

## Система нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов: актуальные проблемы

*Макар Игоревич Куделич (e-mail: kudelich@nifi.ru), к. ю. н., ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики НИФИ Минфина России (г. Москва)*

### Аннотация

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» для достижения национальных целей развития предусматривается реализация ряда национальных проектов (программ). Принципиально важным в контексте реального достижения национальных целей развития представляется анализ проблематики имеющихся нормативных требований к оценке эффективности реализации национальных проектов (программ) за счет средств федерального бюджета, результаты которого могут использоваться для совершенствования системы организации национальной проектной деятельности в Российской Федерации. В связи с этим в настоящей статье рассматриваются особенности и систематизируются виды финансового обеспечения национальных проектов за счет средств федерального бюджета, а также анализируются имеющиеся законодательные требования к оценке эффективности национальных проектов, прежде всего в части предоставления и использования бюджетных средств, направленных на их реализацию. Обосновывается вывод о том, что в законодательстве о национальной проектной деятельности в Российской Федерации уделяется недостаточное внимание требованиям к оценке эффективности национальных проектов (программ).

### Ключевые слова:

национальные проекты (программы), федеральный бюджет, эффективность, финансовое обеспечение

**JEL:** H11, H61, H72

**Для цитирования:** Куделич М. И. Система нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов: актуальные проблемы // Финансовый журнал. 2019. № 4. С. 36–49. DOI: 10.31107/2075-1990-2019-4-36-49

### ВВЕДЕНИЕ

Не секрет, что попытка обеспечить прорывное социально-экономическое развитие государства через систему проектного управления, предпринятая в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204), не является принципиально новой для российской практики государственного управления.

Так, еще в 2005 г. на встрече с членами Правительства России, руководством Федерального собрания и членами президиума Государственного совета России Президентом Российской Федерации была сформулирована программа «приоритетных национальных

проектов», включавших в себя здравоохранение, образование, жилье и сельское хозяйство [Путин В. В., 2005]. Реализация этих приоритетных национальных проектов осуществлялась в рамках деятельности специально образованного Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов<sup>1</sup>.

На реализацию приоритетных национальных проектов только в 2006 г. в федеральном бюджете было выделено 134,5 млрд руб. (с учетом правительственных гарантий — 161 млрд руб.). В частности, на здравоохранение направлено 62,6 млрд, на образование — 30,8 млрд, на программу доступного жилья — 21,9 млрд, и на развитие агропромышленного комплекса — 19,2 млрд руб. [Павленко С. Ю., 2007].

Однако несмотря на амбициозные и долгосрочные планы по реализации приоритетных национальных проектов, основная деятельность по их выполнению пришлось на 2006–2008 гг., после чего не только не наблюдалось какой-либо существенной активности по их реализации, но и принимались конкретные меры по их свертыванию. Так, уже в 2008 г. признается утратившим силу состав Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов<sup>2</sup>, а в 2010-м и положение о нем<sup>3</sup>.

Сомнительными оказались и итоги реализации приоритетных национальных проектов. Так, например по приоритетному национальному проекту «Жилье» планировалось увеличить объемы ввода нового жилья до 80 млн кв. м (к 2010 г. ввод жилья составил 58,4 млн кв. м<sup>4</sup>), увеличить с 9 до 30 % долю семей, способных приобрести жилье (к 2010 г. доля семей, способных приобрести жилье с помощью собственных и заемных средств, составила 19,8 %) [Сорокина А. Г., 2012], снизить уровень износа основных фондов предприятий ЖКХ с 60 до 50 % (уровень износа фондов к 2011 г. по-прежнему составлял 60 %) [Чичкин А., 2011]. Учитывая такие итоги реализации приоритетных национальных проектов, нельзя согласиться с мнением о том, что «система национальных проектов позволила <...> повысить эффективность расходования бюджетных средств, направляемых на финансирование соответствующих направлений» [Изгияева М. Д., 2017].

Как представляется, негативные результаты и не вполне удовлетворительная практика реализации приоритетных национальных проектов в прошлом были во многом обусловлены их использованием в электоральных целях (ответственным за национальные проекты в период своей избирательной кампании на должность Президента Российской Федерации являлся первый заместитель председателя Правительства Российской Федерации в 2005–2008 гг. Д. А. Медведев), а также отсутствием полноценной оценки эффективности системы финансового обеспечения этих проектов, которая могла бы быть учтена на современном этапе осуществления национальных проектов в соответствии с Указом № 204<sup>5</sup>.

