

Национальные проекты как инструмент для опережающего социально-экономического развития России: анализ проблем

Максимов Антон Юрьевич

Аспирант, факультет государственного управления, МГУ имени М.В. Ломоносова, Москва, РФ.

E-mail: for_lamer@mail.ru

Аннотация

С учетом мировой трансформации общественных и экономических систем, при которой немаловажную роль играют инвестиции в человеческий капитал, вопрос оценки эффективности национальных проектов в России приобретает важное значение, так как именно они выступают в роли движущего инструмента по достижению ускоренного социально-экономического развития в современных условиях. Целью настоящей работы является рассмотрение опыта реализации проектного подхода в РФ. В статье использованы методы анализа, синтеза и решены следующие задачи: выявлены первоочередные социально-экономические причины внедрения национальных проектов; обозначена их теоретико-концептуальная основа; проанализировано влияние институциональной среды на оценку эффективности социально-экономических мероприятий национальных целей; обозначены проблемы применения проектного подхода в государственном управлении при реализации национальных проектов — в частности отсутствие гибкой организационной структуры проектного управления в государственном секторе и его реализация в виде «текущей» деятельности, недостаточная открытость бюрократического аппарата обществу при процессе принятия решений и, как следствие, низкий показатель предметной осведомленности граждан о национальных проектах. Сделан вывод о том, что концепция развития человеческого капитала в России нашла свое отражение в единых национальных целях, одним из главных инструментов реализации которых стали национальные проекты. Кроме этого отмечается, что проведение оценки эффективности реализации проектной деятельности на региональном уровне, в частности мероприятий, направленных на решение социальных задач, влияющих на экономическое развитие субъектов РФ, является необходимой. Обозначена целесообразность дальнейших научных исследований проектной деятельности на региональном уровне.

Ключевые слова

Стратегическое планирование, национальные цели, национальные проекты, региональные проекты, оценка эффективности, человеческий капитал.

National Projects as a Tool for Advanced Socio-Economic Development of Russia: Problem Analysis

Anton Yu. Maximov

Postgraduate student, School of Public Administration, Lomonosov Moscow State University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: for_lamer@mail.ru

Abstract

Taking into account the global transformation of social and economic systems, in which investments in human capital play an important role, the issue of evaluating the effectiveness of national projects in Russia becomes important, because they act as a locomotive tool to achieve accelerated socio-economic development in modern conditions. The aim of this work is to review the experience of implementing the project approach in the Russian Federation. The article uses methods of analysis, synthesis and achieves the following objectives: the priority socio-economic reasons for the implementation of national projects are identified and their theoretical and conceptual basis is outlined; the influence of the institutional environment on evaluating effectiveness of socio-economic measures of national goals is analyzed; the problems of applying the project approach in public administration in the implementation of national projects are identified. In particular, the lack of a flexible organizational structure of project management in the public sector and its implementation in the form of “current” activities, insufficient openness of the bureaucratic apparatus to society in the decision-making process and, as a consequence, a low indicator of citizens’ substantive awareness of national projects. It is concluded that the concept of human capital development in Russia has been reflected in common national goals, one of the main tools for the implementation of which have become national projects. In addition, it is noted that an assessment of the effectiveness of project activities implementation at the regional level, in particular, measures aimed at solving social problems affecting the economic development of the subjects of the Russian Federation, is necessary. The expediency of further scientific research of project activities at the regional level is indicated.

Keywords

Strategic planning, national goals, national projects, regional projects, efficiency assessment, human capital.

Введение

В основе стратегического планирования в Российской Федерации в настоящее время сгруппированы важнейшие общенациональные приоритеты, направленные на достижение единых целей: например, сохранение населения, улучшение здоровья и качества жизни людей, создание условий для самореализации и развития талантов, устойчивое экономическое развитие, обеспечение государственного суверенитета, забота об окружающей среде и т.д.

Указом № 633 от 8 ноября 2021 г. Президент России утвердил Основы государственной политики в сфере стратегического планирования, содержащие список документов, создаваемых в рамках прогнозирования и целеполагания¹. К последним в том числе относятся ежегодные послания Президента страны к Федеральному Собранию, на одном из которых в 2018 г. были озвучены главные ориентиры и векторы движения в ключевых областях социально-экономического развития Российской Федерации, нашедшие свое отражение в Указе № 204 о национальных целях² (с внесенными Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 изменениями³). Данный Указ, как и Стратегия национальной безопасности страны, стал основополагающим нормативным правовым актом в структуре стратегического планирования⁴. Изложенные в нем положения учитываются при разработке остальных документов в этой области (например, в Прогнозе и Стратегии социально-экономического развития РФ).

Далее в сфере планирования и программирования работы государства, направленной на выполнение Указа № 204, последовало утверждение актуализированных Основных направлений деятельности Правительства России, Единого плана по достижению национальных целей и национальных проектов как одного из главных инструментов их реализации.

В этой связи актуальность приобретает вопрос оценки эффективности национальных проектов, ставших на сегодняшний день прорывным инструментом достижения форсированного социально-экономического развития. Целью настоящей статьи является рассмотрение опыта реализации проектного подхода в Российской Федерации, для достижения которой необходимо решить следующие задачи:

- 1) выявить первоочередные социально-экономические причины внедрения национальных проектов и обозначить их теоретико-концептуальную основу;
- 2) проанализировать влияние институциональной среды на оценку эффективности социально-экономических мероприятий национальных целей;
- 3) обозначить проблемы применения проектного подхода в государственном управлении при реализации национальных проектов.

