

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

УДК 32.019.51(045)
© Воскобойникова А. В., 2022

Анализ актуальных проблем реализации приоритетных национальных проектов



Анастасия Валерьевна Воскобойникова, студентка факультета информационных технологий и анализа больших данных, Финансовый университет, Москва, Россия

Anastasiya V. Voskoboinikova, student, Faculty of Information Technology and Big Data Analysis, Financial University, Moscow, Russia
voskav@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье проведен анализ нынешнего состояния национальных проектов России, определено их место в системе действующего нормативного регулирования. В ходе анализа были систематизированы преграды относительно их влияния на функционирование национальных проектов, а также проведена оценка возможной вероятности их устранения путем построения матрицы барьеров и рисков. Оценен эффект относительно формулировки и действительного выполнения в национальных проектах задач, а также их согласование с региональными документами стратегического планирования. Сквозь призму определения перспектив развития национальных проектов были сформулированы наиболее приоритетные векторы их развития. При рассмотрении юридических особенностей национальных проектов выделена противоречивая специфика черт регулятивно-практического значения, которая не позволяет стране производить эволюционное, сбалансированное движение в рамках экономического развития.

Ключевые слова: национальные проекты; федеральный бюджет; барьеры при реализации национальных проектов; стратегическое развитие; экономический рост

Для цитирования: Воскобойникова А. В. Анализ актуальных проблем реализации приоритетных национальных проектов. *Научные записки молодых исследователей*. 2022;10(4):18–24.

ORIGINAL PAPER

Analysis of Current Problems in the Implementation of Priority National Projects

ABSTRACT

The paper analyzes the current state of national projects in Russia, determines their place in the system of current regulatory regulation. In the analysis's course, the author systematized barriers regarding their impact on the functioning of national projects, and made an assessment of the probability of their elimination by building a matrix of barriers and risks. Also, the study assessed the effect on the formulation and actual implementation of tasks in national projects, as well as their coordination with regional strategic planning documents. The author formulated the most priority vectors of national projects development

through the prism of determining the prospects for the development. When considering the legal features of national projects, there has been highlighted a contradictory specificity of features of regulatory and practical significance, which does not allow the country to produce an evolutionary, balanced movement within the framework of economic development.

Keywords: national projects; federal budget; barriers to the implementation of national projects; strategic development; economic growth

For citation: Voskoboinikova A. V. Analysis of current problems in the implementation of priority national projects. *Nauchnye zapiski molodykh issledovatelei = Scientific notes of young researchers*. 2022;10(4):18–24.

Введение

В достаточно большом потоке новых документов особое место занимают национальные проекты. Данная разновидность подзаконного акта, который принимается высшими органами государственного управления, открывает собой вхождение в новую эпоху проектного управления при правом регулировании главами государства.

Объектом исследования являются национальные проекты как комплекс элементов структур и институтов публично-правовой организации общества. Предмет исследования — анализ взаимоотношений компонентов системы регулирования национальных проектов с учетом их постоянного развития.

При проведении исследования теоретико-методологической основой являются институциональный, диалектический и другие общенаучные и частные методы, принцип синергии, системности, компаративный анализ, табличные, матричные и графические способы визуализации статичных и расчетных сведений. Методология исследования основана на теоретических положениях, которые представлены отечественными и зарубежными учеными в сфере анализа и управления системами по взаимодействию с национальными проектами.

Национальные проекты, являясь составной частью общих государственных программ, позволяют возложить задачи по обеспечению качественного роста российской экономики и, как следствие, прорыва и повышения конкурентоспособности на международном уровне. Таким образом, определяя свою приоритетность, национальные проекты характеризуются особенной системой управления и контроля, а именно — с участием Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. Эффективность национальных проектов, как ни странно, зависит в основном от реализации менее масштабных

ведомственных проектов, которые являются важной частью выполнения ключевых показателей, нежели приоритетных государственных программ и крупных федеральных проектов.

Финансирование национальных проектов

В настоящий момент задачу всей совокупности национальных проектов можно сформулировать как «сохранение и приумножение человеческого капитала с помощью мер социальной политики, базисом которой будет являться инфраструктурная и экономическая подоплека», целью выступает увеличение численности населения, повышение уровня жизни, создание оптимальных условий для проживания граждан и возможностей для самореализации и раскрытия талантов каждого человека.

