

МВД России
Санкт-Петербургский университет

Е. С. Переверзева, А. В. Комов

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ФИНАНСИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ
И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ**

Монография

Санкт-Петербург
2022

УДК 343.37

ББК 65.9

П26

Переверзева Е. С., Комов А. В.

П26 Обеспечение экономической безопасности финансирования национальных проектов и федеральных целевых программ: монография. — Санкт-Петербург: Изд-во СПб ун-та МВД России, 2022. — 164 с.

ISBN 978-5-91837-621-8

В монографии изложены теоретические и методологические основы обеспечения экономической безопасности при реализации федеральных проектов и национальных программ. Описана система финансирования реализации федеральных проектов и национальных программ, а также, проблемы, возникающие при реализации федеральных проектов и национальных программ и направления их решения. Предложены оценка реализации федеральных программ и национальных проектов исходя из поставленных целей. Проведен анализ нового подхода в управлении государственными программами и контроле расходования ресурсов при реализации федеральных программ и национальных проектов.

Предназначена для курсантов, обучающихся в образовательных организациях системы МВД России, а также преподавателей образовательных организаций высшего образования федерального органа исполнительной власти в сфере внутренних дел.

УДК 343.37

ББК 65.9

Рецензенты:

Карагодин А. В., кандидат экономических наук, доцент
(Белгородский юридический институт МВД России имени И. Д. Путилина);

Гладкова С. Б., кандидат экономических наук, доцент
(Государственный институт экономики, финансов, права и технологий)

ISBN 978-5-91837-621-8

© Санкт-Петербургский университет
МВД России, 2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	5
Глава 1. Теоретические и методологические основы обеспечения экономической безопасности при реализации федеральных проектов и национальных программ.....	9
§ 1.1. Понятие, виды и правовая основа реализации федеральных проектов и национальных программ.....	9
§ 1.2. Роль федеральных проектов и национальных программ в обеспечении экономической безопасности страны.....	28
§ 1.3. Методы и средства реализации федеральных программ и национальных программ	50
Глава 2. Направления расходования ресурсов и угрозы, возникающие при реализации федеральных программ и национальных проектов	76
§ 2.1. Система финансирования реализации федеральных проектов и национальных программ.....	76
§ 2.2. Проблемы, возникающие при реализации федеральных проектов и национальных программ и направления их решения	85
Глава 3. Анализ и контроль резолютивной части реализации федеральных программ и национальных проектов	103
§3.1. Оценка результатов реализации федеральных программ и национальных проектов исходя из поставленных целей	103
§ 3.2. Новый подход в управлении государственными программами и контроле расходования ресурсов при реализации федеральных программ и национальных проектов.....	113
Заключение	135
Список литературы	138
Приложение 1. Расходы федерального бюджета в 2020–2022 годах в разрезе государственных программ социального блока.....	149
Приложение 2. Предлагаемые ключевые показатели, характеризующие достижение национальных целей.....	150

Приложение 3. Финансовое обеспечение реализации национальных проектов на 2019–2024 годы в соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» бюджета.....	152
Приложение 4. Предоставление межбюджетных трансфертов регионам в рамках национальных проектов в соответствии с проектом федерального бюджета на 2019–2021 годы	155
Приложение 5. Ключевые системные риски и проблемы реализации Указа, предложения по минимизации рисков	157
Приложение 6. Требования в части планирования финансового обеспечения государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации	161

ВВЕДЕНИЕ

Проблема, на решение которой направлено исследование: единой концепции обеспечения экономической безопасности финансирования национальных проектов и федеральных целевых программ так и не выработано, несмотря на важное научное и прикладное ее значение. К настоящему времени отсутствует комплексное монографическое научное исследование по обеспечению экономической безопасности финансирования национальных проектов и федеральных целевых программ.

Актуальность научной разработки темы обусловлена тем, что основным инструментом достижения стратегических целей развития страны, определенных указом Президента Российской Федерации № 204, являются национальные проекты. Оценка результатов реализации данных проектов зависит от эффективной работы субъектов, осуществляющих из реализацию и контроля этой деятельности. На реализацию национальных проектов до 2024 года предполагается около 26 триллионов рублей. Необходимо внесение предложений, исходя из имеющегося в Российской Федерации опыта, по совершенствованию подходов к формированию системы региональных проектов и дальнейшей их реализации в рамках бюджетного процесса. В настоящее время в Российской Федерации формируется современная система управления и реализации национальных проектов, направленная на координацию усилий всех органов власти и местного самоуправления, а также, остальных участников национальных проектов и федеральных программ. С учетом многогранности направлений реализации федеральных программ и национальных проектов, необходимо осуществить определенную корректировку системы управления ими и контроля за их реализацией. В свою очередь, система софинансирования расходов субъектов Федерации реализуется путем предоставления трансфертов из федерального бюджета, что существенно утяжеляет задачу, поставленную перед федеральными программами и национальными проектами ввиду увеличения сроков предоставления субсидий. В результате это приводит к задержке реализации

намеченных национальных проектов и Федеральных целевых программ, которые, в дальнейшем, необходимо реализовать в кратчайшие сроки. Это, в свою очередь может приводить к невозможности качественного контроля со стороны соответствующих компетентных органов. В связи с этим существует необходимость внесения изменений в нормативную правовую базу для того, чтобы дать возможность субъектам Российской Федерации начинать использовать выделенные средства с начала года. При этом, следует учитывать уровень социально-экономического развития регионов.

Цель монографического исследования заключается в том, чтобы на основе комплексного анализа теоретических основ, нормативно-правового регулирования и практического опыта реализации национальных проектов и федеральных целевых программ, выработать направления по обеспечению экономической безопасности финансирования национальных проектов и федеральных целевых программ.

Для достижения поставленной цели в монографии необходимо будет решить следующие *основные научные задачи*:

- раскрыть понятие, виды и правовую основу реализации федеральных проектов и национальных программ;
- обозначить роль федеральных проектов и национальных программ в обеспечении экономической безопасности страны;
- охарактеризовать методы и средства реализации федеральных программ и национальных программ;
- проанализировать систему финансирования реализации федеральных проектов и национальных программ;
- предложить методы противодействия угрозам реализации программ и проектов в аспекте развития социально-экономической безопасности;
- сформировать оценку реализации федеральных программ и национальных проектов исходя из поставленных целей;
- предложить новый подход в управлении государственными программами и контроля расходования ресурсов при реализации федеральных программ и национальных проектов.

Основой понятийной категорией монографии будет являться понятие «экономическая безопасность», «национальный проект», «федеральный проект», «региональный проект», «ведомственный проект», «государственная программа», «комплексная программа», «финансирование федеральных программ и национальных проектов». Также, необходимо формирование четких и единых способов и методов контроля реализации федеральных программ и национальных проектов, описания способов обеспечения их экономической безопасности.

Методологической основой монографии будут являться совокупность методов и приемов научного познания, обусловленных целью и особенностями исследуемой крупной научной проблемы. Их применение будет направляться системным подходом, который даст возможность анализировать проблемы обеспечения экономической безопасности финансирования федеральных программ и национальных проектов в единстве их социального содержания и юридической формы, осуществить системный анализ обеспечения экономической безопасности при реализации федеральных программ и национальных проектов. Для достижения поставленной цели изыскания будет использоваться общий диалектический метод научного познания действительности, специальные теоретические и эмпирические методы научного исследования.

Объектом исследования является экономическая система Российской Федерации, формализованная в государственных программах Российской Федерации, институциональные преобразования, способствующие повышению уровня обеспечения экономической безопасности финансирования федеральных проектов и национальных программ.

Предметом исследования являются управленческие и экономические отношения, возникающие в условиях социально-экономических преобразований в области обеспечения экономической безопасности финансирования федеральных проектов и национальных программ.

Степень научной разработанности темы. Проблемы экономической безопасности становились объектами изучения таких ученых, как

В. М. Безденежных, В. В. Криворотов, И. В. Филатова, Д. И. Мацкуляк, А. С. Молчан, Е. В. Королюк, Г. И. Лазарева, О. В. Баженов, Л. И. Абалкин, Т. Ю. Феофилова и другие. Однако в отечественной научной литературе отсутствуют четкие и единые способы и методы контроля финансирования и реализации федеральных программ и национальных проектов, не в полном объеме описываются способы обеспечения их экономической безопасности. Таким образом, актуальность и важность такого научного исследования не вызывают сомнения.

Глава 1

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

§ 1.1. Понятие, виды и правовая основа реализации федеральных проектов и национальных программ

Современное мировое хозяйство в настоящее время формируется под воздействием различных факторов, способствующих инновационному развитию социально-ориентированной модели национальной экономики.

В соответствии с этим подходом экономическое развитие государства сегодня базируется не только на рациональном использовании ресурсного потенциала страны, но и на развитии различных отраслей и сфер жизнедеятельности общества.

Увеличение численности населения и рост спроса на обеспечение качественной жизни, дают импульс для активизации и развития федеральных проектов и национальных программ как источника устойчивого экономического роста в стране. Использование эффективных рыночных механизмов для активизации и развития федеральных проектов и национальных программ способствует обеспечению занятости и повышению уровня качества жизни населения.

Социально-экономические преобразования в российском обществе инициируют появление новых подходов и развитию государственной политики в области формирования благоприятной среды ее осуществления посредством внедрения социально-ориентированной модели.

Сегодня особое внимание со стороны государства уделяется научно-техническому и социально-экономическому развитию Российской Федерации способствующему решению актуальных проблем, присутствующих в современном обществе.

Для обеспечения эффективного взаимодействия всех участников проектов государством осуществляется широкий спектр через призму реализации национальных проектов и программ.

Как отмечает С. С. Горохова, сам по себе проект в качестве инструмента управления в широком понимании рассматривается как метод, способ достижения, реализации задуманного. В более конкретной формулировке это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение в определенный период времени и при установленном бюджете поставленных задач с однозначно определенными целями¹.

Первая попытка осуществления государственной политики посредством проектов связана с административным реформированием в 2005 г.²

Так, термин «национальный проект» впервые озвучил В. В. Путин в ежегодном послании к Федеральному Собранию Российской Федерации, в котором заявил, что сейчас уже появились и новые возможности, и необходимость реализовать целый ряд крупных национальных проектов. 5 сентября того же года Президент Российской Федерации сделал заявление о начале реализации в стране приоритетных национальных проектов, направленных на существенное повышение качества жизни россиян³ в здравоохранении, образовании и жилье, так как именно они характеризуют уровень жизни граждан и социальное благополучие населения.

В октябре 2005 г. в рамках осуществления мер, направленных на реализацию национальных проектов, был образован Совет по реализации приоритетных национальных проектов, который в был неоднократно преобразован. На текущий момент, согласно Указу Президента РФ от 19 июля 2018 г. № 444, действует Совет по стратегическому развитию и национальным проектам⁴.

Согласно п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации «Об организации проектной деятельности в Правительстве

¹ Горохова С. С. Национальные проекты Российской Федерации как инструмент достижения стратегических целей и задач государства // Российская юстиция. 2020. № 6. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Там же.

³ Там же.

⁴ Там же.

Российской Федерации» термин «национальный проект» представляет собой проект (программу), обеспечивающую достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также, при необходимости, достижение дополнительных показателей и выполнение задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, и подлежащий разработке в соответствии с Указом. Как отмечает С. С. Горохова, определение проекта дается через его направленность на реализацию национальных целей и стратегических задач, установленных в основном конкретным президентским Указом. С точки зрения правил юридической техники, это довольно спорное правотворческое решение, поскольку, во-первых, проект определяется через слово «проект» (или «программа»), что уравнивает эти два понятия, хотя это очевидно не так. Во-вторых, как уже было изложено ранее, о национальных проектах речь ведется довольно давно — с 2005 г., не говоря уже о том, что реализация первых приоритетных национальных проектов началась в России с 1 января 2006 г., когда были запущены сразу четыре: «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Образование» и «Развитие агропромышленного комплекса (АПК)», а в 2008 г. 4 проекта сменило уже 48, принятых во исполнение основных направлений деятельности правительства. Как видим, это произошло задолго до 2018 года и издания соответствующего указа Президента РФ. Правда, следует признать, что с момента внедрения проектного подхода в государственное управление, с точки зрения используемой терминологии, имели место три варианта названия проектов: «приоритетный национальный»; «проект, принятый во исполнение основных направлений деятельности Правительства» и, наконец, «национальный проект». Есть ли здесь в дополнение к терминологической разнице разница смысловая, с точностью

утверждать нельзя, однако, вероятно, есть, поскольку ранее принятые проекты уже не подпадают под определение «национальных». В-третьих, если ознакомиться с действующим Положением о Совете при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, а именно с его подп. «е» п. 4, то можно заметить, что одной из ключевых задач Совета является рассмотрение результатов достижения целевых показателей социально-экономического развития России, определенных Указами Президента РФ от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», № 597 «О мероприятиях по реализации государственной социальной политики» и другими «майскими указами» 2012 г., а не Указом 2018 г. Однако, как бы там ни было, упомянутое выше Постановление «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ», легализуя понятие «национальный проект», все же исходит из необходимости выполнения задач, определенных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204, не учитывая ранее намеченных целей¹.

Кроме того, в п. 3 Постановления сформулированы следующие термины:

— «федеральный проект», под которым понимается проект, обеспечивающий достижение целей национального проекта и (или) достижение иных целей и показателей, выполнение иных задач;

— «ведомственный проект» — как обеспечивающий достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти;

— «региональный проект» — как обеспечивающий достижение целей федерального проекта.

Еще ранее исследователи отмечали, что в связи с отсутствием соответствующего принципам проектного управления механизма, не только правового, но и финансового обеспечения реализации проектов национального толка, произошло их «сведение» к федеральным целевым и иным государственным программам, поскольку не получилось

¹ Горохова С. С. Национальные проекты Российской Федерации как инструмент достижения стратегических целей и задач государства.

сформировать логической взаимосвязи содержания приоритетных национальных проектов с программами, фигурирующими в бюджете. Более того, некоторые проекты переименовывались в государственные программы, что нивелировало необходимость использования специализированной методологии проектного управления. Однако позднее, интерес к проектному управлению усиливается и для достижения целей государственной политики начинают применяться так называемые «мегапроекты». Воплощение наиболее известного из них — «Сочи-2014» — стало «катализатором» совершенствования профессионального управления проектами в среде государственного администрирования¹.

Указ Президента России от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» ознаменовал собой начало очередного этапа проектного управления. В рамках реализации указанного акта был разработан Единый план по достижению национальных целей развития России на период до 2024 г., который включил в себя 9 национальных целей, определенных Указом № 204. Во исполнение этих целей затем были утверждены Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 г. (ОНДП). Инструментами реализации ОНДП стали государственные программы, наиболее значительные направления реализации которых выделены в национальные проекты (программы). В свою очередь, государственные программы и национальные проекты (программы) представляют собой комплексы мероприятий по достижению целевых показателей, структурированные по этапам, срокам и ответственным исполнителям. При этом система управления национальными проектами (программами) отвечает принципам проектного управления. То есть, исходя из данного определения, которое значительно отличается от приведенного выше определения национального проекта из постановления Правительства РФ, выходит, что и государственная программа, и национальный проект есть одно и то же, но только система управления нацпроектами

¹ Горохова С. С. Указ. соч.

отвечает принципам проектного управления, и в национальных проектах обозначены конкретные механизмы и инструменты достижения целевых показателей, объемы и источники финансирования (видимо, в государственных программах они не обозначены). Акцентируем внимание на том, что государственные программы включают в себя национальные проекты, которые, в свою очередь, выступают направлениями их реализации.

Однако на основе системного анализа гл. 7 Федерального закона «О стратегическом планировании в РФ» можно сделать вывод о том, что государственные программы являются документами стратегического планирования и содержат в себе комплекс мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей. Далее, государственные программы на основании ч. 3 ст. 28 указанного Закона включают в себя подпрограммы, содержащие, в том числе ведомственные целевые программы и отдельные мероприятия органов государственной власти¹.

Можно подойти к определению места и роли национальных проектов в анализируемой системе, с одной стороны, и с другой — предположить, что национальный проект есть «инструмент инструмента». В данном случае система будет выглядеть так: для достижения национальных целей утверждаются ОНДП, основным инструментом их реализации являются государственные программы, которые в качестве собственного инструмента уже оперируют «национальными проектами». Такой порядок косвенно опровергается структурными элементами Единого плана по достижению национальных целей развития России на период до 2024 г., а именно теми его пунктами, где перечисляются ключевые инструменты достижения той или иной цели. К примеру, в качестве ключевых инструментов достижения цели «обеспечения устойчивого роста реальных доходов граждан» названы: национальные проекты «Повышение производительности труда и поддержка

¹ Горохова С. С. Указ. соч.

занятости», «Образование», «Демография» и др.; государственные программы «Развитие образования», «Содействие занятости населения» и др.; реализация Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации...». Если предположить, что инструменты перечислены не рандомно, а в логической последовательности, то наибольшая значимость в реализации поставленной цели отводится именно национальным проектам, за ними следуют программы, а завершает перечень закон¹.

Это, по мнению С. С. Гороховой, вносит еще больше путаницы в определение реального места национальных проектов в административно-государственной системе и совсем не проясняет их статуса. Особенно если учесть, что ни Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации», ни Бюджетный кодекс РФ о существовании национальных, равно как и о других проектах, не упоминают вообще².

Несмотря на то, что за последние годы были разработаны и запущены приоритетные проекты и программы, началась и осуществляется активная работа по их исполнению, новые задачи требуют реформирования ряда позиций, внедрения новых механизмов работы и обновления подходов к проектной деятельности. Это обусловлено тем, что в рамках исполнения Указа № 204 разработан и разрабатывается целый ряд новых документов, охватывающих все самые важные направления развития нашей страны — и в экономике, и в социальной сфере³.

Итак, рассматривая структуру и форму реализации национального проекта, применительно к соответствующей сфере деятельности или направлению, осуществляется детализация задач, определяются контрольные точки, подтверждающие получение результатов национального проекта, планируются мероприятия, обеспечивающие получение результатов национального проекта, а также необходимый объем ресурсов, закрепляется ответственность должностных лиц за реализацию

¹ Горохова С. С. Указ. соч..

² Там же.

³ URL: <https://bftcom.com/expert-bft/5629/>.

национального проекта. При этом достижение целей, целевых показателей и решение задач национального проекта обеспечивается путём исполнения сводного плана мероприятий по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов.

Соответственно, разработка федеральных проектов предусматривает дальнейшую детализацию целей, целевых показателей национальных проектов. В свою очередь, региональные проекты, сформированные в субъектах Российской Федерации, должны быть направлены на реализацию национальных и федеральных проектов и достижение соответствующих целей и показателей¹.

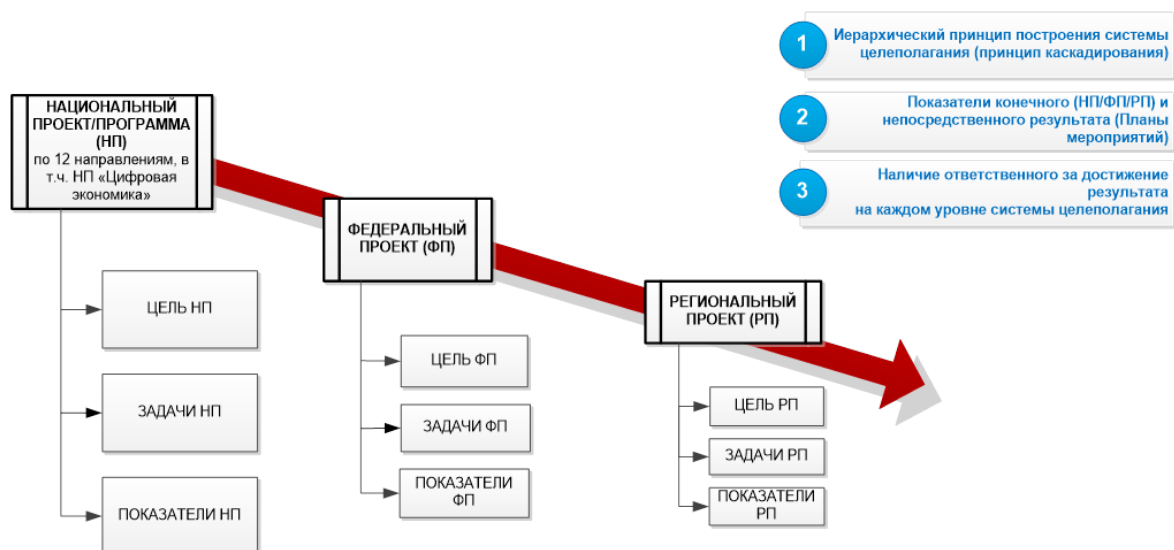
Целевые показатели, определённые Указом № 204, последовательно детализируются и закрепляются соответствующими органами власти в национальных, федеральных и региональных проектах. Одновременно, в случае, если в формулировке цели отсутствует целевой показатель, определяются дополнительные показатели и задачи, позволяющие однозначно оценить достижение цели национального проекта.

Следует отметить, что такой подход уже знаком специалистам, ранее принимающим участие во внедрении программно-целевых принципов управления и разработке государственных (муниципальных) программ на основе подходов, рекомендуемых Минфином России.

Принципы и подходы, по сути, аналогичны. Это:

- иерархический принцип построения системы целеполагания (принцип каскадирования);
- показатели конечного (НП/ФП/РП) и непосредственного результата (Планы мероприятий по реализации проектов);
- наличие ответственного за достижение результата на каждом уровне системы целеполагания.

¹ URL: <https://bftcom.com/expert-bft/5629/>.



*Рисунок 1. Общий алгоритм построения проектов
(с отражением основных параметров
по направлению «Цифровая экономика»)¹*

Общий алгоритм построения проектов (с отражением основных параметров по направлению «Цифровая экономика») приведён на рисунке 1.

Так, основными целями внедрения проектного управления являются:

- соответствие целей реализуемых проектов целям и направлениям стратегического развития;
- прозрачность, обоснованность и своевременность принимаемых решений на всех уровнях управления;
- обоснованное и эффективное использование ресурсов, в том числе инвестиционных;
- обеспечение условий для достижения утверждённых целей проектов в установленные сроки, с требуемым качеством и существующими ресурсными ограничениями;
- эффективная координация деятельности органов власти, участников проектов и иных организаций с учётом приоритетов текущих задач подразделений и задач проектной деятельности².

¹ URL: <https://bftcom.com/expert-bft/5629/>.

² Книга участника реализации национальных проектов. URL: [http://www.project.krskstate.ru/dat/File/59/Kniga %20uchastnika %20PD.pdf](http://www.project.krskstate.ru/dat/File/59/Kniga%20uchastnika%20PD.pdf).

Для непосредственно организации проектной деятельности в органах исполнительной власти необходимо достижение следующих целей:

— обеспечение условий для достижения целей и результатов национальных проектов;

— обеспечение социально-экономических эффектов в рамках единого и прозрачного процесса управления;

— организация проектной деятельности в органах исполнительной власти;

— контроль обеспечения соблюдения качества результатов, сроков и бюджета проектов¹

Данные цели осуществимы при условии правильно организованной и слаженной работы пяти основных составляющих системы управления проектной деятельностью (СУПД)² (см. табл. 1).

Таблица 1

*Составляющие системы управления проектной деятельностью
и условия их реализации*

Составляющие системы управления проектной деятельностью	Условия реализации
Стратегическое управление, государственные программы и бюджетный цикл	1. Проекты и стратегические документы приведены в соответствие с вышеназванным Указом Президента Российской Федерации № 204; 2. Подготовка / допланирование проектов осуществляется ежегодно и синхронизировано с бюджетным процессом и циклом управления государственными программами; 3. Проведены оптимизация и приоритизация распределения ресурсов для реализации проектов; 4. На регулярной основе формируется сводная отчётность по проектам с оценкой достижения целей. Сводная отчётность формируется на основе мониторинга реализации проектов

¹ Книга участника реализации национальных проектов.

² Там же.

Составляющие системы управления проектной деятельностью	Условия реализации
Управление проектом	1. Обеспечена взаимосвязь целей, показателей и результатов национальных, федеральных и региональных проектов. 2. Произведено обоснование эффективности, достаточности и необходимости результатов проектов, а также их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач проектов. 3. Реализуются в первую очередь мероприятия проектов, позволяющие оптимизировать или минимизировать стоимость последующих мероприятий. 4. Проведена оценка востребованности, а также стоимости и источников финансового обеспечения содержания объектов имущества, создаваемых (приобретаемых) в рамках реализации национальных и федеральных проектов. 5. На регулярной основе осуществляется мониторинг реализации проектов, отчёты о реализации проектов рассматриваются на заседаниях коллегиальных органов, на основании данных мониторинга принимаются управленческие решения. 6. Организованы регулярные коммуникации (встречи) по проектам, в том числе между федеральным органом исполнительной власти и субъектами Российской Федерации, обеспечено информационное взаимодействие с использованием информационных ресурсов, контактная информация доведена до участников проекта. 7. Обеспечен «безбумажный документооборот» между участниками проекта
Функциональная структура проектной деятельности и нормативное обеспечение	1. Определён заместитель руководителя федерального органа исполнительной власти (ФОИВ) / высшего исполнительного органа государственной власти (ИОГВ) субъекта Российской Федерации, ответственный за организацию проектной деятельности. 2. Сформирован координационный орган (ВКО для ФОИВ / высший координационный орган для субъекта Российской Федерации); 3. Заседания координационного органа проводятся на регулярной основе. 4. Сформирован ВПО (РПО для субъекта Российской Федерации)

Составляющие системы управления проектной деятельностью	Условия реализации
	Федерации) с полной занятостью сотрудников для решения задач по организации проектной деятельности в ФОИВ / субъекте Российской Федерации. 5. Утверждены Положение об организации проектной деятельности в ФОИВ / субъекте Российской Федерации и Методические рекомендации по реализации проектов Заместитель руководителя ФОИВ / высшего ИОГВ субъекта Российской Федерации, ответственный за организацию ПД, своевременно ознакомлен с проблемами, связанными с организацией проектной деятельности и реализацией проектов, и обеспечивает их решение. 6. Сформирован общественно-экспертный совет. Общественно-экспертный совет участвует в принятии решений
Развитие компетенций	1. Утверждён план по обучению и, при необходимости, сертификации сотрудников в сфере проектного управления, план по обучению сформирован исходя из потребностей проектов в квалифицированном персонале. 2. Обеспечено обязательное присутствие на обучении участников проектной деятельности и, при необходимости, прохождение ими сертификации. 3. При назначении сотрудников на проектные роли используется кадровый резерв.
Мотивация участников проектов	1. Утверждено Положение о материальном стимулировании. Определены бюджет и предельные размеры материального стимулирования участников проектной деятельности. 2. Определены КПЭ участников проектной деятельности и сформированы единые принципы оценки. 3. На регулярной основе проводится оценка участников проектной деятельности в соответствии с утверждёнными принципами и КПЭ. 4. На регулярной основе проводится расчёт размера материального вознаграждения и осуществляется выплата премий. 5. Осуществляется нематериальное стимулирование

Исходя из данных таблицы видно, что национальный проект должен пройти определенный цикл от стадии «зарождения» до стадии реализации, то есть контрольных точек, в результате которых будет виден экономический эффект достижения цели и поставленных перед проектом задач. При этом, на каждом уровне подготовки, принятия и реализации данного проекта необходимо осуществления контроля его реализации для обеспечения как экономической безопасности государства и поддержания стабильности национальной экономики (ввиду бюджетного финансирования этих проектов), так и населения в целом (ввиду получения определенных благ, что будет являться основной целью любого проекта).

Следует отметить, что модель национальной экономики — модель экономики суверенного государства, развивающейся в рамках стабильных социально-экономических институтов.

А. Смит и Д. Рикардо под национальной экономикой подразумевали систему, способную к саморегулированию и состоящую из большого количества взаимоувязанных субъектов ведения хозяйства, которые производят и потребляют¹.

В. Леонтьев определил национальную экономику как саморегулирующую систему, состоящую из большого количества взаимоувязанных видов деятельности².

А. Градов характеризует национальную экономику как хозяйство страны, его структуру, взаимосвязи отдельных элементов³.

Каждая система имеет свои национальные модели организации хозяйства. Модель национальной экономики в различных странах отличается и зависит от уровня экономического развития, социальных и национальных условий.

¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. В 2 т. М. 1935. Т. 1

² Леонтьев В. С. Зарубежная практика обеспечения экономической безопасности внешнеторговой деятельности и возможности ее использования в России // Вестник Российского университета кооперации. 2020. № 2. С. 70–78

³ Градов А. П. Экономическая безопасность страны: принципы анализа состояния и противодействия угрозам / [Текст] В.С. Леонтьева // ЭНСР. 2005. № 3 (30). С. 88–101.

Ключевыми элементами модели национальной экономики выступают: отраслевая структура национального хозяйства, институциональная структура, система регулирования социально-экономического развития, характер взаимодействия государства и экономики, социальное устройство и др.¹

Современные модели национальной экономики можно условно сгруппировать по критериям:

- принципы, методы и инструменты государственного регулирования;
- принципы и методы внешнеэкономической политики;
- социальная политика;
- институциональный приоритет собственности и др.²

Современная рыночная система представляет собой совокупность форм предпринимательской деятельности и роли государства в их функционировании (см. табл. 2).

Таблица 2

Модели национальной экономики

Страна	Используемая модель национальной экономики	Отличительные особенности
США	Либерально-ориентированная модель	Приоритетная роль частной собственности, рыночно-конкурентного механизма, капиталистических мотиваций, высокий уровень социальной дифференциации. Поощрение предпринимательской активности и наиболее активной части населения. Приемлемый уровень жизни

¹ Смирнова Д. О. Национальные проекты как инструмент государственной социальной политики в Российской Федерации / Д. О. Смирнова, О. Е. Чуйков, А. П. Абрамов // Социально-экономические проблемы современного общества. 2020. С. 165–175.

² Наговицина Л. П. Социально-ответственный бизнес и управление отношениями на основе экономики участия / Л. П. Наговицина, Т. Ю. Ширяева // Вестник Белгородского университета, кооперации, экономики и права. 2015. № 1. С. 119–124.

Страна	Используемая модель национальной экономики	Отличительные особенности
		малообеспеченным группам населения создается за счет льгот и пособий. Обеспечение высокого уровня производительности труда и массовой ориентации на достижение личного успеха
Германия	Социально-ориентированная модель	Социальное равенство индивидов. Обеспечение баланса между рыночной эффективностью и социальной справедливостью. Активная государственная политика поддержания конкуренции. Развитая система социальной поддержки и системы социального страхования населения. Государственная поддержка малого и среднего бизнеса. Провозглашение ценностей справедливого социально-ориентированного государства
Япония	Государственно-корпоративная модель	Регулирование корпоративного капитализма с особым социальным значением корпоративного начала. Рост производительности труда. Снижение себестоимости продукции и повышение ее конкурентоспособности на мировом рынке. Развитое планирование и координация деятельности правительства и частного сектора
Швеция	Социально-демократическая модель	Участие государства в обеспечении экономической стабильности перераспределении доходов. Ведение социальной политики. Высокий уровень налогообложения. Минимальный уровень безработицы. Высокий уровень социального обеспечения населения. Доходы различных групп населения практически не отличаются
Китай	Социально-ориентированная модель	Социалистические принципы и коммунистическая идеология. Развитие экономики за счет рыночной мотивации труда и создания конкурентной среды.

Страна	Используемая модель национальной экономики	Отличительные особенности
		Большая доля сектора государственного производства. Поддержка частного предпринимательства. Сохранение государственного управления всеми финансовыми рычагами. Жесткий контроль за соблюдение правил ведения бизнеса
Россия	Социально-ориентированная модель	Рыночная система является основой экономической системы. Развитие рыночных институтов и отношений. Реализация социального характера экономики. Государственная поддержка малого и среднего бизнеса. Предоставление льгот и субсидий социально-ориентированным организациям.

Не смотря на то, что модель национальной экономики России является социально-ориентированной, наблюдается неравномерное распределение доходов среди населения и высокий уровень социальных различий. Решать проблемы, связанные с последствиями указанных обстоятельств, призваны Федеральные проекты и Национальные программы, которые сегодня играют важную роль в развитии национальной экономики.

Социально-рыночная экономика рассматривается как система, на основе рыночной саморегуляции, при которой координация действий осуществляется на основе взаимодействия свободных частных производителей и потребителей. Модель социально-ориентированной национальной экономики предусматривает основное требование, которое гласит, что ни государство, ни социальное предпринимательство не вправе иметь полный контроль над экономикой и должны служить людям, являясь объектом их защиты.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что федеральные проекты и национальные программы выступают как объект защиты населения с одной стороны, так и защиты государства в целом.

Из рисунка 2 видно, что все цели развития государства непосредственно влияют как на поддержку отдельных категорий граждан, в результате чего реализуется поддержание высокого качества жизни, демографической модели развития и дальнейшее развитие и применение инновационных технологий, так и на устойчивое развитие как страны в целом, так и ее регионов.