Предпосылки внедрения национальных проектов. Теоретико-концептуальная основа

Концентрация бюджетных и административных ресурсов для достижения ощутимых результатов в повышении качества жизни граждан России с помощью программно-целевого инструмента «Национальные проекты» в сочетании с различными госпрограммами применяется не впервые. Так, в 2005 г. на их реализацию с 2006 по 2010 гг. было запланировано 160 млрд рублей. Стоит отметить, что одной из веских причин столь масштабной мобилизации ресурсов послужили итоги Всероссийской переписи населения 2002 г., которые официально задекларировали демографический кризис: с 1989 г. население страны уменьшилось на 1,8 млн человек⁵.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=400057#OIMtj5Tg3bj04n9x2> (дата обращения: 09.08.2022).

² Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=9Wttj5TODhvvPTYw&cacheid=85262E41F83337D23EDAD288243123B3&mode=splus&base=LAW&n=358026#tfutj5T2nppCWNlp1> (дата обращения: 09.08.2022).

³ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&rnd=uj0FA&base=LAW&n=357927#15Iuj5TARNs9DGM1> (дата обращения: 09.08.2022).

⁴ Заседание Совета Безопасности РФ // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/security-council/66777> (дата обращения: 09.08.2022).

⁵ Итоги переписи населения // Всероссийская перепись населения 2002 года [Электронный ресурс]. URL: <http://www.perepis2002.ru/content.html?id=11&docid=10715289081460> (дата обращения: 10.08.2022).

Данный критический показатель способствовал корректировке политики государства, развороту ее в сторону «социализации» приоритетов, выраженных в концепции инвестиций в человека, или «человеческий капитал», которая подразумевает комплексное решение демографической проблемы. В итоге в 2006 г. были запущены первые 4 социально-ориентированных нацпроекта: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса».

Очевидно, что проекты 2006 г. были разработаны в рамках среднесрочной и отчасти краткосрочной перспективы. Осуществлялось решение накопленных «элементарных» проблем в выбранных направлениях, например обеспечение школ компьютерами и интернетом, оснащение медицинских учреждений современным диагностическим оборудованием, обновление парка автомобилей скорой помощи, развитие таких финансовых инструментов, как кредит и ипотека, увеличение заработной платы работникам в соответствующих сферах, а также совершенствование законодательства по определенным направлениям.

Иными словами, для кардинального преобразования социально-экономической ситуации и преодоления демографической проблемы перечисленных задач для «локомотивного» инструмента было явно недостаточно.

Таким образом, увеличение в разы количества направлений для достижения ощутимых результатов в повышении качества жизни в современных нацпроектах закономерно и, в свою очередь, стало более полно отражать концепцию «человеческого капитала».

Необходимо отметить, что указанная концепция, имеющая в основе достижения неокейнсианства, неоклассической, институциональной и других экономических теорий, в XXI в. существенно преобразилась [Bue, Faehn 2021]. Изначально в ее структуре выделялись несколько составляющих: знания и способности человека к труду [Muthia et al. 2020, 262]. Вместе с тем с позиции теории роста экономики человеческий капитал на первых этапах ошибочно относился только к затратному фактору развития социальной сферы [Корчагин 2012, 30]. Само определение человеческого капитала постоянно трансформируется, продолжает вбирать в себя новые элементы, так как предложенный в конце XX столетия С. Фишером термин уже не может просто обозначать «меру воплощенной в человеке способности приносить доход» [Фишер и др. 2002, 303].

Так, в состав определения добавлены такие категории, как здоровье, наука, культура и искусство, институциональное и информационное обслуживание, предпринимательские способности и климат, безопасность и т.д. [Корчагин 2012, 38]. Более того, большинство элементов обладают глубокой каскадной смысловой нагрузкой. К примеру, понятие «качество жизни», которое используется во многих науках, помимо материальной обеспеченности, вбирает в себя условия социальной и окружающей среды, бытовой и психологический комфорт, питание, продолжительность жизни, удовлетворение духовно-культурных потребностей и т.п. [Овчинникова 2017].

Можно сказать, что экономическая категория «человеческий капитал» является разнохарактерным, разносторонним и передовым условием инновационного развития, она, подобно сети, проходит сквозь все сферы жизни человечества, в том числе экономики и общества. Так, по мнению группы отечественных ученых, человеческий капитал выступает базой для инновационного развития и экономики знаний, при подавляющей в современном мире роли информации и больших данных, которые требуют развития передовой техники, IT-технологий, а также цифровизации всех направлений жизнедеятельности [Устинова и др. 2015, 154].

В большей части развитых стран, а также в Российской Федерации государственная политика сегодня направлена на реализацию технологической революции и зарождение новой цивилизации [Герсонская 2021, 160]. В условиях глобализации мирового сообщества, острой международной конкуренции и свободного передвижения любого капитала становятся победителями те державы, которые максимально эффективно не расходуют, а инвестируют огромные ресурсы в человека как основу вышеупомянутой концепции [Chulanova 2017, 27].

С 2000 по 2017 г. аналитики Всемирного банка провели оценку богатства России, согласно которой показатель человеческого капитала в стране на душу населения увеличился на 80%, что является лишь 1/5 от среднего показателя стран Организации экономического сотрудничества (ОЭСР) (в ценах на 2014 г.: 100/500 тыс. долларов). Так, в национальном богатстве России его доля равна 46%, в странах ОЭСР — 70%, в связи с чем специалистами банка сделан неутешительный вывод о том, что при сохранении таких темпов роста стране понадобится полвека для преодоления указанной разницы в показателях⁶.