Расходы на человеческий капитал и инфраструктуру в любом случае оптимизируют процесс развития экономики и ускоряют ее рост, однако количество финансовых вложений в данные сегменты в России, например на образование 5% от ВВП, на здравоохранение 5,2% ВВП, критически мало в сравнении с Западом. Например, США на образование используют 5,7% ВВП страны и 16,4% на здравоохранение. Во внимание нужно принимать также и то, что пропорция подсчета процентов отличается, исходя из доли ВВП стран (1,425 трлн долл. — Россия, против 20 807,27 трлн долл. — США).

Обратимся к национальным проектам. Совокупный объем финансов на национальные проекты образует 22 725,20 млрд руб., из которых 51% принадлежит Федеральному бюджету РФ (рис. 1).

Риски при реализации национальных проектов

При этом специалисты отмечают, что даже при сложившейся ситуации наблюдается недостаточное финансирование национальных проектов



Рис. 1. Структура финансирования национальных проектов по источникам

Источник: Финансирование национальных проектов. URL: <https://icss.ru/ekonomicheskaya-politika/strategicheskoe-planirovanie/kopiya-vneshnyaya-torgovlya-v-2018-godu-i-natsionalnye-proekty>.

с учетом их масштабности и поставленных задач. Таким образом, необходимо существенное увеличение количество инвестиций. Тут же образуются новые барьеры, связанные с недостаточным доверием со стороны инвесторов, которое деактивирует их интересы. В данном контексте проблема доверия является одной из наиболее серьезных институциональных проблем в стране [1]. Проблема доверия определяет в многом и последующие барьеры, это: низкая инвестиционная активность, переход на держание иностранной валюты. Решение сложившейся ситуации представляет сложную и системную проработку путей со стороны власти к более открытой и прозрачной политике, которым могут способствовать реальные демократические процедуры.

Сотрудники Счетной палаты Российской Федерации в числе барьеров и рисков, с которыми можно столкнуться при реализации национальных проектов, сформулировали то, что «основные показатели национальных проектов устанавливаются без учета реальных возможностей субъектов, при отсутствии прозрачной и приемлемой методики детализации значений целевых показателей для регионов. Это может привести либо к неисполнению показателей, либо к их искажению» [2]. Таким образом, можно предположить, что внесение корректировок в документы стратегического планирования в рамках субъектов Российской Федерации позволит осуществить интеграцию

с национальными, федеральными и региональными проектами, так как в настоящее время федеральное законодательство не имеет отсылок на национальные проекты как на документы стратегического планирования. Все употребленные преграды систематизированы относительно их влияния на функционирование национальных проектов и возможной вероятности их устранения в матрице барьеров и рисков (рис. 2).

Общенациональная стратегия России

С 2018 г. и до сегодняшнего дня в России идет процесс осуществления мероприятий, направленных на достижение целей, которые были определены президентом РФ. Стратегические инициативы в таких отраслях социально-экономического развития, как здравоохранение и демографическое развитие, стали причиной первичного определения согласования между национальными проектами и региональной социальной и экономической политики.

Рассматривая нынешнюю общестратегическую цель страны, которую сформулировал президент как: «Ускорение экономического развития для попадания в топ-5 экономических лидеров мира, для обеспечения роста уровня и качества жизни россиян», можно прийти к выводу, что только вследствие перманентного и стабильно-высокого развития новых технологий и индустрии можно добиться ранее намеченного ускоренного экономического