Опасения относительно перспектив реализации «новой волны» национальных проектов высказываются и в научной литературе. Так, Д. И. Дынник отмечает наличие

---

<sup>1</sup> Указ Президента Российской Федерации от 21.10.2005 № 1226.

<sup>2</sup> Указ Президента Российской Федерации от 10.07.2008 № 1049.

<sup>3</sup> Указ Президента Российской Федерации от 20.09.2010 № 1142.

<sup>4</sup> Состояние жилищного фонда на конец 2010 г. / Госкомстат. URL: [http://www.gks.ru/bgd/regl/b11\\_04/IssWWW.exe/Stg/d09/2-jil.htm](http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_04/IssWWW.exe/Stg/d09/2-jil.htm).

<sup>5</sup> В настоящее время Указом № 204 предусмотрена реализация национальных проектов (программ) по следующим направлениям: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт. Кроме того, к числу национальных проектов (программ) относится Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 г., предусматривающий развитие транспортных коридоров «Запад — Восток» и «Север — Юг» для перевозки грузов, повышения уровня экономической связанности территории Российской Федерации, а также гарантированного обеспечения доступной электроэнергией.

«неопределенности в понимании, как будет выстроена работа по формированию национальных проектов, их согласованию, предоставлению отчетности» [Дынник Д. И., 2018]. Отсутствие целостного механизма эффективного управления национальными проектами на данном этапе, несмотря на «большее внимание к вопросам ресурсной обеспеченности данных проектов и эффективности используемых на эти цели средств», подчеркивается и в работах других авторов [Бухвальд Е. М., 2019].

Принимая во внимание, что на реализацию новых национальных проектов только в 2019 г. выделено 1,7 трлн руб., что составляет 10 % бюджета страны<sup>6</sup>, представляется необходимым проведение анализа проблематики имеющихся нормативных требований к оценке эффективности национальных проектов, прежде всего в части условий предоставления и использования бюджетных средств, направленных на реализацию национально-проекта (программы). При этом требования к оценке эффективности предоставления бюджетных средств рассматриваются с точки зрения качества выбора, достаточности обоснования и условий осуществления соответствующих видов расходов федерального бюджета, а также порядка определения их объемов для реализации национальных проектов (программ), а требования к использованию бюджетных средств — в контексте достаточности нормативных и методических положений в отношении промежуточной и итоговой оценки степени достижения целей, целевых показателей и дополнительных показателей национальных проектов (программ) в результате расходования выделенных бюджетных средств руководителями и участниками национальных проектов (программ).

### **ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СИСТЕМЫ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Под национальным проектом (программой) понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом № 204, а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, президиума Совета и подлежащий разработке в соответствии с Указом № 204.

Разработка (корректировка) национальных проектов осуществляется в рамках деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам<sup>7</sup>. На сегодняшний день президиумом Совета утверждены паспорта всех национальных проектов (программ), предусмотренных Указом № 204 (протоколы № 15–16 от 24.12.2018), а проектными комитетами утверждено большинство паспортов входящих в них федеральных проектов<sup>8</sup>.

Институциональная основа подготовки и реализации национальных проектов и входящих в них федеральных проектов, а также федеральных проектов транспортной части Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на

<sup>6</sup> Интервью Антона Силуанова каналу Russia Today. URL: [https://m.minfin.ru/ru/press-center/?id\\_4=36685&area\\_id=4&page\\_id=2207&popup=Y](https://m.minfin.ru/ru/press-center/?id_4=36685&area_id=4&page_id=2207&popup=Y).

<sup>7</sup> Положение о Совете и его состав утверждены Указом Президента РФ от 19.07.2018 № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации».

<sup>8</sup> Под федеральным проектом понимается проект, обеспечивающий достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национального проекта и (или) достижение иных целей и показателей, выполнение иных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета, президиума Совета, поручению куратора соответствующего национального проекта.

период до 2024 г. предусмотрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее — Постановление № 1288). Специальная система управления реализацией предусмотрена в отношении национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234) и энергетической части Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2018 г. № 2101-р.).

Таким образом, можно констатировать наличие трех разновидностей подготовки и управления реализацией национальных проектов (программ): общего режима для национальных проектов, а также особенных режимов, предусмотренных для национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» и энергетической части Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года.