Очевидно, что столь низкие показатели становятся причинами недостаточно высокого развития инновационной и научно-технической деятельности в России, а инвестиции в высокотехнологичные отрасли не дают требуемой отдачи. Особенно ситуация усугубляется от последствий изменения политической и социально-экономической системы, как это было при развале СССР, который повлек за собой катастрофическое снижение не только вышеупомянутых показателей, но и национального богатства в целом. В частности, часть потенциала образования, знаний и менталитета стала скорее не способствовать, а препятствовать трансформации общества на пути к новой модели развития.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что менталитет, формируемый столетиями, оказывает огромное влияние на производительность и качество труда, а также на инновационные предпринимательские способности, где не последнюю роль играет культура, творчество и креативность. Ведь даже импорт высокопрофессиональных кадров со временем утрачивает свое качество в неблагоприятной среде, для которой характерны такие факторы, как коррупция, низкая мотивация (в том числе к обучению), пессимизм, злоупотребление алкоголем, а также слабая пропаганда нравственного и здорового образа жизни, занятия спортом для укрепления физического и психологического здоровья. Для преобразования социально-психологических установок и поддержания демографического баланса требуются повышенное внимание и дополнительные ресурсы со стороны государства, которые в настоящее время воплощены в национальных проектах.

Роль институциональной среды в оценке эффективности социально-экономических мероприятий национальных целей

Как уже обозначалось выше, благоприятная социально-психологическая среда является неотъемлемым условием при социально-экономическом развитии страны. Именно поэтому, как справедливо подчеркнул П.А. Михненко, часть формулировок национальных целей, их показателей и, как следствие, национальных проектов, помимо всего прочего, направлена на преобразование некоторых политико-правовых, экономических и общественных институтов и институций, которые, по проведенным автором расчетам, имеют синергетический эффект при их последовательном исполнении [Михненко 2021]. Можно согласиться, что для преодоления

⁶ Насколько богата Россия? Комплексная оценка богатства России с 2000 по 2017 годы // Всемирный банк [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vsemirnyibank.org/ru/country/russia/publication/how-wealthy-is-russia> (дата обращения: 10.08.2022).

институциональных стереотипов колеи предыдущего этапа развития необходимо реформирование формальных и, что не менее важно, неформальных институтов, в фундаменте которых лежат когнитивные составляющие людей, имеющие свое отражение в форме образа жизни и традиций.

Обозначенная необходимость реформирования имеет прямое отношение к национальным целям, так как формулировка целевых показателей, помимо управляемых переменных с четкой формализацией и количественной оценкой результата, содержит и переменные с признаками неформального института, выходящие за рамки регулируемых государством функций. Для наглядности приведем некоторые из обозначенных автором примеров целевых показателей национальных целей: 1) «увеличение до 70% доли занимающихся гражданами спортом и физической культурой систематически» (далее — доля спортивных граждан); 2) «создание условий для воспитания гармонично развитой личности...на основе духовно-нравственных ценностей...» [Там же, 28].

Безусловно, во втором примере видно, что для организации работы по исполнению такой цели, а также для подсчета результата от мероприятий по ее достижению и для оценки их эффективности необходимо привлекать представителей негосударственного сектора и использовать более сложные механизмы, лежащие в плоскости междисциплинарного подхода, что для консервативного бюрократического аппарата, привыкшего оперировать показателем «освоение бюджетных средств», является весьма экзотичной задачей. В подтверждение будет уместно напомнить о низком исполнении бюджета по НП «Цифровая экономика» за 2019 г., которое составило 73,3%. По мнению эксперта в области цифрового развития социально-экономической сферы Ю.Е. Хохлова, одной из причин неисполнения послужила особая, отличная от других национальных проектов система принятия решений и контроля за их реализацией⁷. Дело в том, что в ее работе имеют право принимать активное участие представители бизнеса и экспертного сообщества. Данное обстоятельство вызвало значительное увеличение времени на принятие решений, чем при единоличном управлении проектом со стороны органов исполнительной власти (ОИВ). Официальное пояснение Минкомсвязи по вопросу низкого исполнения бюджета совпадает с мнением эксперта и вместе с тем обращает внимание на то, что ситуация особенно усугубляется из-за специфики ведомственного НП, которая предполагает внесение множества изменений⁸. Но, по нашему мнению, такая «специфика» может являться и следствием неэффективного планирования, которое должно было быть исключено при столь всестороннем подходе в системе принятия решений. Так, аудитор Счетной палаты РФ Д.Е. Шилков на основании анализа системы управления в ноябре 2020 г. сообщил, что со второго полугодия 2019 г. в национальный проект внесены 94 изменения и почти в два раза больше в сопутствующие федеральные проекты, что влечет за собой осложнение реализации эффективного мониторинга по его исполнению⁹. Итоговый вердикт следует озвучить словами В.В. Онищенко, представителя АНО «Цифровая экономика» (организация входит в систему управления НП ЦЭ), — неготовность в 2019 г. государства к проектной работе [Скобелев и др. 2019]. В этой связи остается открытым вопрос, а готов ли бюрократический аппарат сегодня?

⁷ Нацпроекту «Цифровая экономика» необходимы коррективы // Актуальные комментарии [Электронный ресурс]. URL: <https://actualcomment.ru/natsproektu-tsifrovaya-ekonomika-neobkhodimy-korrektivy-2007281121.html> (дата обращения: 24.08.2022).