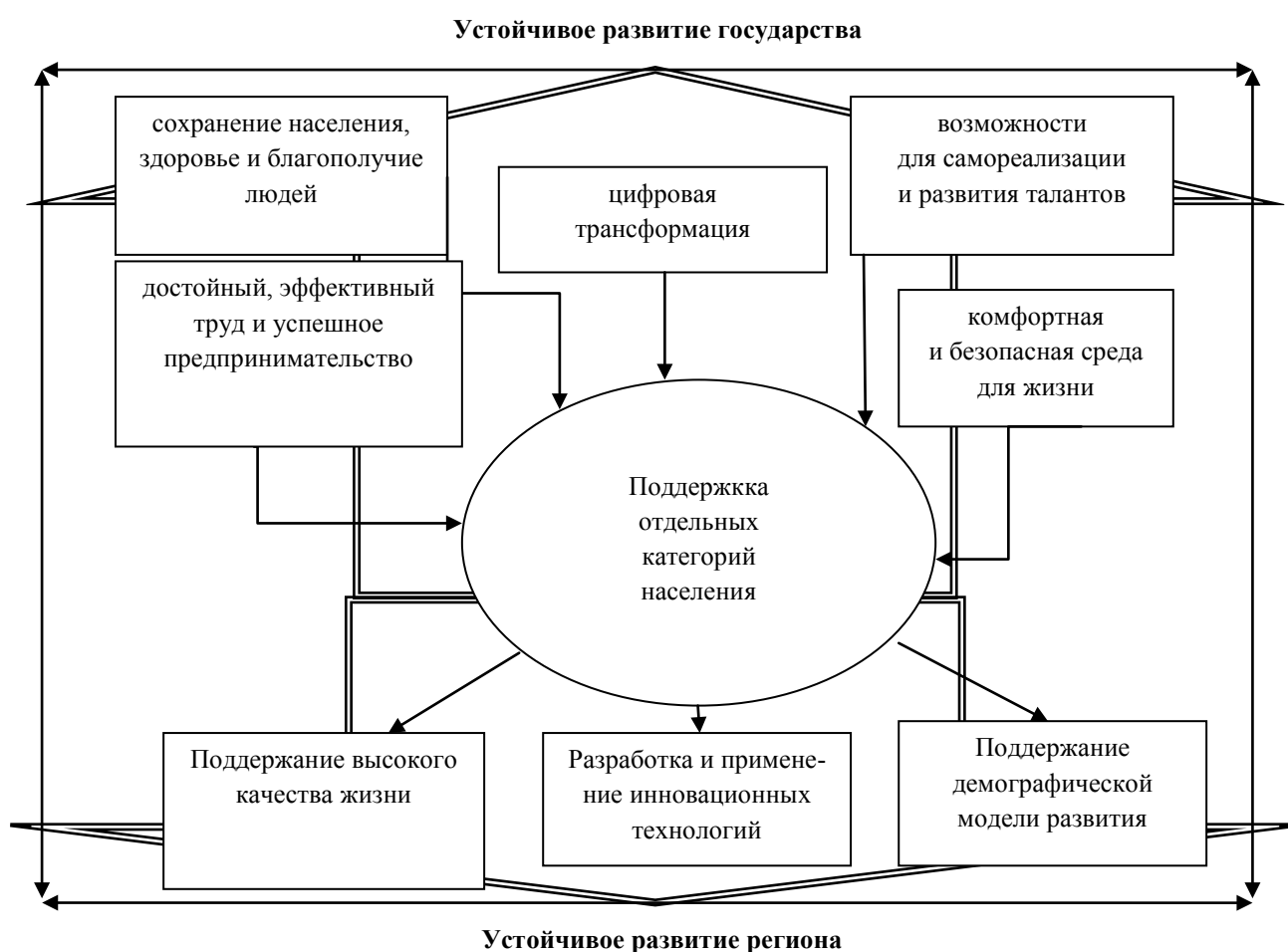


Рис. 2. Субъектно-ролевое содержание (цикл реализации) федеральных проектов и национальных программ в социально-ориентированной модели экономики

Государство осуществляет поддержку предприятий, организаций и населения с помощью экономических и социальных механизмов¹.

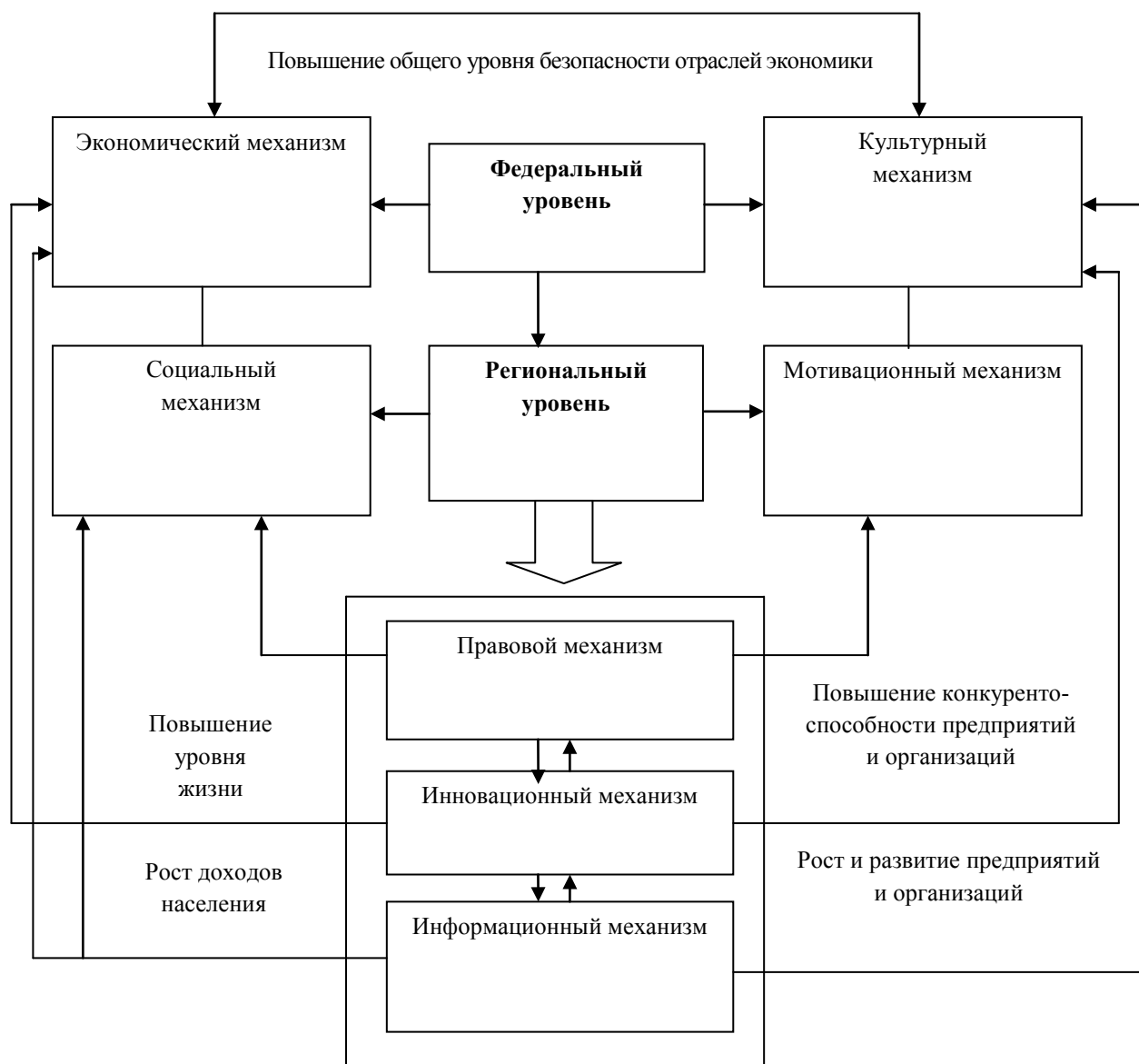


Рис. 3. Взаимосвязь механизмов поддержки предприятий, организаций и населения на федеральном и региональном уровнях

¹ Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования / ред. А. А. Московская. — М.: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. 286 с. Режим доступа: по подписке. URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=74311> (дата обращения: 29.04.2021).

Региональному уровню присущи культурный и мотивационный механизмы. Взаимосвязь механизмов поддержки предприятий, организаций и населения на федеральном и региональном уровнях схематично представлена на рисунке 3.

Подводя итог вышеизложенному, отметим, что приоритетной задачей на современном этапе развития России является исполнение и реализация Национальных проектов, определенных Президентом Российской Федерации¹. Национальные проекты — это инструменты, при помощи которых государство должно «обеспечить высокие стандарты жизни на всей территории России»², подлежащие разработке в соответствии с Указами Президента Российской Федерации, Постановлениями Правительства Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами, регламентирующими деятельность в данной сфере.

Федеральный проект, в свою очередь, представляет собой проект, обеспечивающий достижение целей, целевых показателей и выполнение задач национального проекта³.

Региональный проект — это проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории этого субъекта Российской Федерации⁴.

При этом каждый из перечисленных проектов оказывает существенное влияние на развитие социально-экономических показателей как государства в целом, так и его регионов, предприятий, организаций и населения, которые, в свою очередь циклично оказывают влияние на необходимость создания определенных проектов и их дальнейшую реализацию.

¹ Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

² Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 28 февраля 2020 г. // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/39044/>.

³ Книга участника реализации национальных проектов.

⁴ Там же.

§ 1.2. Роль федеральных проектов и национальных программ в обеспечении экономической безопасности страны

Социальная сфера государства отражает уровень развития социальной политики, от эффективности которой в свою очередь зависит уровень социально-экономического развития страны.

Важнейшими приоритетными задачами органов государственной власти являются повышение темпов экономического роста российской экономики и уровня благосостояния населения.

Экономические показатели характеризуют уровень развития и конкурентоспособности экономики. От темпа роста этих показателей зависит уровень социального благополучия граждан¹.

Для построения грамотной социальной политики необходимо выделить группы показателей оценки социальной сферы: демографические показатели, трудовой потенциал, показатели уровня жизни населения, социальная инфраструктура (см. табл. 3).

Таблица 3

Основные показатели оценки социальной сферы

Группа	Оценочные показатели
Демографические показатели	Численность населения, рождаемость и смертность, средняя продолжительность жизни, национальный, половой и возрастной состав и др.
Трудовой потенциал	Численность трудоспособного населения, количество занятых, уровень безработицы, средняя заработная плата, производительность труда
Показатели уровня жизни населения	Индекс цен на потребительские товары, среднемесячная заработная плата, средний размер пенсий, порог бедности, размер социальных льгот и др.
Социальная инфраструктура	Количество образовательных учреждений, наличие лечебных учреждений, обеспеченность населения лекарствами

¹ Смирнова Д. О. Национальные проекты как инструмент государственной социальной политики в Российской Федерации. С. 165–175.

Перспективным шагом в социально-экономическом развитии в России представляется обращение к внутренним резервам российской экономики, связанным с производительностью труда в регионах страны. Повышение производительности труда на российских предприятиях способно решать не только внутриэкономические проблемы, но и сделать российскую экономику более конкурентоспособной и эффективной на мировом рынке товаров и услуг (рис. 4).

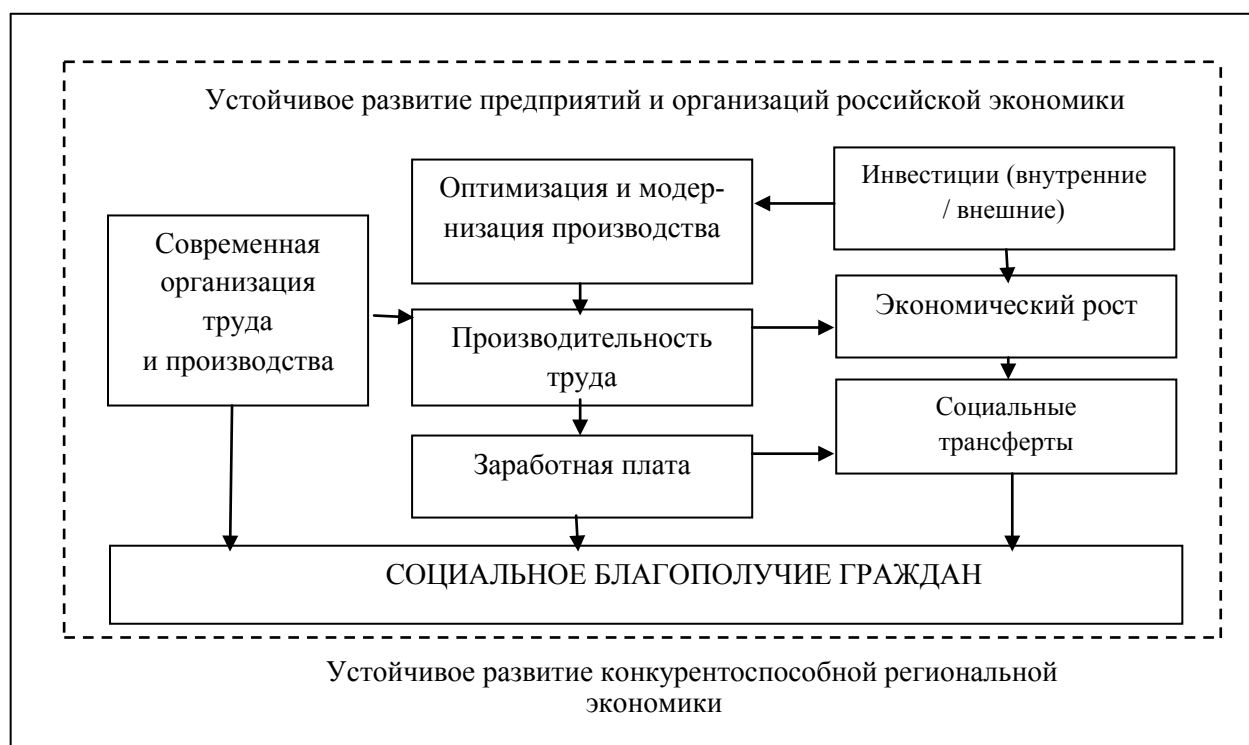


Рис.4. Процесс влияния производительности труда на экономическое и социальное благополучие страны / граждан

Появление новых угроз устойчивости экономической деятельности предприятий и организаций связано с возникновением проблем нарушения сбалансированности и устойчивости социально-экономических процессов, которые остро ощущаются в малых городах.

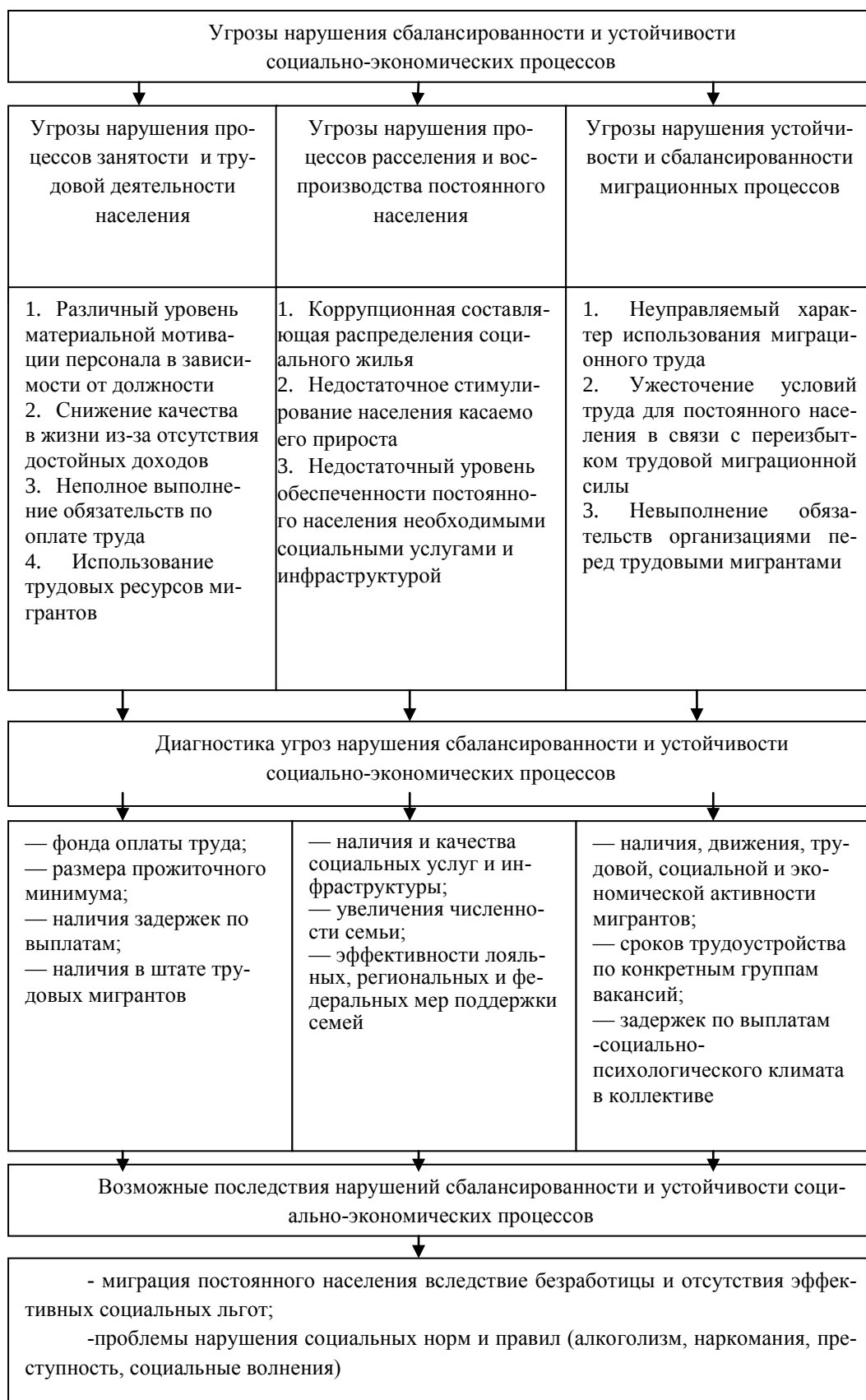


Рис. 5. Систематизация угроз нарушения сбалансированности и устойчивости социально-экономических процессов в региональной экономике, осуществление диагностики и оценки возможных последствий

К таким проблемам следует отнести: проблемы нарушения процессов занятости и трудовой деятельности предприятий и организаций; проблемы нарушения процессов расселения и воспроизводства постоянного населения; проблемы нарушения устойчивости и сбалансированности миграционных процессов¹.

Указанные проблемы в комплексе могут привести к последствиям нарушения сбалансированности устойчивости социально-экономических процессов в малых городах и как следствие — в стране (рис. 5).

Уровень экономической безопасности конкретного государства зависит от стабильности функционирования и развития как самого государства, так и уровня экономической безопасности и устойчивости совокупности предприятий и организаций, функционирующих на территории региона/государства, уровня совокупности индивидуумов, проживающих на исследуемой территории². Исходя из классификации, представленной на рисунке 5, видно, что угрозы, возникающие в процессе развития социально-экономических процессов, приводящие к последствиям нарушения сбалансированности устойчивости этих процессов в малых городах и как следствие в стране, прямо или косвенно связаны с потребностями как отдельного индивида, так и государства в целом.

С момента своего появления на Земле человеческая цивилизация живет в окружении постоянных угроз, исходящих извне и существующих внутри сообщества. Поэтому безопасность имеет важное значение в жизнедеятельности человека и общества. В последнее время термин «безопасность» все чаще употребляют со словом национальный, что подчеркивает важность данного термина.

¹ Спицына Е. В. Концептуальные основы обеспечения экономической безопасности в социальной сфере / Е. В. Спицына, Е. А. Колисниченко, Я. Ю. Радюкова // *EconomicSecurity*. 2019. № 3(49) С. 137–142.

² Остовская А. А. Выявление и формирования механизмов поддержки предпринимательской деятельности / А. А. Остовская, И. Н. Дышлова // *Сетевой научный журнал*. 2019. № 8. С. 43–53.

В свою очередь национальная безопасность имеет свою систему, где именно экономическая безопасность занимает главенствующее положение в виду того, что она является материальной основой функционирования всех отраслей страны. При решении проблем во всех сферах деятельности подчеркивается базисная роль экономики, так как производство, распределение и потребление материальных благ первичны для каждой из них и определяют жизнедеятельность и жизнеспособность общества.

Безопасность первоначально рассматривалась только с точки зрения физической защищенности территории. Еще в период средневековья до введения в употребление терминов «национальная безопасность» и «экономическая безопасность» правители задумывались о том, как обеспечить защищенность и процветание своих стран и территорий. Преимущественно это делалось с помощью использования крайне протекционистских мер, ограничения импорта, закрытости экономики. Но дальнейшее развитие человеческой цивилизации сделало невозможным ограничение развития мировых экономических отношений, глобализации и интеграции, а развитие международного разделения труда, обмен и сотрудничество стали двигателями прогресса¹. Но с другой стороны, все эти современные тенденции несут угрозу экономической безопасности государства².

Понятие «экономическая безопасность» содержится в ныне действующем законодательстве, а именно в Указе Президента Российской Федерации «О стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года», в котором под экономической безопасностью понимается состояние защищенности национальной экономики от внешних и внутренних угроз, при котором обеспечиваются экономический суверенитет страны, единство ее экономического

¹Радюкова Я. Ю., Шамаев И. Н. Экономическая безопасность страны как многоуровневая система элементов и отношений // Социально-экономические явления и процессы. Тамбов. Вып. 1-2. 2011. С. 194–198.

²Переверзева Е. С., Комов А. В. Правовые аспекты экономической безопасности в сфере перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза: монография. 2-е изд., доп. И перераб. СПб.: Интермедия, 2020. С. 7.

пространства, условия для реализации стратегических национальных приоритетов Российской Федерации¹.

В тоже время существуют доктринальные толкования данного понятия. Так, А. Н. Климонова под экономической безопасностью понимает состояние возможности и готовности экономики обеспечить устойчивость экономического положения личности, социально-экономическую и военно-политическую стабильность общества и государства в условиях внутренних и внешних угроз и влияний². Экономическую безопасность необходимо представлять в виде стержня, своеобразной оси, пронизывающей всю систему национальной безопасности. Если же вытянуть этот стержень, то сам термин «национальная безопасность», скорее всего, исчезнет. Экономическая безопасность выступает в роли основополагающей платформы, посредством которой удастся сдерживать в единой системе содержательные элементы национальной безопасности.

Объектом экономической безопасности выступает государство, экономическая система, регионы, общество и общественные институты, предприятия и организации, а также личность.

Субъектами экономической безопасности могут выступать налоговые, таможенные службы, функциональные и отраслевые министерства, ведомства, банки, фонды, страховые компании, производители и продавцы продукции, работ и услуг и так далее³ (см. рис. 6).

Среди всех сущностных характеристик понятия «безопасность» ключевая роль отводится ее зависимости от возможных угроз. Угроза определяется в большинстве случаев как прямая или косвенная возможность нанесения ущерба. В общем смысле безотносительно

¹ Указ Президента РФ от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

² Климонова А. Н. Основные подходы к исследованию понятий «экономическая безопасность» и «экономическая безопасность государства» // Социально-экономические явления и процессы. 2014. Т. 8. № 9. С. 54-60.

³ Переверзева Е. С., Комов А. В. Правовые аспекты экономической безопасности в сфере перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза. С. 7–8.

к сфере возникновения угрозу можно определить как «совокупность факторов и условий, способствующих реализации опасности для конкретного объекта в определенный момент или интервал времени»¹.

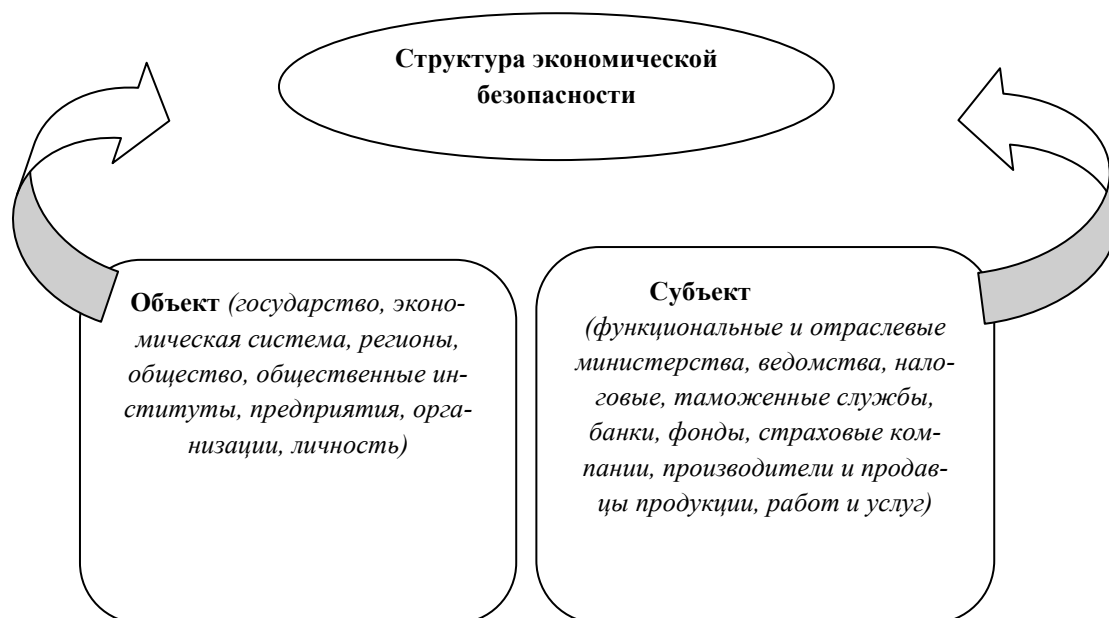


Рис. 6. Структура экономической безопасности

В процессе создания и поддержания национальной экономической безопасности возникают ключевые причины, которые стремятся ее нарушить, то есть угрозы. В ст. 3 ФЗ «О безопасности»² угроза безопасности представляется как совокупность условий и факторов, создающих опасность жизненно важным интересам личности, общества и государства. В соответствии с Концепцией национальной безопасности Российской Федерации³ угрозы делятся на внутренние и внешние по отношению местоположения причин их возникновения —

¹ Криворотов В. В. Экономическая безопасность государства и регионов / А. В. Калина, В. В. Криворотов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. С. 9.

² Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ (ред. от 05.10.2015) «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011 № 1. Ст. 2.

³ Указ Президента РФ от 12.05.2009 № 537 (ред. от 01.07.2014) «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444.

вне национальной экономики и внутри нее. На современном этапе развития России, когда сохраняется низкая восприимчивость большинства отраслей отечественной экономики к инновациям и высокая зависимость от иностранных технологий, назрела необходимость разработки современных подходов к обеспечению экономической безопасности. В Стратегии экономической безопасности угроза экономической безопасности определена как совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба национальным интересам Российской Федерации в экономической сфере¹. Следуя логике декомпозиции, можно определить угрозы экономической безопасности субъекта Российской Федерации как совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба социально-экономическим интересам субъекта Российской Федерации. Добавив к этому определению специфические характеристики экономической безопасности государственной программы субъекта Российской Федерации, получаем, что ее угроза — это совокупность условий и факторов, создающих прямую или косвенную возможность нанесения ущерба инструментам и мероприятиям государственной программы субъекта Российской Федерации, взаимоувязанным по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам². В мае 2017 г. была утверждена Стратегия экономической безопасности России на период до 2030 года³. С учетом принятой Стратегии представляется возможным классифицировать угрозы экономической безопасности на внутренние и внешние, что позволит более детально и стратегически разработать мероприятия по усилению экономической безопасности Российской Федерации.

¹ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: указ Президента РФ от 13.05.2017 г. № 208 // СПС «Консультант-Плюс».

² Фесик С. В. Обеспечение экономической безопасности в сфере реализации государственных программ с привлечением государственно-частного партнерства: дисс. канд. эконом. н. Сургут. 2019. С. 77.

³ О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года.

Внутренние угрозы (неспособность к самосохранению и саморазвитию, слабость инновационного начала в развитии, неэффективность системы государственного регулирования экономики, неумение находить разумный баланс интересов при преодолении противоречий и социальных конфликтов для нахождения наиболее безболезненных путей развития общества).

Таблица 4

Классификация угроз экономической безопасности¹

Угрозы экономической безопасности	
<i>Внутренние угрозы</i>	<i>Внешние угрозы</i>
1. Усиление степени дифференциации уровня жизни и доходов населения; 2. Деформация отраслевой структуры национальной экономики; 3. Усиление неравномерности экономического развития регионов; 4. Криминализация российского общества; 5. Резкое снижение научно-технического потенциала России; 6. Снижение физического здоровья населения; 7. Продолжение оттока капитала за рубеж	1. Снижение роли России в мировой экономике; 2. Снижение экономического и политического влияния на протекающие в мировой экономике процессы; 3. Ослабление процессов интеграции и налаживания экономических связей России со странами СНГ; 4. Создание условий формирования и возникновения военных вооруженных конфликтов вблизи государственных границ России и стран СНГ; 5. Ослабление позиций России в сфере информации и телекоммуникаций; 6. Сложившееся преобладание сырьевых товаров в российском экспорте и потеря рынков сбыта военной и машиностроительной продукции; 7. Приобретение иностранными фирмами российских предприятий; 8. Завоевание иностранными фирмами внутреннего рынка России по основным видам товаров народного потребления; 9. Увеличение количества и видов санкций против России

¹ Переверзева Е. С., Комов А. В. Правовые аспекты экономической безопасности в сфере перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза. С. 10.

Все виды внутренних угроз национальной безопасности тесно переплетены между собой и взаимосвязаны, поэтому требуется комплексный подход в борьбе с ними. Их ликвидация является нужной не только для создания должного уровня национальной безопасности, но и сохранения российской государственности. Одновременно с внутренними присутствуют и внешние угрозы национальной безопасности.

Внешние угрозы, на первый взгляд, отражают текущее состояние мировой экономики, не подрывая основ ее развития. Это изменение конъюнктуры мировых цен и внешней торговли, превышение оттока капитала над его притоком (иностранные инвестиции), резкие колебания курса рубля; большой внешний государственный долг и увеличение корпоративного долга, чрезмерная импортная зависимость, перегрузка экспорта сырьевыми товарами. Однако продолжительность их действия и расширение спектра взаимодействия угроз ведут к отставанию России от зарубежных стран в темпах роста экономики, конкурентоспособности и благосостояния граждан.

В безопасности существует еще одно понятие, связанное с опасностью и угрозой, — это риск. В исследовании рисков современной экономической науке удалось добиться великих результатов. Работы по исследованию проблем принятия решений в условиях неопределенности и связанных с ним рисков были отмечены Нобелевской премией по экономике¹. В социально-производственных системах существует проблема управления рисками, и на первый план выходит вопрос осмысления понятия риска. Понятие риска может быть интерпретировано с различных точек зрения: философской, политической, социальной, экономической, математической, технической, рыночной. Рассмотрим риск с философской точки зрения, поскольку именно философия является теоретической основой всех наук. Сущностный характер рисков основан на таких общих философских понятиях, как «свобода и необходимость; случайность, неопределенность и вероятность; объ-

¹ Канеман Д. Исследования в области принятия решений и механизмов альтернативных рынков. URL: <https://works.doklad.ru/view/bNa9g3MlnFk/6.html>.

ективность и субъективность»¹. Однако стоит отметить изменения понимания рисков в философии. Так, Королевское Общество утверждает, что «многие внешние угрозы окружающей среды, физиологические свойства и подобное являются объективными фактами; напротив, любые оценки риска обязательно зависят от человеческих суждений»². Т. е. с точки зрения философии риск как неопределенность соотносится исключительно с человеком и социумом для оценки степени возможности реализовать свои желания и достичь поставленных целей. Мы соглашаемся, что риск возникает только при осознании индивидуумом истинной свободы и принятии неопределенности будущего при многовариантном выборе³. В этом смысле выделяются «регулятивная способность риска в социально-производственных отношениях и «функция приспособления» человека и социума к сложному миру. Все другие виды рисков классифицируются «по областям их возникновения, связанным с человеческой жизнью и деятельностью, а именно по таким областям, как техника и инженерия, социальная среда, психология, социология, экономика, политика и другие»⁴. Перечень видов рисков, связанных с жизнедеятельностью людей и социумов, постоянно расширяется в связи с глобализацией, которая является закономерностью развития современной цивилизации. Характерные для глобализации универсализация, унификация, стандартизация способствуют развитию углублению международных связей, формированию глобальной этики, активизируют взаимный обмен инновациями, но при этом наблюдаемые явления локализации и фрагментации сопровождаются усилением интереса к национальным ценностям и традициям. Сочетание взаимоисключающих процессов объединения и разобщения, противоречивость этих тенденций придают глобализации характер неравномерности и неоднозначности вызываемых последствий, что, несомненно, обостряет состояние

¹ Орлова О. Ю. Совершенствование системы менеджмента качества организации на основе развития риск-ориентированных моделей. URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01009000000/rsl01009698000/rsl01009698696/rsl01009698696.pdf>

² Там же.

³ Власова А. С. Риск как признак предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 10–11.

⁴ Орлова О. Ю. Указ. соч.

неопределенности, неуверенности перед лицом потенциальных угроз. В результате формируется обширное пространство, обозначенное как поле риска. Риска подвержена вся социальная действительность, все социальные слои и группы, риски стали неотъемлемой частью бытия, что делает современное общество «обществом риска»¹. Экономическая сфера подвержена множеству рисков, связанных с неопределенностью развития производственных систем и отношений. Экономика включает в себя риски «в качестве стимулирующего фактора развития общества. Риски мотивируют на нахождение новых, нетривиальных решений, что, в свою очередь, способствует раскрытию потенциала общества»². В экономической науке понимание риска претерпевало изменения в зависимости от этапа развития экономической теории в целом. Так, в классической экономической теории риск рассматривался как своеобразная плата и отождествлялся с вероятностью сокращения прибыли. В неоклассической теории риск ассоциировался с колебаниями прибыли (маржинальный подход). Кейнсианская теория внесла свой вклад путем обоснования классификации экономических рисков в зависимости от непредвиденных обстоятельств, выделения кредитных и инфляционных рисков, компенсационных издержек для покрытия рисков. Современные экономические теории используют оптимизационные подходы в управлении, а также модели создания оптимального инвестиционного портфеля, размера капитала. Таким образом, экономическая природа рисков взаимосвязана с такими понятиями, как затраты, прибыль, капитал. Особого внимания заслуживает вопрос классификации рисков, так как выявление определенных признаков, которые положены в основу структурирования рисков, основывается на конкретных подходах для оценки исхода вероятных событий. Игнорирование факта наличия рисков может привести к ряду негативных последствий, которые будет довольно затруднительно предотвратить³. Классическое

¹ Наумова Т. В. Риски глобального общества: движение к новой методологической парадигме // Научный вестник МГТУ ГА. 2014. № 203. С. 68.

² Там же. С. 69.

³ Каранина Е. В. Классификация рисков финансово-хозяйственной деятельности предприятия / Е. В. Каранина, И. В. Быкова // Экономика и управление: проблемы, решения. 2016. Т. 2, № 8. С. 286.