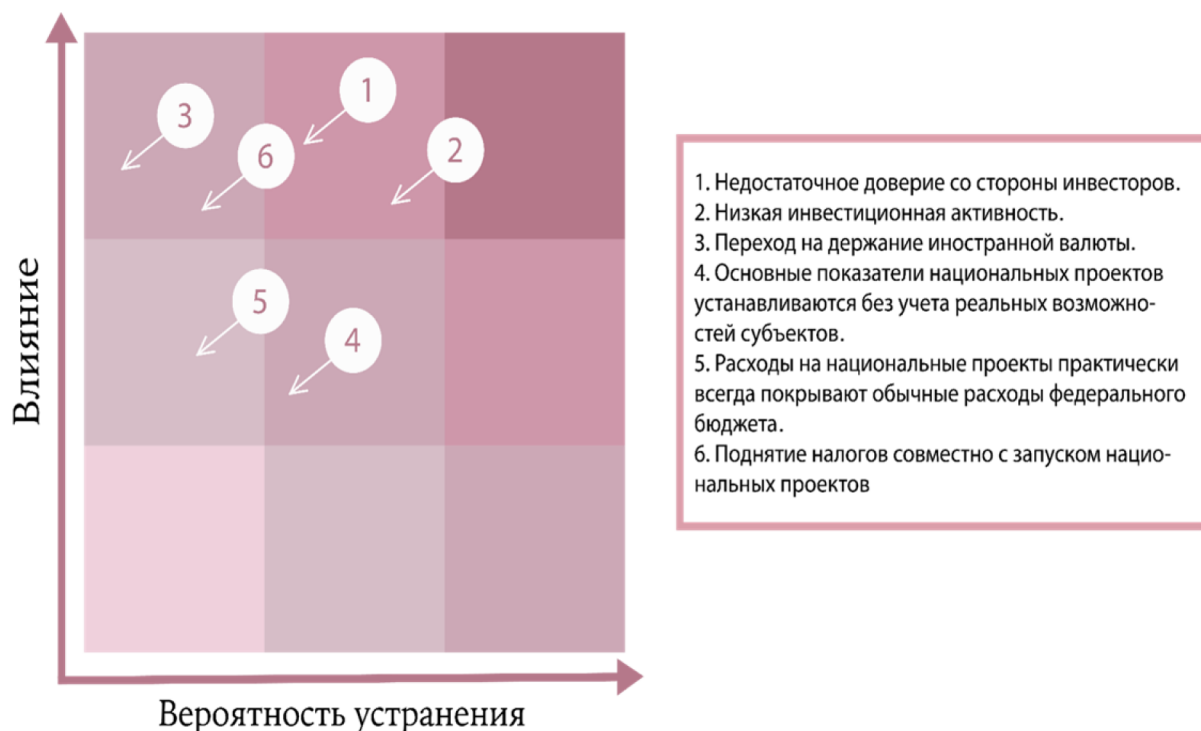


Рис. 2. Матрица барьеров и рисков относительно реализации национальных проектов

Источник: составлено автором на основе источников: Быстрянец П.С. Методология исследования и оценки институционального доверия в социальных институтах и управлении. *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*. 2018;2(110):119–122; Изотова Г. Большинство проблем национальных проектов пока не решены. Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/news/galina-izotova-bolshinstvo-problem-natsionalnykh-proektov-poka-ne-resheny>.

роста, а определенные широкие и амбициозные цели в сфере социально-экономического роста страны в пределах национальных проектов требуют активного и деятельного участия регионов, как со стороны организационного оформления, так и со стороны координации с настоящими стратегиями социально-экономического развития регионов [3].

Жизнеспособное развитие центра и регионов может основываться только на согласовании стратегических целей, но методы преодоления барьеров во многом зависят от политико-административного устройства государства. Если взять в пример зарубежный опыт и рассмотреть, например ФРГ через призму указанной проблематики, то можно определить, что регулирование целей и принципов как на федеральном, так и на региональном уровне происходит в ходе довольно кропотливых обоюдных консультаций, нисходящих и восходящих процедур, носящих название «принцип противотока» [4]. Конечно, имеет место быть и традиционный подход «снизу вверх», на основе которого политика регионов сосредотачивается на росте, происходящем при оптимизации внутренних ресурсов региона, создающего свою стратегию

при протекции центра, а в свою очередь центр при формировании стратегии основывается на базе региональных стратегий [5]. Некоторые ученые на примере Турции исследуют взаимосвязь между национальным и региональным стратегическим планированием, которое является достаточно похожим на российское, в области неравномерного развития регионов, на которую пытаются влиять в рамках стабилизации ситуации мерами, принимаемыми центральным правительством [6].