⁸ «Цифровая экономика» исполняет бюджет хуже всех нацпрограмм, потому что обо всем советуется с бизнесом // CNews [Электронный ресурс]. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2019-11-08_tsifrovaya_ekonomika_ishpolnyaet (дата обращения: 13.08.2022).

⁹ Многочисленные изменения НП «Цифровая экономика» осложняют мониторинг ее реализации // Счетная палата Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/news/danil-shilkov-mnogochislennye-izmeneniya-np-tsifrovaya-ekonomika-oslozhnyayut-monitoring-ee-realizats> (дата обращения: 13.08.2022).

Вместе с тем и первый показатель по доле спортивных граждан вызывает ряд вопросов при всей своей, на первый взгляд, однозначности.

Очевидно, что не всем гражданам по разным причинам доступно посещение государственных, коммерческих или некоммерческих организаций, где с разной долей эффективности, но все же осуществляется учет занимающихся людей, например школьников, студентов, профессиональных спортсменов, членов фитнес-клубов и т.д. По данным опроса ВЦИОМ (с выборкой 1600 россиян от 18 лет), занимается спортом или физкультурой 56% граждан (регулярно 24%), из них: посещают фитнес-центры, тренажерные залы — 31%, занимаются в домашних условиях — 39%, на улице — 52% (по условиям опроса респонденты могли предоставить до 2-х ответов)¹⁰. Для последней категории опрошенных государство реализует мероприятия «спорт по месту жительства». Одно из них — строительство легковозводимых площадок в шаговой доступности. При этом возникают вопросы: как осуществляется оценка эффективности данных площадок для увеличения показателя и по каким критериям? Оценивается ли качество возводимых объектов, что как минимум предполагает учет физиологических особенностей проживающих рядом граждан и их предпочтений, особенно когда дело касается установки сложных тренажеров, а также просвещение жителей по вопросам эксплуатации таких объектов во избежание травм и летальных исходов? В методике (утвержденной Минспортом России) расчета целевого показателя по увеличению доли спортивных граждан людей вне организаций предлагалось учитывать с помощью «цифровых следов», таких как регистрация в различных электронных приложениях и геолокация¹¹. Опустим множество вопросов к такому учету, обратим внимание лишь на главное: формализовать результат по данной категории граждан — весьма трудоемкая и спорная задача. Особенно интересно, что сам показатель национальной цели содержит, помимо понятия «систематически», двойную формулировку: спорт и физическая культура. Согласно пункту 26 статьи 2 Федерального закона от 04.12.2007 № 329-ФЗ, в основе своей физическая культура, помимо активности, — это ценности, знания и нормы, создаваемые и используемые в целях интеллектуального и физического развития человека¹². Если в бюджетных учреждениях такая работа систематически осуществляется и поддается оценке, в том числе с помощью бальной системы, то учет и эффективность охвата другой доли населения вызывает скепсис. Более того, в самом Минспорте признали наличие вопросов к статистическим данным по гражданам, вовлеченным в спорт, и искали выход в цифровизации этого направления¹³, а утвержденная методика расчета показателя была объявлена министерством экспериментальной до ввода государственной информационной системы «Физическая культура и спорт» (далее — ГИС «ФКиС») в эксплуатацию, которая также является экспериментом.

В этой связи важную роль при оценке эффективности социально-экономических мероприятий национальных целей играет экспертное научное сообщество, так как многие показатели целей имеют переменные с признаками неформального института и выходят

¹⁰ Спортивная Россия // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://wciom.ru/analytical-reviews/analiticheskii-obzor/sportivnaja-rossija> (дата обращения: 24.08.2022).

¹¹ Приказ Минспорта России от 04.03.2021 № 134 «Об утверждении методики расчета целевого показателя «увеличение доли граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом до 70 процентов» национальной цели развития Российской Федерации «сохранение населения, здоровье и благополучие людей» (утратил силу) // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=384177&dst=100010#4bSZY5TzjMhBORy8> (дата обращения: 11.08.2022).

¹² Федеральный закон от 04.12.2007 № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» // КонсультантПлюс [Справочная правовая система]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&ts=PmELY5Tg5t8njEa12&cacheid=1DF6DE6D2E0B0B8654083B559E4291F1&mode=splus&base=LAW&n=411087#IWFIY5TONEnasp41> (дата обращения: 11.08.2022).

¹³ Народный фронт предложил меры по увеличению доли граждан, регулярно занимающихся спортом // Prime [Электронный ресурс]. 2021. URL: https://primeru.net/life_news/10184-narodnyi-front-predlozhit-mery-po-uvlicheniju-doli-grazhdan-reguljarno-zanimajuschisja-sportom.html (дата обращения: 11.08.2022).

за рамки регулируемых государством функций. При этом, как показывают приведенные примеры, существует необходимость трансформации институциональной среды, которая, в свою очередь, позволит учитывать не только количественные, но и качественные показатели.

Реализация проектного подхода в государственном управлении. Выявление проблем

К сожалению, несмотря на все то новаторство в государственном управлении, воплощенное в форме проектной деятельности, данный инструмент, помимо изложенных проблем, унаследовал и другие, типичные, рутинные недостатки. Так, одним из основных механизмов воплощения национальных проектов в осязаемый результат является контрактная система закупок. Поскольку ранее мы затронули тему цифровизации и спорта, предлагаем предметно рассмотреть реализацию открытого конкурса по определению исполнителя на работы по созданию ГИС «ФКиС», который был запущен 30 апреля 2021 года с ценой контракта 250 млн рублей¹⁴.