понимание классификаций рисков, представленных в российском и международном законодательстве, предполагает следующие виды рисков: финансовые, правовые, страновые и региональные, репутационные и т. п.¹ В экономической науке существуют комплексные исследования в области рисков для хозяйствующих субъектов. Так, И. Т. Балабанов предлагает делить риски в зависимости от их последствий на «чистые и спекулятивные». Чистые риски означают возможность получения отрицательного или нулевого результата². Спекулятивные риски выражаются в возможности получения как положительного, так и отрицательного результата³. К чистым рискам относятся природно-естественные риски, экологические, политические, транспортные, имущественные, производственные, торговые. К спекулятивным рискам относятся риски, связанные с покупательной способностью денег (инфляционные, дефляционные, валютные, риски ликвидности⁴); инвестиционные риски (риски снижения доходности, риски упущенной выгоды, риски прямых финансовых потерь)⁵. Е. В. Каранина выделяет следующие значимые риски: страновые, политические, валютные, рыночные, отраслевые, промышленные, страховые, коммерческие, процентные, кредитные, информационные, риски, связанные со стихийными бедствиями, риски инфляции, риски структуры капитала, риски невозврата долга, риски финансовой неустойчивости, риски банкротства, риски, связанные с торговыми поставками и др.⁶

Остановимся более подробно на различных подходах к классификации рисков.

Т. М. Матаев выделяет следующие риски:

¹ Тарасова И. А. Классификация рисков производственной деятельности предприятий // Новая наука: стратегии и векторы развития. 2016. № 1-2 (58). С. 10.

² Федорова Е. А. Финансовая среда предпринимательства и предпринимательские риски. URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01009000000/rsl01009490000/rsl01009490597/rsl01009490597.pdf>.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Каранина Е. В. Финансовая безопасность (на уровне государства, региона, организации, личности: монография. Киров: ФГБОУ ВО «ВятГУ», 2015. С. 118.

⁶ Там же. С. 121.

1) классические (риски, возникающие по ходу развития, ценовые риски и производственные риски) и специальные (рыночные риски, валютные риски, риски изменения процентов, политические риски, эксплуатационные и управленческие риски, риски нехватки сырья и материалов, форс-мажорные события);

2) проектные (коммерческие, конструкционные, риски эксплуатации), политические и регулятивные риски (потенциальные конфликты между различными регулирующими органами, адекватность государственной структуры и риск изменения в регулятивной среде; политика установления цен и тарифов, риск изменения экономической и политической ситуации; перераспределение публичного управления; проведение переговоров после подписания контрактов);

3) объективные (происходят в произвольном случае, например, от изменений в спросе или факторов, влияющих на затраты по строительству и эксплуатации) и субъективные риски (возникают в результате поведения участников проекта. Например, изменения в нормах, которые могут повлиять на доход, генерируемый проектом)¹.

Стоит отметить, что В. Г. Варнавский и Т. М. Матаев выделили риски без классификационных критериев, что является существенным недостатком².

Ю. П. Панибратов, В. П. Офин выделяют следующие виды рисков в зависимости от стадий реализации инвестиционного проекта³:

1) на прединвестиционной фазе:

— риск конкурсной стадии (выбор неоптимального подрядчика, проектной организации, длительный период конкурса, отсутствие претендентов, коррупция, бюрократия);

¹ Матаев Т. М. Типология рисков по проектам государственно-частного партнерства // Российское предпринимательство. 2012. № 3. С. 6–7.

² Фесик С. В. Обеспечение экономической безопасности в сфере реализации государственных программ с привлечением государственно-частного партнерства. С. 86.

³ Классификация приводится по: Панибратов, Ю. П. Повышение эффективности управления рисками на различных стадиях реализации проектов государственно-частного партнерства / Ю. П. Панибратов, В. П. Офин // Экономика и управление народным хозяйством. 2016. № 8 (141). С. 36–38

— риск разработки проектно-сметной документации (неправильное техническое задание, недостаточная квалификация разработчиков, неточность исходной информации, ошибки в разработке проектов, недостаточный учет рисков принимаемых решений);

— маркетинговый риск (неправильная оценка спроса, неправильная ценовая политика, неверные каналы сбыта, ориентация на ограниченное количество потребителей);

2) на эксплуатационной фазе:

— риск спроса (неправильная оценка спроса, ошибки в маркетинговой политике, снижение реальных доходов населения);

— ценовые риски (неправильная ценовая политика, ориентация только на определенные категории потребителей);

— риск недостаточной доходности (увеличение себестоимости проекта, снижение выручки, риски неэффективного финансового менеджмента);

— риск появления конкурентов (уменьшение спроса, риск действий конкурентов);

— риск эксплуатационных затрат проектной организации (превышение затрат проектной организации, в связи с неэффективной структурой, неправильной оценкой, искусственным завышением расходов);

— экологические риски (загрязнение окружающей среды в процессе эксплуатации, риски в связи с деятельностью экологов и местного населения);

— социальные риски (уменьшение доступности услуг, снижение уровня жизни населения, повышение социальной напряженности);

— политические риски (национализация объекта инвестирования, риск отказа от заключенных договоров в связи со сменой политической власти, нестабильность в связи с деятельностью политической оппозиции);

— финансовые риски (валютные риски, риски ликвидности, инфляционные риски, кредитные риски, процентные риски);

3) на ликвидационной фазе:

— риск закрытия проекта (недостижение запланированных целей, отсутствие коммерческой эффективности, судебные риски, политические риски);

— риск несоблюдения сроков закрытия проектов (отсутствие окупаемости в запланированные сроки, увеличение сроков эксплуатации объекта инвестирования);

— имущественный риск (риск передачи объекта инвестирования в состоянии, отличающемся от планового, разрушение объекта инвестирования, риск морального устаревания объекта инвестирования).

Используя известные классификации рисков с учетом раскрытых выше специфических характеристик экономической безопасности государственной программы субъекта Российской Федерации, мы получим «узко специализированную классификацию» ее рисков¹.

Таблица 5

Классификация рисков экономической безопасности субъекта Российской Федерации²

По источнику угрозы	
<i>Внешние по отношению к субъекту Российской Федерации</i>	<i>Внутренние по отношению к субъекту Российской Федерации</i>
Обусловлены «отсутствием единой политики федерального центра в отношении субъектов Российской Федерации, осложнением геополитической обстановки и нарастанием вероятности межгосударственных конфликтов, ростом государственного внешнего долга, оттоком капитала за рубеж, уменьшением золотовалютных резервов страны, вытеснением отечественных товаропроизводителей с национального и международного рынков, что влечёт утрату внешнеэкономических позиций Российской Федерации и негативно	Вызваны столкновением интересов частных хозяйствующих субъектов региона, нарушают социально-экономическое равновесие в субъекте Российской Федерации, проявляются в стагнации производства, усилении социальной напряженности и имущественного расслоения населения

¹ Фесик С. В. Обеспечение экономической безопасности в сфере реализации государственных программ с привлечением государственно-частного партнерства. С. 86.

² Смирнова О. П. Методическое обеспечение оценки экономической безопасности межотраслевого комплекса: дис. ... канд. экон. наук. Екатеринбург, 2018. С. 246.

отражается на положении субъектов Российской Федерации и благополучии их населения	
По факторам возникновения	
<i>Политические</i>	<i>Экономические</i>
Связаны с изменением политической ситуации, оказывают влияние на деятельность хозяйствующих субъектов посредством, например, закрытия границ, запрета на экспорт товаров	Изменение рыночной конъюнктуры, невозможность выполнять публичные обязательства и т. п.
По природе возникновения	
<i>Природные</i>	<i>Антропогенные</i>
События природного характера	Возникающие в результате воздействия человеческой деятельности
По возможности прогнозирования	
<i>Прогнозируемые</i>	<i>Непрогнозируемые</i>
Предсказуемость рисков носит относительный характер. К прогнозируемым рискам можно отнести «инфляционный риск, процентный риск	Отличаются полной непредсказуемостью проявления. Например, форсмажорные риски, налоговый риск» ¹ Большинство рисков экономической безопасности субъекта Российской Федерации с трудом прогнозируется на долгосрочный период
По возможности измерения влияния	
<i>Измеряемые</i>	<i>Не измеряемые</i>
Риск неполучения дохода, риск ликвидности	Технологические, административные, правовые риски
По времени воздействия	
<i>Временные риски</i>	<i>Постоянные риски</i>
Несут перманентный характер, возникающий лишь на отдельных этапах производства регионального продукта» ² (например, риск неплатёжеспособности предприятия)	Характерны для всего периода производства регионального продукта, связаны с действием постоянных факторов» ³ (например, процентный риск, валютный риск)

¹ Предеус Ю. В. Учетно-аналитическое обеспечение экономической безопасности субъектов строительного бизнеса. URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01008000000/rsl01008953000/rsl01008953512/rsl01008953512.pdf>.

² Там же.

³ Там же.

Риски экономической безопасности государственных программ субъекта Российской Федерации классифицируются по следующим критериям¹:

- 1) сферам реализации — инвестиционно-инновационные, социально-демографические, экологические, жизнеобеспечения;
- 2) возможности предотвращения (форс-мажорные, не форс-мажорные);
- 3) природе, происхождению — первичные, вторичные (следствия и проявления первичных рисков после того, как были предприняты меры для снижения первичных рисков);
- 4) масштабам локализации — на региональном, муниципальном уровнях;
- 5) размерам потенциального ущерба — крупный, особо крупный;
- 6) отдаленности последствий во времени — в краткосрочном, среднесрочном, долгосрочном периодах.

В целях эффективного управления рисками государства необходимо определить способы управления рисками. К ним относятся²:

- 1) минимизация — ограничение участия частного партнера в принятии решений, направленных на решение социальных проблем. Воздействие на факторы риска (на изменение внутренних и внешних политических, экономических, экологических и т. п. условий);
- 2) избежание — своевременное внесение изменений в проект, позволяющих контролировать предоставляемые услуги населению частным партнером. Изменение параметров проекта или отказ от его реализации, закрепление гарантий и порядка возмещения убытков субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию в соглашении, контракте;
- 3) резервирование — создание резервов на случай непредвиденных расходов;
- 4) принятие риска — допущение невозможности корректировки условий соглашения, контракта. Выбор способа управления риском

¹ Фесик С. В. Обеспечение экономической безопасности в сфере реализации государственных программ с привлечением государственно-частного партнерства.

² Там же.

определяется экспертным путем после расчета пороговых значений рисков. Процесс сбора и анализа информации является «неотъемлемым этапом процесса управления риском. В процессе управления риском к полноте и качеству информации предъявляются особые требования, так как недостаточность информации является одним из существенных факторов риска и принятие управленческого решения при условии неполной информации служит источником дополнительных финансовых потерь¹.

Таким образом, экономическая безопасность представляет собой своеобразную основополагающую платформу, от которой зависит состояние других составных элементов национальной безопасности. Внешние угрозы экономической безопасности превосходят внутренние как количественно, так и качественно, что и определило их особое положение. При этом, нельзя оставить без внимания вопросы внешнеэкономической деятельности государства, которые существенно оказывают, исходя из вышеизложенного, влияние на экономическую безопасность страны как в целом, так и на отдельные ее регионы. Национальные интересы государства определяются многими факторами как внутреннего, так и геополитического значения².

Современное развитие нашего общества во многом предопределяется теми стратегическими целями и задачами, которые позволили бы Российской Федерации достигнуть качественного нового уровня развития³.

Усиление России невозможно без реализации четкой экономической стратегии управления проектами, которые будут направлены на формирование качественного уровня жизни, на развитие социально — экономической инфраструктуры, на поддержание производственного

¹ Черкасов А. П. Финансирование инвестиционных проектов муниципального образования в условиях государственно-частного партнерства: дис. ... канд. экон. наук. Йошкар-Ола, 2012. С. 57.

² Рабкин С. В. Реализация национальных проектов как условие укрепления экономической безопасности Российской Федерации // Приоритеты России. 2007. № 4 (13). С. 5–7.

³ Там же.

и ресурсного потенциала. Все эти факторы определяют человеческий капитал в качестве главного фактора экономического развития. Можно говорить об объективных и субъективных моментах в экономической политике, указывать на различные варианты стратегии преобразований, но сегодня важно само осознание того, что без активизации человеческого капитала будущее развитие просто невозможно. Именно от возможностей преодолеть существующее отставание будет зависеть роль нашей страны в условиях глобальных изменений мировой экономики, ее независимость как государства. Во многом это дилемма: войдет ли она в мировое сообщество в качестве равноправного партнера или в число второразрядных государств. В этой связи вопросы, связанные с обеспечением экономической безопасности, очень тесно переплетаются с системой рассуждений по поводу трансформаций самого подхода к реализации национальных программ развития, возможностью наиболее полно реализовать потенциал самой федерации. Какие бы критерии и пороговые значения, характеризующие показатели экономической безопасности, мы бы ни рассматривали, все это будет лишь иллюстрацией к главному — оценке качества жизни населения¹.

Разграничение полномочий между федеральным центром и регионами является процессом длительным и во многом связано с решением практических задач, которые порой трудно предугадать даже в самом совершенном законодательстве, если оно вообще существует. Поэтому в стратегическом плане именно реализация национальных проектов является сегодня необходимым условием развития федерации, реальной гарантией ее экономической безопасности².

Национальные проекты, как отмечалось ранее, охватывают наиболее проблемные и жизненно важные сферы. Во многом это попытка активизации человеческого капитала на стадии предоставления конкретных благ и условий для дальнейшего его развития. Проблемы этих сфер никогда не будут интересны другим странам, но именно

¹ Рабкин С. В. Реализация национальных проектов как условие укрепления экономической безопасности Российской Федерации.

² Там же.

в разрешении этих проблем кроется ликвидация угрозы для будущего развития страны, формирования устойчивости ее экономики¹.

В данном контексте для обеспечения экономической безопасности безусловно стратегически важен факт реализации национальных проектов в полном объеме, так как этот процесс является важным как для страны в целом, так и для ее регионов. Средства из федерального бюджета направляются в регионы для реализации данных проектов в качестве дополнительного финансирования, а регионы, в свою очередь, активизируют свои внутренние резервы для формирования системы экономических отношений, которые направлены на поддержание человеческого блага.

Государство сознательно идет на финансирование из федеральных источников тех полномочий, которые во многих западных странах финансируются за счет самих регионов. Тем самым создается база для последующего самостоятельного развития территорий, но в рамках единой федерации и общей стратегии развития страны. А это принципиально важный момент перехода от дезинтеграционных процессов к интеграции территорий и экономических комплексов².

С одной стороны, излишняя заорганизованность этого процесса будет способствовать его бюрократизации и, в конечном итоге, лишению регионов права самостоятельных тактических решений. С другой стороны, без надлежащего контроля со стороны государства велика вероятность нецелевого использования денежных средств и усиления коррупции как на федеральном, так и на местном уровне³.

Именно эти вопросы становятся главными с позиций обеспечения экономической безопасности в рамках реализации государством национальных проектов. И здесь главное не подменить столь важные контрольные функции государства созданием новой коррупционной системы, использующей государственные ресурсы, прикрываясь

¹ Рабкин С. В. Реализация национальных проектов как условие укрепления экономической безопасности Российской Федерации.

² Там же.

³ Там же.

идеологией решения стратегических задач. Важно само осознание того, что предоставляемая регионам самостоятельность — это, прежде всего повышение их ответственности за показатели качества жизни населения, проживающего на их территории¹.

Отсюда необходимость персональной ответственности на всех уровнях государственного управления за реализацию принятых национальных проектов. Не менее важна в подобной системе информированность населения о реализации поставленных целей и задач. Современные информационные технологии позволяют довести необходимую информацию для любого желающего ее получить. И это серьезный резерв проводимых в стране преобразований. Осознанность действий и оценка результатов становятся объективной базой определения эффекта от действий государства, позволяют на ранних стадиях выявить конкретные проблемы. Но, в отличие от политических спекуляций, дают возможность предложить варианты решения этих проблем. Именно подобный подход определяет конструктивность, а, следовательно, и действенность системы управления².

Применение практики определения стратегически важных для страны направлений в рамках реализации национальных проектов требует существенного пересмотра управленческих функций государства и возможного изменения структуры самих исполнительных органов. Фактически речь идет о создании новой системы управления и регулирования социально-экономических отношений с учетом тех тенденций, которые определяют укрепление федеративных основ нашего государства³.

Таким образом, сегодня вопросы обеспечения экономической безопасности тесно переплетаются с реализацией национальных проектов социально-экономического развития. Отсюда смещение основного акцента оценки общего уровня экономической безопасности

¹ Рабкин С. В. Реализация национальных проектов как условие укрепления экономической безопасности Российской Федерации.

² Там же.

³ Там же.

от макроэкономических пороговых значений к оценке результатов, достигнутых на конкретной территории, в конкретном регионе. Это позволит конкретизировать критерии экономической безопасности с позиции приоритетов общенационального развития, что в свою очередь будет способствовать формированию нового качества российской экономики¹.

§ 1.3. Методы и средства реализации федеральных программ и национальных программ

Актуальность научных исследований, посвященных проблемам экономической безопасности, сегодня возрастает по ряду причин в том числе с цифровизацией экономики, формирующей новые опасности и необходимость разработки новых подходов по их устранению, обуславливающей исследования направлений на поиск, выявление и устранение негативных последствий угроз, связанных с глобализацией экономики.

Поскольку экономическая безопасность формируется по многим жизненно важным параметрам (объему распределения доходов, уровню занятости, инфляции, обеспеченности продовольствием и др.), существуют различные трактовки.

По мнению Н. В. Цейковец определяет экономическую безопасность как комплекс мер, направленных на обеспечение защищенности конкретного человека. Благополучие государства зависит от благополучия его граждан и наоборот².

Д. Балдвин рассматривает экономическую безопасность как несущественную вероятность ущерба для экономической стоимости³.

А. Смирнов трактует экономическую безопасность как структуру, которой характерна экономическая независимость, стабильность и устойчивость национальной экономики, способность к саморазвитию¹.

¹ Рабкин С. В. Реализация национальных проектов как условие укрепления экономической безопасности Российской Федерации.

² Цейковец Н. В. Концептуальные подходы к пониманию и обеспечению национальной экономической безопасности: научные теории и государственные стратегии // Журнал новой экономической ассоциации. 2020. №1(29). С. 129–157.

³ Baldwin, D. "The Concept of Security." *Review of International Studies* 23 (1997): 5–26.

Л. Абалкин внес существенный вклад в разработку концептуальных подходов, составляющих основу исследований экономической безопасности в России. Исследователь считает, что экономическая безопасность является процессом, обеспечивающим реализацию интересов общества и устойчивость к угрозам и их последствиям. По мнению Л. Абалкина экономическая безопасность включает три основных элемента: независимость, устойчивость и способность к саморазвитию².

Н. Маулл под экономической безопасностью понимает отсутствие острой угрозы минимально приемлемому уровню основных ценностей, который нация считает первостепенно необходимым³.

Согласно позиции W. Hager, экономическая безопасность представляет собой защищенность государства от колебаний макроэкономических показателей, способных воздействовать на экономическую систему государства⁴.

С точки зрения С. Murdoch экономическая безопасность заключается в стабильности экономической системы в отношении распределения доходов среди населения, уровня занятости и инфляции⁵.

Экономическая безопасность, по нашему мнению, — это система, отвечающая за устойчивое, поступательное развитие экономики государства, формирование ее эффективности и конкурентоспособности на международной арене.

Российская система экономической безопасности формируется под давлением политических и социально-экономических факторов и носит не только национальный, но и глобальный характер.

Экономическая безопасность федеральных проектов и национальных программ рассматривается нами как система, отвечающая за устойчивое развитие приоритетных направлений развития экономики

¹ Смирнов А. А. Определение сущности экономической безопасности / А. А. Смирнов, В. И. Лячин // Вестник НГУ. 2008. № 8 (1). С. 55–66.

² Абалкин Л. И. Экономическая безопасность России. Угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. № 12. С. 4–13.

³ Maull H. Raw materials, energy and Western Security. L., 1984.

⁴ Hager W. Perceptions of Economic Security // Gesau F.A.M. Op. cit. 2001. 218 p.

⁵ Murdoch C/ Economics issues & national security/ Lawrence. 1977. 425p

государства, разработка мер финансовой, правовой и информационной поддержки ее эффективного функционирования на рынке в соответствии с установленными целями.

Примером глобальных угроз может стать пандемия коронавирусной инфекции, которая внесла свои коррективы во всю деятельность. В сложившейся ситуации государство, реализуя федеральные проекты и национальные программы, старается всячески поддерживать граждан, а также организации, предприятия и предпринимателей, предоставляя им субсидии, кредиты, налоговые каникулы и др. Комплекс таких мер следует назвать эффективной экономической политикой (рис. 7).

Понятие экономической безопасности применимо к разным объектам: государству, региону, к отдельному субъекту или индивиду.

В соответствии со Стратегией экономической безопасности основными составляющими на национальном уровне являются: защита от внешних и внутренних угроз, обеспечение экономического суверенитета, единство условий реализации проектов¹.

В данном контексте назвать реализацию федеральных проектов и национальных программ можно экономически безопасной, в случае если соблюдаются определенные условия:

- федеральный проект и национальная программа обладают всеми необходимыми ресурсами;
- федеральный проект и национальная программа способны адаптироваться к изменениям внутренней и внешней среды;
- может стабильно функционировать на протяжении длительного времени;
- стремиться к инновационным процессам;
- имеет конкурентные преимущества;
- оказывает положительные финансовые результаты² (рис. 8).

¹ Стратегия развития малого и среднего предпринимательства до 2030 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71318202>.

² Спицына Е. В. Концептуальные основы обеспечения экономической безопасности в социальной сфере. С. 137–142

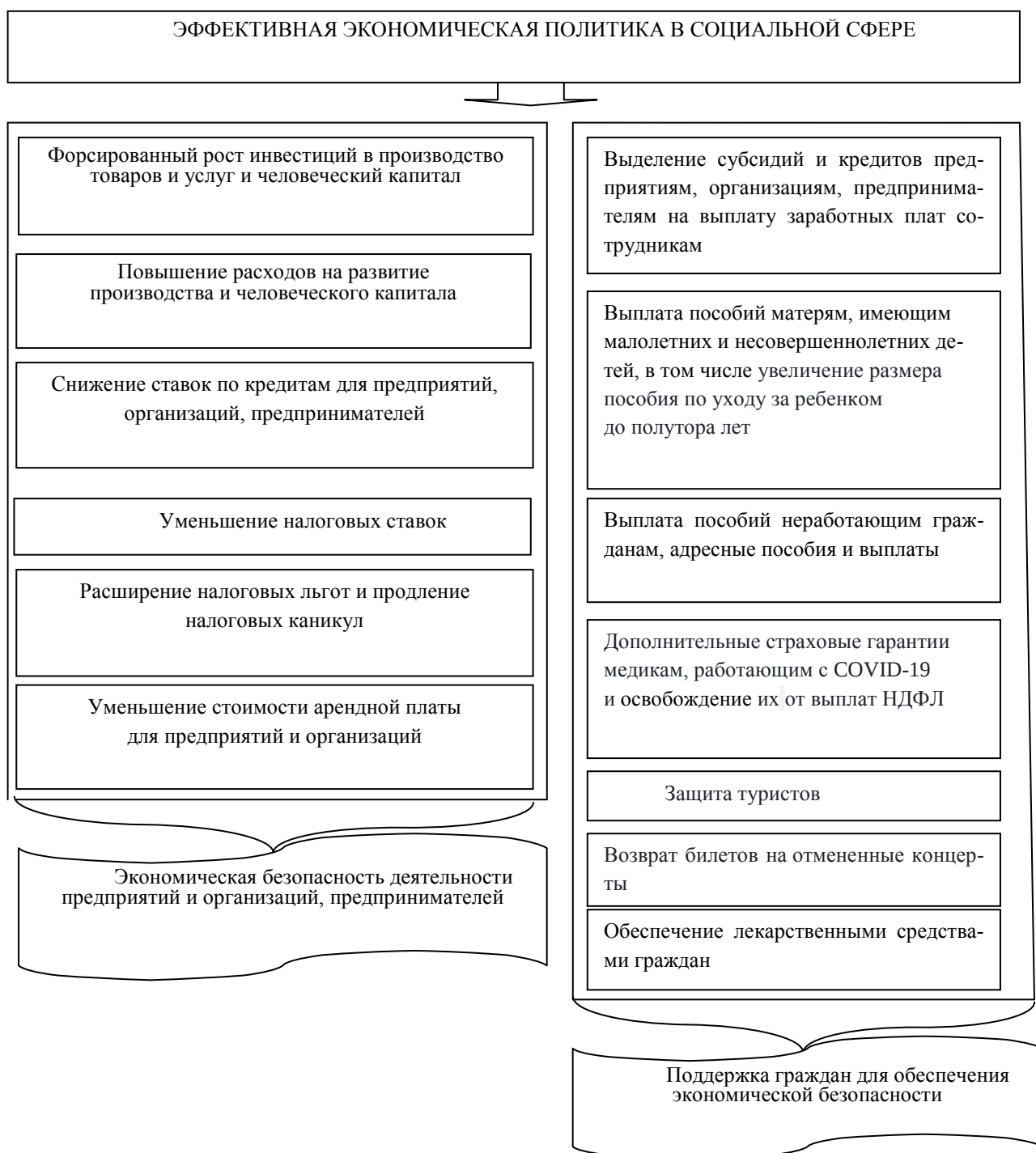


Рис. 7. Показатели эффективной экономической политики в социальной сфере и их влияние на экономическую безопасность деятельности отдельных субъектов и индивидов



Рис. 8. Систематизация элементов экономической безопасности в зависимости от устраняемых угроз

Методы борьбы с разными видами угроз экономической безопасности представлены в таблице 6. В качестве основных угроз определены: коррупция, стихийные бедствия, экологические проблемы, уменьшение численности населения, иммиграция, терроризм. Для проведения оценки выбраны страны: Германия, Великобритания, США и Россия¹.

Обеспечение экономической безопасности федеральных проектов и национальных программ является социально необходимым и важным для государства, поскольку ее деятельность заключается в защите интересов населения и предотвращает негативные последствия проблем отдельных категорий граждан.

Таблица 6

*Методы борьбы с угрозами экономической безопасности
в разных странах*

Германия	Великобритания	США	Россия
<i>Коррупция</i>			
Штрафы и тюремное заключение	Штрафы и тюремное заключение	Штрафы и тюремное заключение	Уголовная, административная, гражданско-правовая и дисциплинарная ответственность с соответствии с законодательством РФ
<i>Стихийные бедствия</i>			
Создание фонда для ликвидации последствий	Создание фонда для ликвидации последствий, постройка защитных сооружений	Создание фонда для ликвидации последствий	Государственная программа РФ «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах»

¹ Наговицина Л. П. Социально-ответственный бизнес и управление отношениями на основе экономики участия / Л. П. Наговицина, Т. Ю. Ширяева // Вестник Белгородского университета, кооперации, экономики и права. 2015. № 1. С. 119–124.

Германия	Великобритания	США	Россия
<i>Экологические проблемы</i>			
Нет способа борьбы	Нет способа борьбы	Нет способа борьбы	Регулируется нацпроектом «Экология»
<i>Уменьшение численности населения</i>			
Государственные программы защиты семей и регулирования количества иммигрантов	—	Нет угрозы	Программы по повышению рождаемости
<i>Иммиграция</i>			
Регулирование через государственные меры, защита прав граждан	Регулирование через государственные меры, защита прав граждан	Постройка стены на границе с Мексикой. Найм пограничников	Регулируется Концепцией государственной иммиграционной политики в РФ
<i>Терроризм</i>			
Комплексные международные программы	Комплексные международные программы	Комплексные международные программы	Регулируется Концепцией противодействия терроризму в РФ

Функции экономической безопасности федеральных проектов и национальных программ представлены на рисунке 9.

Таким образом поступательное развитие экономики страны требует радикальных изменений, поскольку этот факт сопровождается изменениями внутренней и внешней среды регионов. Для разработки и эффективной реализации мер, направленных на развитие регионов, необходимо задействовать несколько сфер деятельности: нормативно-правовое регулирование, научно-исследовательские достижения, программы развития малого и среднего бизнеса в регионах¹.

¹ Власова М. С. Цифровое информационно-аналитическое обеспечение безопасного развития предприятий России / М. С. Власова, О. С. Степченкова // Петербургский экономический журнал. 2020. № 1. С. 37–47.



Рис. 9. Функции экономической безопасности федеральных проектов и национальных программ

Учитывая вышеизложенное, становится очевиден факт необходимости обозначения проблем, препятствующих развитию федеральных проектов и национальных программ в регионах Российской Федерации (табл. 7).

В настоящее время среди факторов негативного воздействия на региональный рынок социальных услуг можно выделить такие как: недостаточное финансирование отрасли, отсутствие инновационной активности и высококвалифицированного персонала. Среди факторов положительного воздействия особого внимания требуют: высокая производительность труда и услуг, экспортная и инновационная активность, финансирование отрасли.

Особого внимания заслуживают факторы, определяющие экономическую устойчивость реализации федеральных проектов и национальных программ. Данные факторы будут являться территориально дифференцированными, поскольку при их выделении стоит учитывать особенности территории (рис. 10).

Факторы, препятствующие устойчивому развитию федеральных проектов и национальных программ и способы их преодоления

Угрозы	Способы устранения
Отсутствие четкой стратегии развития	Разработка стратегии развития, проектов, целевых программ по отраслям
Несовершенство законодательной и нормативной базы регулирования рынка	Формирование единой законодательной базы, совершенствование налогового контроля в регионе
Недостаточно квалифицированный персонал	Организация курсов и программ повышения квалификации, стажировки, обмен опытом
Недостаточное финансирование субъектов, реализующих федеральные проекты и программы	Разработка проектов и презентация их на федеральном уровне
Устаревшая материально-техническая база	Внедрение и модернизация новых коммуникационных и технических средств
Неналаженные отношения между регионами	Формирование программ сотрудничества между регионами



Рис. 10. Факторы, определяющие экономическую устойчивость реализации федеральных проектов и национальных программ

Экономическая устойчивость реализации федеральных проектов и национальных программ основывается на принципах:

- стабильное состояние экономики и социальной сферы в регионах;
- поддержание конкурентоспособности во всех сферах и формах деятельности;
- организация стратегического управления федеральными проектами и национальными программами;
- средствами маркетинга (прогнозирование, планирование, мониторинг, оценка, модернизация и др.);
- создание новых форм экономической деятельности;
- совершенствование законодательной базы по вопросам контроля реализации федеральных проектов и национальных программ.

Координация устойчивого развития государства по направлениям реализации федеральных проектов и национальных программ в целом представляет собой систему методов и инструментов анализа эффективности разработки и реализации программ развития отраслей, включенных в направления реализации федеральных проектов и национальных программ.

К показателям экономической безопасности реализации федеральных проектов и национальных программ следует отнести: индекс физического объема валового регионального продукта, валовой региональный продукт на душу населения, государственный долг субъектов РФ и др. (табл. 8).

Процесс реализации федеральных проектов и национальных программ находится под воздействием множества факторов, влияющих на экономическую безопасность и определяющих уровень¹.

¹ Спицына Е. В. Концептуальные основы обеспечения экономической безопасности в социальной сфере. С. 137–142.

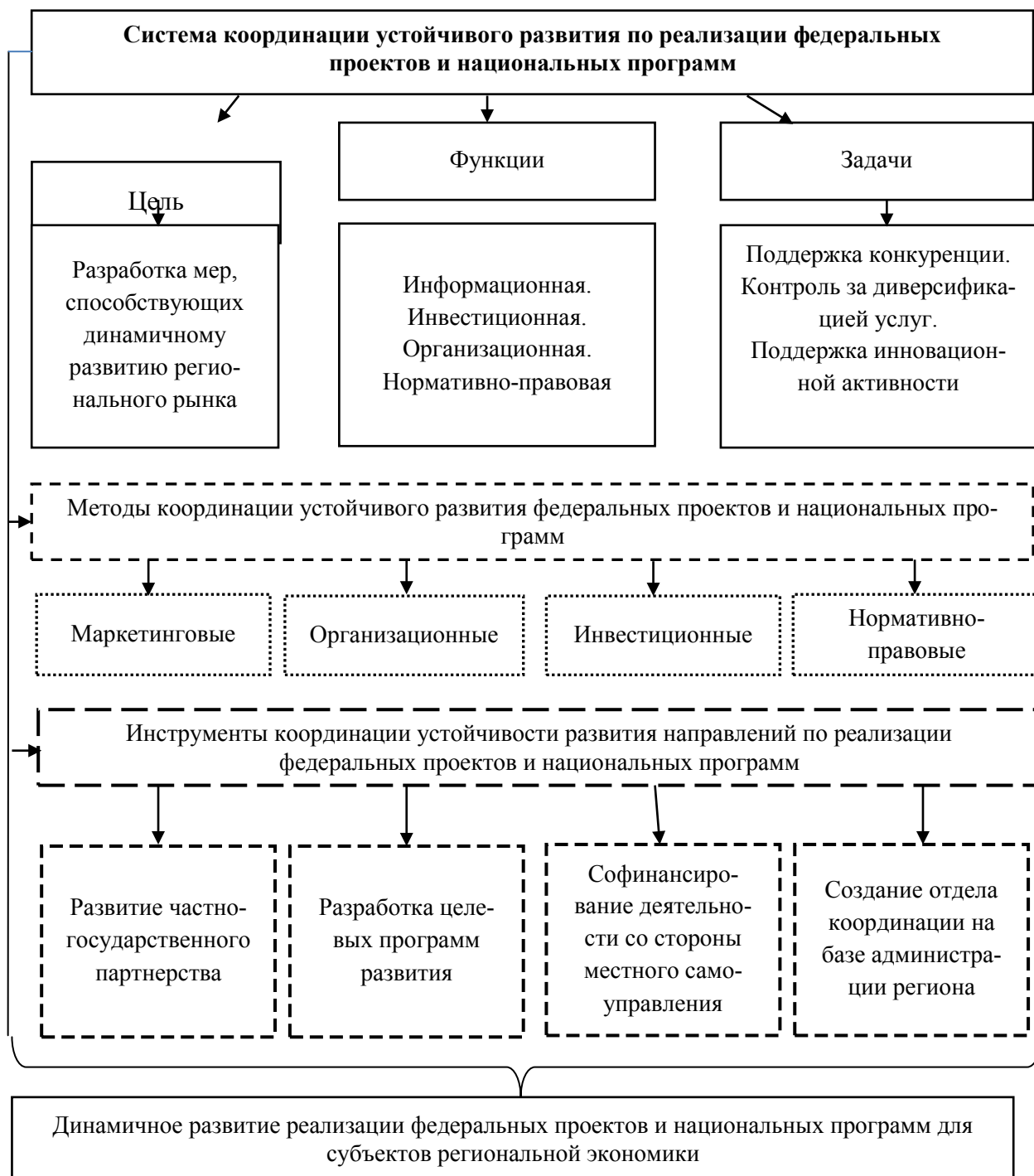


Рис. 11. Система координации устойчивого развития по реализации федеральных проектов и национальных программ

Таблица 8

*Показатели экономической безопасности реализации
федеральных проектов и национальных программ
в различных сферах деятельности¹*

<i>Показатель</i>	<i>Единица измерения</i>
Показатели экономической безопасности в экономической сфере	
Индекс физического объема валового регионального продукта	%
Валовой региональный продукт на душу населения	руб.
Доля валового регионального продукта в общем объеме валового внутреннего продукта	%
Государственный долг субъектов Российской Федерации	% к ВРП
Энергоемкость валового регионального продукта	кг условного топлива / на 10 тыс. рублей
Оборот розничной торговли на душу населения	руб.
Показатели экономической безопасности в финансовой сфере	
Доля инвестиций в основной капитал в валовом региональном продукте	%
Степень износа основных фондов	%
Уровень инфляции	%
Доля инвестиций в машины, оборудование и транспортные средства в общем объеме инвестиций в основной капитал	%
Показатели экономической безопасности в производственной сфере	
Индекс промышленного производства	%
Индекс производительности труда	%
Доля инновационных товаров, работ, услуг в общем объеме отгруженных товаров, работ, услуг	%
Доля высокотехнологичной и наукоемкой продукции в валовом региональном продукте	%
Доля организаций, осуществляющих технологические инновации	%

¹ Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397>.