### **ОСОБЕННОСТИ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**

Общие требования к системе финансового обеспечения национальных проектов за счет средств федерального бюджета установлены п. 16 Указа № 204 и включают в себя, во-первых, требование ежегодно при формировании проекта федерального бюджета на очередной финансовый год и на плановый период предусматривать в приоритетном порядке бюджетные ассигнования федерального бюджета на реализацию национальных проектов (программ), а во-вторых, обеспечить направление в приоритетном порядке на реализацию национальных проектов (программ) дополнительных доходов федерального бюджета, образующихся в ходе его исполнения.

Таким образом, финансированию национальных проектов (программ) за счет как имеющихся средств, так и дополнительных доходов федерального бюджета придан приоритетный статус. При этом следует отметить, что Бюджетный кодекс Российской Федерации (далее — БК РФ) не предусматривает не только возможности придания «приоритетности» определенным видам расходов, но и полномочий Президента Российской Федерации по их наделению таким статусом. Поэтому характеристика «приоритетности» направления соответствующих средств на нужды реализации национальных проектов (программ) с правовой точки зрения прослеживается не вполне и не может рассматриваться как формализованная.

Вторым элементом системы финансового обеспечения национальных проектов за счет средств федерального бюджета следует признать предусмотренные действующим законодательством требования к планированию бюджетных ассигнований на реализацию национальных и федеральных проектов в очередном финансовом году и плановом периоде. Такие ассигнования должны осуществляться в соответствии с нормативными правовыми актами, регулирующими порядок составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период, и актами, определяющими вопросы планирования бюджетных ассигнований, с учетом указанного выше принципа приоритетности и результатов реализации национальных проектов и федеральных проектов за предыдущий период (п. 6 Постановления № 1288, п. 24 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234).

Таким образом, в систему финансового обеспечения национальных проектов за счет средств федерального бюджета заложен принцип учета результатов реализации национальных проектов и федеральных проектов за предыдущий период для целей последующего бюджетного планирования, что следует признать обстоятельством, потенциально

способным оказать положительное влияние на эффективность реализации национальных проектов (программ).

Третьим элементом системы финансового обеспечения национальных проектов за счет средств федерального бюджета является предусмотренная законодательством о порядке реализации национальных проектов (программ) обязанность Министерства финансов Российской Федерации ежемесячно, не позднее 6-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, направлять оперативную информацию об исполнении федерального бюджета в части бюджетных ассигнований на реализацию национальных проектов (программ) и федеральных проектов, соответственно, руководителям национальных проектов и федеральных проектов, а также в проектный офис Правительства Российской Федерации и проектный офис по реализации Программы (для программы «Цифровая экономика»)<sup>9</sup>.

Кроме того, к числу характеристик системы финансового обеспечения национальных проектов за счет средств федерального бюджета следует отнести:

- требование о проведении оценки стоимости и источников финансового обеспечения содержания объектов имущества, создаваемых (приобретаемых) в рамках реализации национальных проектов и федеральных проектов при их подготовке (п. 8 Постановления № 1288, п. 26 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234);

- обязательность указания в паспорте национального проекта объема его финансового обеспечения (п. 22 и 30 Постановления № 1288, п. 3 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234);

- недопустимость изменения объемов и источников финансового обеспечения федеральных проектов, входящих в состав национального проекта (программы), без предварительного изменения паспорта национального проекта (программы) (п. 74 Постановления № 1288, п. 64 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234).

Необходимо отметить, что предусмотренное правило о заблаговременном учете будущих расходов на последующее содержание и эксплуатацию создаваемых в рамках реализации национальных и федеральных проектов объектов является исключительно важным в контексте последующей оптимизации расходов федерального бюджета и имеет безусловно положительный характер. При этом требование о недопустимости изменения объемов и источников финансового обеспечения федеральных проектов, входящих в состав национального проекта (программы), без предварительного изменения паспорта национального проекта (программы) следует признать недостаточным, поскольку оно не обусловлено какими-либо предельными рамками возможной эскалации расходов федерального бюджета после утверждения проекта. Иными словами, данное требование постулирует лишь процедурный, а не экономический элемент изменения объемов и источников финансового обеспечения федеральных проектов, входящих в состав национального проекта (программы), — законодатель настаивает лишь на предварительном внесении изменений в паспорт проекта, а не на каком-либо предельном ограничении объемов и источников финансового обеспечения проекта, которое в таких условиях ничем не лимитировано.