При проведении конкурсной процедуры в адрес Федеральной антимонопольной службы от одного из участника поступила жалоба, которую признали обоснованной в части нарушения требований к документам по аукциону по причине того, что заказчик (Минспорт) ненадлежащим образом осуществил описание объекта закупки, в связи с чем срок заключения контракта сдвинулся на два месяца. В частности, при описании объекта закупки отсутствовали необходимые сведения по единой цифровой платформе «ГосТех», ее техническим и функциональным особенностям, а также информация по порядку использования элементов платформы для создания и внедрения в нее ГИС «ФКиС», что, по указанию автора жалобы, не позволяло должным образом оценить объем требуемых работ и достоверно сформировать заявку участника тендера¹⁵.

Стоит отметить, что ЕЦП «ГосТех» также имеет статус эксперимента по созданию и развитию информационных систем, а с декабря 2020 г. контракт по созданию платформы находится в стадии исполнения, срок которого установлен до 31 мая 2022 г. Иными словами, основе для ГИС «ФКиС» — платформе «ГосТех» — еще только предстоит пройти необходимые тестирования после завершения разработки, и не исключено, что по итогу часть ее компонентов подвергнется серьезным доработкам. По крайней мере, о некоторых трудностях с реализацией платформы мы можем судить по внесенным изменениям в постановление Правительства РФ от 12.10.2020 № 1674, где установленный срок данного эксперимента сдвинут с 31.05.2022 на 31.12.2022¹⁶; более того, ответственный ОИВ уже выступил с предложением о продлении его до конца 2023 года. В свою очередь, ситуация с платформой «ГосТех», на наш взгляд, частично объясняет отступление от изначально планируемого десятимесячного периода на разработку прикладной системы «ФКиС», по которой дата исполнения контракта изменялась дважды: сроки сначала сдвигались на три, а затем еще на шесть месяцев (до 31.01.2023), то есть время на реализацию продукта увеличилось на 90%.

Такая корректировка временных периодов работы в проекте также может свидетельствовать о некачественном планировании, так как значительное увеличение сроков реализации поставленной задачи с большой вероятностью влечет за собой дополнительные риски, например повышение уровня инфляции в стране (как следствие, повышение расходов) или распределение существующих денежных средств на более динамично реализующиеся

¹⁴ Контракт на выполнение работ по созданию ГИС «ФКиС» // ЕИС Закупки [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/contract/contractCard/common-info.html?reestrNumber=1770377127121000052> (дата обращения: 12.08.2022).

¹⁵ Создание 250-миллионной ГИС переключило из-за неразберихи вокруг «Гостеха» // CNews [Электронный ресурс]. 2021. URL: https://www.cnews.ru/news/top/2021-06-30_sozdanie_250millionnoj_gis (дата обращения: 13.08.2022).

¹⁶ Постановление Правительства РФ от 12.10.2020 № 1674 «О проведении эксперимента по созданию, переводу и развитию государственных информационных систем и их компонентов на единой цифровой платформе Российской Федерации «Гостех» // КонсультантПлюс [Электронный ресурс]. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=413399#dsU2e5TzqUCnk1da> (дата обращения: 13.08.2022).

проекты. Кроме этого, проектная деятельность предполагает достижение цели при детально описанной среде (например, характеристики, особенности) с продуктивным использованием возможностей, ресурсов для минимизации отклонений от утвержденного плана, объема работ и при своевременном реагировании на возникающие риски. Следовательно, несоблюдение данных условий и порождает дисбаланс между объемом работы, стоимостью, временем и качеством [Ощепков, Мальцева 2017, 139].

Более того, обозначенная ситуация с исполнением контракта влечет за собой серьезные последствия, влияющие на достижение поставленной цели (доля спортивных граждан). Предположим, что по итогу исполнения контракта в начале 2023 г. государство успешно введет в эксплуатацию ГИС «ФКиС», которая позволит получать объективные данные о вовлеченности людей в физическую культуру и спорт. Таким образом, первая достоверная оценка достижения показателя на основе объективных данных будет осуществлена спустя четыре года после запуска в 2019 г. национального проекта, направленного на реализацию цели. При таком стечении обстоятельств на ранних и последующих стадиях проекта существенно затрудняется подготовка и принятие адекватных управленческих решений, а также своевременная корректировка плана проектной деятельности из-за выявленных в нем проблем. Вместе с тем, отчетные данные позволяют определить избыточность или недостаточность мероприятий для реализации цели и дают основания для ранжирования их по шкале эффективности [Зайцев 2018, 193].

Следовательно, возникает большая опасность спустя продолжительный срок выяснить, что израсходованные бюджетные средства и, самое главное, время не привели к должной отдаче, которую планировалось получить.

В этой связи мнение о том, что проектное управление в государственном секторе имеет негибкую организационную структуру и реализуется в виде «текущей» деятельности, подтверждается [Самков 2021, 34].

Приведенные в статье наблюдения позволяют нам убедиться в том, что внедрение в систему государственного проектного управления передовых механизмов оценки, предполагающих создание специальной институциональной инфраструктуры, в том числе, преобразование неформальных институтов, требует существенных доработок, предусматривающих создание благоприятных условий для слаженной работы гражданского общества и государства. Одним из барьеров на этом пути является недостаточная открытость бюрократического аппарата обществу при процессе принятия решений, которые в настоящее время основаны на информации и оценке от необособленных от государства структур. Так, при большом уровне дистанцирования власти повышается вероятность непридания огласке информации о неэффективных проектах (госпрограмм), а также неприсуждения им такого статуса оценки, что влечет за собой снижение вероятности принятия конструктивных управленческих решений¹⁷.

