

УДК 338.23

***ОЦЕНКА РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНОГО ПРОЕКТА «ЦИФРОВАЯ  
ЭКОНОМИКА»***

***Кочетков Н.Д.<sup>1</sup>***

*студент,*

*Финансовый университет при Правительстве РФ,*

*Москва, Россия*

***Крапивенцев И.А.***

*студент,*

*Финансовый университет при Правительстве РФ,*

*Москва, Россия*

**Аннотация**

В исследовании проведена оценка реализации национального проекта «Цифровая экономика». Осуществлено сравнение исполнения федерального бюджета по всем национальным проектам. Приведена детализация исполнения федеральных проектов в рамках нацпроекта «Цифровая экономика». Проанализировано достижение ключевых показателей. Выявлены проблемы планирования и реализации нацпроекта. Приведены примеры хода исполнения нацпроекта. Объяснена сущность определения данного национального проекта в качестве национальной программы. Изучены мнения экспертов по проблематике хода реализации «Цифровой экономики». Выявлены положительные и отрицательные тенденции функционирования национальной программы. Разработаны рекомендации по повышению эффективности реализации «Цифровой экономики».

---

<sup>1</sup> *Научный руководитель - Хузина А.Ф., старший преподаватель, Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва, Россия*

**Ключевые слова:** цифровая экономики, национальные проекты, оценка эффективности, исполнение бюджета, счётная палата

## ***EVALUATION OF THE NATIONAL DIGITAL ECONOMY PROJECT***

***Kochetkov N.D.***

*student,*

*Financial University under the Government of the Russian Federation,*

*Moscow, Russia*

***Krapiventsev I.A.***

*student,*

*Financial University under the Government of the Russian Federation,*

*Moscow, Russia*

### **Abstract**

The study evaluated the implementation of the national project "Digital Economy." Federal budget implementation for all national projects has been compared. The detailed execution of federal projects within the framework of the national project "Digital Economy" is given. The achievement of key indicators was analyzed. Problems of planning and implementation of the national project have been identified. Examples of the progress of the national project are given. The essence of the definition of this national project as a national program is explained. Expert opinions on the implementation of the Digital Economy were studied. Positive and negative trends in the functioning of the national program have been identified. Recommendations have been developed to increase the efficiency of the implementation of the Digital Economy.

**Keywords:** digital economy, national projects, efficiency assessment, budget execution, accounts chamber

Расходы федерального бюджета РФ на реализацию национальных проектов в январе-октябре 2020 года исполнены на 70,2%, что составляет 1,56 трлн руб. из установленных уточненной бюджетной росписью ассигнований в размере 2,22 трлн рублей. Более свежие данные на начало апреля 2021 года официально не опубликованы. При этом по каждому конкретному национальному проекту за рассматриваемый период времени показатели можно наблюдать на рисунке 1.