Проблемы нормативного регулирования национальных проектов

Рассматривая проблему нормативного регулирования, можно определить, что национальные проекты имеют перспективы развития в некоторых рамках. Первое — это закрепление национальных проектов как альтернативы всем другим нынешним документам стратегического планирования, как на федеральном, так и на региональном уровне, при котором нацпроекты будут всеобъемлющими и первостепенными регуляторами. Второе — это определение национальных проек-

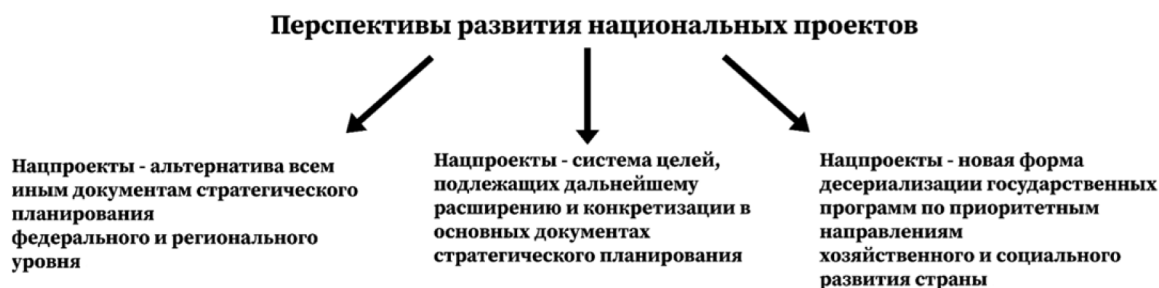


Рис. 3. Перспективы развития национальных проектов

Источник: составлено автором на основе источника: Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальный проект по производительности труда: ключ «экономического рывка» для России. ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019;(1):37–53.

тов как системы целей, которая будет подлежать дальнейшему расширению и детальному рассмотрению в основных документах стратегического планирования, в данном случае нацпроекты будут определены в виде базы или же каркаса для общей системы стратегического планирования страны. И третье — это утверждение национальных проектов в виде новой формы десериализации государственных программ по приоритетным направлениям хозяйства и социального развития страны (рис. 3).

На мой взгляд, оптимальным решением из трех представленных является второй вариант, когда национальные проекты будут являться прототипом стратегии долгосрочного планирования, так как в данном случае метаморфоза не повлечет за собой коренного изменения существующей системы, в отличие от остальных двух, при которых выбран революционный способ развития системы и так созданной с большим трудом и не определяющейся высокой стабильностью, к тому же высоки риски того, что произойдет деформация настоящей системы национального стратегического планирования или снижение роли регионального стратегического планирования.

Проекционность целей, ставящихся в региональных стратегиях, например, на дальнюю перспективу, не на много ниже национальных целей при большей реалистичности. Из-за неадекватности как в профильных законах, так и в документах, которые определяют достижение национальных целей, способов согласования целей национальных проектов с целями региональных стратегий в рамках социально-экономического развития, нет никакой реакционной увязки региональных стратегий с общими и всеобъемлющими национальными проектами.

Рассматривая юридические особенности национальных проектов, можно выделить следующую специфику черт регулятивно-практического значения:

- 1) рамочная форма предписаний и юридического содержания;
- 2) прогнозная форма положений, выражающаяся в показателях — единицах (штуках, рублях);
- 3) направляющая форма правового воздействия на общественные отношения [7].

Предписания рамочной формы национальных проектов, скорее всего, определены сущностью права, задающей рамки и ограничения для прогрессирования общественных отношений и субъектов права. Прогнозная форма положений национальных проектов заключается в том, что концепции проектов обычно содержат первоначально рассчитанные показатели в определяемой сфере общественных отношений. Направляющую форму предписаний можно выразить в трех частях:

1. Регулятивные свойства национальные проекты получают посредством легитимации и создания института в системе президентской власти — Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам. Этот институт выполняет нормоустановительные, управленческие и контролирующие функции.
2. Персонафикация выступает инструментом практической составляющей динамического развития национальных проектов.
3. Каждый национальный проект имеет структурную организацию юридического документа, которая находит себя в паспорте национального проекта.