<i>Показатель</i>	<i>Единица измерения</i>
Показатели экономической безопасности в социальной сфере	
Коэффициент напряженности на рынке труда	Ед.
Доля населения трудоспособного возраста в общей численности населения	%
Доля граждан с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума	%
Децильный коэффициент	Соотношение доходов 10 % наиболее обеспеченного населения и 10 % наименее обеспеченного населения
Уровень преступности в сфере экономики	Ед.

Факторы, влияющие на экономическую безопасность федеральных проектов и национальных программ следует разделить на факторы сферы возникновения: финансовые, потребительские, социальные, экологические. В свою очередь все факторы сферы возникновения могут быть: внутренними, внешними и природными, оказывать как позитивное, так и негативное влияние на процесс реализации федеральных проектов и национальных программ (рис. 12).

Факторы, определяющие экономическую безопасность федеральных проектов и национальных программ представлены: экономическими, финансовыми, ресурсными, социально-культурными, информационными и научно-техническими факторами и рассмотрены на уровне государства и региона¹.

Экономические факторы отвечают за уровень занятости и безработицы населения.

Финансовые факторы включают уровень доходов бюджета страны или региона.

¹ Абалкин Л. И. Экономическая безопасность России. Угрозы и их отражение // Вопросы экономики. 1994. №12. С. 4–13.



Рис.12. Взаимосвязь факторов, влияющих на экономическую безопасность федеральных проектов и национальных программ

Ресурсные факторы представлены человеческими, природными и инфраструктурными условиями.

Социально-культурные факторы рассматриваются как показатели качества обслуживания и удовлетворенности населения.

Информационные факторы раскрывают возможности использования обмена информацией и обеспечения информационной поддержкой при реализации федеральных проектов и национальных программ.

Научно-технические показывают уровень технологического процесса организации и применения инноваций (рис. 13).

Развитие Российской Федерации как социального государства базируется на обеспечении социально-экономической безопасности, которая конкретизируется в поддержке приемлемого уровня жизни населения, доступности здравоохранения, образования, что вызывает необходимость финансирования государственных программ в этих областях¹.

Ввиду этого требуется обоснованная корректировка направлений и совершенствования финансирования госпрограмм и национальных проектов как факторов повышения безопасности России в социально-экономической сфере².

Способствовало этому также особое внимание к реализации социальных целей, намеченных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года». В связи с этим госпрограммы «Развитие здравоохранения» и «Развитие образования» и «Социальная поддержка граждан» с 2019 года включили в себя и соответствующие национальные проекты. Это сфокусировало внимание управленцев на выполнении данных проектов, что в результате показало, насколько «высоки ставки» государственного управления на реализацию мероприятий в данном направлении³.

¹ Лев М. Ю. , Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России // Экономика, предпринимательство и право. Том 10. № 5. 2020, май. С. 1521–1534.

² Там же.

³ Там же.

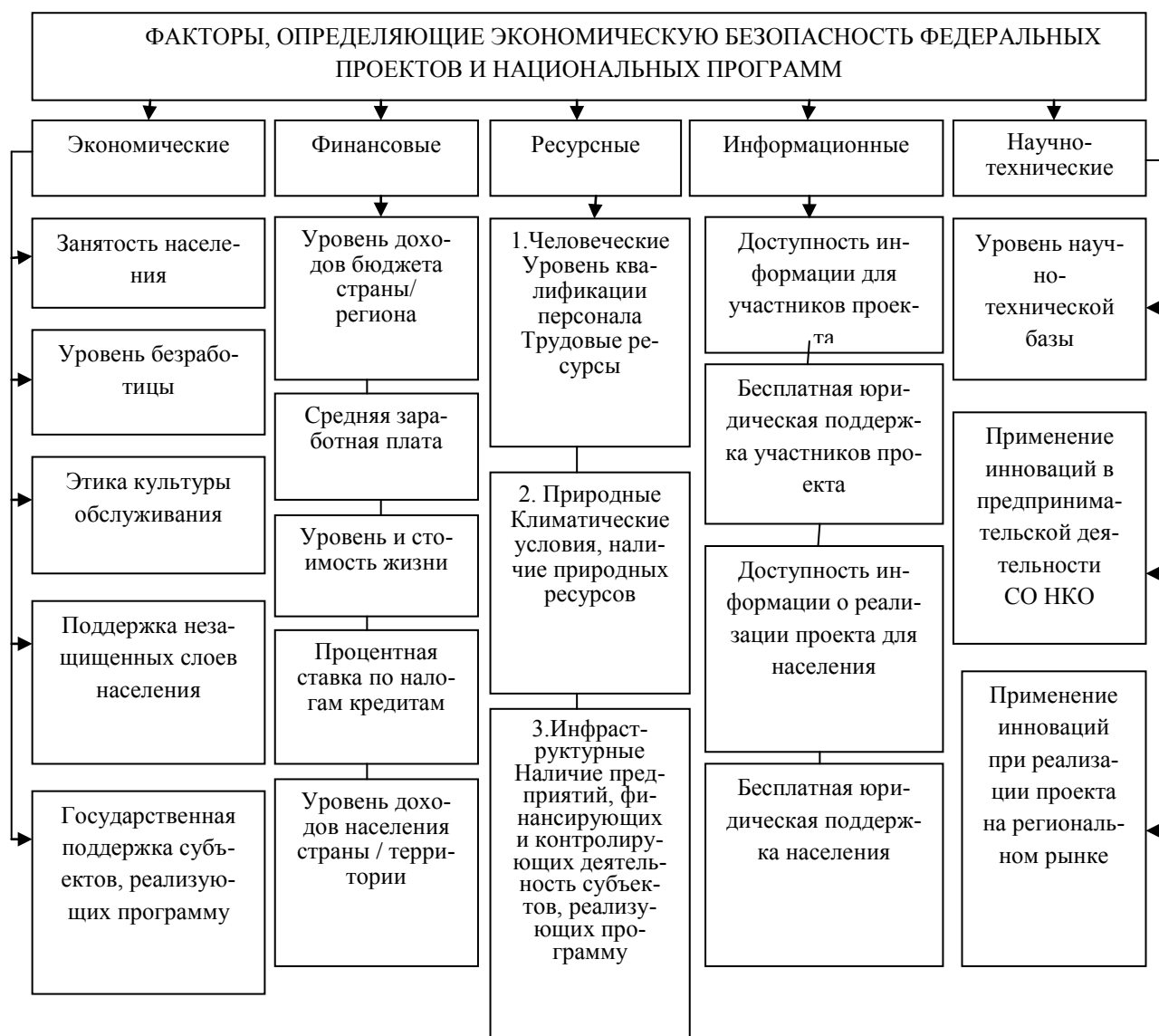


Рис. 13. Факторы повышения безопасности России в социально-экономической сфере

В связи с этим особую значимость представляет исследование степени соответствия бюджетных факторов реализации государственных программ и национальных проектов задачам повышения уровня социально-экономической безопасности в России¹.

Как отражают в своем исследовании М. Ю. Лев и И. А. Колпакова представленные показатели в приложении 1, демонстрирующие динамику расходов федерального бюджета по годам планового периода 2020–2022 гг. в сравнении с контрольными цифрами федерального бюджета предыдущего планового периода 2019–2021 гг., свидетельствуют о том, что в целом расходы на государственные программы социального блока по федеральному закону № 380-ФЗ, принятому в конце 2019 года, выросли. Наибольший рост наблюдается в 2020 году, затем сохраняя вновь достигнутый уровень с небольшим уменьшением в последующие два года. Цифры этих расходов по 2020 и 2021 г. выше намеченных показателей предыдущего федерального закона № 459-ФЗ, принятого в конце 2018 года. Вместе с тем доля этих расходов в общих расходах на государственные программы, повышаясь в 2020 году до 17,1 %, снижается до 15,5 % в 2022 году. Этого явно недостаточно для государства, провозгласившего себя в Конституции социальным².

Государственная программа «Развитие здравоохранения» сконцентрировала в 2019 году на данном направлении около 4 % всех расходов на госпрограммы (прил. 1). По предыдущему закону № 459-ФЗ предполагалось серьезно увеличить затраты на эту программу, повысив их долю до 5,4 % в 2020 году, затем снизить их и в абсолютном и относительном выражении до 4,8 % всех расходов в 2021 году. По действующему закону № 380-ФЗ ассигнования на программу существенно возрастают по сравнению с предыдущими плановыми показателями — на 10,6 % в 2020 году и на 12,4 % в 2021 году, оставаясь на том же уровне в 2022 году. В абсолютном выражении расходы

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

² Там же.

на госпрограмму по ныне действующему закону к уровню, достигнутому в 2019 году, увеличиваются в 2020 году на 45,8 %, в 2021 году — на 35,2 % и в 2022 году — на 36,1 %. Можно положительно оценить, что наиболее значительное увеличение расходов по этой программе планировалось именно на ближайший год. В нынешней ситуации весьма затратной борьбы с коронавирусом это наверняка оказалось нелишним, хотя, безусловно, и недостаточным¹.

Основным направлением финансирования по данной госпрограмме является подпрограмма «Совершенствование оказания медицинской помощи, включая профилактику заболеваний и формирование здорового образа жизни», что является обоснованным. Ассигнования по данной подпрограмме постоянно растут, достигая увеличения доли этих расходов в общей сумме расходов на государственную программу в 2020 году 76,1 % (по закону № 459-ФЗ было 74,2 %), а к 2022 году — до 78 %.

Нельзя согласиться с тем, что существенно — абсолютно и относительно — снижаются после небольшого роста в 2020–2021 гг. итак небольшие расходы на подпрограмму «Развитие кадровых ресурсов в здравоохранении». Их доля в общих расходах снижается с 1,8 % в 2019 году до 1,23 % в 2022 году, а абсолютные размеры в 2022 году ниже уровня 2019 года на 7,4 %. Экспертиза, проведенная авторами в 2018 году, проектировок бюджетных расходов уже указывала на этот недостаток нацпроекта «Здравоохранение» и жизнь подтвердила то, что это «узкое» место в здравоохранении «не расшито» и мешает реализовывать важные планы улучшения российского здравоохранения. Тем более, что проявление пандемии коронавируса в Российской Федерации, проявившее нехватку кадров, подтвердило этот вывод².

Точно так же не может удовлетворить снижение финансирования по подпрограмме «Развитие медицинской реабилитации и санаторно-

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

² Там же.

курортного лечения, в том числе детей». Несмотря на то, что в пояснительной записке к проекту Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» говорится об их увеличении, на самом деле они снижаются. Увеличение фиксируется только в отношении показателей контрольных цифр закона № 459-ФЗ, но по сравнению с уровнем, достигнутым в 2019 году — 25 391 млн руб., они в законе № 380-ФЗ снижаются до 21 644,8 млн руб. в 2022 году, то есть на 15 % за три года. И их доля в общих расходах на госпрограмму снижается с 4,4 % в 2019 году до 2,8 % в 2022 году. Расходы по подпрограмме «Экспертиза и контрольно-надзорные функции в сфере охраны здоровья» вызывают вопросы иного рода. Эти расходы, на наш взгляд, непомерно высоки и подразумевают, видимо, в большей мере заработную плату чиновников здравоохранения. Несмотря на то, что в абсолютном выражении их снижают с 53 471 млн руб. в 2019 году до 49 516,9 млн руб. в 2020 году, их доля в расходах по программе, соответственно, снижается с 9,2 % до 4,9 %, к 2022 году они вырастают почти до уровня 2019 года, хотя их доля в общих расходах растет менее значимо — до 6,7 %¹.

Наиболее существенное замечание касается общего уровня недофинансирования российского здравоохранения. Чтобы решить амбициозную задачу повышения продолжительности жизни до 78 лет до 2024 года (по Прогнозу социально-экономического развития до 2024 года), расходы на здравоохранение должны увеличиваться в разы, а не на десятки процентов. В противном случае нужно снимать эту задачу.

Пандемия коронавируса, подвергшая системы здравоохранения всех стран серьезным, порой драматичным испытаниям, доказала очередной раз истину, что «скупой платит дважды». Сокращения кадров здравоохранения в области борьбы с инфекциями и в других областях, проходившие в последние годы не только в нашей стране, но и во многих других развитых странах, обернулись падением экономической

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

активности, потерей финансовых ресурсов, но и в большей степени неоправданными человеческими жертвами. Оценки происшедшего в связи с этим впереди, но уже сейчас можно сделать вывод о необходимости перестать экономить на здравоохранении, в частности на подготовке кадров в этой области¹.

Хотелось бы, также, обратить внимание на государственную программу «Развитие образования». Данные приложения 1 показывают, что расходы на эту программу в абсолютном выражении постепенно существенно снижаются с 228 812,4 млн руб. в 2019 году до 168 517,9 млн руб. в 2022 году (на 17 % за три года). Это маскируется тем, что показатели закона № 380-ФЗ выше тех значений, что были выделены на эту программу по соответствующим годам в законе о федеральном бюджете год назад (№ 459-ФЗ). В целом доля расходов на государственную программу «Развитие образования» устойчиво снижается с 1,5 % до 1 % в общих расходах на госпрограммы. Это явное недофинансирование важного направления развития человеческого потенциала никак не согласуется ни с заявлениями о планах повышения уровня и «качества образования населения», ни с планами «ускоренного инновационного развития экономики»².

Наибольшая доля расходов по госпрограмме по-прежнему предназначена на подпрограмму «Развитие дошкольного и общего образования» — 60,3 % в 2020 году и 51,4 % в 2022 году. Как видно по изменившейся доле, именно по этой подпрограмме произошло наибольшее сокращение средств, причем особенно по сравнению с 2019 г., когда доля расходов на эту подпрограмму составляла 64,8 %. Наиболее резкое сокращение предусмотрено в 2022 году до 86 732,5 млн. руб., что на 33,8 % меньше объемов средств, запланированных на 2021 год, и на 41 % меньше фактически достигнутого уровня 2019 года.

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

² Там же.

Тенденция снижения количества средств, выделяемых в законопроекте, по сравнению с уровнем 2019 года не наблюдается по подпрограммам «Совершенствование управления системой образования» и «Развитие дополнительного образования детей и реализация мероприятий молодежной политики».

По подпрограмме «Развитие среднего профессионального и дополнительного профессионального образования» количество ассигнованных средств снизилось в 2020 и 2021 годах, в 2022 году практически возвратилось к уровню 2019 года.

По нашему мнению, из внимания разработчиков программы явно выпала задача установления взаимодействия системы профессионального образования и рынка труда. В идеале изменения ситуации на рынке труда «должны сопровождаться последовательными и сбалансированными трансформациями в системе подготовки кадров, чтобы она отвечала реальным потребностям изменяющейся экономики», что, в свою очередь, требует вложения дополнительных средств. Недостатки в системе профориентации ведут к высокому уровню безработицы среди молодежи, которая не видна за общими низкими цифрами безработицы по стране. Это ведет не просто к росту социальной напряженности, а и к возможному вовлечению части молодых людей в организованные активные протестные, а также экстремистские организации¹.

Но более важный результат невнимания к этой проблеме — «выпадение» из участия в социально-экономических процессах группы, в наибольшей степени готовой к восприятию трансформации, которая связана с переходом к цифровой экономике. Таким образом, с точки зрения повышения уровня социально-экономической безопасности эта проблема должна находиться среди первоочередных, а не решаться по остаточному принципу².

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

² Там же.

Если обратиться к государственной программе «Социальная поддержка граждан», можно говорить о том, что социальная поддержка граждан была заявлена среди основных национальных целей в Указе Президента РФ № 204 как цель — «снижение в два раза уровня бедности» (четвертая по счету национальная цель). Несомненно, что мероприятия программы направлены на решение задачи борьбы с бедностью, и по Прогнозу социально-экономического развития на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов намечается снижение уровня бедности. Так, по Прогнозу социально-экономического развития, до 2024 года предполагается, что доля населения с доходами ниже величины прожиточного минимума снизится с 12,5 %, ожидаемой в 2019 году, до 9,4 % к 2022 году и 6,6 % к 2024 году. Это практически будет означать достижение поставленной цели. Однако серьезных оснований для решения этой задачи к 2024 году пока нет, так как единственной возможностью для этого является ускорение экономического роста (что подвержено высоким риском в связи с сохранением в среднесрочной перспективе сильной зависимости от внешних факторов), рост национального богатства и, главное, установление наиболее справедливого механизма распределения результатов его использования. Последнее должно быть выделено в качестве одной из национальных целей в области социальной политики¹.

Доля расходов на эту госпрограмму в общих расходах на госпрограммы составила практически 10 % в течение всего планового бюджетного периода. Положительным фактом является то, что ассигнования по законопроекту год к году увеличиваются, превышая в 2020 году уровень 2019 года на 8,6 %, соответственно, в 2021 году уровень 2020 года — на 3,1 % и в 2022 году уровень 2021 года — на 2,3 %. Цифры несколько превосходят показатели закона № 459-ФЗ, и к 2022 году должны превысить уровень 2019 года на 15 %. Таким образом, если в 2019 году по уровню расходов данная государственная программа

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

занимала третье место среди государственных программ, уступая государственным программам «Обеспечение обороноспособности страны» (1-е место) и «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» (2-е место), то в 2022 году она уже выходит на второе место и смещает госпрограмму по управлению государственными финансами на третье место. Это изменение логично, так как государственные расходы на социальную сферу в рыночной экономике являются приоритетными. То, что в Российской Федерации это пока не так, объясняется не столько просчетами государственного управления, сколько необходимостью обеспечения национальной безопасности.

Наибольшую долю в расходах на госпрограмму занимают во всем плановом периоде расходы на подпрограмму «Обеспечение мер социальной поддержки отдельных категорий граждан». Эта доля снижается по отношению к уровню 2019 года — 59,6 % — и по отношению к закону № 459-ФЗ (59,7 % в 2020 г.; 59,3 % в 2021 г.). В 2022 году она должна составлять 57,2 %. В абсолютном выражении количество средств, выделяемых на это направление, несколько растет, увеличиваясь к 2022 году на 10 % по сравнению с 2019 годом¹.

Следующей подпрограммой по доле выделяемых средств является подпрограмма «Обеспечение государственной поддержки семей, имеющих детей». На эту подпрограмму в 2020 и 2021 годах выделяется, соответственно, 43,1 % и 43,6 % всех ассигнований программы. В 2022 году эта доля снижается, составляя 41,8 % всех расходов. В 2022 году намечено и некоторое снижение абсолютных цифр по этому направлению с уровня 2021 года. Если сравнить наибольшую величину ассигнований по подпрограмме в 2021 году с уровнем 2019 года, повышение составит 23,5 %, что весьма существенно.

Вызывает вопросы масштаб расходов на подпрограмму «Старшее поколение». Конечно, неплохо, что по закону № 380-ФЗ объемы финансирования растут существенно по сравнению с законом № 459-ФЗ.

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

Однако доля средств, выделяемых на эту подпрограмму, в структуре расходов на программу в целом чрезвычайно мала. Она повышается до 1,0 % в 2020 году, но затем снова снижается до 0,9 % в 2021 и 2022 годах, относительно проигрывая другим направлениям расходов внутри программы. Поскольку общая выделяемая сумма расходов по этому направлению чрезвычайно мала, то, очевидно, эта подпрограмма также не внесет значимый вклад в повышение продолжительности жизни в России до 78 лет¹.

В целом социальный блок государственных программ в законе № ФЗ-380 нельзя назвать прорывным, как это звучит иногда с высоких трибун, когда новый бюджет называют социально ориентированным. Нельзя отрицать, что по некоторым направлениям финансирование расширено. Но в основном увеличение финансирования происходит по сравнению с контрольными цифрами закона № 459-ФЗ, которые были занижены. Перераспределение средств внутри этих программ на наиболее важные направления в виде национальных проектов не привело к главному — к кардинальному повышению в целом финансирования социальной сферы. Шаг, сделанный в отношении улучшения финансирования этой сферы, недостаточен для достижения важных национальных целей и предназначен в большой степени для «демонстрации намерений улучшать жизнь россиян». Тем более этих расходов будет недостаточно в условиях необходимости смягчения социальных последствий пандемии коронавируса².

Предварительные уроки пандемии коронавируса в России сводятся к тому, что для возвращения доверия населения к системе государственного управления и поддержания социально-экономической стабильности в нынешнем и следующем году в федеральном бюджете придется радикально увеличить социальные расходы. Необходимо не только кардинально увеличить расходы бюджета на программу «Разви-

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

² Там же.

тие здравоохранения», но и перенаправить внутри программы финансовые ресурсы на укрепление кадрового потенциала здравоохранения¹.

Социально-экономическая безопасность является одной из важнейших потребностей как человека, так и общества в целом. Обеспечение стабильного и безопасного экономического развития определяется качеством ресурсного потенциала государства. Поэтому финансирование федеральных программ и национальных проектов как фактора обеспечения социальной стабильности и экономической безопасности имеет высокую значимость.

Так, в процессе анализа «противоречивых» аспектов в системе финансирования выполнения государственных программ социального блока Российской Федерации, в том числе по расходам денежных средств по подпрограммам, которым придается особое значение. В целом социальный блок госпрограмм в законе № 380-ФЗ нельзя назвать прорывным, тем более назвать новый бюджет социально ориентированным. Перераспределение денежных средств внутри этих программ с выделением национальных проектов не привело к увеличению финансирования социальной сферы. Такое финансовое обеспечение в этой сфере недостаточно для достижения важных национальных интересов и, по сути, является демонстрацией намерений улучшать жизнь россиян².

На основании вышеизложенного, можно сделать вывод о необходимости создания условий парирования угроз и рисков невыполнения или неполного выполнения госпрограмм и национальных проектов, имеющих социальный вектор. Если не будет создан эффективный механизм контроля по реализации госпрограмм и национальных проектов, то они могут преобразоваться в очередной структурный элемент государственного программирования, ориентированный на формальную отчетность.

¹ Лев М. Ю., Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России.

² Там же.

Таким образом, определение уровня экономической безопасности является важным инструментом определения состояния стабильности функционирования государства и угроз, влияющих на его эффективную деятельность.

Оценка уровня экономической безопасности федеральных проектов и национальных программ осуществляется в несколько этапов, которые представлены на рисунке 14.

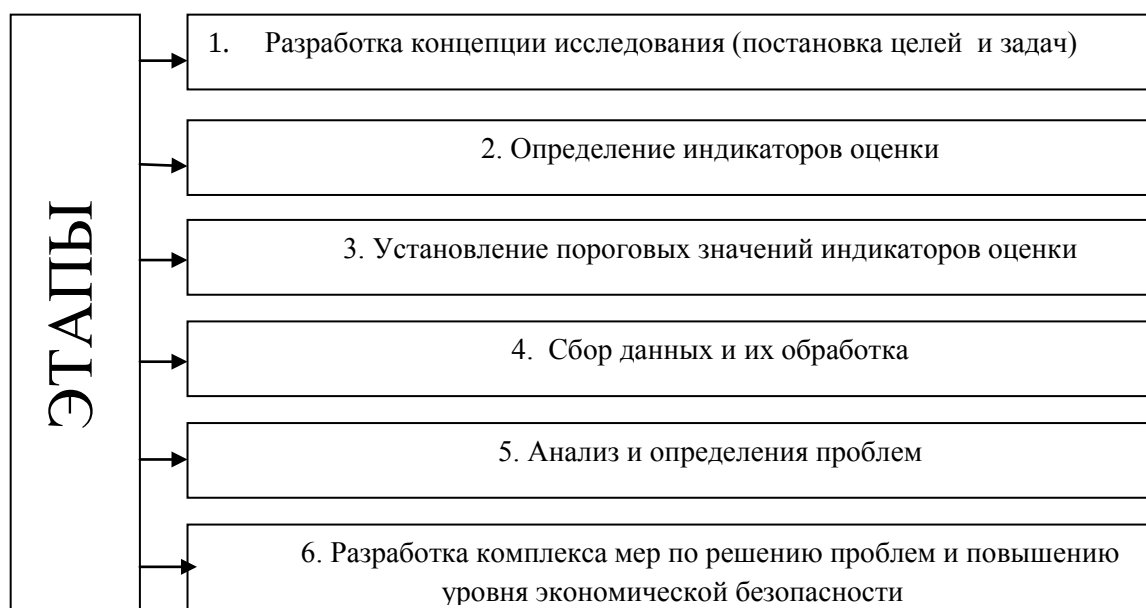


Рис. 14. Этапы оценки уровня экономической безопасности реализации федеральных проектов и национальных программ

Исходя из этого, структуризация и оценка факторов, определяющих уровень экономической безопасности, является необходимым условием реализации федеральных проектов и национальных программ на федеральном и региональном уровнях, поскольку помогает осуществить оценку их влияния на деятельность организаций в целом и, в частности, по каждой отдельно с использованием выбранных индикаторов.

Важным этапом после осуществления анализа и определения проблем реализации федеральных проектов и национальных программ является разработка комплекса мер по решению выявленных проблем и повышению уровня экономической безопасности, который включает в себя формирование и реализацию программ поддержки предприятий, организаций, предпринимателей и населения.

Глава 2

НАПРАВЛЕНИЯ РАСХОДОВАНИЯ РЕСУРСОВ И УГРОЗЫ, ВОЗНИКАЮЩИЕ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

§ 2.1. Система финансирования реализации федеральных проектов и национальных программ

Национальные проекты, как отмечалось ранее, выступают одним из тех относительно новых инструментов программно-целевого управления, которые позволяют надеяться на прорывные эффекты во всех наиболее значимых сферах общества¹.

Понятие национальных проектов в отечественной теории управления обычно раскрывается через совокупность признаков, которые могут относиться к различным видам деятельности: наличие конкретных целей, презюмирование наступления определенных результатов; координация выполнения многочисленных взаимосвязанных действий; ограниченность во времени². В зарубежной литературе даются сходные определения, где также отмечается ограниченность по времени, комплексный характер, междисциплинарные задачи³. Следует добавить к данному набору признаков элементы новизны, прогрессивности в области таргетирования и условий реализации. Неудачными представляются те определения, в которых авторы пытаются привязать понятие рассматриваемого явления к конкретным, действующим в данный момент нацпроектам⁴, поскольку их перечень периодически меняется.

¹ Тугушев Р. И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права, 2020, № 12. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами. М., 2007. С. 11; Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами: учеб. пособие. Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. 112 с.

³ Тугушев Р. И. Указ. соч.

⁴ Абдусаламова А.П. Приоритетные национальные проекты в реализации стратегии социально-экономического развития России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2012. 25 с.

По мнению Р. И. Тугушева, для лучшего понимания участниками реализации национальных проектов категорию «национальный проект» можно определить следующим образом — это проект федерального уровня, разрабатываемый в соответствии с приоритетными направлениями внутренней политики государства, призванный обеспечить прорывы в социально-экономическом и научно-техническом развитии страны в среднесрочной (не более 6 лет) и долгосрочной (6–10 лет) перспективе с привлечением бюджетных и внебюджетных источников финансирования и ресурсов всех уровней власти¹.

Социально полезный эффект национальных проектов должен быть мультифакторным и должен превышать затраты на их реализацию. В то же время справедливо и аксиоматично мнение В. А. Мау, который говорит о нецелесообразности финансирования любых проектов, если они не носят комплексный характер и не предполагают системной реформы².

Характеризуя современную систему финансирования национальных проектов, требуется выделить принципиальные основы этой деятельности. Первое, и наиболее заметное положение касается новых подходов к планированию расходов, которые опираются на идею достижения конкретных результатов, а не на формальное распределение финансовых ресурсов. Второе — это многоканальность источников финансирования национальных проектов, сочетание бюджетных и внебюджетных ресурсов. Третье — транспарентность в распределении и расходовании финансовых средств, представлении и оценке достигнутых результатов. Четвертое — гибкость проектного менеджмента, заключающаяся в возможности перераспределения финансовых ресурсов между отдельными проектами, мерами, объектами.

Сам термин «финансирование» имеет экономическую природу, но приобрел активное хождение и в юридическом лексиконе, широко используется как в публично-правовой, так и частноправовой

¹ Тугушев Р. И. Указ. соч.

² Мау В. А. Ключевые факторы эффективности // Национальные проекты. 2006. № 6. С. 17.

сферах¹. Соответственно, можно констатировать его межотраслевой характер, однако он более специфичен для финансового права как науки и отрасли права, а также для его подотрасли — бюджетного права.

Р. И. Тугушев, проведя анализ специальной литературы по теме исследования,² позволил сформировать представление о понятии «финансирование» и определить его как обеспечение финансовыми ресурсами уставной деятельности предприятий, учреждений, организаций, а также деятельности по реализации программ и проектов федерального, регионального и местного уровней, преследующих публичные цели, исходя из заранее определенных предельных объемов и источников³.

Финансирование по общему правилу не предполагает возвратности и возмездности предоставляемых средств. Здесь наблюдается одностороннее движение денежных средств из точки накопления в точку потребностей. Хотя могут быть исключения при так называемом возвратном финансировании. Его формами могут выступать венчурное финансирование, лизинг, форфейтинг, франчайзинг и др. Финансирование предполагает либо полное расходование выделяемых средств в ограниченный период времени, либо возврат неизрасходованных средств при отпадении оснований предоставления денежных средств.

¹ Конституция РФ. Ст. 124; Федеральный закон от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 877; Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3418; Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954; Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2 от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410; Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.

² Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. М.: Юрист, 2004. С. 357; Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. М., 2001. С. 363; Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. М.: Юриспруденция, 2009. С. 62; Крохина Ю. А. Финансовое право России. М.: Норма, 2008. С. 38; Андреева Е. М., Радько А. В. Понимание категории «финансирование» в различных областях российского права // Ленинградский юридический журнал. 2016. N 3 (45). С. 142–151.

³ Тугушев Р. И. Указ. соч.

В этой связи необходимо учитывать, во-первых, источник финансирования, во-вторых, общие и частные условия, выдвигаемые в рамках конкретных правоотношений. Заметим, что бюджетное финансирование, вопреки распространенному мнению, может также предполагать возвратность и возмездность. Целый ряд нормативных правовых актов уже в своих названиях, не говоря про содержание, содержат указания на данные условия¹. Финансирование тем не менее всегда предполагает определенный результат, несмотря на то, что может быть целевым и нецелевым. Этот результат не всегда имеет материальное воплощение (строительство новых объектов, оснащение оборудованием предприятий, учреждений и пр.). Целью финансирования вполне могут выступать социально полезные эффекты, такие как улучшение здоровья населения, увеличение продолжительности жизни, оздоровление экологической обстановки.

Изучив паспорта действующих в настоящее время национальных проектов можно констатировать факт, что бюджетные ассигнования не являются единственным источником их финансирования, что позволяет говорить о его многоканальности. Так, средства федерального бюджета по состоянию на настоящий момент задействованы на 51,1 %, средства консолидированных бюджетов субъектов РФ — 19,1 %, государственные внебюджетные фонды — 0,6 %, на различные внебюджетные источники приходится 29,2 %. Конкретные цифры финансовых средств,

¹ Постановление Правительства РФ от 25.08.2017 № 1008 «О порядке осуществления мониторинга и контроля реализации самоокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе, целевого использования средств Фонда национального благосостояния при финансировании указанных проектов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5433; Указание Банка России от 08.10.2018 № 4927-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2019. № 7–8; Положение Банка России от 27.02.2017 № 579-П «О Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» // Вестник Банка России. 2017. № 36–37.

выделяемых на национальные проекты, ежегодно меняются, корректируются с учетом социально-экономической обстановки в стране и отдельных регионах, однако в целом примерное пропорциональное соотношение долей различных источников сохраняется на протяжении нескольких лет. Кроме того, если проанализировать соотношение источников финансирования по отдельным национальным проектам, мы увидим значительную вариабельность их структуры. Так, в 10 из 12 нацпроектов наибольшая доля (свыше 50 %) приходится на федеральный бюджет, в отдельных проектах соответствующая цифра составляет 100 % («Международная кооперация и экспорт») или приближается к абсолютному максимуму («Культура» — 96,7 %, «Демография» — 95,8 %). В структуре финансовых источников нацпроекта «Безопасные и качественные автодороги» преобладают средства консолидированных бюджетов субъектов РФ. Внебюджетные источники не предусмотрено использовать в нацпроектах «Международная кооперация и экспорт», «Культура», «Демография», «Здравоохранение». Вместе с тем нацпроект «Экология», напротив, предполагает их активное привлечение (79,3 %)¹.