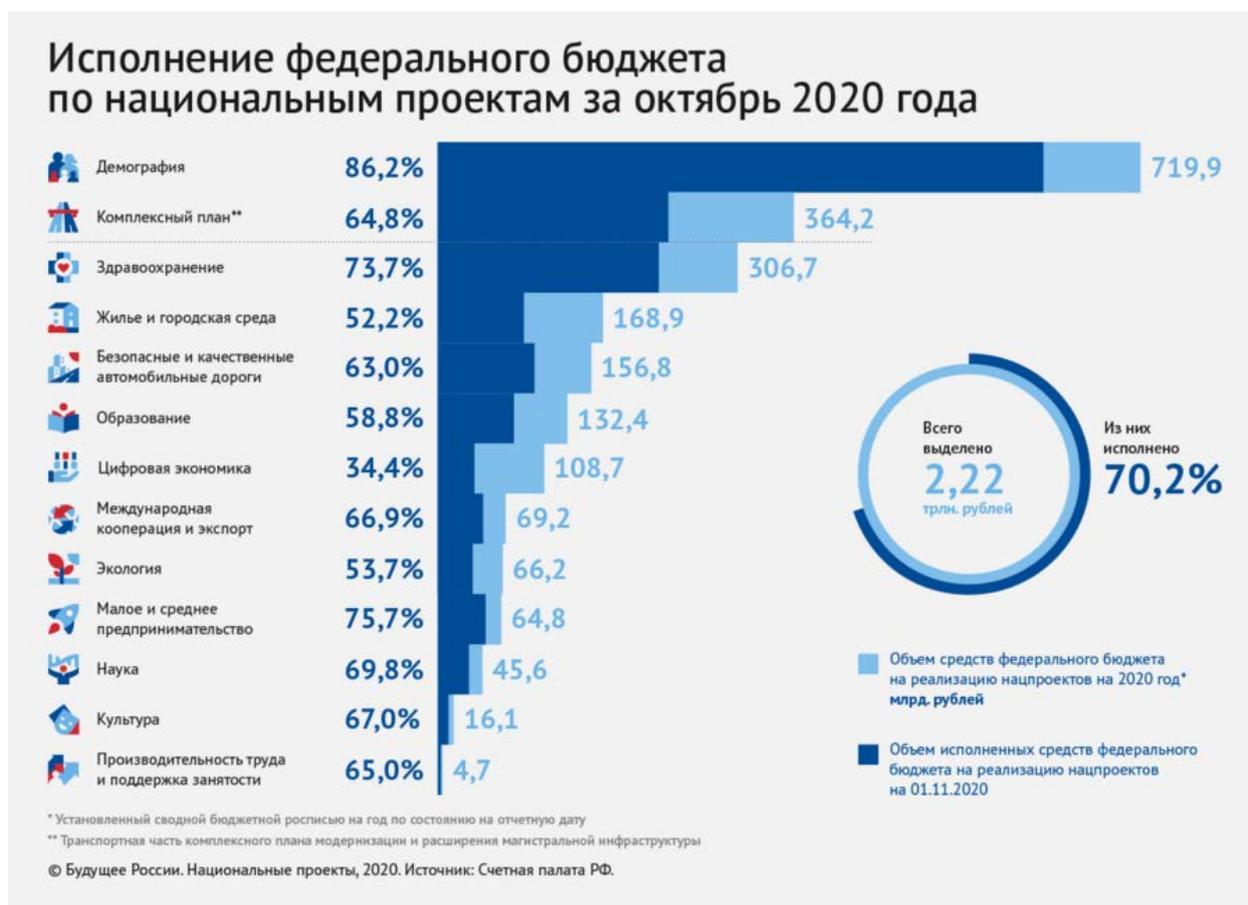


Рис. 1 - Исполнение федерального бюджета по национальным проектам [1]

Самые низкие показатели - у нацпроекта «Цифровая экономика» (34,4%).

Таблица по финансированию нацпроекта из его паспорта, но с учетом изменений, которые должны были быть внесены по указу президента до 2030 представлены в таблице 1.

Таблица 1 - Финансирование федеральных проектов в рамках национальной программы по годам.

Наименование ключевого показателя	Базовое значение 2017	Плановое значение 2019	Фактическое значение 2019	Ориентир на 2024
Доля домохозяйств, имеющих широкополосный доступ к сети "Интернет", %	72,6	79	73,6	97,0
Доля социально значимых объектов инфраструктуры, имеющих возможность подключения к сети "Интернет", %	30,3	55	44,3	100
Стоимостная доля закупаемого отечественного программного обеспечения госкорпорациями, компаниями с госучастием, %	0	45	39	70
Наличие опорных центров обработки данных в федеральных округах, кол-во	0	3	3	8
Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счёт всех источников по доле в ВВП, %	1,7	2,2	-	5,1
Доля Российской Федерации в мировом объёме оказания услуг по хранению и обработке данных, %	0,9	0,9	-	5,0

Источник: Составлено авторами на основа паспорта национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» // Правительство РФ URL: <http://government.ru/info/35568/> (дата обращения: 01.12.2020).

\*наибольший объём внебюджетных источников финансирования

Далее проведём сравнение с фактическим исполнением бюджета на федеральные проекты нацпрограммы в 2018-2019 годах, а также текущее исполнение за 2020 год (таблица 2).

Таблица 2 - Фактическое исполнение федерального бюджета на федеральные программы, %.