Также следует отметить, что Федеральным законом № 457-ФЗ от 28.11.2018 предусмотрены особенности финансового обеспечения реализации национальных проектов в ходе исполнения федерального бюджета в 2019 г., которые обусловлены необходимостью оперативной реализации национальных проектов (программ) без изменения параметров Федерального закона «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый

---

<sup>9</sup> П. 57 Постановления № 1288, п. 45 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234.



период 2020 и 2021 годов» и внесения изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета.

### **СИСТЕМАТИЗАЦИЯ ВИДОВ ФИНАНСОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (ПРОГРАММ) ЗА СЧЕТ СРЕДСТВ ФЕДЕРАЛЬНОГО БЮДЖЕТА**

Под видами финансового обеспечения национальных проектов (программ) за счет средств федерального бюджета для целей настоящей статьи понимаются конкретные виды расходных обязательств федерального бюджета, предусмотренные паспортами национальных проектов (программ) и входящих в них федеральных проектов.

Как показывает анализ паспортов 76 федеральных проектов, входящих в национальные проекты, система финансового обеспечения национальных проектов (программ) за счет средств федерального бюджета включает в себя десять разновидностей, а именно:

1) межбюджетные трансферты в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (ст. 132 БК РФ);

2) межбюджетные трансферты бюджетам государственных внебюджетных фондов (ст. 129 БК РФ);

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

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

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

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

7) субсидии (кроме субсидий на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства государственной (муниципальной) собственности или приобретение объектов недвижимого имущества в государственную (муниципальную) собственность) некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями (ст. 78.1 БК РФ), включая субсидии некоммерческим организациям, не являющимся 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.

8) прямые расходные обязательства федерального бюджета, включая бюджетные ассигнования на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных (муниципальных) нужд (ст. 72 БК РФ)<sup>10</sup>;

---

<sup>10</sup> Под прямыми расходными обязательствами федерального бюджета для целей настоящей статьи понимаются обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации) или действующего от его имени казенного учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета, включая обязанности в рамках осуществления закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Данный вид расходов условно выделен исходя из наличия в паспортах федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов (программ), ряда мероприятий по финансовому обеспечению, предполагающих прямое финансирование из федерального бюджета расходов на оплату труда государственных гражданских служащих Российской Федерации, а также лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и (или) содержание органов государственной власти Российской Федерации и казенных учреждений, а также расходов, связанных с проведением закупок товаров, работ, услуг для государственных нужд в рамках осуществления отдельных мероприятий федеральных проектов.

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

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

Наиболее распространенным видом финансового обеспечения национальных проектов (программ) за счет средств федерального бюджета являются прямые расходные обязательства федерального бюджета (предусмотрены в 60 из 76 паспортов федеральных проектов), вторая по распространенности мера — межбюджетные трансферты в форме субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета (36), на третьем месте — субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам (15). На четвертом и пятом местах, соответственно, — субсидии некоммерческим организациям, не являющимся казенными учреждениями (11), и бюджетные инвестиции в объекты государственной (муниципальной) собственности (10).

Такое распределение видов финансового обеспечения свидетельствует о том, что ключевыми элементами в оценке его эффективности должны стать, во-первых, правила предоставления субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации из федерального бюджета в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам ведения субъектов Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, которые будут утверждены при реализации соответствующих федеральных проектов. Во-вторых, существенное значение приобретает деятельность в области оценки эффективности в сфере закупок товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Такая деятельность включает в себя экспертно-аналитическую, информационную и иную деятельность Счетной палаты Российской Федерации и иных контролирующих органов посредством проверки, анализа и оценки информации о законности, целесообразности, об обоснованности, о своевременности, об эффективности и о результативности расходов на закупки по планируемым к заключению, заключенным и исполненным государственным контрактам, а также деятельность общественных объединений и объединений юридических лиц, осуществляющих независимый мониторинг закупок и оценку эффективности закупок, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов в части их соответствия требованиям законодательства.

