



УДК 338.22

DOI: 10.25688/2312-6647.2021.30.4.2

**РИСКИ РЕАЛИЗАЦИИ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ
(НА ПРИМЕРЕ НАЦИОНАЛЬНОГО
ПРОЕКТА «КУЛЬТУРА»)**

Татьяна Николаевна Маршова

Институт макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России, Москва, Россия
Marshovat@yandex.ru

Николай Вячеславович Моисеенко

Институт макроэкономических исследований ВАВТ Минэкономразвития России, Москва, Россия
Marshovat@yandex.ru

Аннотация. Своевременное выявление рисков, их идентификация и принятие мер по устранению и/или минимизации возможных последствий является важным условием успешной реализации национальных проектов. В статье на основе анализа нормативных документов уточняется понимание сущности категории «риск», анализируются подходы к классификации рисков. Рассмотрен ход реализации национального проекта «Культура», выявлены риски с учетом объективных изменений условий реализации проекта в связи с пандемией. Предложенный актуализированный перечень рисков национального проекта «Культура» может быть использован при классификации и оценке рисков других национальных проектов.

Ключевые слова: национальный проект «Культура», риски национального проекта, классификация рисков, оценка рисков

RISKS OF THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS (ON THE EXAMPLE OF THE NATIONAL PROJECT “CULTURE”)

Tatyana Nikolaevna Marshova

Institute of Macroeconomic Research of VAVT, Ministry of Economic Development of Russia,
Moscow, Russia
Marshovat@yandex.ru

Nikolai Vyacheslavovich Moiseenko

Institute of Macroeconomic Research of VAVT, Ministry of Economic Development of Russia,
Moscow, Russia
Marshovat@yandex.ru

Abstract. Timely identification of risks, their identification and taking measures to eliminate and / or minimize possible consequences is an important condition for the successful implementation of national projects. Based on the analysis of regulatory documents, the article clarifies the understanding of the essence of the category “risk”, analyzes approaches to the classification of risks. The progress in the implementation of the national project "Culture" was considered, risks were identified, taking into account objective changes in the conditions for the implementation of the project in connection with the pandemic. The proposed updated list of risks of the national project “Culture” can be used in the classification and assessment of risks of other national projects.

Keywords: national project, federal project, culture, risk assessment, regional projects

Нормативное и методическое обеспечение работы с рисками при реализации национальных проектов

Национальные проекты, являющиеся одним из инструментов реализации целей развития страны, направлены на обеспечение прорывного социально-экономического и научно-технологического развития России, повышение уровня жизни, создание условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека¹.

Успешная реализация проектов предполагает своевременное выявление возможных рисков, их идентификацию и принятие мер по устранению риска и/или минимизации его возможных последствий. При этом методологическая база работы с рисками и соответствующее нормативное правовое и методическое обеспечение недостаточно разработаны.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // СПС «Консультант-Плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/#dst0 (дата обращения: 15.05.2021).

Риск может быть определен как возможная опасность, угроза, вероятность неблагоприятного или неожиданного результата действий или развития событий [1]. Под проектным риском (риском проекта) понимается сочетание вероятности появления опасного события и его последствий для целей проекта².

Национальный стандарт Российской Федерации по менеджменту риска отмечает, что управление рисками должно быть неотъемлемой частью процесса реализации проекта³. При этом единые методологические подходы к менеджменту рисков отсутствуют.

В общем виде процесс оценки и обработки риска предполагает:

- определение рискообразующих факторов;
- выявление риска, его идентификацию;
- моделирование влияния риска на результаты проекта;
- оценку возможных последствий реализации риска и их вероятности;
- разработку мероприятий по нивелированию рисков;
- оптимизацию проекта с учетом внедрения мер управления рисками.

Методы обработки рисков многообразны. Так, национальный стандарт Российской Федерации «Менеджмент риска. Технологии оценки риска» содержит более 35 методов оценки рисков⁴.

Разработка методической основы управления рисками для государственного и муниципального управления осуществляется по сферам деятельности, обеспечивающим основные направления государственной политики, в частности в рамках разработки и реализации государственных программ. Уже в 2000-х гг. вопросы оценки и обработки рисков включались в состав государственных программ, в том числе в отдельные обеспечивающие подпрограммы. Опыт реализации программ позволил уточнить методологическую основу и отработать технологии оценки и обработки рисков. Методические основы работы с рисками при реализации государственных программ содержатся в Методических указаниях по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации, утвержденных приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 16 сентября 2016 г. № 582 (далее — Методуказания).