В целом объемы средств, предоставляемых из различных источников на финансирование национальных проектов, носят прогнозный и плановый характер и требуют уточнения при реализации конкретных мероприятий. Это касается и бюджетных расходов. Однако следует признать, что механизмы корректировки лимитов расходующихся средств различны. Так, например, если это средства федерального бюджета, приемлемыми формами выступают межбюджетные трансферты в виде субсидий, субвенций, дотаций, перераспределение профицита бюджета, использование резервных фондов. Средства внебюджетных источников лимитированы в меньшей степени, их предельные объемы ограничиваются лишь собственными возможностями субъектов, задействованных в непосредственной реализации национальных проектов, а также возможностями использования

¹ Финансирование национальных проектов // URL: <https://icss.ru/ekonomicheskaya-politika/strategicheskoe-planirovanie/kopiya-vneshnyaya-torgovlya-v-2018-godu-i-natsionalnye-proekty> (дата обращения: 27.07.2020).

привлеченных средств (инвестиций, кредитов, займов) без нарушения обязательств. А. С. Матненко в этой связи отмечает положительный эффект современных подходов к увеличению гибкости и мобильности финансирования национальных проектов, заключающийся в возможности оперативно изыскивать средства на достижение целевых показателей, а не просто осваивать весь арсенал выделенных финансовых средств¹.

Впрочем, в процессе реализации национальных проектов возможно как увеличение, так и уменьшение финансовой базы. Данные эффекты рельефно высветились с началом пандемии 2019–2020 гг. В частности, по заключению экспертов, федеральный бюджет из профицитного превратился в дефицитный, стало быть, рассчитывать на дополнительные бюджетные вливания не приходится. Кроме того, потребовалось перераспределение средств между национальными проектами. В частности, в 2020 г. были увеличены на 10 % расходы на нацпроект «Здравоохранение», на остальные — урезаны на 10–25 %. Эксперты также предсказывают на ближайшие два года замедление темпов реализации проектов по цифровизации и развитию экспорта в пользу стимулирования социальной политики².

Федеральный бюджет как источник финансирования национальных проектов отличается наибольшей устойчивостью и надежностью, поскольку обеспечен особыми механизмами финансового контроля за исполнением бюджета³. На втором месте по указанным критериям стоят консолидированные бюджеты субъектов РФ. Их надежность во многом зависит от экономического профиля региона. Хотя это

¹ Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства. URL: <https://wiselawyer-ru.turbopages.org/wiselawyer.ru/s/poleznoe/21484-prioritetnye-nacionalnye-proekty-metod-forma-byudzhetoj-deyatelnosti> (дата обращения: 13.08.2020).

² Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/ (дата обращения: 17.08.2020).

³ Постановление Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7807; Трубникова Е. И. Правовое обеспечение контроля за исполнением федерального бюджета // Финансовое право. 2008. № 18 (306). С. 45–48.

достаточно прогнозируемое состояние. Но здесь могут вмешиваться случайные факторы, такие как чрезвычайные ситуации, природные катаклизмы, эпидемиологическая обстановка и т. п., требующие экстренного перераспределения средств. Для остальных источников характерен более высокий уровень рисков. К примеру, инвестиционная привлекательность национальных проектов может зависеть не только от прогнозируемых экономических выгод, но и от состояния контрольно-надзорной деятельности. Так, например, пришлось переносить сроки строительства Багаевского и Нижегородского гидроузлов, а также сроки ввода ряда аэропортовых объектов с 2020 на 2023 г. и с 2021 на 2024 г. вследствие того, что инвесторы потеряли интерес к данным объектам. Одной из ведущих причин было усиление механизмов контроля за целевым использованием бюджетных средств со стороны казначейства¹.

Зависимость инвестиционных процессов от таких факторов, как стабильность экономической ситуации в стране и регионе, инфляционные процессы, состояние отдельных экономико-правовых институтов и инструментов, таких как доступные долгосрочные кредиты, затрудняет управляемость использования внебюджетных источников финансирования нацпроектов. Отсюда в задачи координаторов и управленцев в рассматриваемой сфере входит поиск эффективных и сбалансированных механизмов, обеспечивающих повышение степени устойчивости и надежности различных источников финансирования.

Анализ законодательства, практики реализации национальных проектов, научной литературы позволил выделить основные бюджетные источники финансирования национальных проектов. Наиболее распространены прямые расходные обязательства федерального бюджета (предусмотрены в 79 % паспортов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов). Государство чаще всего использует

¹ Дементьева А. [и др.] Первые итоги: что дал экономике стартовый год реализации нацпроектов // URL: <https://futurerussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/odin-iz-sesti-cto-dal-ekonomike-rossii-pervyj-god-realizacii-nacproektov> (дата обращения: 12.08.2020).

различные формы межбюджетных трансфертов, которые могут быть дифференцированы следующим образом¹:

— межбюджетные трансферты из федерального бюджета в форме субсидий бюджетам субъектов РФ (ст. 132 БК РФ), бюджетам государственных внебюджетных фондов (ст. 129 БК РФ);

— межбюджетные трансферты из федерального бюджета в форме субвенций бюджетам субъектов РФ (ст. 133 БК РФ);

— иные межбюджетные трансферты бюджетам субъектов Российской Федерации (ст. 132.1 БК РФ);

— субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (ст. 78 БК РФ);

— субсидии другим бюджетам бюджетной системы РФ на осуществление капитальных вложений в объекты государственной (муниципальной) собственности (ст. 79.1 БК РФ);

— субсидии (кроме указанных выше) некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями (ст. 78.1 БК РФ), государственными (муниципальными) учреждениями, государственными корпорациями (компаниями) и публично-правовыми компаниями;

— субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели (помимо финансового обеспечения выполнения ими государственного (муниципального) задания);

— гранты в форме субсидий некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями;

— прямые расходные обязательства федерального бюджета, в том числе на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ст. 72 БК РФ);

— бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями (ст. 80 БК РФ);

— бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности (ст. 79 БК РФ).

¹ Тугушев Р. И. Указ. соч.

Основываясь на принципах софинансирования национальных проектов и бюджетного федерализма, государство широко использует указанные инструменты в целях финансовой поддержки и экономического выравнивания субъектов Российской Федерации. Однако в последнее время нами выявлена тенденция к сокращению дотационных механизмов и переориентированию на предоставление регионам субсидий и субвенций как средств стимулирования их самостоятельности и большей экономической и инновационной активности¹.

Финансово-правовыми институтами финансирования национальных проектов из внебюджетных источников могут являться: кредиты и кредитные линии (привлечение заемных денежных средств, в том числе в соответствии с графиком затрат на проект); синдицированные кредиты (привлечение денежных средств в больших объемах от нескольких кредиторов); коммерческие кредиты (приобретение от поставщиков оборудования и техники на условиях отсрочки платежа в рамках реализации проекта); проектное финансирование (финансирование проекта на условиях выплаты процентов из доходов от эксплуатации проекта); привлечение средств от выпуска и продажи облигаций широкому кругу лиц; лизинг (финансирование поставок оборудования и техники при реализации проекта); краудфандинг (создание инвестиционных интернет-платформ для привлечения изначально неопределенного круга инвесторов на условиях возврата долга из будущих доходов)².

Подводя итог сказанному, отметим, что финансирование национальных проектов является многоканальным при гармоничном сочетании использования бюджетных и внебюджетных источников. На данном этапе предприняты заметные шаги в сторону обеспечения гибкости движения бюджетных финансовых ресурсов, направляемых на реализацию национальных целей, однако предстоит активизировать усилия по повышению контролируемости и управляемости внебюджетных

¹ Тугушев Р. И. Указ. соч.

² Лопатин В. А., Криворучко С. В. Инструменты внебюджетного финансирования национальных проектов // Экономика. Налоги. Право. 2020. № 13 (3). С. 50–58.

источников. Представляется, что решить данные задачи возможно при условии сбалансированного правового регулирования, а также надлежащего функционирования принципов федерализма и комплексности решения поставленных задач и ответственного хозяйствования¹.

§ 2.2. Проблемы, возникающие при реализации федеральных проектов и национальных программ и направления их решения

Как отмечалось ранее, приоритетной задачей на современном этапе развития России является исполнение и реализация национальных проектов, определенных Президентом Российской Федерации². Национальные проекты — это инструменты, при помощи которых государство должно обеспечить высокие стандарты жизни на всей территории России³. Несмотря на то, что стратегические цели, достижение которых позволит России перейти на новый качественный уровень развития, были определены Президентом Российской Федерации еще в 2018 году, реализация национальных проектов вызывает много вопросов⁴.

Термин «реализация» согласно энциклопедическому словарю имеет несколько значений, но применительно к заявленной теме означает «осуществление какого-либо плана, идеи и т. п.»⁵. Соответственно, реализация национальных проектов означает осуществление плана по достижению высоких стандартов жизни населения государства, т. е. заявленных целей национальных проектов и решения поставленных задач в ходе исполнения федерального бюджета по расходам. По результатам

¹ Тугушев Р. И. Указ. соч.

² Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

³ Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 28 февраля 2020 г. // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/39044>.

⁴ Т.А. Вершило. Реализация национальных проектов: правовые проблемы и пути их решения// Финансовое право, 2020, № 8 // СПС КонсультантПлюс.

⁵ Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. 1-е изд. М.: Советская энциклопедия, 1980. С. 1119.

исполнения федерального бюджета за 2019 год Счетная палата Российской Федерации признала, что объем неисполненных бюджетных ассигнований составил 1,1 трлн. рублей, почти половину прироста остатков составили неисполненные бюджетные ассигнования на реализацию национальных проектов¹. За первый квартал 2020 года национальные проекты реализованы (исполнены) лишь на 15,7 % от запланированного объема расходов на 2020 год². Как представляется, это очень небольшой объем денежных средств, который был выделен на реализацию проектов. С одной стороны, можно понять государство, поскольку увеличение денежных средств при отсутствии эффективного механизма реализации национальных проектов приведет к тому, что их реализация станет еще больше неэффективной. В настоящее время в Правительстве Российской Федерации ведется работа по использованию системы «Электронный бюджет» для реализации национальных проектов. В систему «Электронный бюджет» должны вносить данные по их исполнению в автоматизированном режиме. Данная работа ведется с начала 2019 года, однако очень часто данная система дает сбои.³ 30 января 2020 года Министерством финансов Российской Федерации был организован вебинар «Обучение для ТОФК по работе с ГИИС «Электронный бюджет» в части проверки паспортов региональных проектов, отчетов о реализации региональных проектов и осуществление мониторинга размещения отчетов о реализации региональных проектов».⁴ Таким образом, можно видеть, что на сегодняшний день эта работа не закончена, поскольку в настоящее время Правительству Российской Федерации представляется необходимым решить две главные задачи, связанные с реализацией национальных проектов: 1) показать результат

¹ Оперативный доклад Счетной палаты РФ // URL: audit.gov.ru/promo/analytical...20i9-4...2019.pdf.

² Единый портал бюджетной системы по состоянию на 1 апреля 2020 г. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=pldxjemi9_4®ionId=45.

³ Нацпроекты выдали ошибку // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/07/2019/5d2c4dd09a79477b26a13f69>.

⁴ URL: https://www.minfin.ru/ru/ismf/eb-np/?id_38=129562-vebinar_ot_30_yanvarya_2020_g_obuchenie_dlya_tofk_po_rabote_s_giis_elektronnyi_byudzheta_v_chasti_proverki_pasportov_regionalnykh_proektov_otchetov_o_ryealizatsii_regional#.

в непростых как геополитических, так и внутригосударственных условиях; 2) изменить саму систему управления национальными проектами, на проблемных моментах которой мы остановимся ниже.

Поэтому полагаем, что проблемы реализации национальных проектов связаны не только с отсутствием денег у государства, а с существующими проблемами правового и управленческого характера. Как отмечает в своей статье Т. А. Вершило, это, во-первых, проблемы в области правового регулирования национальных проектов; во-вторых, с системой управления национальными проектами.

Рассмотрим каждую из возможных проблем.

Правовую основу реализации национальных проектов, как отмечалось выше, составляют Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации»¹, Указ Президента Российской Федерации № 204², Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288³ и ряд нормативных правовых актов, регламентирующих нововведения в подготовке и реализации государственных программ, которые будут рассмотрены далее. Кроме того, Правительством Российской Федерации сформулированы паспорта национальных проектов, опубликованные на его официальном сайте⁴. Вместе с тем, основной законодательный акт в сфере бюджетных отношений — Бюджетный кодекс Российской Федерации — не содержит норм, регламентирующих национальные проекты. С одной стороны, можно объяснить отсутствие норм о национальных проектах в Бюджетном кодексе Российской Федерации тем, что национальные проекты призваны решить стратегические задачи за короткий период времени.

¹ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.

² Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.

³ Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

⁴ См.: официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/section/2641/>.

Но с другой стороны, как представляется, отсутствие норм на законодательном уровне приводит к тому, что начиная с 2006 года уже реализовывались приоритетные проекты (среди которых были проекты «Здоровье», «Образование» и др.), однако должного эффекта не дали. Отсутствие таких норм приводит к тому, что нет четкой процедуры реализации национальных проектов.

Несмотря на то, что в Постановлении Правительства Российской Федерации №1288 даны определения разных видов проектов — «национальный проект», «федеральный проект», «ведомственный проект», «региональный проект», — в их определении мало различий. Общим является то, что они предназначены для реализации задач, которые поставлены Президентом Российской Федерации в Указе от 7 мая 2018 года № 204, либо если есть необходимость достижения дополнительных показателей и выполнения дополнительных задач, которые формулируются Президентом Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Советом при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Кроме того, как отмечается в литературе, «национальные проекты должны быть интегрированы в действующую систему государственных программ»¹, однако в Указе Президента № 204 фактически отождествляется «национальный проект» и «государственная программа».

Анализ Указа Президента Российской Федерации № 204, паспортов национальных проектов² и Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³ показал, что на практике национальные цели не привязаны к национальным проектам. Паспорта национальных проектов не привязаны к стратегиям, закрепленным

¹ Веремеева О. В. Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // Финансовое право. 2019. № 1. С. 26–30. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

² Паспорта национальных проектов размещены на официальном сайте Правительства РФ. URL: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/>.

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378; 2019. № 29 (часть I). Ст. 3850.

в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации». В связи с этим Правительству Российской Федерации было поручено в срок до 20 марта 2020 года подготовить поправки в паспорта национальных проектов. Вместе с тем стоит отметить, что в рамках национальных проектов реализуются федеральные проекты, а также региональные проекты. Так, на сегодняшний момент сформированы паспорта 13 национальных проектов и 76 федеральных проектов. Таким образом, федеральные проекты детализируют основные направления национальных проектов. Например, в рамках национального проекта «Экология» действует 11 федеральных проектов: «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма», «Сохранение лесов», «Сохранение уникальных водных объектов», «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами», «Чистая страна» и др.¹

Таким образом, можно видеть, что поправки в паспорта национальных проектов потребуют изменений в федеральные и региональные проекты, а следовательно, потребуется дополнительное время для того, чтобы заключить государственные контракты в рамках реализации национальных проектов. Значит, исполнение национальных проектов приведет к нарушению бюджетного цикла и, как следствие, появлению дополнительных бюджетных рисков неисполнения национальных проектов и в 2020 году².

Поэтому представляется, что для того, чтобы этого избежать в будущем, необходимо соответственно скорректировать бюджетное законодательство: стоит внести изменения, в которых прописать нормы о «национальных проектах», ответственность за неисполнение национальных проектов³.

Второй проблемой при реализации национальных проектов, как было отмечено, является сама «архитектура» (система) управления

¹ Вершило Т. А. Реализация национальных проектов: правовые проблемы и пути их решения // Финансовое право. 2020. № 8. Доступ из СПС «Консультант-Плюс».

² Там же.

³ Там же.

национальными проектами, которая по своему строению является очень громоздкой и малоподвижной¹.

Так, в постановлении Правительства РФ № 1288 определена следующая структура органов проектной деятельности Правительства РФ:

I. Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.

II. Проектный комитет.

III. Рабочая группа по разработке проекта акта.

IV. Проектный офис Правительства Российской Федерации.

V. Ведомственный проектный офис.

VI. Проектный офис субъекта Российской Федерации.

VII. Руководитель национального проекта, руководитель федерального проекта.

VIII. Администратор национального проекта, администратор федерального проекта (заместитель руководителя национального проекта, заместитель руководителя федерального проекта).

IX. Участники национального проекта, участники федерального проекта.

X. Общественно-экспертный совет.

XI. Центр компетенций проектной деятельности.

Таким образом, можно видеть, что система управления национальными проектами построена таким образом, когда за каждым национальным проектом закрепляется куратор, который является вице-премьером Правительства РФ, кроме того, устанавливается ведомство, отвечающее за реализацию национального проекта, и его министр является руководителем национального проекта. При этом кураторам и министрам, как руководителям, установлена персональная ответственность за реализацию национальных проектов².

При этом, при анализе полномочий вице-премьеров РФ и увязке их с национальными проектами видно, что большинство национальных проектов имеет несколько кураторов, т.е. получается, что несколько

¹ Вершило Т. А. Указ. соч.

² Там же.

вице-премьеров отвечают за один и тот же национальный проект (например, нацпроекты «Демография» и «Экология» имеют по 2 куратора)¹.

Таким образом, проблема управления национальными проектами — в самой системе организации управления.

При этом важно отметить, что это не является управленческими ошибками, это проблемы именно построения системы управления проектами, поскольку в результате реализации национальных проектов должны одновременно решиться две глобальные задачи: достичь резкого прорыва за счет серьезных средств, которые предусмотрены на реализацию национальных проектов, а с другой стороны, должна измениться система управления: от вертикального проектного регулирования к горизонтальному. И здесь важно не смешивать управление реализацией национальных проектов и решение государственными органами текущих задач. К сожалению, в национальные проекты были включены мероприятия, которые касаются текущей деятельности. Например, поддержка малого и среднего бизнеса — это текущая деятельность Минэкономразвития, а проектное управление подразумевает за короткий период времени достичь конкретного эффективного результата. Но при этом, как было отмечено, система управления осталась вертикальной. Отсутствуют горизонтальные связи. Таким образом, проблемы с перераспределением полномочий вице-премьеров легко бы решались, если бы между ними была эффективная горизонтальная связь².

Кроме того, важной проблемой управления национальными проектами является выстраивание мониторинга и контроля за национальными проектами. В настоящее время контроль и мониторинг осуществляет Правительство РФ. При этом представляется, что невозможно одновременно и исполнять, и контролировать. Представляется, что правильнее было бы, чтобы акцент по мониторингу и контролю был бы смещен

¹ Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/section/2641/>.

² Вершило Т. А. Указ. соч.

в сторону специализированных органов, например Счетной палаты РФ. И когда сейчас звучат предложения при аналитическом центре Правительства РФ создать центр мониторинга, как видится, это тоже не совсем правильно, поскольку в этих условиях требуется иная архитектура контроля и мониторинга за реализацией национальных проектов¹.

Подводя итог вышеизложенному, можно сказать, что в настоящее время, с одной стороны, реализация национальных проектов в правовом отношении зарегулирована, а с другой стороны, в целях совершенствования законодательства и общественных отношений, направленных на изменение качества жизни населения, требуется существенным образом изменить систему управления национальными проектами².

К сожалению, сейчас в части инструментов проектного управления и принципов реализации нацпроектов возник некий информационный вакуум. То есть люди бы и хотели что-то сделать, но нет разъяснений, непонятно, как делать, неясны какие-то, возможно, юридические моменты. Потому что еще один очень важный момент: постановление Правительства РФ № 1288, которое определяет порядок реализации национальных проектов, для субъектов Российской Федерации является документом рекомендательного применения, это не прямой документ.

Постановление Правительства носит рекомендательный характер, и поэтому, многие субъекты позволяют себе его просто не выполнять по разным причинам. А это очень сильно бьет по единой системе³. Если нет единой системы реализации нацпроектов с федерального уровня до муниципального уровня, то и их реализация, и их финансирование будут давать сбои в общей системе управления этими проектами. Все внедрение проектного управления, что было несколько лет назад,

¹ Вершило Т. А. Указ. соч.

² Там же.

³ Шестопалов П. Л. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. № 14 (728). Москва. 2019. С. 35–40.

что сейчас, заканчивается на федеральном уровне. На самом деле это основная проблема и основная задача, потому что все рубки и вся реализация происходят на уровне субъекта, а может быть, даже в ряде случаев и на уровне муниципалитета. И вот эта цепочка, она как бы разорвана, все субъекты отданы на откуп сами себе, и каждый выстраивает свою систему. К сожалению, вот это основная проблема, которую нужно устранить. То есть должен быть некий взгляд сверху, и тогда система выстроится, и будут более четкие взаимодействие и организация работы. Потому что на текущий момент, есть нехватка информации, и нет четкой структуры управления на уровне субъектов, и из-за этого возникают проблемы с коммуникациями, проблемы с предоставлением информации со всеми вытекающими последствиями. То есть если мы не получаем проблему со стороны субъекта вовремя, соответственно, мы не можем на нее вовремя отреагировать — и дальше как «снежный ком»¹.

Существует, также, много сложностей и юридического характера. Отдельного внимания требует и несовершенство системы мониторинга. Одной системы мониторинга недостаточно. Слово «мониторинг» предполагает взгляд в прошлое. В проектном управлении все управленческие решения должны приниматься на основе прогноза, на основе того, что будет в будущем. Управлять прошлым невозможно. Вот на основе сравнения прогнозных показателей с плановыми можно делать какие-то выводы. И поэтому мониторинг недостаточен. Необходимо создание системы управления национальными проектами, информационной системы. И, соответственно, такая информационная система должна стать управленческой системой. В некоторых регионах такие системы применяются — Приморский край, Ханты-Мансийский автономный округ, Калужская область, Белгородская область.

¹ Галанкин Д. В. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. № 14 (728). М., 2019. С. 47–50.

Но сейчас регионы поставили в ситуацию, что они вынуждены данные из этих систем вручную переносить в отчеты. В идеальной информационной системе отчеты формировать не нужно. Она должна быть управленческая, прежде всего. Ее должны использовать руководители проектов, они должны взаимодействовать с исполнителями. А отчеты должны формироваться внутри средствами вычислительной техники из современных цифровых технологий. Также, в данной ситуации необходимо рассмотрение возможности создания механизм интеграции уже существующих в регионах информационных систем управления региональными проектами и организации механизмов обмена данными между этими системами, потому что сейчас, конечно, Минфин определил согласно постановлению № 1288, что система «Электронный бюджет» является такой системой, но это система для ввода данных — не более того. В регионах опять садятся несколько человек и ручками вносят эти данные в систему. Система не выполняет управленческих функций, по сути дела¹.

В дополнение к вышеизложенному следует добавить, что в рамках подготовки всех федеральных проектов, с каждым субъектом проводится значительная, большая работа, и, в принципе, все показатели, которые существуют, основаны на статистических данных Росстата и согласовываются с субъектами. То есть национальный проект представляет собой такую «матрешку», которая разложена по каждому субъекту. Соответственно, и деньги также распределяются исходя из этого. По итогам завершения бюджетного цикла каждый субъект подписывает соглашение по выполнению этих показателей и отдельное соглашение по финансированию. Тем самым субъект берет на себя обязательства по исполнению тех или иных показателей по каждому федеральному проекту, а со стороны федеральных органов фиксируются обязательства по доведению этих денежных средств до субъектов. Таким образом, абсолютно понятно, что с каждой стороны существует ответственность за реализацию тех или иных проектов. Есть, конечно, проблема-

¹ Шестопалов П. Л. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне.

тика с точки зрения того, что, может быть, где-то это не совсем корректно посчитано или еще что-то, то есть всякие причины могут впоследствии реализации возникать. Вот поэтому проектное управление и ценно. То, что фиксируется вначале и в процессе реализации, если какие-то изменения возникают, всегда вправе откорректировать и отразить это в тех или иных документах. И здесь важно понимать, что не нужно бояться корректировки, то есть важно вовремя об этом сообщить. И, наверное, это один из главных моментов, которые, к сожалению, отсутствуют в системе управления. То есть должна быть достаточно хорошая и выстроенная работа по системному анализу и оценке будущих рисков, то есть необходимо понимать, какие риски несут те или иные проблемы, которые стоят на пути реализации каждого из проектов.

То же самое со стороны субъектов: некоторые проблему замалчивают, они всплывают в последний момент, из-за этого возникает гораздо больше, последствий, хотя их можно было бы предотвратить в самом начале.

Что касается системы мониторинга вообще в целом по всем федеральным проектам, то здесь складывается интересная ситуация в том, что каждое ведомство, которое наделено какими-то полномочиями или функциями контроля, считает неким своим долгом и обязанностью этот процесс как-то систематизировать, что, наверное, правильно, и тратит время, силы и деньги на создание каких-то форм отчетности, информационных систем и так далее. На самом деле такое количество контролирующих органов и бессистемный подход приводят к тому, что люди вынуждены составлять отчеты, а не заниматься реализацией проектов. Это очень важно и проблемно, потому что у людей просто не остается времени, для того чтобы исполнять свои основные обязанности. А зачастую эти запросы дублируют друг друга, информация пересекается, она идет просто в разных формах, и люди вынуждены физически просто перебивать данные из одной таблицы в другую. Собственно, здесь имеет смысл, если мы идем по концепции, которую сделал Минфин на базе электронного бюджета, как-то объединить эти усилия и погрузить это все в единую какую-то платформу либо в единую систему, из которой

бы все ведомства брали ту или иную информацию, которая им нужна. Потому что, если идти по разрозненному пути, скажем так, шансы на реализацию проектов резко уменьшатся, потому что риски того, что люди будут посвящать свое время отчетности, очень большие. Это также накладывает те ресурсные ограничения, которые существуют в каждом ведомстве, потому что зачастую в силу ограниченных бюджетов либо штатных структур существует резкая нехватка ресурсов для качественной обеспеченности реализации каждого проекта¹. Поэтому для проверок и запросов также необходимы определенные правила и регламенты.

С точки зрения финансов существующая система госзакупок или финансирования на самом деле позволяет работать в системном режиме, так как это необходимо делать существенно заранее. На текущий момент, к сожалению, отсутствует синхронизация между бюджетным циклом и тем планированием, которое строится в федеральных проектах. Необходимо облегчение процедуры финансирования, доведения денежных средств. Для того чтобы довести эти деньги, необходимо провести определенную процедуру — внесение изменений в бюджетную роспись и так далее. Это отнимает еще где-то месяц-полтора. То есть, несмотря на то, что вроде бы деньги есть, ими пользоваться невозможно. Следующий цикл — это подписание денежных соглашений и соглашений по показателям. Далее осуществляются торги и закупки, и, если этот процесс не завершится во 2–3 квартале года реализации проекта, то существенно возрастают риски неосвоения денежных средств и невыполнения показателей².

Помимо этого, в аспекте развития социально-экономической безопасности региона в рамках национальных проектов финансируется строительство отдельных объектов в социальной и инфраструктурной сфере. Однако сам по себе ввод их в эксплуатацию не дает возможности выйти на целевые показатели. Возьмем федеральный проект

¹ Галанкин Д. В. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне.

² Там же.

по борьбе с онкологическими заболеваниями Национального проекта «Здравоохранение». Цель — сокращение смертности от онкологических заболеваний. Что предлагается? Развитие, модернизация специализированных учреждений. И финансирование направляется под эту задачу. Но при этом полностью игнорируется такое важное направление как развитие онкологической диагностики на уровне первичного звена. Но если отсутствует ранняя диагностика, то и результат уже не получим. Ведь врач начинает работать с больным, у которых заболевание находится в уже более сложной стадии. Таким образом, раннее выявление болезни — это дополнительная задача. И она требует организации сети центров амбулаторной онкологической помощи. При этом эта задача не финансируется с федерального уровня, ее регион должен решать самостоятельно. В регионе надо, как минимум восемь таких центров, а это порядка 300 миллионов рублей. Эти деньги регионы вынуждены искать в собственном бюджете. Причем это будут межрайонные центры, т. е. даже не первичное звено в классическом его понимании¹.

Таким образом, при реализации проектов и программ, проблемы и риски связаны именно с региональными проектами. При их реализации существует перечень так называемых «особых рисков»: связанных с особыми географическими условиями и в первую очередь оторванностью отдельных регионов от материковой части и сложной транспортной доступностью; с достаточно сложными природно-климатическими условиями, что в первую очередь несет за собой сокращение сезона для проведения строительных работ; с особенностью расселения и территориального планирования. Строительство объектов капитального строительства в таких отдаленных, сложных с точки зрения логистики районах, как районы Крайнего Севера, с высокой, девятибалльной сейсмичностью в разы дороже, чем в центральной части страны. В связи с этим

¹ Глинкин Н. П. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. № 14 (728). М., 2019. С. 66–70.

необходимо проводить политику по выравниванию нормативной стоимости строительства в регионах России и вводить компенсационные мероприятия по логистике грузов и компенсации повышенных затрат на антисейсмические мероприятия. Учитывая территориальные особенности, необходима, например, реализация мероприятий по строительству объектов, транспортировке оборудования и материалов в рамках нацпроектов «Жилье и городская среда», «Демография», «Здравоохранение», «Образование», «Культура», «Международная кооперация и экспорт». В противном случае вписаться в нормативную стоимость строительства и в его нормативные сроки на Дальнем Востоке будет достаточно сложно. Нужно отметить, что эти же факторы могут повлечь недостижение показателей даже по тем проектам, которые в достаточной мере обеспечены финансированием. Здесь будут наблюдаться риски неосвоения средств в полном объеме в установленные сроки. Это может произойти по мероприятиям нацпроектов «Жилье и городская среда» и «Экология», в мероприятиях, которые должны быть реализованы в отдаленных муниципальных образованиях, где особенности реализации федерального закона № 44 будут усугубляться отсутствием подрядных организаций. Региональная специфика не учитывается при установлении целевых показателей, особенно в абсолютном выражении. Так, в силу погодных условий отсутствует возможность обеспечения необходимым количеством круглогодично функционирующих спортивных объектов, особенно уличных. По целому ряду федеральных проектов, которые вносят в региональные проекты, на сегодняшний день отсутствует методика расчета. Поскольку и национальные, и федеральные, и региональные проекты направлены на достижение единых целей, для них, как правило, устанавливаются схожие или идентичные целевые показатели, соответственно, предполагающие реализацию аналогичных мероприятий во всех регионах. Однако степень значимости тех или иных проблем в разных регионах неодинаковая. Неясным, также, остается вопрос использования финансовых средств, которые будут образовываться в результате экономии, полученной, например, в ходе конкурсных процедур. В соответствии с действующим правилом

они должны быть возвращены в федеральный бюджет, хотя целесообразнее было бы их использовать для решения других насущных проблем соответствующей сферы социально-экономического развития. Целесообразным было бы, на наш взгляд, предоставление региону возможности осуществлять переброску такой экономии с одного мероприятия проекта на другой в пределах финансового года по согласованию с федеральными органами¹, либо рассмотрение возможности увеличения сроков реализации проекта ввиду невозможности его реализации в плановый период ввиду наличия «особенных рисков».

Таким образом, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации до 2024 года» были разработаны паспорта национальных проектов, паспорт национальной программы и паспорт Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры.

Национальные проекты конкретизируются в федеральных проектах. Проработанные детальные планы реализации федеральных проектов с определением конечного набора мероприятий, сроков реализации и ответственных исполнителей на уровне субъектов Российской Федерации в совокупности позволят достичь результатов и контрольных точек соответствующих федеральных проектов².

Целевые показатели федерального проекта в части полномочий субъектов Российской Федерации декомпозируются до уровня каждого региона с установлением их значений в соответствующем региональном проекте, а также закрепляются в соглашении о реализации регионального проекта, заключаемого федеральными органами исполнительной власти с руководством субъектов Российской Федерации³.

¹ Унтилова И. Л. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. № 14 (728). М., 2019. С.77–81.

² Там же.

³ Там же.

Процесс реализации национальных проектов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации выявил ряд проблем, в том числе связанных с необходимостью внесения изменений в законодательную и нормативную правовую базу. Решение этих проблем возможно только в результате совместной работы федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации¹.

Так, существует необходимость внесения изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании» с целью определения на законодательном уровне места национальных проектов в системе документов стратегического планирования; подготовить предложения о внесении дополнений в нормативную правовую базу в части вопросов, регламентирующих использование проектного метода управления; внесения изменений в правовые и нормативные акты, определяющие порядок прохождения государственной службы в части привлечения государственных и муниципальных служащих в проектную деятельность, а также предусматривающих порядок финансового и иного стимулирования участников реализации национальных, федеральных и региональных проектов; осуществления корректировки документов стратегического планирования Российской Федерации в целях их интеграции с национальными и федеральными проектами, в том числе обеспечения приведения показателей, задач и мероприятий государственных программ Российской Федерации в соответствие с целями, задачами и показателями системы национальных проектов; учета особенностей и уровня социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, а также географических особенностей территорий при подготовке и заключении соглашений о реализации на их территории национальных проектов, в том числе осуществления компенсации дополнительных затрат, возникающих в ходе реализации национальных проектов при строительстве объектов, транспортировке оборудования и материалов в районах Крайнего Севера и приравненных к ним территориях, в сейсмоопасных районах, в целях обеспечения достижения

¹ Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне. С. 77–81.