Таким образом, каждый национальный проект имеет правовое содержание прогнозного правового акта, а также владеет особенностями единого

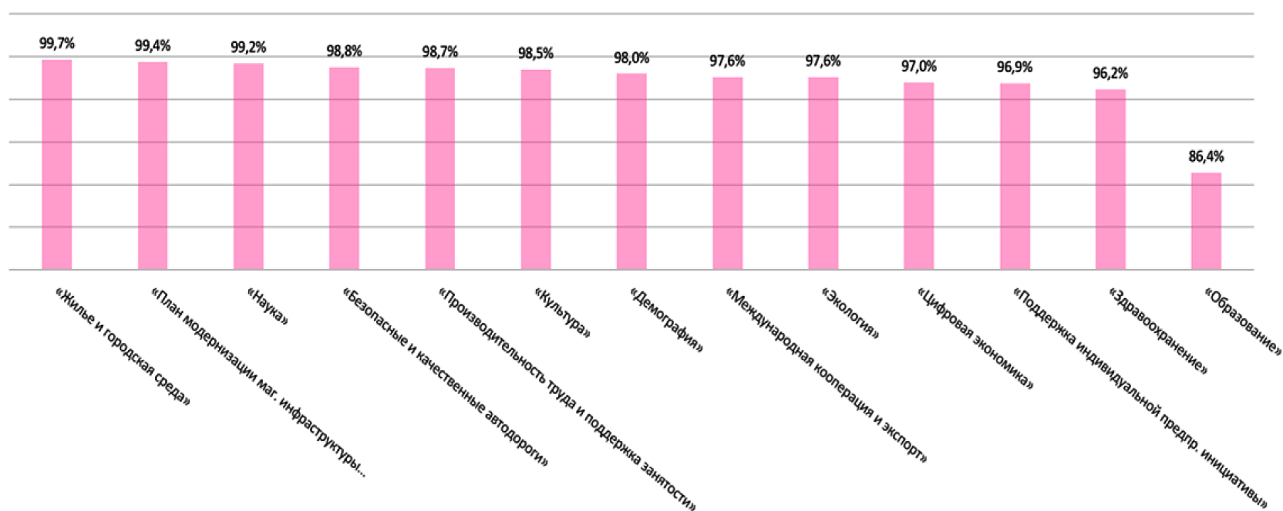


Рис. 4. Срез по исполнению расходов на национальные проекты

Источник: URL: iz.ru/biudzheth-na-natsionalnye-proekty-v-rossii-v-2020-godu.

масштаба действий, системы поведения, известной модели для целей учреждений, должностных лиц, граждан и других субъектов права, чьи цели заключаются в обязательствах по достижению установленных национальным проектом показателей.

На настоящий момент прошло уже достаточное количество времени, чтобы оценить эффект от формулировки и выполнения в национальных проектах задач, а также их увязку с региональными документами стратегического планирования.

На 1 января 2021 г. исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов составило 2149,1 млрд руб., или 97,4% от плановых бюджетных назначений (рис. 4).

Выводы

Определяя экономический эффект от настоящих национальных проектов, выявлен ряд противоречивых моментов, которые не позволяют стране производить эволюционное, сбалансированное движение в рамках экономического развития. Например, расходы на национальные проекты практически всегда покрывают обычные расходы федерального бюджета (19% в 2019 г. против 26% в первой половине 2020 г.). Также поднятие налогов совместно с запуском национальных проектов не способствует никакому экономическому подъему, противореча кейнсианским принципам, ведь на само действие используют противодействие. По оценкам агентства RAEX, симметричное снижение налогов (например, неповышение НДС в 2019 г.) привело бы к такому

же эффекту, как и увеличение госрасходов на ту же сумму.

Также в настоящий момент можно наблюдать довольно ниспадающую тенденцию в области финансового обеспечения национальных проектов, если взять в пример финансирование национальной программы «Цифровая экономика РФ», то оно уменьшено практически вдвое от первоустановочных значений. Предположительно, сложившееся явление связано с недостаточной научно-методической и нормативно-стратегической проработкой многих документов стратегического уровня [8].