Примером недостаточной информированности граждан о национальных проектах может служить проведенный в апреле 2019 г. службой специальной связи и информации ФСО опрос, который показал, что 31,7% россиян ничего не знают о реализации национальных проектов¹⁸. Отметим, что данный опрос проводился во всех субъектах Российской Федерации, респондентами стали 47 215 человек. Аналогичное исследование только с выборкой 1 600 человек было проведено в октябре 2020 г. ВЦИОМ и показало, что от 56% до 85% граждан знают или что-то слышали о национальных проектах¹⁹.

¹⁷ Зайцев В.Е. Оценка как институт управления государственными программами: дисс... канд. эконом. наук. М., 2018. С. 93.

¹⁸ Заседание Совета по стратегическому развитию и нацпроектам 25.12.2019 года // Президент России [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/62411> (дата обращения: 12.08.2022).

¹⁹ Национальные цели и «национальные проекты» // ВЦИОМ [Электронный ресурс]. URL: <https://old.wciom.ru/index.php?id=236&uid=10597> (дата обращения: 12.08.2022).

При этом в презентации АНО «Национальные приоритеты», которое является заказчиком проведения опроса ВЦИОМ, обозначено, что лишь 4% россиян знают что-то конкретное о национальных проектах²⁰. Несмотря на то, что социальные исследования свидетельствуют об увеличении осведомленности граждан, ряд коммуникационных проблем не изменился и остается актуальным по сей день. К одной из таких проблем относится отсутствие адресного обращения к аудитории [Гилёва, Кузнецова 2021,18].

Адресность информации подразумевает конкретный ответ на базовые вопросы: на кого направлен материал и с какой целью? От этого зависит, с помощью каких средств медиакоммуникаций будет достигнут максимальный эффект, что также предполагает учет объема, структуры и содержания сообщения. То есть при постановке задачи по вовлечению граждан, бизнеса и экспертного сообщества для конструктивного взаимодействия по вопросам реализации национальных проектов необходимо как минимум выработать четкую схему донесения информации о них. Данная схема должна включать в себя полную проработку таких блоков, как предоставление актуальной информации о нормативных правовых актах, аналитические отчеты, объем финансирования, вносимые изменения, разъяснения экспертов, контрольные мероприятия (в том числе мониторинг), основные события (прошедшие и планируемые), а также материалы о возможностях участия в мероприятиях проектов гражданского общества (обсуждение на форумных площадках, заседаниях, опросах и т.д.). Стоит подчеркнуть, что представленные блоки должны находиться на одном информационном ресурсе (сайте), что позволит значительно упростить поиск необходимых материалов для заинтересованных групп.

В настоящий момент можно выделить несколько популярных интернет-ресурсов, имеющих информационное сопровождение национальных проектов: [Нацпроекты.РФ](#), Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «[Электронный бюджет](#)», Нацпроекты глазами людей, сайты Министерств и ведомств, которые, по нашему мнению, не отвечают вышеперечисленным требованиям. Так, сайт Нацпроекты.РФ и портал «Электронный бюджет» имеют поверхностное описание проектов, не позволяющее получить полное представление о данном инструменте; сайты ведомств располагают раздробленной информацией с неудобной навигацией по разделам, очевидно направленной на узкую группу лиц со специализированными знаниями по взаимодействию с данными ресурсами, а сайт «Нацпроекты глазами людей» и вовсе продолжительное время не функционирует (по состоянию на 09.09.2022).

При подобном подходе органов власти к информированию низкий показатель (4%) предметной осведомленности граждан не вызывает удивления, а некоторые исследователи вообще видят отличие госпрограмм от нацпроектов лишь в объеме финансирования [Пашихина 2020,128]. Таким образом, можно сделать вывод о том, что решение данной проблемы носит первоочередный характер на пути к успешному взаимодействию государства и общества в вопросах проектной деятельности.

Помимо прочего, в системе достижения национальных целей необходимо обратить внимание на проектную деятельность регионального уровня. Если рассматривать иерархию данной системы, можно предложить следующую цепочку: государственные программы РФ, в которые интегрированы национальные проекты, состоящие из совокупности федеральных проектов, и региональные проекты, разрабатываемые на их основе.

²⁰ Коммуникационное сопровождение национальных проектов: Презентация // Институт образования ВШЭ [Электронный ресурс]. URL: <https://ioe.hse.ru/data/2020/08/06/1602028396/Коммуникационное%20сопровождение%20национальных%20проектов.pdf> (дата обращения: 12.08.2022).

Поскольку от эффективной работы федеральных органов государственной власти по разработке методики оценки национальных проектов зависит качество исполнения региональных проектов, возникает вопрос, действительно ли данный инструмент решает, например, социальные задачи, которые занимают одно из центральных мест в региональной экономической политике. Так, исходя из обозначенного ранее целевого показателя национальной цели «доля спортивных граждан» и его прямого воздействия на развитие экономики регионов, усовершенствование оценки эффективности реализации мероприятий по этому направлению является крайне важным [Данилова и др. 2019, 66]. Данная задача в условиях стремления государства обеспечить равные условия качества жизни для граждан вне зависимости от региона проживания при высокой дифференциации субъектов РФ становится нетривиальной.