Федеральный проект	2019	2020
	факт	текущее
<b>1. Нормативное регулирование цифровой среды</b>	27,74	20,42
<b>2. Информационная инфраструктура</b>	93,09	42,56
<b>3. Кадры для цифровой экономики</b>	35,05	22,94
<b>4. Информационная безопасность</b>	33,60	19,02

<b>5. Цифровые технологии</b>	54,04	19,05
<b>6. Цифровое государственное управление</b>	82,23	25,33
<b>Всего по нацпрограмме</b>	53,6	34,4

Источник: Отчеты об исполнении федерального бюджета с официального сайта Федерального казначейства, Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheta/> (дата обращения 14.12.2020).

По итогам 2019 года исполнение расходов на реализацию национального проекта «Цифровая экономика» составило 53,6%, что является минимальным показателем среди всех остальных национальных проектов (общий уровень исполнения расходов по всем национальным проектам составил 88,1%).

При этом, если в нацпроекте «Жилье и городская среда» наилучшее исполнение по федеральному проекту «Обеспечение устойчивого сокращения непригодного для проживания жилищного фонда» (100%), то в нацпроекте «Цифровая экономика» в целом исполнение низкое – у всех шести направлений исполнение бюджета составляет не более 23%.

В таблице 3 приведены ключевые показатели национального проекта «Цифровая экономика», по исполнению которых представлена информация Росстатом, Минкомсвязи России или Минпросвещением России. На данный момент самые плачевные показатели присущи направлению по осуществлению доступа домохозяйств к широкополосной сети «Интернет» - план не довыполнен на 84,4% по состоянию на 2019 год, а сама доля таких домохозяйств увеличилась лишь на 1%.

Таблица 3 - Мониторинг достижения показателей национальной программы «Цифровая экономика»

Федеральный проект	Объем финансирования, предусмотренный паспортом национальной программы, млн рублей							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Всего из ФБ	За счёт всех источников
<b>1. Нормативное регулирование цифровой</b>	265	265	265	265	265	266	1591	1697
<b>2. Информационная инфраструктура</b>	41714	48121	67920	105859	89531	70246	414001	772401*
<b>3. Кадры для цифровой экономики</b>	10499	13316	22421	30420	31853	30109	138618	143088
<b>4. Информационная безопасность</b>	4815	5569	4902	1051	979	773	18089	30204
<b>5. Цифровые технологии</b>	21473	25472	41579	67342	65991	60338	282195	451809*
<b>6. Цифровое государственное управление</b>	29284	30916	40814	53078	44775	36838	235705	235705

Источник: Показатели национальных программ // Счётная палата РФ URL: [https://ng.ach.gov.ru/nt-0003-report?j&NT\\_targetFilter=7&NT\\_indicatorFilter=0&nt\\_period=2020-09-07T00:00:00.000Z&lang=ru&paramNP=D](https://ng.ach.gov.ru/nt-0003-report?j&NT_targetFilter=7&NT_indicatorFilter=0&nt_period=2020-09-07T00:00:00.000Z&lang=ru&paramNP=D) (дата обращения: 14.02.2021).

Два других пункта, охватывающие доступ социально значимых объектов инфраструктуры к сети «Интернет» и стоимостную долю закупаемого отечественного программного обеспечения государственными корпорациями и компаниями с государственным участием, так же на момент 2019 года оказались невыполненными. Недовыполнение плана по ключевым показателям составило 43,3% и 13,3% соответственно, что является не менее критичным и порождает вопросы к деятельности органов исполнительной власти либо к формулировке плановых показателей. При этом из 64 результатов нацпрограммы со сроком исполнения до 31 декабря 2019 года удалось достигнуть лишь 36.

Наибольшее внебюджетное финансирование наблюдается у федеральных проектов «Информационная инфраструктура» и «Цифровые технологии». В данном случае стоит обратить внимание, что именно у этих федеральных проектов также наблюдается наилучшее исполнение расходов, что

свидетельствует о прямой зависимости источников финансирования проектов из внебюджетных средств и их исполнение. Данный факт необходимо учитывать при оценке эффективности планирования и реализации национального проекта.