После издания и вступления в силу Указа от 2018 г., который содержал в общей сложности 18 стратегий регионов ЦФО (кроме Москвы), лишь в 39% случаев запланированные национальные показатели и целевые показатели были приближены друг к другу. Если анализировать Указ 2020 г., в котором произошли изменения национальных целей, то эти изменения пока не нашли отражения ни в какой из стратегий, кроме того, 5 стратегий не рассматривались и вовсе.

Определяя общий итог, можно прийти к выводу, что оптимизация системы стратегического управления, которая идет уже в течение трех лет, в общем является положительным вектором развития, но необходима последующая модификация институциональных основ реализации стратегического управления развитием. Также только вследствие перманентного и стабильно высокого развития новых технологий и индустрии можно добиться

ранее намеченного ускоренного экономического роста, а определенные широкие и амбициозные цели в сфере социально-экономического роста страны в пределах национальных проектов требуют активного и деятельного участия регионов, как со стороны организационного оформления, так и со стороны координации с настоящими стратегиями социально-экономического развития регионов.

Список источников

1. Быстрянец П.С. Методология исследования и оценки институционального доверия в социальных институтах и управлении. *Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета*. 2018;2(110):119–122.
2. Изотова Г. Большинство проблем национальных проектов пока не решены. Счетная палата Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/news/galina-izotova-bolshinstvo-problem-natsionalnykh-proektov-poka-ne-resheny>
3. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальный проект по производительности труда: ключ «экономического рывка» для России. *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. 2019;(1):37–53. DOI: 10.24411/2071–6435–2019–10067
4. Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*. 2003;69(2):113–129.
5. ŠabićD., VujadinovićS. Regional Development and Regional Policy. *Zbornik radova – Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu*. 2017;(65–1a):463–477. DOI: 10.5937/zrgfub1765463V
6. Temizel M., Göksu V. Relationship between National Development, Regional Development and Local Development. Conference: International Institute of Social and Economic Sciences: 6th International Academic Conference proceedings. Bergen, Norway, June, 23–26, 2013:470–487.
7. Кутузова Н.С. Сущность и правовые аспекты национального проекта. *Вестник ЮУрГУ. Серия: Право*. 2021;(1):96–102.
8. Бодрунов С.Д. Национальные проекты и социальная политика. *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2019;(3):40–49.

References

1. Bystryantsev P.S. Methodology for research and evaluation of institutional trust in social institutions and management. *Izvestiya Sankt-Peterburgskogo gosudarstvennogo ekonomicheskogo universiteta = News of the St. Petersburg State University of Economics*. 2018;2(110):119–122. (In Russ.).
2. Izotova G. Most of the problems of national projects have not yet been resolved. Accounts Chamber of the Russian Federation. URL: <https://ach.gov.ru/news/galina-izotova-bolshinstvo-problem-natsionalnykh-proektov-poka-ne-resheny>. (In Russ.).
3. Ivanov O.B., Bukhvald E.M. National project on labor productivity: The key to economic breakthrough for Russia. *ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika = STAGE: Economic theory, analysis, practice*. 2019;(1):37–53. (In Russ.). DOI: 10.24411/2071–6435–2019–10067
4. Albrechts L., Healey P., Kunzmann K.R. Strategic Spatial Planning and Regional Governance in Europe. *Journal of the American Planning Association*. 2003;69(2):113–129. (In Russ.).
5. ŠabićD., VujadinovićS. Regional Development and Regional Policy. *Zbornik radova – Geografski fakultet Univerziteta u Beogradu*. 2017;(65–1a):463–477. DOI: 10.5937/zrgfub1765463V
6. Temizel M., Göksu V. Relationship between National Development, Regional Development and Local Development. Conference: International Institute of Social and Economic Sciences: 6th International Academic Conference proceedings. Bergen, Norway, June, 23–26, 2013:470–487.
7. Kutuzova N.S. Essence and legal aspects of the national project. *Vestnik YUUrGU. Seriya: Pravo = Bulletin of SUSU. Series: Law*. 2021;(1):96–102. (In Russ.).
8. Bodrunov S.D. National projects and social policy. *Nauchnye trudy Vol'nogo ekonomicheskogo obshchestva Rossii = Scientific works of the Free Economic Society of Russia*. 2019;(3):40–49. (In Russ.).