Таким образом, при реализации проектного подхода в государственном управлении имеется ряд недостатков. В частности, некачественное планирование, выражающееся в отсутствии детально описанной проектной области (объекта планирования и его среды), которое влечет за собой частые корректировки изначально запланированной деятельности, сроков исполнения и возникновение дополнительных рисков. Кроме этого, проектный подход предполагает, что детально проработанную оценку эффективности намечаемых мероприятий необходимо предусматривать на изначальном этапе планирования, что позволит своевременно выявлять непредвиденные обстоятельства, принимать соответствующие управленческие решения, проводить корректировку плана и определять достаточность или избыточность осуществляемых мероприятий. Предполагаемое решение проблем на этапе планирования и в процессе реализации мероприятий возможно путем привлечения гражданского общества, для которого, в свою очередь, необходимо выработать доступную и адресную систему предоставления полноценной информации о национальных проектах.

Заключение

В условиях очередной мировой трансформации общества, связанной с научно-технологическим прогрессом, развитием институциональных и информационных систем, а также социо-гуманитарных технологий, основной движущей силой социально-экономического развития становятся инвестиции в человека. Данный процесс предполагает возвращение всесторонне развитой личности, обладающей высоким уровнем компетентности и профессионализма, а также создание для нее комфортной среды проживания в условиях ожесточенной конкуренции мирового сообщества за высококвалифицированных специалистов.

В Российской Федерации обозначенные тенденции нашли свое отражение в документах стратегического планирования и были выражены в единых национальных целях, одним из главных инструментов реализации которых стали национальные проекты. Анализ некоторых формулировок показателей национальных целей позволили увидеть, что они, помимо управляемых переменных, содержат переменные с признаками неформальных институтов, выходящих за рамки регулируемых государством функций. Для организации работы по исполнению таких целей, а также для подсчета результата от мероприятий по их достижению и оценки эффективности необходимо привлечение представителей негосударственного сектора и использование более сложных механизмов, которые лежат в плоскости междисциплинарного подхода. Потенциал, заложенный в проектный подход, позволяет решить эти задачи. Однако упомянутые в настоящей статье примеры его реализации в Российской Федерации позволяют говорить о возникающих проблемах в планировании, осуществлении, корректировке плана, оценке эффективности, что выражается в дисбалансе между объемом работы, стоимостью, временем и качеством. В целом

можно констатировать, что на сегодня проектное управление в государственном секторе имеет негибкую организационную структуру и реализуется в виде «текущей» деятельности, а предметная осведомленность общества о ней находится на низком уровне, причиной чего, в свою очередь, является достаточно высокий уровень дистанцирования власти от общества.

Учитывая взаимосвязь национальных проектов с региональными проектами, считаем актуальным проведение оценки эффективности реализации проектной деятельности на региональном уровне, в частности мероприятий, направленных на решение социальных задач, которые напрямую влияют на экономическое развитие субъектов РФ. В этой связи можно сделать вывод о целесообразности и востребованности научных исследований по данному направлению.

Список литературы:

Герсонская И.В. Развитие человеческого капитала в России как приоритет экономической политики государства // Саяпинские чтения. Материалы IV Всероссийской (национальной) научно-практической конференции. Тамбов: Издательский дом «Державинский», 2021. С. 159–164.

Гилёва И.С., Кузнецова Е.В. Медиакоммуникации как фактор эффективности реализации национальных проектов // Знак: проблемное поле медиаобразования. 2021. № 1(39). С. 15–25. DOI: [10.47475/2070-0695-2021-10102](https://doi.org/10.47475/2070-0695-2021-10102)

Данилова А.М., Сличенко Д.А., Швецова Ю.А., Красильников А.Н. Спорт, физическая культура: их влияние на развитие национальной экономики // OlymPlus. Гуманитарная версия. 2019. № 1(8). С. 64–68.

Зайцев В.Е. Государственные программы Российской Федерации и Республики Корея: сравнительный анализ // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 5. С. 187–200.

Корчагин Ю.А. Человеческий капитал и инновационная экономика России. Воронеж: ЦИРЭ, 2012.

Михненко П.А. Национальные цели и институциональные трансформации: модель стратегического развития // Государственное управление. Электронный вестник. 2021. № 85. С. 25–44. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-85-25-44](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-85-25-44)

Овчинникова Т.О. Экономическая сущность понятий «Благосостояние» и «Качество жизни» // Центральный научный вестник. 2017. Т. 2. № 24S(41S). URL: <http://cscb.su/n/0224s01.html>

Ощепков В.М., Мальцева Н.В. Оценка успеха и провала проекта как способ повышения эффективности деятельности современной организации // Вестник Пермского университета. Серия: экономика. 2017. Т. 12. № 1. С. 136–147. DOI: [10.17072/1994-9960-2017-1-136-147](https://doi.org/10.17072/1994-9960-2017-1-136-147)

Пашихина Е.В. Оценка исполнения плановых показателей по реализации национальных проектов РФ // Международный журнал гражданского и торгового права. 2020. № 1. С. 126–131.

Самков К.Н. Финансирование реализации национальных и региональных проектов: проблемы и направления устойчивого развития // Финансы: теория и практика. 2021. Т. 25. № 4. С. 24–36. DOI: [10.26794/2587-5671-2021-25-4-24-36](https://doi.org/10.26794/2587-5671-2021-25-4-24-36)

Устинова К.А., Губанова Е.С., Леонидова Г.В. Человеческий капитал в инновационной экономике. Вологда: Институт социально-экономического развития территорий РАН, 2015.