Не менее важным в контексте оценки эффективности финансового обеспечения национальных проектов (программ) станут правила предоставления субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям, физическим лицам, в том числе в зависимости от степени конкурентности их предоставления, эффективности мер ответственности за недостижение результатов, а не условий предоставления субсидии, связанных со своевременностью и полнотой их использования. Иными словами, при оценке эффективности предоставления таких субсидий в рамках финансового обеспечения национальных проектов (программ) должно придаваться значение прежде всего оценке степени достижения запланированных результатов, а не оценке полноты и своевременности освоения (использования) выделенных средств.

### **АНАЛИЗ ИМЕЮЩИХСЯ НОРМАТИВНЫХ ТРЕБОВАНИЙ К ОЦЕНКЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ**

В части общих требований к оценке эффективности реализации национальных и федеральных проектов действующее законодательство (Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и Функциональная структура

проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, утвержденные Постановлением № 1288) предусматривает:

- обоснование эффективности предлагаемых мероприятий в качестве общего принципа при подготовке национальных и федеральных проектов (п. 8 Положения об организации проектной деятельности);
- обоснование эффективности механизмов реализации федеральных проектов в составе предложения по федеральному проекту (п. 14 Положения об организации проектной деятельности);
- использование сведений, содержащихся в отчете по национальному проекту и отчете по федеральному проекту, при оценке эффективности деятельности участников национальных проектов и участников федеральных проектов (п. 65 Положения об организации проектной деятельности);
- проведение оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при завершении федерального проекта, входящего в состав национального проекта (п. 86 Положения об организации проектной деятельности);
- оценку эффективности и результативности деятельности руководителей федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, проектным комитетом (п. 4 Функциональной структуры проектной деятельности);
- представление ведомственным проектным офисом предложений по оценке ключевых показателей эффективности деятельности участников национальных проектов и участников федеральных проектов, осуществление свода и проверки данных по итогам оценки (п. 20 Функциональной структуры проектной деятельности);
- проведение руководителем национального проекта в отношении национального проекта и руководителем федерального проекта в отношении федерального проекта оценки эффективности деятельности их участников (п. 27 Функциональной структуры проектной деятельности);
- осуществление руководителем национального проекта оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на реализацию национального проекта (п. 28 Функциональной структуры проектной деятельности);
- направление общественно-экспертным советом проектному комитету, руководителю национального проекта и руководителю федерального проекта предложений по повышению эффективности реализации национального проекта и федерального проекта (п. 35 Функциональной структуры проектной деятельности).

Таким образом, применительно к бюджетным вопросам действующим законодательством предусматриваются отдельные требования лишь к оценке эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы, но не к оценке эффективности их предоставления. В частности, предусмотрена оценка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы, направленных на реализацию национального проекта руководителем национального проекта, и аналогичная оценка при завершении федерального проекта.

Вместе с тем какая-либо методическая или нормативная база для проведения данной и иных предусмотренных оценок отсутствует, равно как и отсутствуют нормативно закреплённые последствия признания неудовлетворительной эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы и (или) деятельности участников национальных проектов или участников федеральных проектов. По существу, единственным последствием оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при завершении федерального проекта, входящего в состав национального проекта, является указание п. 86 Положения об организации проектной деятельности о том, что по итогам ее проведения «при необходимости иницируются иные



федеральные проекты, направленные на достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национального проекта». Иными словами, логика законодателя исходит из того, что в случае неэффективности федерального проекта необходимо инициировать иные федеральные проекты, которые позволят достичь необходимых целевых и дополнительных показателей. Такой подход представляется ущербным, поскольку не предполагает вынесения уроков из негативного опыта и обязательности их учета в последующем процессе принятия решений.

Что касается имеющихся требований к оценке эффективности реализации программы «Цифровая экономика», то Постановление Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234 «О системе управления реализацией национальной программы “Цифровая экономика Российской Федерации”» предусматривает следующие положения:

- рассмотрение правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности ежегодного доклада об эффективности реализации программы «Цифровая экономика» (п. 6);

- проведение автономной некоммерческой организацией «Цифровая экономика» оценки эффективности реализации программы «Цифровая экономика», в том числе подготовку сводного ежегодного доклада об эффективности реализации Программы, а также определение порядка подготовки такого доклада (п. 10);

- участие в проведении оценки эффективности реализации программы «Цифровая экономика» рабочих групп, которые формируются автономной некоммерческой организацией «Цифровая экономика» из представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, центров компетенций, проектного офиса по реализации программы «Цифровая экономика» и иных организаций (п. 11);

- обоснование эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых мероприятий в качестве принципа при подготовке паспортов Программы и паспортов федеральных проектов Программы (п. 26);

- обязательное использование сведений, содержащихся в отчете по Программе и отчете по федеральному проекту Программы, при оценке эффективности деятельности участников Программы и участников федеральных проектов Программы, а также при подготовке предложений по размеру материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих, являющихся участниками Программы и участниками федеральных проектов Программы (п. 54);

- проведение руководителем Программы при завершении федерального проекта Программы оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на реализацию Программы (п. 71).