В качестве положительного аспекта можно отметить, что было создано необходимое количество опорных центров обработки данных к 2019 году при поддержке компании Ростелеком. К 2024 году ожидается, что будет открыто 8 опорных ЦОДов в Санкт-Петербурге, Удомле (Тверская область), Москве, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Екатеринбурге, Новосибирске, Хабаровске.

При этом, если посчитать среднее арифметическое по невыполнению плановых значений ключевых показателей национального проекта на 2019 год, то мы получим значение в диапазоне (35-40%), что схоже с показателем по исполнению расходов на реализацию проекта. Вследствие этого можно отметить, что низкий уровень значений количественных и качественных показателей национального проекта «Цифровая экономика» связан в первую очередь с низким исполнением средств федерального бюджета, которые заложены на реализацию данного проекта.

Поэтому вызывает опасения то, что бюджет нацпроекта "Цифровая экономика" в 2021-2023 годах составит 552 млрд рублей. Следовательно, он сократится на 117 млрд рублей, или на 17,5% по сравнению с утвержденными ранее объемами финансирования. Такие изменения связаны с необходимостью устранения последствий пандемии коронавируса через перераспределение бюджетных ассигнований. Кроме того, по-прежнему происходят изменения и перераспределения внутри проекта, в том числе, создание нового федерального проекта «Искусственный интеллект», на который не предусмотрено дополнительное финансирование и ассигнования будут получены в ущерб другим проектам [2]. Значит, возможно ожидать ещё более низкие показатели исполнения плана.

Для начала предлагается выделить ряд проблем, которые были выявлены авторами на основе контрольных и экспертно-аналитических мероприятий Счетной палаты и контрольно-счетных органов субъектов.

1. В качестве основной причины ненадлежащего исполнения бюджета и недостижения ряда показателей Счетная палата выделила многочисленные изменения документации программы, что значительно усложнило кассовое исполнение. Так, спустя полгода после начала реализации национального проекта «Цифровая экономика» была принята новая редакция программы, а всего за год утверждено 33 запроса на изменение национальной программы и 54 запроса на изменение федеральных проектов.

Проблема зародилась на этапе планирования. Реализация ЦЭ осуществляется с помощью специального Постановления Правительства №1288, которое отличает управление ЦЭ от управления любым другим нацпроектом и усложняет его, акцентируя внимание на более качественной проработке показателей и мероприятий. Особый механизм управлений позволяет участвовать в нацпроекте другим заинтересованным сторонам – бизнесу и научно-образовательному экспертному сообществу. Но такая система усложняет процессы принятия решений и бюрократизирует их, так как проектом управляет не только государство [3].

В соответствии с упомянутым ранее особым статусом нацпроекта и, следовательно, особыми методиками его составления, исполнения и контроля, были разработаны требования к платформе управления национальными проектами в составе ГИИС ЭБ, но особенности ЦЭ оказались несовместимы с функционированием платформы, что привело к необходимости переработки всей документации, упрощению паспортов и показателей. Таким образом, фактически, обнулился специальный статус проекта, и на данный момент происходит коллизия между теоретическими и фактическими механизмами реализации, что затормаживает исполнение проекта.

2. В качестве следующей причины, уже касающейся исполнения бюджета, аудиторы подчеркнули, что Минкомсвязь задержала сроки принятия необходимых нормативно-правовых актов, вследствие чего были сорваны сроки по заключению государственных контрактов, именно поэтому часть бюджетных средств и не была реализована. Кроме задержки сроков принятия нормативно-правовых актов, были выявлены другие многочисленные нарушения законодательства о контрактной системе: несвоевременное подписание актов приема-передачи, оплата результатов исполнения контрактов до их фактического оказания, отсутствие данных в Единой информационной системе госзакупок об исполнении госконтрактов и начислении неустоек и др. [4]

Ответственные за реализацию ЦЭ не смогли в нужный срок создать соответствующее нормативно-правовое поле для достижения поставленных целей. В том числе, не были приняты законы о цифровых финансовых активах, о внесении изменений в законодательство о персональных данных, о стимулировании оборота результатов интеллектуальной деятельности (так называемого патент-бокса), а также о «бизнес-ангелах» — документа, который бы закрепил налоговый вычет и льготы по НДФЛ для физлиц — инвесторов в венчурные проекты.