Фишер С., Дорнбуш Р., Шмалензи Р. Экономика (ECONOMICS). М.: Дело, 2002.

Bye B., Faehn T. The Role of Human Capital in Structural Change and Growth in an Open Economy: Innovative and Absorptive Capacity Effects // CESifo Working Paper No. 8857. 2021. P. 1021–1049. DOI: [10.2139/ssrn.3774664](https://doi.org/10.2139/ssrn.3774664)

Chulanova Z.K. The Human Capital as a Factor of Competitiveness and Economic Development // Asian Journal of Business Environment. 2017. Vol. 7. Is. 3. P. 23–31. DOI: [10.13106/eajbm.2017.vol7.no3.23](https://doi.org/10.13106/eajbm.2017.vol7.no3.23)

Muthia R.L., Gesit Th., Firman F. The Role of Human Capital and Knowledge Management in Innovation // Proceedings of the 8th International Conference on Entrepreneurship and Business Management (ICEBM 2019) UNTAR. 2019. DOI: [10.2991/aebmr.k.200626.046](https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200626.046)

References:

Bye B., Faehn T. (2021) The Role of Human Capital in Structural Change and Growth in an Open Economy: Innovative and Absorptive Capacity Effects. *CESifo Working Paper No. 8857*. P. 1021–1049. DOI: [10.2139/ssrn.3774664](https://doi.org/10.2139/ssrn.3774664)

Chulanova Z.K. (2017) The Human Capital as a Factor of Competitiveness and Economic Development. *Asian Journal of Business Environment*. Vol. 7. Is. 3. P. 23–31. DOI: [10.13106/eajbm.2017.vol7.no3.23](https://doi.org/10.13106/eajbm.2017.vol7.no3.23)

Danilova A.M., Slichenko D.A., Shvetsova Yu.A., Krasilnikov A.N. (2019) Sport and Physical Culture: Their Impact on the Development of National Economy. *OlymPlus. Gumanitarnaya versiya*. № 1(8). P. 64–68.

Fischer S., Dornbusch R., Schmalensee R. (2002) *Economics*. Moscow: Delo.

Gersonskaya I.V. (2021) Razvitiye chelovecheskogo kapitala v Rossii kak prioritet ekonomicheskoy politiki gosudarstva [Development of human capital in Russia as a priority of the state's economic policy]. *Sayapinskiye chteniya. Materialy IV Vserossiyskoy (natsional'noy) nauchno-prakticheskoy konferentsii*. Tambov: Izdatel'skiy dom "Derzhavinskiy". P. 159–164.

Gileva I.S., Kuznetsova E.V. (2021) Media Communications as a Factor of Efficiency of National Projects Implementation. *Znak: problemnoye pole mediaobrazovaniya*. № 1(39). P. 15–25. DOI: [10.47475/2070-0695-2021-10102](https://doi.org/10.47475/2070-0695-2021-10102)

Korchagin Yu.A. (2012) *Chelovecheskiy kapital i innovatsionnaya ekonomika Rossii* [Human capital and innovative economy of Russia]. Voronezh: TsIRE.

Mikhnenko P.A. (2021) National Goals and Institutional Transformations: Model of Strategic Development. *Gosudarstvennoye upravleniye. Elektronnyy vestnik*. № 85. P. 25–44. DOI: [10.24412/2070-1381-2021-85-25-44](https://doi.org/10.24412/2070-1381-2021-85-25-44)

Muthia R.L., Gesit Th., Firman F. (2019) The Role of Human Capital and Knowledge Management in Innovation. *Proceedings of the 8th International Conference on Entrepreneurship and Business Management (ICEBM 2019) UNTAR*. DOI: [10.2991/aebmr.k.200626.046](https://doi.org/10.2991/aebmr.k.200626.046)

Oschepkov V.M., Maltseva N.V. (2017) Assessment of Success and Failure of a Project as a Way to Increase the Efficiency of Modern Organization Activity. *Vestnik Permskogo universiteta. Seriya: ekonomika*. Vol. 12. № 1. P. 136–147. DOI: [10.17072/1994-9960-2017-1-136-147](https://doi.org/10.17072/1994-9960-2017-1-136-147)

Ovchinnikova T.O. (2017) The Economic Essence of the Concepts of "Welfare" and "Quality of Life" of the Population. *Tsentrallyy nauchnyy vestnik*. Vol. 2. № 24S(41S). Available: <http://cscb.su/n/0224s01.html>

Pashikhina E.V. (2020) Evaluation of the Planned Indicators for the Implementation of Russian Federation National Projects. *Mezhdunarodnyy zhurnal grazhdanskogo i trgovogo prava*. № 1. P. 126–131.

Samkov K.N. (2021) Financing the Implementation of National and Regional Projects: Problems and Sustainable Development Directions. *Finansy: teoriya i praktika*. Vol. 25. № 4. P. 24–36. DOI: [10.26794/2587-5671-2021-25-4-24-36](https://doi.org/10.26794/2587-5671-2021-25-4-24-36)

Ustinova K.A., Gubanova E.S., Leonidova G.V. (2015) *Chelovecheskiy kapital v innovatsionnoy ekonomike* [Human capital in the innovative economy]. Vologda: Institut sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya territoriy RAN.

Zaitsev V.E. (2018) State Programs of the Russian Federation and the Republic of Korea: Comparative Analysis. *Vestnik Instituta ekonomiki Rossiyskoy akademii nauk*. № 5. P. 187–200.

Дата поступления/Received: 30.08.2022