. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26678>
8. Edmunds R and Marchant T, "Official Statistics and Monitoring and Evaluation Systems in Developing Countries: Friends or Foes? The Partnership in Statistics for Development in the 21st Century," OECD, Paris 21, 2008.
9. Реализация нацпроектов: первые результаты // Счетная палата. URL: <http://audit.gov.ru/audit-national/9508>
10. Идрисов Г.И., Плескачев Ю.А., "Бюджетирование национальных проектов в условиях низкого кассового исполнения," *Экономическое развитие России*, No. 11, 2019.
11. Костарева Л.В., "Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы," *Общество, экономика, управление*, No.

1, 2018.

12. Бухвальд Е.С., "Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации," *Теория и практика общественного развития*, No. 2(132), 2019.

13. Изгияева М.Д., "Государственное управление приоритетными национальными проектами," *Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова*, No. 1 (17), 2017. pp. 23-30.

14. Одяков С.В., Наумова Н.Л., and Лукин А.А., "Реализация приоритетных национальных проектов в зеркале общественного мнения населения Уральского федерального округа," *Вестн. Юж.-Урал. гос. ун-та. Сер. : Социал.-гуманит. науки.*, No. 1, 2017. pp. 68-73.

15. Авдоница А.М., "Национальный проект «Экология»: робкие шаги к реализации," *Экономическое развитие России*, No. 5, 2019.

16. Федотов А.В., Лебедев К.В., Коваленко А.А., and Полушкина А.О., "Национальные проекты и совершенствование мониторинга их реализации в сфере непрерывного профессионального образования," *Университетское управление: практика и анализ*, No. 1, 2020.

17. // Цели устойчивого развития ООН: [сайт]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 17.02.2019).

18. Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты // Правительство РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>

19. Экономисты заявили об «избыточном оптимизме» бюджета России // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/10/2019/5db193159a794739e68015c6>

20. Цена нефти Brent // РБК. URL: <https://quote.rbc.ru/ticker/181206>

21. Пошли на поправку // Лента. URL: <https://lenta.ru/articles/2019/04/24/independence/>
#:~:text=Все%20по%20правилам,и%20почти%2060%20процентов%20экспорта.

22. Аганбегян А.Г., "Человеческий капитал и его главная составляющая - сфера "экономики знаний" как основной источник социально-экономического роста," *Экономические стратегии*, Vol. 19, No. 3(145), 2017. pp. 66-79.

23. Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л.И., and Яковлев А.А., "Состоится ли

новая модель экономического роста в России?," *Вопросы экономики*, No. 5, 2013. pp. 4-39.

24. Счетная палата: расходы на здравоохранение в России значительно ниже, чем в странах G7 // Медвестник. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Schetnaya-palata-rashody-na-zdravooohranenie-v-Rossii-znachitelno-nije-chem-v-stranah-G7.html>

25. // Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам: [сайт]. [2018]. URL: <http://government.ru/department/410/projects/> (дата обращения: 10.10.2019).

26. Правительство России. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года // Правительство России. 2019. URL: <http://government.ru/news/36606/> (дата обращения: 09.09.2020).

27. // Заседание Совета по стратегическому развитию и национальным проектам: [сайт]. [2020]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63635> (дата обращения: 09.09.2020).

28. // Указ Президента России «О национальных целях развития России до 2030 г.» № 474: [сайт]. [2020]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 08.08.2020).