3. В рамках исполнения национального проекта «Цифровая экономика» необходимо также оценить сотрудничество Министерства цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (далее – Минцифры) с ПАО «Ростелеком», с которым в рамках национальной программы заключено 77 госконтрактов на общую сумму 64,3 млрд рублей. В связи с реализацией риск-ориентированного подхода в деятельности органов государственной власти, Ростелеком в качестве единственного исполнителя закреплен только за 70% государственных контрактов, при этом составляет большую часть. Выбор компании был обусловлен опытом в реализации крупных проектов, так, например, по поручению Президента Ростелеком проводил Интернет в медицинские организации в 2017-2018 годах, и по итогам 2019 года было

исполнено 100% запланированного количества социально-значимых объектов в установленные сроки.

При этом в данном сотрудничестве было выявлены также ряд недостатков, и большая часть из них касается деятельности Минцифры России как государственного заказчика. Главная проблема лежит в плоскости формирования перечня подключаемых социально значимых объектов, так как на законодательном уровне не закреплены критерии отбора социальных значимых объектов и условиях их включения к перечню подключаемых к Интернету. Ростелеком, как и любая другая коммерческая организация, заинтересован в максимизации своей прибыли, поэтому компания со своей стороны старается увеличить количество подключаемых объектов. В связи с этим была не учтена ситуация «двойного финансирования», так как в федеральном бюджете предусматриваются средства федеральным органам власти на содержание их территориальных органов, у которых уже нет потребности в подключении к Интернету. Кроме того, был не учтен риск оплаты фактически не оказанных услуг по передаче данных, так, например, в 2019 году Ростелеком по плану подключил ряд фельдшерских пунктов, которые не были оборудованы компьютерами, в связи с чем использование баз данных возможным не стало.

Кроме того, по расчетам Счетной палаты проектирование волоконно-оптических линий передачи с учетом понижающих коэффициентов (11,15 тыс. рублей за 1 км ВОЛС в рамках проекта социально значимых объектов) позволило бы в дальнейшем обеспечить высвобождение средств федерального бюджета в размере до 2,6 млрд рублей. Таким образом, следует зафиксировать нерациональное и неэффективное планирование расходов при формировании финансово-экономического обоснования проекта социально значимых объектов [5].

4. Счетная также палата отметила, что Роскомнадзор не создал информационные системы мониторинга маршрутов трафика в интернете, мониторинга и управления сетью связи общего пользования, при этом согласно

нацпрограмме «Цифровая экономика» Роскомнадзор обязан был создать подобные системы до 1 января 2020 года. В середине прошлого года Роскомнадзор выделил подведомственному ФГУП «Главный радиочастотный центр» (ГРЧЦ) субсидию в размере 597 млн руб. на создание и функционирование такой информационной системы, однако в соглашении о предоставлении этих денег не было установлено ни одного показателя результативности, хотя по правилам предоставления субсидий документ должен подразумевать ответственность за недостижение результата.

5. Мониторинг реализации нацпроекта происходит в основном по формальным показателям, которые, в большей степени, касаются потраченных ресурсов, а не достигнутых результатов. Вследствие этого возникает мнение о том, что проект опирается на расходную модель планирования, а не результативную.

Проблемы контроля за реализацией нацпроекта также касаются отсутствия актуальной информации по итогам осуществления основных мероприятий. Так, на платформе мониторинга достижения национальных целей значения базового и отчётного периода идентичны во времени – 2017 год. Одновременно с этим по многим другим национальным целям информация представлена за лето 2020 года [6].

Кроме этого, авторами было выявлено ряд проблем после изучения паспортов федеральных проектов, мнения общественности и ведущих аналитиков в области цифровизации.