необходимой энергоэффективности строений и реализации антисейсмических мероприятий; учета при доработке и корректировке национальных и федеральных проектов результатов, достигнутых при реализации функционально взаимоувязанных с ними межведомственных государственных программ и планов; ускорения разработки состава новых показателей, использованных в паспортах национальных и федеральных проектов, и методик их расчета для внесения в Федеральный план статистических работ (предусмотреть ретроспективную оценку данных показателей в целях отслеживания их динамики); создания единой системы управления и мониторинга реализации национальных, федеральных и региональных проектов, позволяющую формировать единую сводную отчетность для всех контролирующих органов; реализацию мер по предотвращению дублирующих отчетов и запросов от разных ведомств по национальным, федеральным и региональным проектам, обеспечив в том числе интеграцию данных из существующих региональных систем управления проектной деятельностью в систему «Электронный бюджет»; ускорения разработки и внедрения целевых моделей по ключевым мероприятиям национальных и федеральных проектов в процесс разработки (доработки) соглашений с субъектами Российской Федерации и в правила предоставления межбюджетных трансфертов (обеспечить увязку и соответствие показателей и результатов региональных проектов федеральным проектам); разработке методических указаний по организации корректировки условий соглашений о реализации на территории субъектов Российской Федерации национальных проектов с учетом результатов мониторинга их исполнения; разработке дополнительных мер стимулирования для привлечения внебюджетных средств и частных инвестиций в федеральные и региональные проекты; выработки в целях повышения экономической эффективности реализации федеральных и входящих в них региональных проектов среднерыночных ценовых ориентиров для закупаемых однотипных средств (оборудования, ИКТ, услуг и т. п.); рассмотрения возможности функционального и территориального комплексирования и типизации объектов, создаваемых в рамках разных федеральных и региональных

проектов; внесения изменений в методики расчета целевых показателей федеральных и региональных проектов; совместно с органами власти субъектов Российской Федерации создания системы информирования населения, общественных организаций и средств массовой информации о мероприятиях, предусмотренных и реализуемых в рамках реализации национальных и региональных проектов, в том числе обеспечения централизованной публикации информации о региональных, федеральных, национальных проектах на едином общероссийском портале; разработке системы общественного контроля за достижением целевых показателей национальных проектов, показателей федеральных и региональных проектов; расширению возможности субъектов Российской Федерации по управлению средствами бюджетов субъектов Российской Федерации (в частности: — разрешить субъектам Российской Федерации направлять финансовые средства, сэкономленные в результате проведения конкурсных процедур при реализации мероприятий региональных проектов, на другие мероприятия в рамках национальных проектов; — разрешить субъектам Российской Федерации, заключившим с Министерством финансов Российской Федерации соглашения, предусматривающие меры по социально-экономическому развитию и оздоровлению государственных финансов субъектов Российской Федерации, направлять средства бюджетов субъектов Российской Федерации, высвобождающиеся за счет предоставления межбюджетных трансфертов, на реализацию мероприятий региональных проектов и введение дополнительных мер поддержки населения в рамках других национальных проектов; — увеличение сроков реализации проекта)¹.

¹ Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне. С. 77–81.

Глава 3

АНАЛИЗ И КОНТРОЛЬ РЕЗОЛЮТИВНОЙ ЧАСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОГРАММ И НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

§3.1. Оценка результатов реализации федеральных программ и национальных проектов исходя из поставленных целей

Ранее мы обозначали основные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации, поставленные Президентом РФ и Правительством РФ, при этом достижение этих целей и решение задач значительно влияют на экономическую, политическую обстановку в стране. В соответствии с Указом Президента РФ № 204 были подготовлены паспорта 12 национальных проектов и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. При этом совокупность национальных проектов, их целевые показатели и мероприятия не покрывают полностью национальные цели развития. В национальных проектах отсутствуют показатели, непосредственно характеризующие достижение следующих национальных целей:

- обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;
- ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа;

- вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении внутренней макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов. Данные национальные цели должны найти отражение в системе мониторинга, при этом, как отмечалось ранее, требуется разработка индивидуальной стратегии планирования и прогнозирования. Большинство мероприятий федеральных проектов спроектированы как реализуемые впервые и не имеют связи с принятыми ранее и исполняемыми на момент одобрения паспорта национального проекта документами страте-

гического планирования (стратегиями развития отраслей, государственными программами Российской Федерации) и приоритетными проектами (программами). Существование множества стратегических документов, предусматривающих реализацию идентичных или аналогичных мероприятий для достижения одних и тех же или схожих целей и задач, обуславливает риск неэффективного расходования ресурсов, нарушения сроков, некорректной идентификации полученных результатов. Для исключения указанных рисков, быстрого и правильного ориентирования исполнителей во всем комплексе стратегических задач требуется инвентаризация действующих документов стратегического планирования, их ранжирование и согласование между собой; нормативно определенная приоритизация национальных проектов по отношению к другим документам стратегического планирования, к таким, например, как Стратегия пространственного развития¹. В общей сложности в паспортах национальных проектов содержится более 1000 показателей, из них более 100 показателей «верхнего» уровня. Осуществлять эффективный мониторинг как на национальном, так и на региональном уровне такого количества показателей невозможно².

Согласно положениям Стратегии пространственного развития основными проблемами пространственного развития Российской Федерации являются³:

- высокий уровень межрегионального социально-экономического неравенства;
- недостаточное количество центров экономического роста для обеспечения ускорения экономического роста Российской Федерации;

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.

² URL: <https://mineco04.ru/razvitie-predprinimatelstva-v-respublike-altay/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%2023.11%20%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf>.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.

— возрастание демографической нагрузки на трудоспособное население в большинстве субъектов Российской Федерации, угроза ухудшения демографической ситуации вследствие снижения рождаемости и уменьшения миграционного притока населения из стран ближнего зарубежья;

— существенное отставание межрегиональной и внутрирегиональной миграционной подвижности населения от средних значений, характерных для развитых стран, что приводит к возникновению проблем на региональных и внутрирегиональных рынках труда;

— значительное отставание по ключевым социально-экономическим показателям от среднероссийского уровня части субъектов Российской Федерации, имеющих геостратегическое значение, в том числе ряда субъектов Российской Федерации, расположенных на территории Дальнего Востока, из которых продолжается значительный миграционный отток населения;

— существенные внутрирегиональные различия по уровню социально-экономического развития, в том числе отставание уровня жизни значительной части населения сельских территорий от уровня жизни жителей городов;

— низкий уровень комфортности городской среды в большинстве городов, в том числе в большинстве крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;

— высокая доля малопроизводительных и низкотехнологичных производств в структуре экономик субъектов Российской Федерации; низкий уровень предпринимательской активности в большинстве малых и средних городов, на сельских территориях за пределами крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;

— несоответствие существующего уровня развития магистральной транспортной инфраструктуры потребностям экономики и населения субъектов Российской Федерации и страны в целом, наличие инфраструктурных ограничений федерального значения на опорной транспортной сети и в сфере энергетики, низкая транспортная связанность центров экономического роста между собой и с другими

территориями, недостаточный уровень интегрированности различных видов транспорта и нереализованный транзитный потенциал Российской Федерации;

- нереализованный потенциал межрегионального и межмуниципального взаимодействия;

- несбалансированное пространственное развитие крупных городских агломераций и крупнейших городских агломераций;

- неудовлетворительное состояние окружающей среды в большинстве городов с численностью населения более 500 тыс. человек и промышленных городах, дефицит зеленого фонда, фрагментация и нарушение его целостности в указанных городах, продолжающееся накопление и низкий уровень переработки и утилизации твердых коммунальных отходов, сохранение неудовлетворительного экологического состояния бассейнов рек Амура, Волги и Оби, а также трансграничных рек в азиатской части Российской Федерации, деградация некоторых уникальных природных экосистем Алтая, Арктики, бассейна озера Байкал, Каспийского бассейна, полуострова Крым и Северного Кавказа;

- негативное влияние глобальных климатических изменений, в том числе таяния вечной мерзлоты и увеличения числа опасных гидрометеорологических явлений, на социально-экономическое развитие территорий Российской Федерации.

Непосредственно для решения вышеуказанных проблем и достижения целей и задач, стоящих перед государством, необходимо выделить ключевые показатели по каждому национальному проекту, влияющие на достижение указанных национальных целей. Контроль за их достижением должен осуществляться созданным рабочим органом — Консультативной комиссией при Государственном Совете Российской Федерации, состоящей из равного количества представителей Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и глав регионов. Остальные показатели — инструменты достижения целей, которые должны контролироваться рабочими группами, сформированными в рамках деятельности Совета при Президенте

Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, Президиуме Совета¹.

Остальные показатели — инструменты достижения целей, которые должны контролироваться рабочими группами, сформированными в рамках деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, Президиуме Совета. Ключевые показатели, характеризующие достижение национальных целей систематизированы в приложении 2.

Финансирование 12 национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на 2019–2024 годы в соответствии с проектом федерального бюджета¹ предполагается в объеме 26,03 трлн рублей, в том числе:

- за счет средств федерального бюджета — 13,00 трлн руб. (без учета нераспределенного резерва в размере 0,09 трлн руб.);

- за счет средств консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации — 4,43 трлн руб.;

- за счет средств бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации — 0,09 трлн руб.;

- за счет внебюджетных источников — 8,51 трлн руб.²

Финансовое обеспечение, включая источники финансирования из федерального бюджета, консолидированного бюджета субъектов Российской Федерации, бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и внебюджетных источников, реализации национальных проектов на 2019–2024 годы в соответствии с проектом федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» бюджета представлены в приложении 3.

В проекте федерального бюджета на 2019–2021 годы на предоставление межбюджетных трансфертов (далее — МБТ) в целях реализации национальных проектов предусмотрено:

¹ URL: <https://mineco04.ru/razvitie-predprinimatelstva-v-respublike-altay/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%2023.11%20%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf> .

² Там же.

— в 2019 году — 593,8 млрд. руб. (35 % всех расходов федерального бюджета на национальные проекты);

— в 2020 году — 645,7 млрд руб. (34 %);

— в 2021 году — 655,9 млрд. руб. (31 %).

Предоставление предполагается в рамках 11 национальных проектов и Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры¹ (приложение 4).

В соответствии с материалами, размещенными на сайте Минфина России, оказание финансовой поддержки субъектам Российской Федерации в целях достижения результатов национальных проектов осуществляется в 3 вариантах:

— субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;

— консолидированные субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации;

— иные межбюджетные трансферты (гранты) в целях стимулирования субъектов Российской Федерации в достижении целевых показателей госпрограмм субъектов Российской Федерации, соответствующих целевым показателям федеральных проектов.

В настоящее время существуют расхождения между финансовым обеспечением национальных проектов, предусмотренным в паспортах национальных проектов, и в проекте федерального бюджета².

Как отмечает в своем выступлении М. Г. Решетников: «Государственные программы — это 76 % расходов всего федерального бюджета и основной инструмент реализации, в том числе национальных целей, которые поставлены Президентом. Поэтому это очень серьёзный вопрос.

Результативность государственных программ оценивается по утверждённой Правительством методике, куда входят пять критериев. Главный критерий — это результативность самих программ, то есть достижение целевых показателей и их значений, которые обозначены в программах.

¹ <https://mineco04.ru/razvitie-predprinimatelstva-v-respublike-altay/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%2023.11%20%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf>.

² Там же.

Это достижение также показателей подпрограмм, то есть показателей второго уровня. Это оценка эффективности выполнения контрольных точек, то есть основных событий, которые в рамках программ запланированы, будь то ввод объектов или какие-то мероприятия, связанные с принятием нормативных актов. Четвёртый блок критериев — это качество управления, или администрирования самими программами, своевременность подготовки отчётов, их размещение. И важный элемент — это кассовое исполнение бюджета, то есть, иными словами, своевременное использование ресурсов, которые были предоставлены.

Все программы в рейтинге разделены на четыре категории. В лидерах 14 государственных программ с высокой эффективностью. В качестве лидеров можно назвать программу «Социальная поддержка граждан», администратор — Министерство труда и социальной защиты. 96 % эффективности. Через эту программу прошли у нас основные антикризисные мероприятия, в том числе и социальные выплаты гражданам, которые были сделаны вовремя, без сбоев, в больших объёмах. Были выполнены все контрольные точки. Действительно, эта помощь оказалась эффективной, поэтому такая высокая оценка эффективности программы.

В лидерах также у нас программа «Развитие атомного энергопромышленного комплекса». Это связано с рекордными показателями загрузки атомных электростанций. У нас по прошлому году наблюдался пик выработки. Плюс были введены несколько крупных объектов в этой сфере. И традиционно хорошее выполнение бюджета.

Ещё одна важная программа, которая признана высокоэффективной, — «Развитие транспортной системы». Это связано с тем, что дополнительные средства в рамках антикризисных программ были выделены и на строительство дорог. Продолжалась реализация национального проекта. 419 км федеральных трасс было отремонтировано, большие субсидии в регионы пошли. То есть все основные показатели программы были выполнены или перевыполнены, поэтому такой высокий уровень эффективности.

Отдельно «Комплексное развитие сельских территорий» важно отметить — программа вошла в число высокоэффективных. Здесь очень важную роль сыграла программа «Сельская ипотека» — под 3 %.

В результате улучшили свои жилищные условия 45 тысяч семей. И по прошлому году сократился отток населения из сельской местности. Это уже третий год подряд происходило, и это очень хороший показатель.

Результаты выше среднего по 12 программам. Лучше предыдущих лет отработали территориальные программы — по Северному Кавказу, по Крыму и Севастополю. Об этом уже отдельно говорилось. При этом госпрограмма по Крыму переместилась из категории «ниже среднего» в категорию «выше среднего» за счёт того, что в этом году много важных объектов было введено. И отставание по срокам ввода объектов и реализации мероприятий, которое было, в основном преодолено.

В категории «ниже среднего» 14 программ. Но здесь надо прямо говорить, что на многие программы оказал влияние ковид, ограничительные мероприятия, которые были реализованы. Самый здесь яркий пример — это, конечно, закрытие театров и музеев, в связи с чем показатели по посещениям не были выполнены. Это существенно повлияло на итоговые рейтинги соответствующей программы.

Вырос уровень безработицы. И, несмотря на существенную, интенсивную реализацию мероприятий, конечный показатель здесь самый большой, поэтому и программа по содействию занятости населения оказалась в этой группе.

Упали инвестиции в основной капитал. Понятно, что притормозились темпы строительства в прошлом году. Снизилась позиция программы по развитию энергетики, потому что параметры по техническим присоединениям не были выполнены.

Низкую эффективность показала и последнее место заняла, к сожалению, программа «Космическая деятельность России». Здесь тоже была часть объективных предпосылок. Не все объекты вовремя удалось сделать в связи с ограничением в поставках. Но в то же время на это повлияли низкое выполнение бюджета и невыполнение ряда контрольных событий.

В целом надо сказать, что, несмотря на ковид, у нас средняя эффективность программ по прошлому году даже несколько увеличилась. Это во многом связано с дополнительными полномочиями, которые Правительство Российской Федерации получило в рамках

антикризисных мероприятий, в рамках правок в Бюджетный кодекс, которые позволили нам оперативно перераспределять средства между мероприятиями, более гибко реагировать на внешние вызовы, реализовывать эти мероприятия. Это, конечно, повлияло и на освоение бюджета, и на выполнение контрольных точек, и в конечном итоге на показатели. Такая работа проведена. Сейчас каждое министерство, каждый министр получает, скажем так, заключение об эффективности, то есть что у него хорошо, что плохо, где были и какие проблемы, с тем чтобы внимательно проанализировать и уже сейчас принимать меры по текущему выполнению программ. Мы эту работу ведём по поручению Председателя Правительства, и есть ряд поручений, чтобы эту работу мы усилили, и чтобы эффективность и операционного выполнения программ, и стратегическая была поднята.

Надо сказать, что эта работа по оценке эффективности ведётся вместе со Счётной палатой, с тем, чтобы синхронизировать и подходы, и состав показателей. Безусловно, у нас несколько подходы разнятся, это вполне естественно. Но, в то же время мы хотим создать и создаём вместе с коллегами единый методологический подход, единое видение, что такое эффективная госпрограмма, что такое неэффективная»¹.

Анализируя данную информацию, следует обратить внимание на то, что в действительности текущие программы очень часто являются по факту выпиской из сводной бюджетной росписи. То есть они ориентированы на то, как будут тратиться деньги из федерального бюджета. В то время как сами по себе государственные программы — это по большому счёту стратегические документы, которые должны отвечать на вопрос, как будут достигаться те или иные национальные цели или каковы ключевые факторы достижения этих национальных целей².

Следует, также согласиться с позицией М. Г. Решетникова о том, что в государственные программы следует закладывать мощное стратегическое начало и определенную концепцию, в рамках которых необходимо четко отражать: что необходимо сделать, когда необходимо

¹ Брифинг Министра экономического развития Максима Решетникова. URL: <http://government.ru/news/42269/20> мая 2021.

² Там же.

сделать, какова последовательность действий для достижения целей проекта, на что выделит финансовые ресурсы федеральный бюджет, регионы и муниципалитеты, где будет привлечено внебюджетное финансирование, какое нормативное регулирование будет, то есть «государственная программа должна быть увязана со всеми стратегическими документами и давать понятные — причём понятные не специалистам, а понятные широкой общественности в первую очередь — ответы на все эти вопросы. Чтобы её можно было взять, прочитать и люди могли понять, что государство хочет делать, что оно будет делать¹.

Также М. Г. Решетников отмечает, что внутри программ необходимо разделить процессную деятельность, текущую деятельность (финансирование школ, больниц, университетов, ещё каких-то вопросов), и проектную деятельность — когда иницируются какие-то изменения: что-то строится, изменяются какие-то системы, вводятся новые законы, институты и так далее. С тем чтобы было четкое понимание, какая часть процессная, какая часть проектная. И исходя из этого, применение абсолютно разных механизмов управления. Проектный механизм требует гибких настроек — когда что-то идёт лучше, что-то хуже, надо постоянно и гибко принимать решения. Процессные вещи — когда идут выплаты, которые законодательством предусмотрены. Там есть деньги. Как правило, деньги с каким-то резервом. Соответственно, выплаты прошли, и если деньги остались, они должны вернуться в бюджет — то, что не востребовано. А в проектной деятельности, например, можно дать возможность перераспределять деньги с одного проекта на другой, когда реализуется крупная программа либо дать возможность продления срока реализации проекта в случае невозможности исполнения его в срок. И, соответственно, в привязке к этому дать больше полномочий тем, кто отвечает за эти проекты, — например, вице-преьерам — по перераспределению денег внутри госпрограмм именно в рамках проектной части².

¹ Брифинг Министра экономического развития Максима Решетникова.

² Там же.

§ 3.2. Новый подход в управлении государственными программами и контроле расходования ресурсов при реализации федеральных программ и национальных проектов

Как отмечалось ранее, в настоящее время не сформированы региональные составляющие многих национальных проектов ввиду:

- отсутствия утвержденных федеральных проектов, которые определяют в том числе состав показателей, мониторинг которых должен осуществляться на региональном уровне, состав мероприятий, в которых принимают участия регионы, значения показателей, которые установлены в том числе с учетом региональных особенностей;

- отсутствия полного распределения объемов федерального финансирования субъектов Российской Федерации со стороны Российской Федерации в разрезе федеральных проектов.

Необходимо четко зафиксировать роль субъектов Российской Федерации в реализации национальных проектов, закрепить ответственность за достижение ключевых показателей субъектами Российской Федерации, определить объемы финансирования и софинансирования. В противном случае есть ощутимые риски несогласованности действий регионов, невозможности выполнения установленных задач, снижения эффективности проводимых мероприятий. Также, в настоящее время система управления национальными проектами до конца не сформирована:

- отсутствует регламент взаимодействия руководителей национальных проектов с субъектами Российской Федерации;

- нет единой методологии и формата подготовки региональных проектов;

- не определены зоны ответственности субъектов Российской Федерации (например, по проектам «Наука», «Международная кооперация и экспорт»);

- частично детализировано финансовое обеспечение реализации национальных проектов в разрезе конкретных субъектов Российской Федерации и мероприятий, которые они должны реализовать.

Ввиду этого, требуется комплекс предложений и мероприятий для ликвидации рисков, связанных с реализацией проектов (приложение 5).

Обратившись к изменениям в законодательстве, которые вступят в силу с 1 января 2022 года, можно сделать вывод о том, что многие из указанных рисков, по нашему мнению, будут ликвидированы, что позволит осуществлять более качественный контроль и организует новую систему управления государственными программами Российской Федерации.

Так, с 1 января 2022 года действующие «базовые» нормативные правовые акты утрачивают силу:

— прекращают действие нормы постановлений Правительства Российской Федерации:

№ 588 от 02.08.2010 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»¹ (за исключением положений о годовых отчетах о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации — утрачивают силу с 1 января 2023 года);

№ 1242 от 12.10.2017 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»² (за исключением положений о годовых отчетах о ходе реализации пилотной государственной программы Российской Федерации и об оценке ее эффективности — утрачивают силу с 1 января 2023 года);

№ 239 от 19.04.2005 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»³.

Таким образом, с 1 января 2022 года вступает в силу постановление правительства Российской Федерации № 786 от 26.05.2021 «О системе управления государственными программами Российской

¹ Постановление Правительства Российской Федерации № 588 от 02.08.2010 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»// СПС КосультантПлюс.

² Постановление Правительства Российской Федерации № 1242 от 12.10.2017 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»// СПС КонсультантПлюс.

³ Постановление Правительства Российской Федерации № 239 от 19.04.2005 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // СПС КосультантПлюс.

Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации»)). Проведя комплексный анализ изменений в законодательстве, можно прийти к следующему: согласно нововведениям целью государственной программы (комплексной программы) является социальный, экономический или иной общественно понятный эффект от реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации на момент окончания ее реализации; показателем государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации является количественно измеримый показатель, характеризующий достижение целей государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации и отражающий конечные общественно-значимые социально-экономические эффекты от реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации; задачей структурного элемента государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации является итог деятельности, направленный на достижение изменений в социально-экономической сфере.

Согласно п.3 раздела I Положения о проектной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 были уточнены такие понятия, как: национальный проект; федеральный проект, входящий в состав национального проекта; федеральный проект, не входящий в состав национального проекта; региональный проект; ведомственный проект.

Согласно пп. 12–15 Положения о системе управления государственными программами Российской Федерации был изменен перечень структурных элементов государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации. В него вошли:

- федеральные проекты и (или) мероприятия (результаты) федеральных проектов;
- комплексы процессных мероприятий;
- отдельные мероприятия, направленные на ликвидацию последствий чрезвычайных ситуаций. В свою очередь, структурные элементы группируются по направлениям (подпрограммам) государ-

ственной программы (комплексной программы) Российской Федерации. Государственная программа (комплексная программа) Российской Федерации может иметь структурные элементы, не входящие в подпрограммы. Таким образом, исключаются из ныне действующей структуры основные мероприятия федеральных органов исполнительной власти и бюджетов ведомственных целевых программ, а также, федеральные целевые программы.

Согласно п. 2 Положения было сформулировано понятие «государственная программа Российской Федерации», которая представляет собой документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий (результатов), взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих достижение приоритетов и целей государственной политики по соответствующим направлениям социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, в том числе направленных на достижение национальных целей развития Российской Федерации, определенных Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» и согласно п. 3 введены типы государственных программ Российской Федерации:

— государственная программа, предметом которой является достижение приоритетов и целей государственной политики, в том числе национальных целей, в рамках конкретной отрасли или сферы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации;

— комплексная программа, предметом которой является достижение приоритетов и целей государственной политики межотраслевого и (или) территориального характера, в том числе национальных целей, затрагивающих сферы реализации нескольких государственных программ¹.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС КонсультантПлюс.

В свою очередь, государственная программа включает направления деятельности федеральных государственных органов и (или) иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, за исключением непрограммных направлений деятельности, указанных в Положении; комплексная программа представляет собой аналитическое отражение направлений деятельности федеральных государственных органов и (или) иных главных распорядителей средств федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов, включенные в состав государственных программ и непрограммных направлений деятельности, по соответствующим сферам (отраслям) деятельности.

Соответственно, реализация этих программ будет осуществляться на основании принципов, отражённых на рисунке 15.

Следует, также, отметить, что актуализация структуры и содержания государственных (комплексных) программ нашла свое отражение в постановлении Правительства Российской Федерации от 02.09.2021 № 1474 «О внесении изменений в государственную программу развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» и постановлении Правительства Российской Федерации от 11.09.2021 № 1541 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности». Уточнение положений распоряжения правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» расширило количество разделов (направлений) группировки государственных программ до восьми, от пяти имевшихся; обновило содержание разделов (государственные программы Российской Федерации «перегруппированы» между разделами); в перечень были введены новые государственные программы Российской Федерации; продлило срок действия большинства государственных программ Российской Федерации до 2030 года; выделило отдельные госпрограммы в качестве комплексных программ.

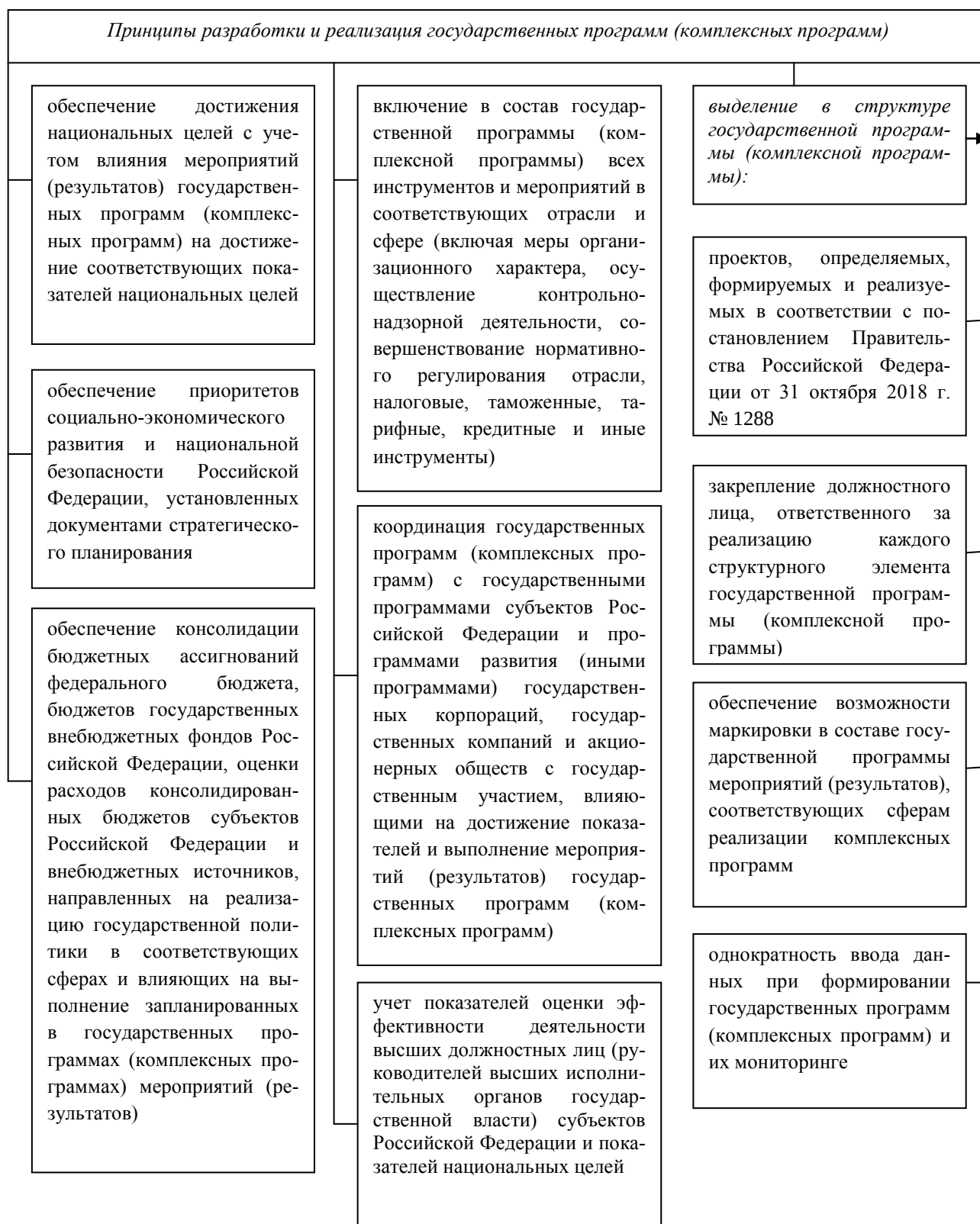


Рисунок 15. Принципы разработки и реализации государственных программ (комплексных программ)

Как отмечалось выше, к предпосылкам создания новой системы управления следует отнести:

— сложность и длительность установленных процедур разработки, реализации мониторинга и оценки эффективности реализации элементов государственной программы Российской Федерации;

— отсутствие единообразного подхода к регулированию — наличие отдельных нормативных правовых актов, регулирующих вопросы разработки и реализации применительно к: государственным программам Российской Федерации¹, отдельным государственным программам Российской Федерации², ведомственным целевым программам³;

— несвязанность и автономность инструментов реализации государственной политики (государственных и ведомственных программ, федеральных и ведомственных проектов) по отношению к соответствующей национальной цели;

— отсутствие полной синхронизации процессов при разработке, реализации и контроле исполнения документов, направленных на достижение национальных целей развития, иных стратегических документов;

— минимальность учета возможностей цифровизации при формировании, представлении согласовании и утверждении государственных программ Российской Федерации, контроле их реализации и оценке эффективности.

Организация перехода к новой системе управления государственными программами Российской Федерации обязывает ответственных исполнителей государственных программ осуществлять работу по направлениям, указанным на рисунке 16.

¹ Постановление Правительства Российской Федерации № 588 от 02.08.2010 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»// СПС КонсультантПлюс.

² Постановление Правительства Российской Федерации № 1242 от 12.10.2017 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»// СПС КонсультантПлюс.

³ Постановление Правительства Российской Федерации № 239 от 19.04.2005 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ»// СПС КонсультантПлюс.

Реализация государственных программ в соответствии с положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 786

Ответственные исполнители государственной программы:

Вносят в Правительство проекты актов, направленные на приведение актов Правительства РФ на соответствие постановлению Правительства РФ от 26.05.2021 № 786

До 05.09.2021 года

Обеспечивают приведение ведомственных актов в соответствие с постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786

В течение 2021 года

Обеспечивают разработку государственных программ в соответствии с положениями постановления Правительства РФ от 26.05.2021 № 786

Минэкономразвития России:

Обеспечивает разработку и утверждение Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (приказ от 17.08.2021 №500)

В 2021 году

Осуществляет в тестовом режиме загрузку и мониторинг показателей государственных программ Российской Федерации в ГАС «Управление»

Рисунок 16. Организация перехода к новой системе управления государственными программами Российской Федерации

Исходя из данных на рисунке, мы видим, что данная система управления четко направлена на организацию контроля и разработки нормативных правовых актов в соответствии с положениями постановления Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786, взаимодействие между ответственными исполнителями, в том числе Минэкономразвития России, организацию работы и применения государственной автоматизированной информационной системы «Управление» (ГАС «Управление»).

Организацию перехода к новой системе управления государственными программами можно разделить на следующие этапы:

1. Подготовительный или плановый (в течение 2021 года). Обеспечение разработки государственных программ Российской Федерации в соответствии с новым Положением (в случае его утверждения).

2. Реализации (начиная с 2022 года). Реализация государственных программ Российской Федерации в соответствии с новым Положением.

3. Выполнения и мониторинга (в 2022 году). Представление годовых отчетов о ходе реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации за 2021 год в соответствии с порядком, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации № 588 от 02.08.2010 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» и правилами, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации № 1242 от 12.10.2017 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»

4. Контроля и анализа результатов (в 2023 году). Представление годовых отчетов о ходе реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации и далее в соответствии с новым Порядком.

Завершения (до 2024 года). Разработка и реализация комплексных программ в соответствии с новым Положением. Начиная с 2024 года отражение в комплексных программах аналитической информации государственных программ Российской Федерации и непрограммных направлений деятельности в соответствующих сферах.

Таким образом, в общий свод изменений в системе управления государственными программами Российской Федерации включается:

1. Новая структура и содержание государственной программы Российской Федерации (перечень стратегических приоритетов, включающий текстовую часть; паспорт государственной программы Российской Федерации, где указаны цели и задачи с декомпозицией; паспорта структурных элементов государственной программы Российской Федерации; планы реализации структурных элементов государственной программы Российской Федерации; нормативные правовые акты, необходимые для реализации программы).

2. Новый механизм разработки, согласования и утверждения государственной программы Российской Федерации (максимальное использование принципов проектного управления).

3. Новая система планирования реализации государственной программы Российской Федерации (переориентация на достижение национальных целей развития; планирование на основе «базового» и планового документа госсектора экономики (единый план, синхронизированный с бюджетным циклом)).

4. Новый механизм управления государственной программой Российской Федерации (введение институтов кураторства, управляющих советом).

5. Обновленная система мониторинга и контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации (автоматизация составления отчетности и контрольных процедур).

В результате этих изменений ожидается повышение оперативности и качества принимаемых решений при реализации государственной политики и достижении национальных целей; повышение открытости государственной политики на основе планирования и достижения общественно значимых показателей (результатов); внедрение единого механизма планирования и согласования мероприятий, направленных на достижение национальных целей развития; повышение гибкости и оперативности при распределении бюджетного финансирования и управлении государственными программами Российской Федерации; оптимизация и унификация элементов и параметров государственных

программ Российской Федерации; упрощение контроля за реализацией мероприятий и государственных программ Российской Федерации в целом; повышение эффективности реализации государственных программ Российской Федерации; повышение уровня контроля при реализации государственных программ Российской Федерации.

Согласно Положениям, утвержденным постановлениями Правительства Российской Федерации № 786 и № 1288, также, установлены требования к проектной части, которая представляет собой выполнение конкретных задач за ограниченный период времени, и процессным мероприятиям, которые, в свою очередь, реализуются на постоянной основе (выполнение функций и решение текущих задач).

Проектная часть включает в себя:

- осуществление бюджетных инвестиций в форме капитальных вложений в объекты государственности Российской Федерации;
- предоставление субсидий на осуществление капитальных вложений на объекты государственности Российской Федерации;
- предоставление субсидий (иных межбюджетных трансфертов) из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации, субсидий юридическим лицам;
- предоставление бюджетных инвестиций и субсидий юридическим лицам;
- осуществление стимулирующих налоговых расходов;
- организация и проведение НИР и ОКР в сфере реализации государственных программ Российской Федерации;
- создание и развитие информационных систем;
- предложения по совершенствованию государственной политики и нормативного регулирования в сфере реализации государственных программ (комплексных программ);
- предоставление целевых субсидий государственным учреждениям в целях осуществления капитальных вложений, операций с недвижимым имуществом, приобретения нефинансовых активов, а также реализации иных мероприятий, отвечающих критериям проектной деятельности;
- иные направления деятельности, отвечающие критериям проектной деятельности.

В процессные мероприятия входят:

- выполнение государственных заданий на выполнение государственных услуг;
- предоставление субсидий в целях финансового обеспечения исполнения государственного социального заказа на оказание услуг в социальной сфере;
- предоставление целевых субсидий государственным учреждениям (за исключением субсидий, предоставляемых в рамках проектной деятельности);
- оказание мер социальной поддержки отдельным категориям населения, включая осуществление социальных налоговых расходов;
- обслуживание государственного долга;
- предоставление субвенций из федерального бюджета (бюджета государственного внебюджетного фонда) бюджетам субъектов Российской Федерации (бюджетам внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации);
- предоставление дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации;
- исполнение международных обязательств;
- осуществление текущей деятельности казенных учреждений;
- иные направления деятельности по решению Правительственной комиссии по вопросам оптимизации и повышения эффективности бюджетных расходов.