² ГОСТ Р 58970-2020 Менеджмент риска. Количественная оценка влияния рисков на стоимость и сроки инвестиционных проектов. М.: Стандартинформ, 2020. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии. URL: <http://protect.gost.ru/v.aspx?control=8&baseC=6&page=5&month=9&year=2020&search=&RegNum=1&DocOnPageCount=15&id=228352> (дата обращения: 11.06.2021).

³ ГОСТ Р ИСО 31000-2019 Менеджмент риска. Принципы и руководство [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200170125#7D20K3> (дата обращения: 11.06.2021).

⁴ ГОСТ Р 58771-2019 Менеджмент риска. Технологии оценки риска [Электронный ресурс] // Электронный фонд правовых и нормативно-технических документов. URL: <https://docs.cntd.ru/document/1200170253> (дата обращения: 11.06.2021).

Методуказаниями определены две группы рисков⁵: внешние и внутренние.

Возникновение *внешних рисков* не связано непосредственно с деятельностью ответственных исполнителей, соисполнителей и участников государственной программы или проекта; определяется факторами, внешними по отношению к сфере реализации программы или проекта, но негативно влияющими на основные параметры программы или проекта.

Возникновение *внутренних рисков* обусловлено непосредственно деятельностью ответственного исполнителя, соисполнителей и участников государственной программы или проекта и определяется факторами, находящимися в сфере действия проекта.

В качестве основных рисков определены:

- макроэкономические,
- природно-климатические,
- социальные,
- политические,
- международные,
- законодательные,
- управленческие (внутренние риски).

Методуказаниями рекомендуется выделять три уровня риска, измеряемые в процентном отношении изменением сроков реализации и (или) изменением результатов и показателей:

- *низкий* (менее чем на 5 %),
- *средний* (от 5 до 10 %),
- *высокий* (более 10 %).

Анализ рисков рекомендуется проводить на всех стадиях разработки и реализации государственной программы.

В нормативных документах по национальным проектам особенности оценки и обработки рисков не определены. Вместе с тем, по мнению авторов, требования к управлению рисками при реализации национальных проектов выше, чем к государственным программам. Это объясняется в первую очередь сроками реализации проектов, требованиями к задачам, показателям и результатам.

Предметом анализа настоящей статьи являются риски национального проекта «Культура». Реализация этого проекта оказывает влияние на другие национальные проекты и государственные программы Российской Федерации, прежде всего в сфере развития образования, туризма. В связи с этим результаты анализа рисков могут быть применимы и в отношении этих программ и проекта. При этом степень влияния рисков национального проекта «Культура»

⁵ «Методические указания по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации», утвержденные приказом Минэкономразвития России от 16.09.2016 № 582 [Электронный ресурс] // Правительство Саратовской области: официальный портал. URL: https://saratov.gov.ru/gov/auth/mineconom/KP/NPA_GP/PMERRF_582_2016.pdf (дата обращения: 07.12.2021).

на реализацию других проектов и программ, по мнению авторов, может представлять научно-практический интерес для экспертного сообщества и является предметом самостоятельного исследования.

Национальный проект «Культура»

Значение культуры в жизни человека и общества трудно переоценить. Культура способствует формированию личности человека, его творческой самореализации, определяет нормы поведения в социуме, концентрируя опыт множества поколений создает условия развития. Приобщение к культурным ценностям развивает творческий, креативный потенциал личности, что крайне важно в эпоху ускорения научно-технического прогресса, возрастания роли человеческого капитала как основного фактора социально-экономического развития. Адекватные ответы на вызовы современности создают не только профессиональные, но и общекультурные компетенции⁶.

Культура формирует ценностные ориентиры, роль которых увеличивается в связи с нарастанием интенсивности информационных войн, ведущих к вторжению в национальное культурное пространство, вытеснению традиционных культурных ценностей, снижению уровня национального самосознания, утраты чувства национального патриотизма, нравственных ценностей страны. Угроза размывания и утери нравственно-культурных ценностей крайне опасна, поскольку национальные ценности являются фундаментом общества, важнейшим условием его стабильности.

С принятием в 2018 г. указа «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 г.» культура впервые вошла в список национальных приоритетов.

Национальный проект «Культура» был разработан во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и рассчитан на 6 лет. Проект корректировался в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

В состав национального проекта «Культура» входят три федеральных проекта: «Культурная среда», «Творческие люди» и «Цифровая культура».

Одна из основных задач национального проекта — расширить доступ граждан к культурным ценностям за счет:

⁶ Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс] // СПС «КонсультантПлюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_357927/#dst0 (дата обращения: 15.05.2021).