1. Планирование «Цифровой экономики», пожалуй, один из ключевых её недостатков: в паспорте программы отсутствует ясная концепция и цель осуществления мероприятий. Так, в паспорте федерального проекта «Нормативное регулирование цифровой среды» полностью отсутствуют формулировки целей и целевых показателей для проекта, так как соответствующая цель и показатели не сформулированы на уровне паспорта нацпрограммы. В паспорте проекта «Информационная безопасность» в качестве

целей проекта приведены формулировки целей нацпрограммы, а специфика проекта отражена только в дополнительных показателях, соответствующих каждой из целей. В других проектах (например, в проекте «Цифровое государственное управление») в качестве целей приведены формулировки задач из паспорта нацпрограммы [7].

2. Член рабочей группы «Цифровое госуправление» АНО «Цифровая экономика» Владислав Онищенко после заключений Счетной палаты заявил, что мнение аудиторов в целом оправдано, однако нужно принять во внимание тот факт, что паспорт национального проекта и ключевые показатели утвердили поздно, вследствие чего процент исполнения можно считать оптимальным. Но если низкий уровень исполнения на реализацию расходов данного национального проекта в 2019 году можно связать с поздним утверждением документации, то почему проблема низкого исполнения бюджета стоит не менее остро и в 2020 году?

В качестве основных проблем Владислав Онищенко выделил неготовность государственного аппарата к проектной работе, избыточную бюрократизацию и быстрое развитие самих цифровых технологий: «Принятые еще буквально вчера решения уже завтра приходилось пересматривать в связи с тем, что они устарели». Считаем, что данные выделенные проблемы действительно являются актуальными, так как повышение эффективности организации проектного управления в федеральных органах исполнительной власти является одной из главных целей развития государственного управления на данный момент.

3. Ведущий аналитик Российской ассоциации электронных коммуникаций Карен Казарян отметил, что фактически нацпрограмма переписывалась уже три раза. И если изначально в ней были заложены нереалистичные, фактически недостижимые показатели без четкой, аргументированной и понятной методики их достижения, то последняя итерация программы стала на порядок качественнее, но совершенно перестала быть амбициозной на фоне глобальной цифровизации общества и экономики.

По его версии, низкое кассовое исполнение нацпрограммы вызвано тем, что сотрудники Минкомсвязи «боятся быть обвиненными в растрате бюджетных средств, что логично, учитывая качество программы в ее предыдущих итерациях». При этом часть мероприятий нацпрограммы действительно активно реализуется, но с гораздо большими сроками, чем планировалось, добавил он [4].

4. Проблема профессиональных кадров также негативно сказывается на ходе реализации проекта. Высококвалифицированной рабочей силы для реализации нацпроекта ЦЭ не хватает в значительной мере, а потребность в перспективных кадрах, вероятно, не будет обеспечена даже на половину в обозримом будущем, что в итоге ограничивает цифровой потенциал развития экономики. О данном риске говорят и эксперты Всемирного банка.

Обратим внимание на то, что большая часть потребности в кадрах обеспечивается обучением по программам ДПО (>80%). Однако каких-либо изменений государственной образовательной политики в сторону активного развития этого сектора профессионального образования пока не предпринималось.

Вопросы начинают возникать и при сравнении сегодняшних объемов обучения с запланированными в национальных проектах.

Например, по программам СПО сейчас готовится (в среднем в год) в два раза меньше, чем запланировано. Нацпроектами предусмотрено, что уже с 2019 года одномоментно число обучающихся по программам СПО и выпуск должны вырасти вдвое, но это нереалистично – как с точки зрения ресурсного обеспечения системы СПО, так и по контингентам выпускников школ, которые поступают в организации СПО и ВО.

Аналогичная ситуация и с обучением по программам ДПО – по ним также необходимо скачкообразно увеличить число обучаемых почти вдвое (обучено в 2018 году 6 млн человек, необходимо обучать в среднем в год 11 млн) [8].