В отличие от иных национальных проектов требования законодательства к оценке эффективности программы «Цифровая экономика» предусматривают составление ежегодного доклада об эффективности ее реализации, который разрабатывается автономной некоммерческой организацией «Цифровая экономика» в определяемом ею порядке. В то же время оценка эффективности и результативности деятельности руководителей и обоснование эффективности механизмов реализации программы и входящих в нее федеральных проектов не предусмотрена. Помимо этого в отношении программы «Цифровая экономика» и входящих в нее федеральных проектов, в отличие от других национальных проектов, не предполагается разработка предложений по повышению их эффективности.

Важным положением в части методического обеспечения оценки эффективности реализации программы «Цифровая экономика» (в отличие от иных национальных проектов) является предоставленное автономной некоммерческой организацией «Цифровая экономика» в определяемом ею порядке право разработать порядок подготовки сводного

ежегодного доклада об эффективности реализации Программы. Однако во всех остальных случаях какая-либо методическая или нормативная база для проведения данной и иных оценок не предусматривается, что является серьезным упущением.

В части возможных последствий по результатам оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, направленных на реализацию Программы (помимо возможности инициирования иных федеральных проектов Программы), положения действующего законодательства допускают подготовку предложений по размеру материального стимулирования федеральных государственных гражданских служащих, являющихся участниками Программы и участниками федеральных проектов Программы. Такой подход, как и в случае с национальными проектами, предполагает презумпцию эффективности программы и входящих в нее проектов, по результатам которых можно либо инициировать новые проекты, либо материально простимулировать их участников, что представляется недостаточным, поскольку в случае неэффективности программы такие методы неприменимы. Кроме того, это вступает в противоречие с предусмотренным действующим законодательством (п. 6 Постановления № 1288, п. 24 Постановления Правительства Российской Федерации от 02.03.2019 № 234) требованием к планированию бюджетных ассигнований на реализацию национальных и федеральных проектов в очередном финансовом году и плановом периоде «с учетом результатов реализации национальных проектов и федеральных проектов за предыдущий период».

Имеющиеся нормативные требования к оценке эффективности реализации национальных проектов (программ), в том числе в отношении условий предоставления и использования бюджетных средств, систематизированы в табл. 1.

Таблица 1

**Систематизация нормативных требований  
к оценке эффективности национальных проектов (программ) /  
Systematization of regulatory requirements  
for assessing the efficiency of national projects (programs)**

Требования к оценке эффективности	Методика/порядок/правила/критерии для реализации установленных требований	Национальные проекты	Федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов	Программа «Цифровая экономика»	Федеральные проекты, входящие в состав программы «Цифровая экономика»
Оценка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы	Не предусмотрены	Осуществляется руководителем национального проекта	Не предусмотрена	Осуществляется руководителем Программы	Не предусмотрена
Обоснование эффективности предлагаемых мероприятий		Осуществляется при подготовке проекта		Осуществляется при подготовке паспорта	
Обоснование эффективности механизмов реализации		Не предусмотрено	В составе предложения	Не предусмотрено	
Использование сведений, содержащихся в отчете по национальному проекту и отчете по федеральному проекту		Осуществляется при оценке эффективности деятельности участников			