Для каждой цели государственной программы, комплексной программы и ее структурных элементов формируются показатели, отражающие конечные общественно-значимые социально-экономические эффекты от реализации.

В число показателей государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации включаются:

- показатели, характеризующие достижение национальных целей;
- показатели приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, определяемые в документах стратегического планирования;

— показатели уровня удовлетворенности граждан качеством предоставляемых государственных (муниципальных) услуг в соответствующей сфере;

— показатели факторов единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации.

Также, следует отметить, что количество показателей государственной программы Российской Федерации (комплексной программы) Российской Федерации формируется исходя из необходимости и достаточности для достижения целей государственной программы Российской Федерации (комплексной программы) Российской Федерации, что подчеркивает индивидуальный подход к реализации программы.

Данный аспект еще раз подтверждает значимость реализации государственных программ для социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности, в том числе и экономической.

В свою очередь, показатели должны удовлетворять одному из следующих условий:

1. Целевые значения показателей рассчитываются по методикам, принятым международными организациями.

2. Целевые значения показателей определяются на основе данных федерального статистического наблюдения, в том числе в разрезе субъектов (групп субъектов) Российской Федерации.

3. Целевые значения показателей рассчитываются по утвержденным федеральным органом исполнительной власти методикам, согласованным с Минэкономразвития России.

Претерпели изменения и в части планирования финансового обеспечения государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации (см. приложение 6). Таким образом, будет обеспечиваться автоматический контроль за соответствием, как выделяемых ресурсов, так и их своевременной реализацией.

Исходя из вышеизложенного, следует вывод о том, что будет изменена и система целеполагания государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации, которая предусматривает два уровня планирования, так называемую «верхнеуровневую» систему (см. приложение 7). Система устанавливает определенные

требования к целям государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации (не более 10 наименований); предполагает связь показателей государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации с показателями национальных целей; задачи структурного элемента государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации должны обеспечивать связь с показателями государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации, на достижение которых направлен структурный элемент; показатели структурного элемента отражаются в виде общих показателей, показателей по субъектам (в отношении показателей, затрагивающих вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и (или) ведения субъектов Российской Федерации); кроме того, перечень мероприятий (результатов) структурного элемента содержит перечень базовых мероприятий и значения мероприятия (результата) по годам.

Следует обратить внимание и на особенности методического обеспечения формирования структурных элементов государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации (см. приложение 8).

Помимо рассмотрения структурных элементов государственных программ, следует обратить внимание и на требования к государственным программам (комплексным программам) Российской Федерации как к реестру документов. Как отмечалось ранее, государственная программа Российской Федерации — система документов, разрабатываемых и утверждаемых в соответствии с Положением, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 26.05.2021 № 786 и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, включающая тип документа:

— стратегические приоритеты (приоритеты и цели государственной политики, в том числе с указанием связи с национальными целями, а также общие требования к политике субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации);

- паспорт государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;
- паспорта структурных элементов государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации и приложения к ним;
- планы по реализации структурных элементов государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;
- правила предоставления межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации в рамках реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;
- правила осуществления бюджетных инвестиций и предоставления субсидий из федерального бюджета юридическим лицам в рамках реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;
- перечень объектов прикладных научных исследований и экспериментальных разработок, выполняемых по договорам о проведении НИОКР;
- перечень объектов капитального строительства, мероприятий (укрупненных инвестиционных проектов), объектов недвижимости;
- решения об осуществлении капитальных вложений в рамках реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;
- решения Правительства Российской Федерации о заключении от имени Российской Федерации госконтрактов, предметом которых является выполнение работ (оказание услуг), длительность производственного цикла выполнения (оказания) которых превышает срок действия лимитов бюджетных обязательств в рамках государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;
- в обязательном порядке для комплексных программ Российской Федерации — аналитическая информация о структурных элементах и (или) мероприятиях (результатах) иных государственных программ, относящихся к сфере реализации этой государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации.

К видам документа следует отнести:

- Постановление или распоряжение Правительства Российской Федерации;
- Протокол;
- Приказ федерального органа исполнительной власти;
- Приказ иного государственного органа, организации.

В документах указывается наименование утвержденного (принятого) документа, дата и номер. Ответственным за разработку документов является федеральный орган исполнительной власти (иной государственный орган, организация). Официальным источником опубликования для нормативных правовых актов будет являться гиперссылка на текст документа на Официальном интернет-портале правовой информации, а для иных документов — иной источник информации. Также, были разработаны проекты паспортов государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации, требования к формированию паспорта комплекса процессных мероприятий, проект паспорта ведомственного проекта.

Исходя из основных изменений законодательства, с 1 января 2022 года изменяются и требования к содержанию стратегических приоритетов:

1. Оценка текущего состояния соответствующей сферы социально-экономического развития или обеспечения национальной безопасности:

— анализ действительности состояния соответствующей сферы (итоги реализации государственной политики, основные показатели уровня развития, выявление потенциала и ограничений, сопоставление текущего состояния с состоянием аналогичной сферы у ведущих стран);

— выявление основных проблем;

— прогноз развития сферы реализации государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации;

2. Описание приоритетов и целей государственной политики в сфере реализации государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации:

— национальные цели, приоритеты социально-экономического развития Российской Федерации, показатели, характеризующие их достижение, в том числе в сравнении с ведущими странами (при возможности сопоставления);

— требования о реализации политики субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством, в том числе в рамках государственных программ субъектов Российской Федерации.

3. Задачи государственного управления и обеспечения национальной безопасности, способы их эффективного решения в соответствующей отрасли экономики и сфере государственного управления в разрезе целей государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации:

— основные задачи развития соответствующей сферы;

— предлагаемые механизмы (способы) их достижения (планируемые мероприятия);

— ожидаемые результаты реализации государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации.

4. Задачи, определенные в соответствии с национальными целями:

— задачи исходя из необходимости достижения национальных целей;

— положения единого плана (проекта единого плана) по достижению национальных целей.

5. Задачи обеспечения достижения показателей социально-экономического развития субъектов Российской Федерации, входящих в состав приоритетных территорий:

— сведения о направлениях деятельности (мероприятиях (результатах) государственных органов, осуществляемых в рамках государственных программ Российской Федерации, оказывающих влияние на развитие приоритетных территорий (уровень показателей социально-экономического развития которых выше среднего уровня по Российской Федерации).

Для реализации указанных стратегических приоритетов создан новый механизм управления государственной программой (комплексной

программой) Российской Федерации. Так, куратор государственной программой (комплексной программой) Российской Федерации назначается из числа заместителей председателя Правительства Российской Федерации, который формирует управляющий совет, является его председателем; несет ответственность за реализацию государственной программой (комплексной программой) Российской Федерации; урегулирует разногласия между ответственным исполнителем, соисполнителями, участниками государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации по параметрам государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации. В состав управляющего совета включаются:

- заместитель Председателя Правительства Российской Федерации, к сфере видения которых по распределению обязанностей относятся структурные элементы государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;

- заместители Председателя Правительства Российской Федерации, курирующие комплексную программу Российской Федерации;

- руководитель федерального органа исполнительной власти (иной организации) — ответственного исполнителя государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;

- руководители федеральных органов исполнительной власти (иных организаций) — соисполнителей государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;

- представители Минэкономразвития России и Минфина России в статусе не ниже заместителя министра;

- представители иных федеральных органов исполнительной власти и организаций (по решению куратора).

К полномочиям управляющего совета относятся:

- координация разработки и реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;

- одобрение стратегических приоритетов, целей, показателей и структуры государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;

— осуществление на постоянной основе контроля реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;

— рассмотрение результатов мониторинга и оценки эффективности реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;

— инициирование решения о внесении изменений в государственную программу (комплексную программу) Российской Федерации;

— выполнение иных полномочий.

Организационно-техническое обеспечение деятельности управляющего совета обеспечивается структурными подразделениями Аппарата Правительства Российской Федерации (ответственный исполнитель государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации; соисполнитель государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации; участники государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации).

В свою очередь, ответственный исполнитель, соисполнители, участники государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации несут ответственность за:

— реализацию структурных элементов государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации, выполнение их мероприятий (результатов);

— достижение соответствующих показателей государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации;

— полноту и достоверность сведений, представляемых в подсистему управления государственных программ.

Также, в целях осуществления контроля и координации процесса реализации государственной программы (комплексной программой) Российской Федерации на федеральном уровне был пересмотрен функционал информационных систем управления государственной программой (комплексной программой) Российской Федерации, введена обязанность по маркировке ответственными исполнителями, соисполнителями и участниками государственной программы (комплексной

программы) Российской Федерации, структурных элементов государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации и их мероприятий в системе «Электронный бюджет».

Для получения информации о ходе реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации вводится новая система контроля за реализацией государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации — мониторинг реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации, целью которого является получение на постоянной основе информации о ходе реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации для принятия управленческих решений по определению, согласованию и реализации возможных корректирующих воздействий. Таким образом, мониторинг реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации — комплекс мероприятий по: измерению фактических параметров государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации; расчету отклонения фактических параметров от плановых, анализу их причин; прогнозированию хода реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации; выявлению и минимизации рисков недостижения плановых параметров. Для достижения данных целей вводится механизм ежегодной актуализации и планирования параметров государственной программы Российской Федерации на очередной финансовый год в период подготовки бюджетных проектировок.

Таким образом, на федеральном уровне была изменена структура государственной программы, которая включает в себя 5 направлений, содержит перечень стратегических приоритетов, паспорт государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации. Кроме того, введен и предложен новый механизм разработки, согласования и утверждения государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации, то есть предполагается максимальное использование принципов проектного управления; введена новая

система планирования реализации государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации, в том числе предусмотрена полная переориентация на достижение национальных целей развития; предусмотрено планирование на основе базового планового документа государственного сектора Единого плана, синхронизированного с бюджетным циклом; предусмотрен новый механизм управления государственными программами Российской Федерации, в частности, введен институт кураторства и действие управляющих советов и введена обновленная система мониторинга и контроля за реализацией государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации, которая, предусматривает максимальную автоматизацию составления отчетности и контрольных процедур и мониторинга, в том числе.

Исходя из вышеизложенного, ожидаемый эффект от внедрения новой системы управления государственной программой (комплексной программой) Российской Федерации состоит в следующем:

- повышение оперативности и качества принимаемых решений при реализации государственной политики и достижении национальных целей;
- повышение открытости государственной политики на основе планирования и достижения общественно значимых показателей (результатов);
- внедрение единого механизма планирования и согласования мероприятий, направленных на достижение национальных целей развития;
- повышение гибкости и оперативности при распределении бюджетного финансирования и управлении государственными программами Российской Федерации;
- упрощение контроля за реализацией мероприятий и государственными программами в целом;
- повышение эффективности реализации государственных программ Российской Федерации.

Предстоит большой объем работы по синхронизации системы управления государственными (муниципальными) программами с новой системой управления государственными программами (комплекс-

ными программами) Российской Федерации. В связи с этим, можно выделить следующие направления, по которым целесообразно запланировать работу для того, чтоб уже при планировании бюджета на 2023 год был четко выработать определенный механизм:

1. Актуализация нормативных правовых актов, регулирующих порядок разработки, рассмотрения и утверждения документов стратегического планирования (Стратегия социально-экономического развития и другие).

2. Актуализация нормативных правовых актов, регулирующих порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ субъекта Российской Федерации.

3. Актуализация порядка организации проектной деятельности на уровне субъекта Российской Федерации.

4. Экспертиза и актуализация действующих документов стратегического планирования (включая актуализацию содержания государственных (муниципальных) программ).

5. Разработка рекомендаций для органов исполнительной власти в целях закрепления единых подходов к формированию и реализации структурных элементов государственных программ.

6. Разработка типовых документов в рамках методической поддержки органов местного самоуправления (типовой порядок разработки, реализации и оценки эффективности муниципальных программ и др.).

7. Обеспечение технических возможностей осуществления деятельности с учетом новых требований, в том числе с учетом интеграции информационных систем.

8. Регламентация механизмов межведомственного взаимодействия при реализации и мониторинге актуализированных программных документов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Национальная безопасность Российской Федерации имеет свою систему, где именно экономическая безопасность занимает главенствующее положение ввиду того, что она является материальной основой функционирования всех отраслей страны и таким образом представляет собой своеобразную основополагающую платформу, от которой зависит состояние других составных элементов.

Своеобразным стержнем экономической безопасности является реализация федеральных программ и национальных проектов в общей структуре государственных программ Российской Федерации, ввиду охвата ими практически всех отраслей деятельности как государства в целом, так и отдельных его элементов. Как отмечалось ранее, социально-экономические преобразования в российском обществе инициируют появление новых подходов и развитию государственной политики в области формирования благоприятной среды ее осуществления посредством внедрения социально-ориентированной модели.

Сегодня особое внимание со стороны государства уделяется научно-техническому и социально-экономическому развитию Российской Федерации способствующему решению актуальных проблем, присутствующих в современном обществе.

Государством выполняется большая ответственная работа посредством реализации национальных проектов и программ. Достижение результатов требует эффективного взаимодействия всех участников проектов и активного вовлечения представителей гражданского общества и бизнеса.

В свою очередь, реализация финансирования национальных проектов и федеральных целевых программ имеет ряд проблем и угроз. К числу таковых относятся: не до конца сформирована система управления национальными проектами; громоздкая система отчетности не позволяет принимать эффективные управленческие решения непосредственно в ходе реализации проектов; отсутствуют методики расчетов и исторические ряды данных по многим показателям, что не позволяет оценить как возможность достижения целевого значения,

так и достаточность предусмотренного финансирования; отсутствует скоординированность между национальными проектами; существуют серьезные риски, связанные с несвоевременным заключением и исполнением государственных контрактов между субъектами Российской Федерации и подрядчиками по выполнению запланированных государственных контрактов; отсутствуют методики оценки эффектов от реализации мероприятий, что препятствует разработке критериев отбора мероприятий федеральных проектов и их ранжированию по степени эффективности и влияния на достижение национальных целей; риски недостижения целевых показателей; финансовые риски реализации национальных проектов, связанные с задержками предоставления бюджетного финансирования и, как следствие, срыва предусмотренных сроков реализации; единообразный подход ко всем регионам, без учета имеющейся в них инфраструктуры, при установлении целевых показателей и распределении средств из федерального бюджета; неопределенность в части механизмов привлечения и контроля внебюджетных источников финансирования; реализация приоритетных и национальных проектов до 2024 года выходит за рамки трехлетнего бюджета, при этом распределение субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации осуществляется на трехлетний период, а в отдельных случаях — только на 1 год; негибкие и неудобные условия изменения объемов субсидий федерального бюджета, предоставляемых на условиях софинансирования; применение бюджетных мер принуждения (штрафов) за недостижение показателей результативности к субсидиям, предоставляемым в рамках национальных проектов, ведет к риску невыполнения целевых показателей; риски нехватки собственных средств регионов на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации; несбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с решениями, принимаемыми на федеральном уровне; ресурсные ограничения при реализации национальных проектов; по ряду целевых показателей национальных проектов необходим дополнительный анализ возможных источников достижения

целевых показателей; дефицит высококвалифицированных кадров в системе здравоохранения, дошкольного образования, спорта, социальной защиты населения, строительных специальностей в отдельных регионах; риски и проблемы, связанные с несовершенством нормативной правовой базы и другие проблемы.

Следует отметить, что Правительством Российской Федерации уже предпринята попытка решения перечисленных проблем с принятием новых нормативных правовых актов, отражающих перечень стратегических приоритетов, новый механизм разработки, согласования и утверждения государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации, новой системы планирования реализации государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации, предусмотрено планирование на основе базового планового документа государственного сектора Единого плана, синхронизированного с бюджетным циклом; предусмотрен новый механизм управления государственными программами Российской Федерации, в частности, введен институт кураторства и действие управляющих советов и введена обновленная система мониторинга и контроля за реализацией государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации.

Следует констатировать, что появление данных нормативных правовых актов, регламентирующих новую систему управления проектами и программами свидетельствует о переходе на новый уровень социально-экономического развития в этой области, о возможности проведения дополнительного контроля, оценки эффективности и обеспечения экономической безопасности в области финансирования национальных проектов и федеральных целевых программ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.
3. Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть 2 от 26.01.1996 № 14-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 № 63-ФЗ // СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.
5. Федеральный закон от 10.02.1999 № 30-ФЗ «О финансировании судов Российской Федерации» // СЗ РФ. 1999. № 7. Ст. 877.
6. Федеральный закон от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» // СЗ РФ. 2001. № 33. Ст. 3418.
7. Федеральный закон от 26.12.1995 № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» // СЗ РФ. 1996. № 1. Ст. 1.
8. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2014. № 26 (часть I). Ст. 3378.
9. Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» // СПС «КонсультантПлюс».
10. Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СПС «КонсультантПлюс».
11. Федеральный закон от 28.12.2010 № 390-ФЗ «О безопасности» // Собрание законодательства РФ. 03.01.2011. № 1. Ст. 2.
12. Указ Президента Российской Федерации от 12.05.2009 № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 18.05.2009. № 20. Ст. 2444. (Утратил силу).
13. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 2018. № 20. Ст. 2817.
14. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // СПС «КонсультантПлюс».

15. Постановление Правительства Российской Федерации от 25.08.2017 № 1008 «О порядке осуществления мониторинга и контроля реализации самокупаемых инфраструктурных проектов, реализуемых юридическими лицами, в финансовые активы которых размещаются средства Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе, целевого использования средств Фонда национального благосостояния при финансировании указанных проектов и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 36. Ст. 5433.

16. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СЗ РФ. 2018. № 45. Ст. 6947.

17. Постановление Правительства Российской Федерации № 588 от 02.08.2010 «Об утверждении порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

18. Постановление Правительства Российской Федерации № 1242 от 12.10.2017 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

19. Постановление Правительства Российской Федерации № 239 от 19.04.2005 «Об утверждении положения о разработке, утверждении и реализации ведомственных целевых программ» // СПС «КонсультантПлюс».

20. Постановление Правительства Российской Федерации от 11.09.2021 № 1541 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности» // СПС «КонсультантПлюс».

21. Постановление Правительства Российской Федерации от 09.12.2017 № 1496 «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» // СЗ РФ. 2017. № 51. Ст. 7807.

22. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 13 февраля 2019 г. № 207-р «Стратегия пространственного развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС «КонсультантПлюс».

23. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11.11.2010 № 1950-р «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

24. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 02.06.2016 № 1083-р «Об утверждении Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года» (вместе с «Планом мероприятий («дорожной картой») по реализации Стратегии

развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года»).

25. Приказ Минэкономразвития России от 17.08.2021 № 500 «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

26. Приказ Минздрава России от 07.03.2018 № 96 «Об утверждении модели ранжирования приоритетных проектов (программ), ведомственных проектов (программ), межпрограммных проектов (программ), отдельных мероприятий межпрограммных проектов (программ) и ведомственных целевых программ, включаемых в государственную программу Российской Федерации «Развитие здравоохранения» // СПС «КонсультантПлюс».

27. Указание Банка России от 08.10.2018 N 4927-У «О перечне, формах и порядке составления и представления форм отчетности кредитных организаций в Центральный банк Российской Федерации» // Вестник Банка России. 2019. № 7–8.

28. Положение Банка России от 27.02.2017 № 579-П «О Плане счетов бухгалтерского учета для кредитных организаций и порядке его применения» // Вестник Банка России. 2017. № 36–37.

Учебная и научная литература

29. Baldwin, D. “The Concept of Security.” Review of International Studies 23 (1997): 5-26.

30. Hager W. Perceptions of Economic Security// Gesau F.A.M. Op. cit. 2001. 218 p.

31. Hayek F. Individualism and Economic Order. Paperback, 280 pages Published June 1st 1996 by University of Chicago Press (first published 1948)

32. Maull H. Raw materials, energy and Western Security. L., 1984.

33. Murdoch C/ Economics issues& national security/ Lawrence.1977. 425p.

34. Абалкин Л. И. Экономическая безопасность России. Угрозы и их отражение // Вопросы экономики. — 1994. — №12. — С. 4–13.

35. Абалкин Л. И. Бегство капитала. Природа, форма, методы борьбы // Вопросы экономики. — 1998. — №7. — С. 43–44.

36. Абдусаламова А. П. Приоритетные национальные проекты в реализации стратегии социально-экономического развития России: автореф. дис. ... канд. экон. наук. — Москва, 2012. 25 с.

37. Авдеева И. Л., Головина Т. А., Парахина Л. В. Публичное управление в условиях цифровой глобализации: монография. — Орел: Среднерусский институт управления — филиал РАНХиГС, 2020.

38. Альтер А. Б. Буржуазные экономисты США — на службе империалистической реакции. — Москва: Госпланиздат, 1948 (Калуга: Тип. им. Воровского). — 128 с.
39. Андреева Е. М., Радько А. В. Понимание категории «финансирование» в различных областях российского права // Ленинградский юридический журнал. — 2016. — № 3 (45). — С. 142–151.
40. Баженов О.В. Обзор и анализ понятия «Экономическая безопасность» в трактовке зарубежных и российских авторов» / О. В. Баженов, К.В. Скворцова // Российские регионы в фокусе перемен: XII Международная конференция. — С. 279–282.
41. Безднежных В. М. Экономическая безопасность в социальной сфере: современные угрозы и необходимость применения риск-ориентированного подхода к ее обеспечению // Современная наука: актуальные проблемы теории и практика. — 2016. — №1. — С. 18–25.
42. Белов В.И. Производительность труда как инструмент повышения экономического роста и социального благополучия граждан России // Власть и экономика. — 2020. — №8— С. 123–131.
43. Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами: учеб. пособие. — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2015. — 112 с.
44. Брачун Т. А. Проблемы и перспективы поддержки предпринимательской деятельности на муниципальном уровне / Т. А. Брачун, Е. А. Широкова, С. Г. Ковальчук // Государственное регулирование экономики. — 2020. — № 4— С. 94–101.
45. Вершило Т. А. Реализация национальных проектов: правовые проблемы и пути их решения // Финансовое право. — 2020. — № 8.
46. Веремеева О. В. Совершенствование бюджетного законодательства в условиях построения цифровой экономики в Российской Федерации // Финансовое право. — 2019. — № 1. — С. 26–30.
47. Власова А. С. Риск как признак предпринимательской деятельности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — Москва, 2009. — 32 с.
48. Власова М. С. Цифровое информационно-аналитическое обеспечение безопасного развития предприятий России / М. С. Власовой, О. С. Степченковой // Петербургский экономический журнал. — 2020. — №1. — С. 37–47.
49. Гавловская Г. В. Проблемы и тенденции в социальной сфере России в условиях устойчивого развития / Г. В. Гавловская, Н. О. Пушкарева // Экономические науки. — 2020. — № 4. — С. 19–28
50. Галанкин Д. В. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. — № 14 (728). — 2019. — С. 47–50.

51. Глинкин Н. П. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. — № 14 (728). — 2019. — С. 66–70.
52. Горохова С. С. Национальные проекты Российской Федерации как инструмент достижения стратегических целей и задач государства // Российская юстиция. — 2020. — № 6.
53. Градов А. П. Экономическая безопасность страны: принципы анализа состояния и противодействия угрозам // ЭНСР. — 2005. — № 3 (30). — С. 88–101.
54. Дементьева А. [и др.] Первые итоги: что дал экономике стартовый год реализации нацпроектов // URL: <https://futuresrussia.gov.ru/nacionalnye-proekty/odin-iz-sesti-cto-dal-ekonomike-rossii-pervyj-god-realizacii-nacproektov>.
55. Кадол Н. Ф. Специфика социального предпринимательства как инновационного фактора экономического роста // Друкеровский вестник. — 2020. — № 2. — С. 187–200.
56. Канеман Д. Исследования в области принятия решений и механизмов альтернативных рынков. — URL: <https://works.doklad.ru/view/bNa9g3MlnFk/6.html>.
57. Кантильон Р. Очерк о природе торговли вообще // ИПЭВ. — 2002. — С. 264–378.
58. Климонова А. Н. Основные подходы к исследованию понятий «экономическая безопасность» и «экономическая безопасность государства» // Социально-экономические явления и процессы. — 2014. — Т. 8. — № 9. — С. 54–60.
59. Криворотов В. В. Экономическая безопасность государства и регионов / А. В. Калина, В. В. Криворотов. — Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. — 350 с.
60. Крохина Ю. А. Финансовое право России. — Москва: Норма, 2008. — 720 с.
61. Лев М. Ю. , Колпакова И. А. Бюджетные факторы реализации государственных программ и национальных проектов в системе экономической и социальной безопасности России // Экономика, предпринимательство и право. — Том 10. — № 5. — Май 2020. — С. 1521–1534.
62. Леонтьев В. С. Зарубежная практика обеспечения экономической безопасности внешнеторговой деятельности и возможности ее использования в России // Вестник Российского университета кооперации. — 2020. — №2. — С. 70–78.

63. Липатова Л. Н. Миграция населения в контексте экономической безопасности и социальной стабильности / Л. Н. Липатовой, В. Н. Граду-совой // Власть и экономика. — 2019. — № 3(49) — С. 56–72.
64. Лопатин В. А., Криворучко С. В. Инструменты внебюджетного финансирования национальных проектов // Экономика. Налоги. Право. — 2020. — № 13 (3). — С. 50–58.
65. Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами. — Москва, 2007.
66. Мау В. А. Ключевые факторы эффективности // Национальные проекты. — 2006. — № 6. — С. 17.
67. Матаев Т. М. Типология рисков по проектам государственно-частного партнерства // Российское предпринимательство. — 2012. — № 3. — С. 6.
68. Матненко А. С. Приоритетные национальные проекты как метод и форма бюджетной деятельности государства. URL: <https://wiselawyer.ru.turbopages.org/wiselawyer.ru/s/poleznoe/21484-prioritetnye-nacionalnye-proekty-metod-forma-byudzhethoj-deyatelnosti> (дата обращения: 13.08.2020).
69. Мельник Е. Н. Критерии и организационно-правовые формы социального предпринимательства // Вестник ВГУ Серия: Экономика и управление. — 2020. — №1. — С. 64–70.
70. Митяков С. Н. Разработка системы индикаторов экономической безопасности регионов России // Экономическая безопасность России: проблемы и перспективы. — Москва, 2014.
71. Молчан А. С., Королук Е. В., Лазарева Г. И. [и др.]. Методические аспекты формирования дифференцированного подхода к обоснованию экономической безопасности субъектов региональной экономики: монография. — Краснодар: ФГБОУ ВО «КУБГТУ», 2018. — 162 с.
72. Молчан А. С., Королук Е. В., Лазарева Г. И. [и др.]. Систематизация и оценка экономической безопасности региона и субъектов региональной экономики: монография. — Краснодар: ФГБОУ ВО «КУБГТУ», 2019. — 174 с.
73. Наговицина Л. П. Социально-ответственный бизнес и управление отношениями на основе экономики участия / Л. П. Наговицина, Т. Ю. Ширяева // Вестник Белгородского университета, кооперации, экономики и права. — 2015. — № 1. — С. 119–124.
74. Наумова Т. В. Риски глобального общества: движение к новой методологической парадигме // Научный вестник МГТУ ГА. — 2014. — № 203. — С. 68.
75. Неклюдов В. С. Особенности развития социального предпринимательства / В. С. Неклюдов, Ю. С. Ключева // Вестник Нижегородского института управления. — 2015. — №38. — С. 34

76. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. — № 14 (728). — 2019. — С. 77–81.

77. Орлова О. Ю. Совершенствование системы менеджмента качества организации на основе развития риск-ориентированных моделей. — URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01009000000/rsl01009698000/rsl01009698696/rsl01009698696.pdf>.

78. Основы экономической безопасности. Государство, регион, предприятие, личность / под ред. Е. А. Олейникова. — Москва: Бизнес-школа «Интел-Синтез». 1997. — 288 с.

79. Остовская А. А. Выявление и формирования механизмов поддержки предпринимательской деятельности / А. А. Остовская, И. Н. Дышлова // Сетевой научный журнал. — 2019. — № 8 — С. 43–53.

80. Панибратов Ю. П. Повышение эффективности управления рисками на различных стадиях реализации проектов государственно-частного партнерства / Ю. П. Панибратов, В. П. Офин // Экономика и управление народным хозяйством. — 2016. — № 8 (141). — С. 36–40.

81. Переверзева Е. С., Комов А. В. Правовые аспекты экономической безопасности в сфере перемещения товаров через таможенную границу Таможенного союза: монография — 2-е изд., доп. и перераб. — Санкт-Петербург: Интермедия, 2020. — С. 7.

82. Предеус Ю. В. Учетно-аналитическое обеспечение экономической безопасности субъектов строительного бизнеса. — URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01008000000/rsl01008953000/rsl01008953512/rsl01008953512.pdf>.

83. Пророчество 2012 // Forbes. — 2012. — № 1.

84. Рабкин С. В. Реализация национальных проектов как условие укрепления экономической безопасности Российской Федерации // Приоритеты России. — 2007. — № 4 (13). — С. 5–7.

85. Радюкова Я. Ю., Шамаев И. Н. Экономическая безопасность страны как многоуровневая система элементов и отношений // Социально-экономические явления и процессы. — Тамбов. — Вып. 1-2. — 2011. — С. 194–198.

86. Смирнов А. А. Определение сущности экономической безопасности / А. А. Смирнов, В. И. Лячин // Вестник НГУ. — 2008. — №8 (1). — С. 55–66.

87. Смирнова Д. О. Национальные проекты как инструмент государственной социальной политики в Российской Федерации / Д. О. Смирнова,

О. Е. Чуйков, А. П. Абрамов // Социально-экономические проблемы современного общества. — 2020. — С. 165–175.

88. Смирнова О. П. Методическое обеспечение оценки экономической безопасности межотраслевого комплекса: дис. ... канд. экон. наук. — Екатеринбург, 2018. — С. 246.

89. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов: В 2 т. — Москва, 1935. — Т. 1.

90. Смолин О. Н. Экономический рост и социальная политика // Экономическое возрождение России. — 2020. — №1 (63). — С. 26–32.

91. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров. — 1-е изд. — Москва: Советская энциклопедия, 1980. — С. 1119.

92. Социальное предпринимательство в России и в мире: практика и исследования / ред. А. А. Московская. — Москва: Издательский дом Высшей школы экономики, 2011. — 286 с. — Режим доступа: по подписке. — URL: <https://biblioclub.ru/index.php?page=book&id=74311> (дата обращения: 29.04.2021).

93. Соколова Э. Д. Правовое регулирование финансовой деятельности государства и муниципальных образований. — Москва: Юриспруденция, 2009. — 264 с.

94. Спицына Е. В. Концептуальные основы обеспечения экономической безопасности в социальной сфере / Е. В. Спицына, Е. А. Колисниченко, Я. Ю. Радюкова // EconomicSecurity. — 2019. — №3(49) — С. 137–142.

95. Таран О. Л. Формирование системы индикаторов социально-экономического развития региона / О. Л. Таран, О. А. Киселев // Вестник Северо-Кавказского государственного технического университета. — 2009. — № 3. — С. 222–227.

96. Тарасова И. А. Классификация рисков производственной деятельности предприятий // Новая наука: стратегии и векторы развития. — 2016. — № 1–2 (58). — С. 10.

97. Трубникова Е. И. Правовое обеспечение контроля за исполнением федерального бюджета // Финансовое право. — 2008. — № 18 (306). — С. 45–48.

98. Тугушев Р. И. Финансирование национальных проектов в Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. — 2020. — № 12.

99. Унтилова И. Л. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. — № 14 (728). — 2019.

100. Федорова Е. А. Финансовая среда предпринимательства и предпринимательские риски. — URL: <http://dlib.rsl.ru/rsl01009000000/rsl01009490000/rsl01009490597/rsl01009490597.pdf>.
101. Феофилова Т. Ю. Экономическая безопасность в обеспечении развития социально-экономической системы региона: теория и методология: дис. ... канд. экон. наук. — Санкт-Петербург, 2014. — 451 с.
102. Фесик С. В. Обеспечение экономической безопасности в сфере реализации государственных программ с привлечением государственно-частного партнерства: дисс. канд. экон. наук. — Сургут, 2019. — 243 с.
103. Финансовое право: учебник / отв. ред. Н. И. Химичева. — Москва: Юрист, 2004. — 749 с.
104. Финансовое право: учебник / под ред. О. Н. Горбуновой. — Москва, 2001.
105. Филатова И. В. Вызовы и угрозы экономической безопасности в рамках реализации Стратегии экономической безопасности Российской Федерации до 2030 года // Вестник Московского университета МВД России. — 2017. — № 6. — С. 263–266.
106. Харламов А. В. Трансформация хозяйственной системы и обеспечение экономической безопасности // Актуальные проблемы социально-экономического развития общества, пути их решения. — 2020. — С. 6–14.
107. Хорев А. И. Сравнительный анализ уровня экономической безопасности государств / А. И. Хорев, В. В. Григорьева // Основы экономической безопасности. — 2020. — С. 48–57
108. Цейковец Н. В. Концептуальные подходы к пониманию и обеспечению национальной экономической безопасности: научные теории и государственные стратегии // Журнал новой экономической ассоциации. — 2020. — № 1(29). — С. 129–157.
109. Черкасов А. П. Финансирование инвестиционных проектов муниципального образования в условиях государственно-частного партнерства: дис. ... канд. экон. наук. — Йошкар-Ола, 2012. — 176 с.
110. Шестопалов П. Л. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне: материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Аналитический вестник. № 14 (728). — 2019. — С. 35–40.
111. Шеховцова А. В. Роль процессного подхода в формировании экономической безопасности строительных организаций / А. В. Шеховцова, Т. А. Леявина, И. О. Ровдо // Business Entities Economy and Management. — 2019. — С. 139–149.