Для дальнейшей эффективной реализации национального проекта «Цифровая экономика» авторами были разработаны следующие рекомендации:

1. Создание концептуальных и законодательных основ функционирования цифровой экономики в России и обозначение чётких целей и задач на всех уровнях программного планирования, исключая их дублирование и подчиняющих их ответственным исполнителям, переход от затратной модели к результативной;

2. Ускорение процедур принятия решений через минимизацию бюрократических формальностей и придание особого статуса нацпроекту, который позволит с большей эффективностью реализовать его, рассмотрение возможности переинтеграции проекта в ГИИС ЭБ;

3. Систематизация мониторинга новых показателей, обозначенных в программе;

4. При формировании обоснований бюджетных ассигнований федерального бюджета на реализацию мероприятий в рамках национальной программы «Цифровая экономика» Минцифры в 2022–2024 годах учитывать итоги исполнения аналогичных проектов в 2017–2021 годах, а также на законодательном уровне закрепить критерии отнесения объектов к социально значимым объектам;

4. Значительное повышение качества программно-целевого планирования на первых стадиях процесса за счет доработки существующих и внедрения новых методов экономико-математического моделирования;

5. Развитие проектного управления в исполнительных органах государственной власти путем внедрения соответствующих квалификационных курсов и методов материального и нематериального стимулирования государственных служащих, занятых в проектной деятельности.

Таким образом, в текущих условиях потенциал национального проекта «Цифровая экономика» реализовать практически невозможно, так как на данный момент не созданы необходимые условия в методологической и законодательной сферах. В данной статье был рассмотрен комплекс проблем, которые оказали существенное влияние на низкий уровень исполнения

национального проекта. После выявления проблем был выработан комплекс мер и рекомендаций, следование которым может открыть новые возможности и пути для дальнейшего совершенствования цифровой экономики России и благополучной интеграции цифровизации во все сферы деятельности общества.

### **Библиографический список:**

1. Исполнение расходов бюджета на нацпроекты за 10 месяцев составило 70% // Счётная палата РФ URL: <https://ach.gov.ru/audit-national/ispolnenie-raskhodov-byudzheta-na-natsproekty-za-10-mesyatsev-sostavilo-70> (дата обращения: 14.02.2021).

2. Бюджет нацпроекта "Цифровая экономика" в 2021-2023 годах составит 552 млрд рублей // ТАСС URL: <https://tass.ru/ekonomika/9593805> (дата обращения: 14.02.2021).

3. Нацпроекту «Цифровая экономика» необходимы коррективы // Актуальные комментарии URL: <https://actualcomment.ru/natsproektu-tsifrovaya-ekonomika-neobkhodimy-korrektivy-2007281121.html> (дата обращения: 14.02.2021).

4. Счетная палата объяснила плохое выполнение бюджета «Цифровой экономики» // CNews URL: [https://www.rbc.ru/technology\\_and\\_media/27/07/2020/5f1c0f2a9a7947d98ca023d5](https://www.rbc.ru/technology_and_media/27/07/2020/5f1c0f2a9a7947d98ca023d5) (дата обращения: 14.02.2021).

5. Счетная палата указала на проблемы при реализации проектов по подключению объектов к Интернету // Счётная палата РФ URL: <https://ach.gov.ru/checks/schetnaya-palata-ukazala-na-problemy-pri-realizatsii-proektov-po-podklyucheniyu-obektov-k-internetu-> (дата обращения: 14.02.2021).

6. Показатели национальных программ // Счётная палата РФ URL: [https://ng.ach.gov.ru/nt-0003-report?j&NT\\_targetFilter=7&NT\\_indicatorFilter=0&nt\\_period=2020-09-07T00:00:00.000Z&lang=ru&paramNP=D](https://ng.ach.gov.ru/nt-0003-report?j&NT_targetFilter=7&NT_indicatorFilter=0&nt_period=2020-09-07T00:00:00.000Z&lang=ru&paramNP=D) (дата обращения: 14.02.2021).

7. «Цифровая экономика». Как реорганизовать нацпрограмму, чтобы она заработала в полную силу // CNews URL: [https://www.cnews.ru/articles/2019-10-22\\_tsifrovaya\\_ekonomikakak\\_reorganizovat](https://www.cnews.ru/articles/2019-10-22_tsifrovaya_ekonomikakak_reorganizovat) (дата обращения: 14.02.2021).

8. Кадровые проблемы цифровой экономики // Независимая газета URL: [https://www.ng.ru/science/2020-02-25/10\\_7802\\_staff.html](https://www.ng.ru/science/2020-02-25/10_7802_staff.html) (дата обращения: 14.02.2021).

*Оригинальность 75%*