Требования к оценке эффективности	Методика/порядок/правила/критерии для реализации установленных требований	Национальные проекты	Федеральные проекты, входящие в состав национальных проектов	Программа «Цифровая экономика»	Федеральные проекты, входящие в состав программы «Цифровая экономика»
Оценка эффективности и результативности деятельности руководителей	Не предусмотрены	Не предусмотрена	Осуществляется проектным комитетом	Не предусмотрена	
Оценка эффективности деятельности участников	Ведомственным проектным офисом представляются предложения по оценке ключевых показателей эффективности деятельности участников, осуществляется свод и проверка данных по итогам оценки	Осуществляется руководителем		Осуществляется на основе сведений, содержащихся в отчете	
Предложения по повышению эффективности реализации	Направляются общественно-экспертным советом проектного комитета	Предусмотрены		Не предусмотрены	
Ежегодный доклад об эффективности реализации	Разрабатывается автономной некоммерческой организацией «Цифровая экономика» в определяемом ею порядке	Не предусмотрен		Рассматривается Правительственной комиссией по цифровому развитию, использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности	Не предусмотрен
Оценка эффективности реализации	Не предусмотрены	Не предусмотрена		Осуществляется автономной некоммерческой организацией «Цифровая экономика» с участием рабочих групп	Не предусмотрена

Источник: составлено автором / Source: compiled by the author.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Таким образом, следует признать, что законодательство о национальной проектной деятельности в Российской Федерации уделяет недостаточное внимание требованиям к оценке эффективности национальных проектов (программ), прежде всего в части предоставления и использования средств федерального бюджета, направляемых на их реализацию. Так, к числу существенных недостатков имеющихся требований следует отнести:

1. Отсутствие какой-либо предусмотренной к разработке и принятию методической или нормативной базы для проведения оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы при реализации национальных проектов (программ), а также иных предусмотренных оценок (эффективности предлагаемых мероприятий, эффективности механизмов реализации, эффективности деятельности участников и руководителей).

2. Отсутствие каких-либо требований к оценке эффективности предоставления бюджетных средств в части оценки качества и обоснованности выбора соответствующего вида финансового обеспечения национальных проектов (программ), условий осуществления соответствующих видов расходов федерального бюджета, а также порядка определения их объемов. Иными словами, действующим законодательством предусматриваются отдельные требования лишь к оценке эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы, но не к оценке эффективности их предоставления.

3. Отсутствие нормативно закрепленных последствий признания неэффективности использования средств бюджетов бюджетной системы в национальных проектах (программах) и (или) деятельности участников национальных проектов или участников федеральных проектов (как по завершении проекта, так и в период его реализации), за исключением возможности инициировать новые проекты и применить меры материального стимулирования в отношении федеральных государственных гражданских служащих, являющихся участниками программы «Цифровая экономика» и участниками входящих в нее федеральных проектов. Иными словами, заложенный в систему финансового обеспечения национальных проектов за счет средств федерального бюджета принцип учета результатов реализации национальных и федеральных проектов за предыдущий период для целей последующего бюджетного планирования не находит своей практической реализации в рамках регулирования порядка оценки эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы в национальных проектах (программах).

4. Отсутствие требований к обоснованию эффективности мероприятий и обоснованию эффективности механизмов их реализации и их изменения (при необходимости). Иными словами, несмотря на то что такие обоснования предусмотрены в рамках установленных процедур подготовки проектов (паспортов проектов), они осуществляются произвольно, вне каких-либо формализованных рамок. Это приводит к тому, что включение в проект соответствующих мероприятий и механизмов их реализации происходит при любом обосновании, которое к тому же не может быть оценено со стороны общества как достаточное или недостаточное. При этом отсутствуют какие-либо рычаги для того, чтобы обосновать необходимость изменения соответствующих мероприятий и механизмов их реализации, если в процессе реализации проекта они показывают свою неэффективность.

5. Отсутствие возможности изменения видов и (или) объемов финансового обеспечения по национальным проектам (программам) в ходе их реализации в зависимости от результатов промежуточной (текущей) оценки эффективности и (или) мониторинга реализации национальных проектов (программ)<sup>11</sup>.

6. Отсутствие обязательно предусмотренной оценки эффективности и результативности деятельности руководителей национальных проектов, а также программы «Цифровая экономика» и входящих в нее федеральных проектов.

Как представляется, устранение указанных недостатков будет способствовать совершенствованию системы финансового обеспечения реализации национальных проектов (программ) и существенным образом повысит эффективность использования средств федерального бюджета.

---

<sup>11</sup> Как было показано выше, оценка эффективности использования средств бюджетов бюджетной системы осуществляется лишь при завершении национального (федерального) проекта.

### Список источников

Бухвальд Е. М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. С. 50–54. DOI: 10.24158/tipor.2019.2.8.