Интернет-ресурсы

112. Брифинг Министра экономического развития Максима Решетникова. URL: <http://government.ru/news/42269/> 20 мая 2021.
113. Государственная программа РФ «Социальная поддержка граждан». URL: <https://mintrud.gov.ru/ministry/programms/3/2> (дата обращения: 29.04.2021).
114. Единый портал бюджетной системы по состоянию на 1 апреля 2020 г. URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=pldxjemi9_4®ionId=45.
115. Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 28 февраля 2020 г. // Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/news/39044/>.
116. Книга участника реализации национальных проектов. URL: [http://www.project.krskstate.ru/dat/File/59/Kniga %20uchastnika %20PD.pdf](http://www.project.krskstate.ru/dat/File/59/Kniga%20uchastnika%20PD.pdf).
117. Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/
118. Нацпроекты выдали ошибку // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/07/2019/5d2c4dd09a79477b26a13f69>.
119. Официальный сайт Правительства РФ. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/section/2641/>.
120. Оперативный доклад Счетной палаты РФ // URL: [audit.gov.ru>promo/analytical...20i9-4...2019.pdf](http://audit.gov.ru/promo/analytical...20i9-4...2019.pdf).
121. Паспорта национальных проектов размещены на официальном сайте Правительства РФ. URL: <http://government.ru/projects/selection/741/35675/>.
122. Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/folder/13397> (дата обращения: 29.04.2021).
123. Финансирование национальных проектов. URL: <https://icss.ru/ekonomicheskaya-politika/strategicheskoe-planirovanie/kopiya-vneshnyaya-torgovlya-v-2018-godu-i-natsionalnye-proekty>.
124. Экспертный релиз «Обеспечение гарантий доходности в концессионных проектах» // Национальный центр ГЧП, Росинфра платформа поддержки инфраструктурных проектов. — URL: <http://pppcenter.ru/assets/files/reliz190218.pdf>.
125. https://www.minfin.ru/ru/ismf/eb-np/?id_38=129562-vebinar_ot_30_yanvary_a_2020_g_obuchenie_dlya_tofk_po_rabote_s_giis_elektronnyi_byudzheta_v_chasti_proverki_pasportov_regionalnykh_proektov_otchetov_o_ryealizatsii_regional#.
126. <https://bftcom.com/expert-bft/video/22651/>
127. <https://bftcom.com/expert-bft/5629/>.

128. www.4esnok.by/novosti/fenomen-rabotajushhej-bednosti-nashjol-v-belarusi-jekspert-vsemirnogo-banka/.
129. www.dailystorm.ru/news/siluanov-priznal-napryazhenie-v-obshchestve-iz-za-raznicy-v-urovne-dohodov.
130. www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/efficiency/#
131. www.csef.ru/index.php/ru/politica-i-geopolitica/project/223-about-national-idea/1-stati/905-russias-economic-security-the-concept-structure-comparative-and-prospective-evaluation.
132. <https://tass.ru/ekonomika/12099273>
133. www5.worldbank.org/eca/russian/data/.

Расходы федерального бюджета в 2020–2022 годах в разрезе государственных программ социального блока

(млн. рублей)

Наименование	код Гп	2019 год*		2020			2021			2022	
				закон № 459-ФЗ	закон № 380-ФЗ	Δ к закону, %	закон № 459-ФЗ	закон № 380-ФЗ	Δ к закону, %	закон № 380-ФЗ	Δ к закону № 380-ФЗ на 2021 год, %
Расходы на реализацию государственных программ Российской Федерации, всего		14631 508,9		14 051 294,1	14 639 784,7	104,2	14 630 841,8	15 274 155,2	104,4	16 134 667,6	105,6
Расходы на реализацию государственных программ социального блока		2 156 700,2		2 364 240,2	2 517 902,5	106,4	2 340 232,1	2 508 668,0	107,1	2 502 377,5	99,7
Доля расходов на государственные программы социального блока в расходах на реализацию государственных программ РФ, %		14,7		16,8	17,1	-	16,0	16,4	-	15,5	
в том числе:											
Государственная программа Российской Федерации «Развитие здравоохранения»	01	577 204,5		761 235,7	841 852,7	110,6	694 602,4	780 421,7	112,4	785 760,9	100,7
Доля расходов на госпрограмму в общих расходах, %		3,94		5,42	5,75	x	4,75	5,11	x	4,87	x
Государственная программа Российской Федерации «Развитие образования»	02	228 812,4		185 487,9	209 378,6	112,9	198 754,1	215 743,0	108,5	168 571,9	78,1
Доля расходов на госпрограмму в общих расходах, %		1,56		1,32	1,43	x	1,36	1,41	x	1,04	x
Государственная программа Российской Федерации «Социальная поддержка граждан»	03	1 350 683,3		1 417 516,6	1 466 671,2	103,5	1 446 875,6	1 512 503,3	104,5	1 548 044,7	102,3
Доля расходов на госпрограмму в общих расходах, %		9,23		10,09	10,02	x	9,89	9,90	x	9,59	x

*— показатели сводной бюджетной росписи по состоянию на 1 сентября 2019 г.

Источники: по материалам Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» № 459-ФЗ от 29.11.2018 и Федерального закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» № 380-ФЗ от 02.12.2019 (ред. от 18.03.2020).

Предлагаемые ключевые показатели, характеризующие достижение национальных целей¹

№	Национальный проект	Ключевые показатели
1	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	Объем инвестиций в основной капитал, абсолютные значения накопленным итогом до 2024 года включительно
2		Число созданных и модернизированных рабочих мест во внебюджетном секторе экономики, процент к базовому году
3		Рост номинальной начисленной заработной платы одного работника, процент к соответствующему периоду прошлого года
4	Демография	Повышение ожидаемой продолжительности жизни, лет
5		Увеличение суммарного коэффициента рождаемости (среднее число рожденных детей на 1 женщину)
6		Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом (доля от всего взрослого населения), % нарастающим итогом
7	Здравоохранение	Стандартизованный коэффициент преждевременной смертности в возрасте от 35 до 70 лет, чел.
8		Младенческая смертность (число случаев на 1 тыс. родившихся детей)
9	Образование	Уровень образованности
10		Доля детей в возрасте от 5 до 18 лет, охваченных дополнительным образованием, % нарастающим итогом
11		Численность обучающихся, вовлеченных в деятельность общественных объединений на базе образовательных организаций общего образования, среднего и высшего профессионального образования, млн. человек нарастающим итогом
12	Жилье и городская среда	Улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно (с 2024 года)
13		Доля городов с благоприятной средой от общего количества городов (индекс качества городской среды — выше 50 %), %
14		Количество граждан, расселенных из непригодного для проживания жилищного фонда, тыс. человек нарастающим итогом

¹ URL: <https://mineco04.ru/razvitiye-predprinimatelstva-v-respublike-altay/>

№	Национальный проект	Ключевые показатели
15	Безопасные и качественные автомобильные дороги	Доля автомобильных дорог регионального значения, соответствующих нормативным требованиям, %
16		Доля автомобильных дорог федерального и регионального значения, работающих в режиме перегрузки, %
17	Производительность труда и поддержка занятости	Вовлечение средних и крупных предприятий базовых несырьевых отраслей экономики в реализацию национальной программы (количество предприятий нарастающим итогом)
18	Наука	Создание не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики
19	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, млн. человек
20	Культура	Увеличение числа посещений организаций культуры, % нарастающим итогом
21	Оценка населением деятельности государственной власти	Оценка удовлетворенности населения субъекта Российской Федерации деятельностью главы государства
22		Оценка удовлетворенности населения деятельностью высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

**Финансовое обеспечение реализации национальных проектов на 2019–2024 годы в соответствии с проектом федерального закона
«О федеральном бюджете на 2019 год и плановый период 2020 и 2021 годов» бюджета (далее — проект федерального бюджета)¹**

Источник финансирования	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Всего (млрд. руб.)
ИТОГО по всем национальным проектам							
Всего	3 143,3	4 122,3	4 381,5	5 032,5	4 897,3	4 453,8	26 030,8
Федеральный бюджет	1 714,7	1 876,7	2 101,8	2 512,5	2 452,8	2 341,3	13 000,1 (Без учета нераспределенного резерва, предусмотренного в пояснительной записке к проекту федерального бюджета, в размере 92,4 млрд. руб.)
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	707,2	719,9	717,7	742,9	760,8	784,8	4 433,1
Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	25,9	25,7	8,8	9,1	9,3	9,6	88,4
Внебюджетные источники	695,5	1 500,0	1 553,2	1 768,0	1 674,4	1 318,1	8 509,2
1. Национальный проект «Демография»							
Всего	544,2	544,6	556,8	493,3	470,9	437,7	3 057,5
Федеральный бюджет	517,4	532,7	538,2	474,5	451,6	417,8	2 932,2
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	18,4	13,3	9,8	9,7	10,0	10,3	71,5
Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации	8,4	8,6	8,8	9,1	9,3	9,6	53,8
2. Национальный проект «Здравоохранение»							
Всего	314,3	462,9	378,9	390,3	310,9	354,1	2 211,4
Федеральный бюджет	160,3	299,1	238,8	256,1	172,2	210,5	1 337,0
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	136,5	146,7	140,1	134,2	138,7	143,6	839,8

¹ URL: <https://mineco04.ru/razvitie-predprinimatelstva-v-respublike-altay/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D0%BB%D0%B0%D0%B4%20%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%81%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%2023.11%20%D0%B8%D1%82%D0%BE%D0%B3.pdf>.

<i>Источник финансирования</i>		2019	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Всего (млрд. руб.)</i>
Бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации		17,5	17,1	0,0	0,0	0,0	0,0	34,6
Национальный проект «Образование»								
Всего		115,3	132,7	143,4	126,7	126,2	130,6	774,9
Федеральный бюджет		106,2	122,7	133,3	116,6	116,1	120,4	715,3
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		6,9	7,5	7,5	7,4	7,4	7,4	44,1
Внебюджетные источники		2,2	2,5	2,6	2,7	2,7	2,8	15,5
4. Национальный проект «Жилье и городская среда»								
Всего		129,4	131,0	133,0	208,2	209,6	251,0	1 062,2
Федеральный бюджет		105,3	105,3	108,4	172,8	172,4	212,0	876,2
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		24,1	25,7	22,8	33,6	35,3	37,1	178,6
Внебюджетные источники		0,0	0,0	1,8	1,8	1,9	1,9	7,4
5. Национальный проект «Экология»								
Всего		220,6	521,7	647,1	879,4	875,3	834,2	3 978,3
Федеральный бюджет		60,7	90,8	127,2	136,8	143,0	114,6	673,1
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		10,6	13,0	16,2	21,8	20,1	18,4	100,1
Внебюджетные источники		149,3	417,9	503,7	720,8	712,2	701,2	3 205,1
6. Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»								
Всего		647,3	630,1	682,1	587,2	602,7	618,0	3 767,4
Федеральный бюджет		129,7	104,3	137,4	23,9	23,2	22,5	441,0
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		478,3	494,5	511,4	529,0	547,3	566,2	3 126,7
Внебюджетные источники		39,3	31,3	33,3	34,3	32,2	29,3	199,7
7. Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»								
Всего		8,2	9,0	9,0	9,7	9,4	10,6	55,7
Федеральный бюджет		7,1	6,9	6,9	7,4	7,1	8,3	43,7
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,4
Внебюджетные источники		1,0	2,0	2,0	2,2	2,2	2,2	11,6
8. Национальный проект «Наука»								
Всего		49,8	62,1	76,5	111,0	148,1	188,5	636,0
Федеральный бюджет		37,0	43,0	55,1	80,4	97,9	91,4	404,8

<i>Источник финансирования</i>		2019	2020	2021	2022	2023	2024	<i>Всего (млрд. руб.)</i>
Внебюджетные источники		12,8	19,1	21,4	30,6	50,2	97,1	231,2
9. Национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации»								
Всего		207,0	538,9	436,0	509,0	467,6	469,4	2 627,9
Федеральный бюджет		108,0	123,7	177,9	258,3	217,0	218,9	1 103,8
Внебюджетные источники		99,0	415,2	258,1	250,7	250,6	250,5	1 524,1
10. Национальный проект «Культура»								
Всего		13,8	14,3	17,5	20,5	21,7	16,7	104,5
Федеральный бюджет		13,0	13,9	17,0	19,9	21,0	16,1	100,9
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		0,8	0,4	0,5	0,6	0,7	0,6	3,6
11. Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»								
Всего		67,5	46,5	60,6	106,6	103,9	86,6	471,7
Федеральный бюджет		60,6	38,0	50,7	94,9	91,4	72,6	408,2
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		1,6	2,0	2,0	1,7	1,2	1,1	9,6
Внебюджетные источники		5,3	6,5	7,9	10,0	11,3	12,9	53,9
12. Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»								
Всего		86,2	74,5	124,0	186,3	229,8	202,2	903,0
Федеральный бюджет		86,2	74,5	124,0	186,3	229,8	202,2	903,0
13. Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры								
Всего		739,7	944,0	1 116,6	1 404,4	1 321,3	854,3	6 380,3
Федеральный бюджет		323,2	321,8	386,9	684,7	710,2	634,1	3 060,9
Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации		29,9	16,7	7,3	4,8	0,0	0,0	58,7
Внебюджетные источники 3		386,6	605,5	722,4	714,9	611,1	220,2	260,7

**Предоставление межбюджетных трансфертов регионам в рамках национальных проектов
в соответствии с проектом федерального бюджета на 2019–2021 годы¹**

млрд. руб.

Наименование	2019	2020	2021	2022	2023	2024	ВСЕГО за 2019–2024
ВСЕГО	1 714,8	1 876,5	2 101,8	2 512,5	2 452,8	2 341,3	12 999,8
в т.ч. МБТ регионам	593,8	645,7	655,9	н/д	н/д	н/д	1 895,4
доля от общего объема расходов, %	35 %	34 %	31 %	н/д	н/д	н/д	н/д
в том числе:							
Демография	517,4	532,7	538,2	474,5	451,6	417,8	2 932,2
в т.ч. МБТ регионам	176,7	176,4	169,7	н/д	н/д	н/д	522,8
Здравоохранение	160,3	299,1	238,8	256,1	172,2	210,5	1 337,0
в т.ч. МБТ регионам	76,5	140,1	64,3	н/д	н/д	н/д	281,0
Образование	106,2	122,7	133,3	116,6	116,1	120,4	715,3
в т.ч. МБТ регионам	65,6	72,7	75,7	н/д	н/д	н/д	214,0
Жилье и городская среда	105,3	105,3	108,4	172,8	172,4	212,0	876,1
в т.ч. МБТ регионам	68,8	68,7	71,8	н/д	н/д	н/д	209,4
Экология	60,7	90,8	127,2	136,8	143,0	114,6	673,1
в т.ч. МБТ регионам	43,0	58,1	83,4	н/д	н/д	н/д	184,5
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	104,3	137,4	23,9	23,2	22,5	441,0
в т.ч. МБТ регионам	111,2	85,0	119,9	н/д	н/д	н/д	316,1
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	6,9	6,9	7,4	7,1	8,3	43,7
в т.ч. МБТ регионам	4,1	3,7	3,7	н/д	н/д	н/д	11,6
Наука	37,0	43,0	55,1	80,4	97,9	91,4	404,8
в т.ч. МБТ регионам	—	—	—	н/д	н/д	н/д	—
Цифровая экономика Российской Федерации	108,0	123,7	177,9	258,3	217,0	218,9	1 103,8
в т.ч. МБТ регионам	0,0	0,2	0,1	н/д	н/д	н/д	0,3
Культура	13,0	13,9	17,0	19,9	21,0	16,1	100,9
в т.ч. МБТ регионам	6,5	7,0	7,8	н/д	н/д	н/д	21,2

¹URL: [https://mineco04.ru/razvitie-predprimatelstva-v-respublike-](https://mineco04.ru/razvitie-predprimatelstva-v-respublike-altay/)

altay/ %D0 %94 %D0 %BE %D0 %BA %D0 %BB %D0 %B0 %D0 %B4 %20 %D0 %93 %D0 %BE %D1 %81 %D1 %81 %D0 %BE %D0 %B2 %D0 %B5 %D1 %82 %2023.11 %20 %D0 %B8 %D1 %82 %D0 %BE %D0 %B3.pdf

Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	60,6	38,0	50,7	94,9	91,4	72,6	408,1
в т.ч. МБТ регионам	32,6	10,9	15,4	н/д	н/д	н/д	58,9
Международная кооперация и экспорт	86,2	74,5	124,0	186,3	229,8	202,2	903,1
в т.ч. МБТ регионам	3,5	7,8	7,1	н/д	н/д	н/д	18,4
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	323,2	321,8	386,9	684,7	710,2	634,1	3 060,9
в т.ч. МБТ регионам	5,4	15,1	37,0	н/д	н/д	н/д	57,4

Ключевые системные риски и проблемы реализации Указа, предложения по минимизации рисков¹

Системные риски и проблемы		Предложения по минимизации рисков
Риски управления и администрирования		
Не до конца сформирована система управления национальными проектами: — отсутствует регламент взаимодействия руководителей национальных проектов с субъектами Российской Федерации; — нет единой методологии и формата подготовки региональных проектов; — не определены зоны ответственности субъектов Российской Федерации (например, по проектам «Наука», «Международная кооперация и экспорт»); — частично детализировано финансовое обеспечение реализации национальных проектов в разрезе конкретных субъектов Российской Федерации и мероприятий, которые они должны реализовать.	Требуется разработка регламентов взаимодействия федеральных органов власти и субъектов Российской Федерации по реализации национальных проектов, с четкой фиксацией зоны ответственности и участия субъектов Российской Федерации в реализации национальных проектов; создание при Правительстве Российской Федерации коллегияльного органа, к полномочиям которого будет относиться распределение между уровнями бюджетной системы Российской Федерации и между направлениями реализации национальных проектов резервов и экономии бюджетных средств, сформировавшихся в ходе реализации национальных проектов, учитывающая при распределении влияние предлагаемых мероприятий на обеспечение темпов экономического роста Российской Федерации выше мировых.	
Громоздкая система отчетности не позволяет принимать эффективные управленческие решения непосредственно в ходе реализации проектов. (Утвержденный порядок осуществления мониторинга реализации национальных проектов (Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 №1288) предусматривает ежемесячные, ежеквартальные и ежегодные отчеты.)	Установить периодичность мониторинга реализации национальных проектов 1 раз в год. Предлагается при разработке системы мониторинга использовать следующие критерии: — минимизация нагрузки по отчетности субъектов Российской Федерации; — максимальное использование данных, которые уже представлены в федеральных информационных системах; — формирование отчетности по единым форматам на региональном и федеральном уровне.	
Отсутствуют методики расчетов и исторические ряды данных по многим показателям, что не позволяет оценить как возможность достижения целевого значения, так и достаточность предусмотренного финансирования. В ряде случаев используются формулировки, не имеющие четкого определения.	Необходимо по всем целевым показателям национальных и федеральных проектов разработать и опубликовать методики их расчета, а также исторические ряды данных.	

¹ URL: <https://mineco04.ru/razvitiie-predprinimatelstva-v-respublike-altay/>

0 %BE %D0 %B2 %D0 %B5 %D1 %82 %2023.11 %20 %D0 %B8 %D1 %82 %D0 %BE %D0 %B3.pdf

<i>Системные риски и проблемы</i>	<i>Предложения по минимизации рисков</i>
Отсутствует скоординированность между национальными проектами. В настоящее время паспорта всех национальных проектов подготовлены независимо друг от друга, и в них отсутствует взаимная увязка между целевыми показателями национальных и федеральных проектов.	Необходимо Правительству Российской Федерации провести анализ и обеспечить координацию реализации мероприятий всех национальных проектов в целях достижения синергетического эффекта и согласованности выполнения всех задач.
Существуют серьезные риски, связанные с несвоевременным заключением и исполнением государственных контрактов между субъектами Российской Федерации и подрядчиками по выполнению запланированных государственных контрактов; риски длительной замены исполнителей государственных контрактов (при необходимости).	Необходимо установить особый порядок заключения государственных контрактов при реализации национальных проектов и внести изменения в законодательство Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.
Отсутствуют методики оценки эффектов от реализации мероприятий, что препятствует разработке критериев отбора мероприятий федеральных проектов и их ранжированию по степени эффективности и влиянию на достижение национальных целей.	Разработка методик оценки эффектов от реализации мероприятий и критериев отбора мероприятий федеральных проектов и их ранжированию по степени эффективности и влиянию на достижение национальных целей
Значительная часть мероприятий национальных проектов предусматривает строительство различных объектов. Длительные процедуры реализации таких проектов могут создать риски недостижения целевых показателей. Кроме того, для реализации национальных целей в ряде регионов нет необходимости строительства новых объектов, но есть потребность в модернизации и ремонте уже имеющихся.	В целях более эффективного использования средств, предусмотренных на реализацию национальных проектов необходимо предусмотреть возможность для субъектов Российской Федерации перенаправлять средства, предусмотренные на строительство новых объектов социальной инфраструктуры, на модернизацию, реконструкцию и ремонт уже существующих объектов при сохранении необходимости достижения показателей национальных проектов. Для принятия оперативных градостроительных решений и сокращения сроков градостроительной подготовки строительства, внести изменения в законодательство; — принципиальный пересмотр подходов к принятию и реализации решений о размещении объектов федерального, регионального и местного значения и как следствие, к организации проектирования и строительства объектов для государственных нужд в части определения возможности осуществления проектные и изыскательские работы без предварительного оформления прав на сформированный и поставленный на кадастровый учет земельный участок с параллельным оформлением земельно-имущественных отношений; — упрощенный порядок формирования земельных участков для размещения объектов государственного значения; — по объектам регионального уровня, финансируемые которых осуществляется с софинансированием части затрат из федерального бюджета предусмотреть возможность прохождения государственных экспертиз проектно-сметной документации и изыскательских работ в региональном органе государственной строительной экспертизы.

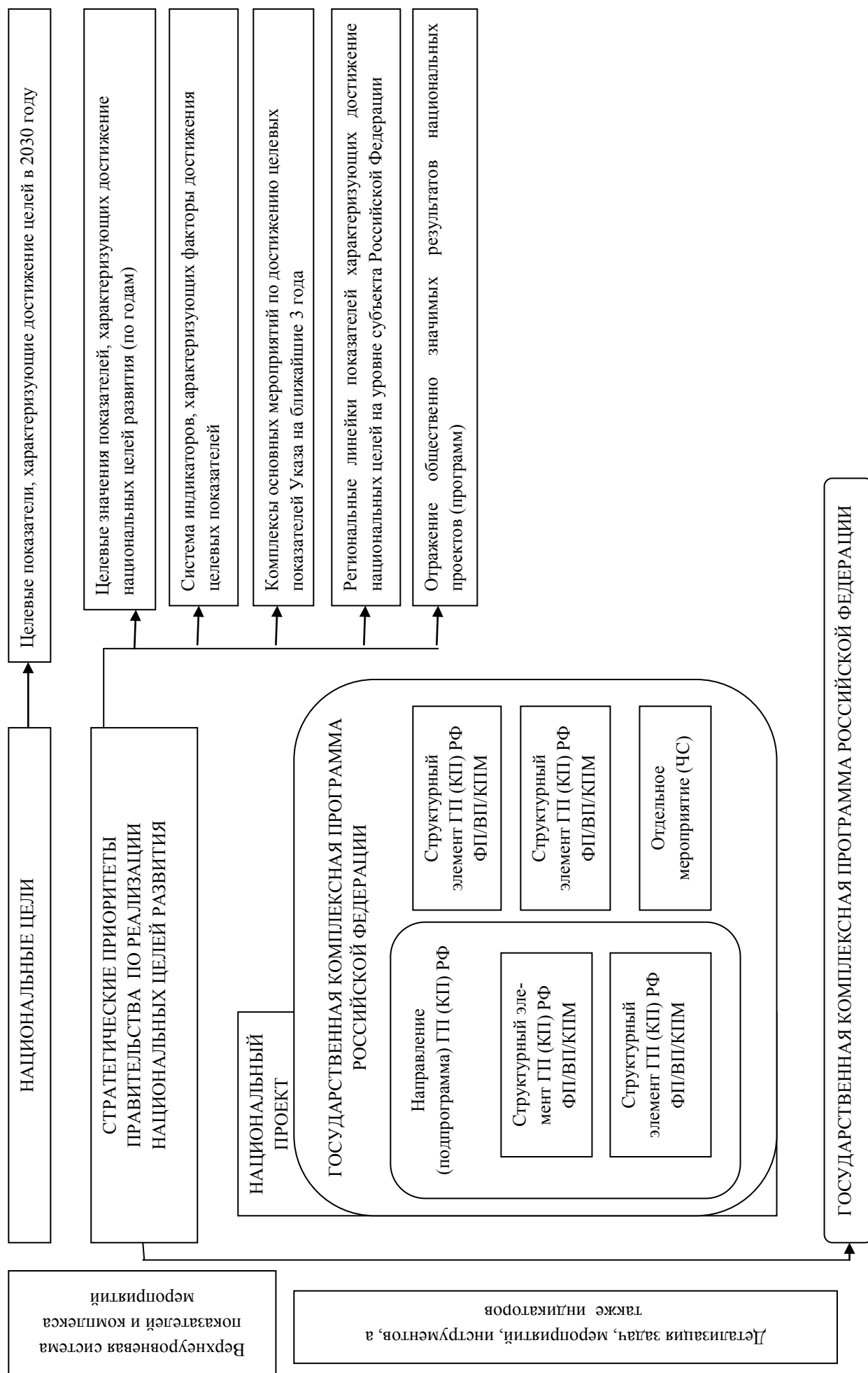
Системные риски и проблемы	Предложения по минимизации рисков
Финансовые риски	
Для регионов имеются существенные финансовые риски реализации национальных проектов, связанных с задержками предоставления бюджетного финансирования и, как следствие, срыва предусмотренных сроков реализации. Причина — отсутствие гибких механизмов финансирования и управления выделяемыми денежными средствами.	Необходимо ввести упрощенный порядок перераспределения средств между национальными проектами, внутри национальных проектов между федеральными проектами и отдельными мероприятиями, а также между получателями бюджетных средств.
Устанавливается единообразный подход ко всем регионам, без учета имеющейся в них инфраструктуры, при установлении целевых показателей и распределении средств из федерального бюджета.	При планировании мероприятий федеральных проектов необходимо учитывать уже имеющуюся инфраструктуру и специфику конкретных субъектов Российской Федерации. Региональная составляющая национальных проектов не должна быть просто «растягиванием» денег и показателей пропорционально на все субъекты.
Неопределенность в части механизмов привлечения и контроля внебюджетных источников финансирования. Например, существуют законодательные ограничения по развитию государственно-частных партнерств на уровне муниципалитетов, что ограничивает возможности реализации проектов в формате государственно-частных партнерств на муниципальном уровне.	Разработка механизма взаимодействия в формате государственно-частных партнерств.
Реализация приоритетных и национальных проектов до 2024 года выходит за рамки трехлетнего бюджета, при этом распределение субсидий из федерального бюджета субъектам Российской Федерации осуществляется на трехлетний период, а в отдельных случаях — только на 1 год. В результате, в связи с отсутствием гарантий финансового обеспечения реализации проектов, появляются риски недостижения поставленных целей.	Распределять средства между субъектами Российской Федерации на реализацию национальных проектов на весь срок реализации проектов, заключать соглашения на трехлетний период (период формирования бюджета).
Негибкие и неудобные условия изменения объемов субсидий федерального бюджета, предоставляемых на условиях софинансирования. При снижении общей потребности субъекта Российской Федерации в финансировании мероприятий, по которому осуществляется софинансирование из федерального бюджета отсутствует механизм снижения объемов субсидий из федерального бюджета с соответствующим сокращением регионального финансирования.	Разработать механизм изменения объемов субсидий из федерального бюджета с пропорциональным изменением объемов регионального софинансирования, если проведение мероприятий нецелесообразно либо требуется сокращение общего объема финансирования. При этом изменения объемов финансирования не должны приводить к ухудшению целевых показателей национальных проектов.
Применение бюджетных мер принуждения (штрафов) за недостижение показателей результативности к субсидиям, предоставляемым в рамках национальных проектов, ведет к риску невыполнения целевых показателей Указа. Требуемый к возврату объем средств за невыполнение условий соглашения может достигать предоставленной из федерального бюджета	Отменить штрафные санкции за недостижение показателей результативности использования субсидий, заменив их дисциплинарным наказанием лиц, допустивших нарушения, внести соответствующие изменения в текущее законодательство; закрепить в регламенте проведения заседаний Контрольной комиссии федерального казначейства участие высшего долж-

<i>Системные риски и проблемы</i>	<i>Предложения по минимизации рисков</i>
субсидии в полном объеме. Кроме того, уплата штрафных санкций ведет к недофинансированию целевых направлений в регионе, на которые выделена субсидия. В результате не реализуются в необходимый срок объекты и мероприятия, а «наказан» конечный получатель не завершенных объектов или не оказанных услуг — население. Отсутствует процедура апелляции в отношении начисленных штрафов.	ностного лица субъекта Российской Федерации, либо уполномоченного им представителя, с целью изложения позиции проверяемой стороны.
Риски нехватки собственных средств регионов на софинансирование расходных обязательств субъектов Российской Федерации.	Обеспечить единый подход к установлению предельного уровня софинансирования расходных обязательств субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в целях софинансирования национальных проектов.
Несбалансированность бюджетов субъектов Российской Федерации в связи с решениями, принимаемыми на федеральном уровне. Как следствие субъекты акредитованы, инфраструктура недоинвестирована.	при принятии правовых актов, внесении изменений в действующее бюджетное и налоговое законодательство необходимо обеспечить в полном объеме ежегодную компенсацию из федерального бюджета выпадающих доходов бюджетов регионов, без учета уровня бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации.
Материально-ресурсные ограничения	
Существенным риском являются ресурсные ограничения при реализации национальных проектов. Так, при масштабном строительстве в рамках федеральных проектов, существуют риски ограничения со стороны предложения строительных материалов.	Провести анализ возможных ресурсных ограничений по всей совокупности национальных проектов одновременно и определить графики реализации с учетом выявленных проблем.
По ряду целевых показателей национальных проектов необходим дополнительный анализ возможных источников достижения целевых показателей. Например, необходима конкретизация источников роста несырьевого экспорта, увеличения численности занятых в сфере МСП.	Дополнительный анализ возможных источников достижения целевых показателей
Дефицит высококвалифицированных кадров в системе здравоохранения, дошкольного образования, спорта, социальной защиты населения, строительных специальностей в отдельных регионах на фоне оттока трудоспособного населения в другие регионы и крупные города может стать критичным для реализации отдельных национальных проектов.	Необходимость привлечения высококвалифицированных кадров из крупных регионов.
Риски и проблемы, связанные с несовершенством нормативной правовой базы: длительность формирования нормативной правовой базы, необходимой для эффективной реализации национального проекта; длительность проведения конкурсных процедур при заключении договоров на оказание услуг в соответствии с федеральным законодательством; отсутствие типовых проектно-сметных документаций социально значимых объектов.	Необходимость внесения изменений в действующее законодательство в бюджетной сфере, в сфере государственного заказа, градостроительства, ценообразования в строительстве, технологического подключения, долгосрочных тарифов и пр.

Требования в части планирования финансового обеспечения государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации

Характер изменений		ПП РФ от 26.05.2021 № 786	ПП РФ от 02.08.2010 № 588
Установлены нормы о необходимости увязки планирования параметров финансового обеспечения государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации с достижением национальных целей	Параметры финансового обеспечения государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации планируются исходя из необходимости достижения: - национальных целей; - приоритетов социально-экономического развития Российской Федерации; — обеспечение национальной безопасности Российской Федерации.		
Изменен состав параметров, утверждаемых федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период	Распределение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации	утверждается федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период	Распределение бюджетных ассигнований на реализацию государственных программ (подпрограмм)
Установлены нормы о необходимости обеспечения соответствия показателей финансового обеспечения государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации за пределами планового периода документам стратегического планирования	Показатели финансового обеспечения реализации государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации за пределами за пределами планового периода определяются исходя из: — предельного объема расходов на реализацию государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации в соответствии с бюджетным прогнозом Российской Федерации на долгосрочный период.		
Исключены отдельные нормы в связи с вносимыми новациями			Нормы о финансировании Федеральных целевых программ, ведомственных целевых программ и др.

П. 77 ПП РФ от 31.10.2018 № 1288: в рамках анализа реализации обеспечивается прослеживаемость финансирования национальных проектов, федеральных проектов и региональных проектов (автоматически — с использованием информационной аналитической системы реализации национальных проектов).



Особенности методического обеспечения формирования структурных элементов государственных программ (комплексных программ) Российской Федерации

№ п/п	Нормативный правовой акт/иной регулирующий документ	Структурный элемент государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации, в отношении которого устанавливаются формы и требования
1.	Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации (приказ Минэкономразвития России от 17.08.2021 № 500)	Структурные элементы государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации, разрабатываемые при формировании и реализации государственной программы (комплексной программы) Российской Федерации, за исключением перечисленных в строках 2-4 настоящей таблицы.
2.	Положение об организации проектной деятельности в Российской Федерации (Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288)	Федеральные проекты
3.	Методические указания президента Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам	Ведомственные проекты
4.*	Методические рекомендации проектного офиса Российской Федерации	Документы, разрабатываемые при формировании и реализации федеральных и ведомственных проектов
5.	Иные нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации	В установленных случаях

*Письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 05.07.2021 № П6-45638 (в т.ч. в адрес высших должностных лиц субъектов Российской Федерации) с приложением проектов Методических указаний и форм паспортов национальных проектов, федеральных проектов и ведомственных проектов.

Научное издание

Переверзева Екатерина Сергеевна,
кандидат экономических наук
Комов Андрей Васильевич

**ОБЕСПЕЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
ФИНАНСИРОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ
И ФЕДЕРАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ**

Монография

Печатается в авторской редакции

Компьютерная вёрстка *Фролова А. В.*
Дизайн обложки *Шеряй А. Н.*

ISBN 978-5-91837-621-8



Подписано в печать 23.11.2022. Формат 60×84 ¹/₁₆
Печать цифровая 10,25 п. л. Тираж 100 экз. Заказ № 114/22

Отпечатано в Санкт-Петербургском университете МВД России
198206, Санкт-Петербург, ул. Летчика Пилютова, д. 1