Дынник Д. И. Национальные проекты: основные положения и проблемы в управлении // Правовестник. 2018. № 6 (8). С. 11–13.

Изгияева М. Д. Государственное управление приоритетными национальными проектами // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. 2017. № 1 (17). С. 23–30.

Павленко С. Ю. Результаты проверки использования средств федерального бюджета, выделенных в 2006 году на реализацию приоритетных национальных проектов. URL: <http://www.garant.ru/interview/10096/>.

Путин В. В. Выступление на встрече с членами правительства, руководством Федерального собрания и членами президиума Государственного совета 5 сентября 2005 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157>.

Сорокина А. Г. Реализация Федеральной целевой программы «Жилище» // Молодой ученый. 2012. № 4. С. 174–177. URL: <https://moluch.ru/archive/39/4566/>.

Чичкин А. Уровень износа основных фондов в России намного выше, чем в других странах БРИКС // Российская газета. 2011. № 5519 (143). URL: <https://rg.ru/2011/07/05/iznos.html>.

Поступила в редакцию 21 мая 2019 г.  
Принята к публикации 5 августа 2019 г.

---

DOI: 10.31107/2075-1990-2019-4-36-49

## Regulatory Requirements System for Estimation of National Projects Efficiency: Current Problems

**Makar I. Kudelich**<sup>1</sup> (e-mail: [kudelich@nifi.ru](mailto:kudelich@nifi.ru)), ORCID 0000-0003-1614-7368

<sup>1</sup> Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

### Abstract

*In accordance with the Presidential Decree No. 204 dated May 7, 2018 “On the National Goals and Strategic Objectives of the Development of the Russian Federation for the Period up to 2024”, in order to achieve the national development goals, a number of national projects (programs) are planned. Fundamentally important in the context of real achievement of national development goals is the analysis of the existing regulatory requirements for evaluating the efficiency of national projects (programs) implementation funded by the federal budget. The results of this analysis can be used to improve the organization system of national project activities in the Russian Federation. In this regard, this article discusses the features of and systematizes the types of financial support for national projects through the federal budget, and also analyzes the existing legislative framework for evaluating the efficiency of national projects, primarily in terms of provision and use of budget funds aimed at their implementation. The author justifies the conclusion that the legislation on national project activities in the Russian Federation does not pay enough attention to the requirements for evaluating the efficiency of national projects (programs).*

### Keywords:

*national projects (programs), federal budget, efficiency, financial support*

**JEL:** H11, H61, H72

**For citation:** Kudelich M.I. Regulatory Requirements System for Estimation of National Projects Efficiency: Current Problems. *Financial Journal*, 2019, no. 4, pp. 36–49 (In Russ.). DOI: 10.31107/2075-1990-2019-4-36-49.



**References**

Bukhvald E.M. (2019). National Projects in the Strategic Planning System in the Russian Federation. *Teoria i praktika obshchestvennogo razvitya – Theory and Practice of Social Development*, no. 2, pp. 50–54 (In Russ.). DOI: 10.24158/typor.2019.2.8.

Chichkin A. (2011). The Level of Depreciation of Fixed Assets in Russia is Much Higher Than in Other BRICS Countries. *Ekonomika – Economy*, no. 5519 (143). Available at: <https://rg.ru/2011/07/05/iznos.html> (In Russ.).

Dynnik D.I. (2018). National Projects: Main Provisions and Problems in Management. *Pravovestnik – Lawherald*, no. 6 (8), pp. 11–13 (In Russ.).

Izgiyaeva M.D. (2017) State Administration Priority National Projects. *Vestnik Rossijskogo Ekonomicheskogo Universiteta Im. G. V. Plekhanova – Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics*, no. 1 (17), pp. 23–30 (In Russ.).

Pavlenko S.Y. (2007). The Results of the Audit of the Use of Federal Budget Funds Allocated in 2006 for Implementation of Priority National Projects. Available at: <http://www.garant.ru/interview/10096/> (In Russ.).

Putin V.V. (2005). Speech at the Meeting With Members of the Government and Federal Assembly and Members of the State Council Presidium of September 5, 2005. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157> (In Russ.).

Sorokina A.G. (2012). Implementation of the Federal Housing Program. *Molodoi Uchenyj – Young Scientist*, no. 4, pp. 174–177 (In Russ.).

Received 21.05.2019

Accepted for publication 05.08.2019