- строительства новых объектов культуры — домов культуры, библиотек, детских музыкальных школ и т. п.;
- улучшения технического состояния объектов культуры по всей стране — реставрации, реконструкции, оснащения современной техникой;
- внедрения современных цифровых технологий — виртуальные концертные залы, библиотеки, музеи и пр.

Национальный проект интегрирован с государственной программой «Развитие культуры и туризма». Для реализации национального проекта «Культура» предполагается направить в сферу культуры 117,1 млрд рублей (16 % дополнительно к средствам федерального бюджета, запланированным для реализации государственной программы на период 2019–2024 гг.). Успешная реализация проекта и эффективное расходование бюджетных средств в значительной степени связаны с корректной идентификацией рисков как на этапе разработки проекта, так и в ходе его реализации. В то же время как в государственной программе, так и в национальном проекте разделы, посвященные анализу и нивелированию рисков, отсутствуют.

Исходной информацией для анализа рисков национального проекта «Культура» являлись результаты отчетов и докладов о ходе его реализации Министерства культуры Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, органов муниципальной власти за 2019–2020 гг., материалы Счетной палаты, экспертного сообщества.

Риски реализации национального проекта «Культура»

На основе анализа реализации национального проекта «Культура» в 2020 г. были выявлены и систематизированы основные риски.

Фактором, оказавшим наибольшее влияние на результаты реализации национального проекта «Культура» в 2020 г. являлась пандемия новой коронавирусной инфекции. Не удалось достигнуть значения целевого показателя «Увеличение на 15 % числа посещений организаций культуры», предусмотренного в паспорте проекта на 2020 г. По некоторым оценкам, этот показатель по Российской Федерации в 2020 г. составил 55 % от уровня 2018 г., в то время как в паспорте национального проекта плановое значение показателя было определено на уровне 103 %⁷. Мероприятия по предотвращению распространения коронавирусной инфекции COVID-19 привели к тому, что в этот период деятельность учреждений культуры осуществлялась без допуска

⁷ Паспорт национального проекта «Культура», утвержден Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 декабря 2018 г. № 16) [Электронный ресурс] // Правительство России: официальный сайт. URL: <http://static.government.ru/media/files/KwygvgPq1PWAajAmsABFTSPUVtEjHrO.pdf> (дата обращения: 05.04.2021).

или с существенным ограничением допуска посетителей, проведение культурно-досуговых мероприятий было сокращено или приостановлено.

Вместе с тем в некоторых субъектах Российской Федерации плановое значение показателя, которое формируется накопительным итогом, было достигнуто в том числе за счет результата, полученного в 2019 г. Так, в Хабаровском крае в 2020 г. значение данного показателя составило 123,3 % от плана⁸, в Саратовской области — 92 %⁹.

Пандемия COVID-19 оказала значительное негативное влияние на сферу культуры, сократив в первую очередь посещение учреждений культуры на фоне вводимых ограничений, поэтому за 2020 г. показатель посещаемости учреждений культуры как индикатор выполнения задач национального проекта не использовался¹⁰. В то же время актуальность показателя «Увеличение числа посещений организаций культуры» сохранится на время реализации проекта, поскольку позволяет комплексно характеризовать результативность функционирования учреждений культуры. При рассмотрении Президиумом Государственного совета Российской Федерации, состоявшемся 23 декабря 2020 г.¹¹, хода реализации национальных проектов, было рекомендовано использовать его как один из ключевых показателей, характеризующих достижение национальных целей. Отсутствие развернутой статистики посещений учреждений культуры в разрезе субъектов Российской Федерации затрудняет комплексную оценку влияния фактора пандемии на реализацию национального проекта. Такая всесторонняя оценка могла бы быть полезна, учитывая, что ограничительные меры сохраняются и в 2021 году (и могут сохраниться далее).

Предпринимаемые государством меры в связи с противодействием распространению COVID-19 затронули информационную повестку средств

⁸ Отчет о ходе реализации регионального проекта на 2020 г. «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры (“Культурная среда”) (Хабаровский край)» [Электронный ресурс] // Министерство культуры Хабаровского края: официальный сайт. URL: <https://minkult.khabkrai.ru/Deyatelnost/Nacionalnyj-proekt-quot-Kultura-quot-/3537> (дата обращения: 25.05.2021).

⁹ Отчет о ходе реализации Публичной декларации целей и задач министерства культуры Самарской области на 2020 г. [Электронный ресурс] // Министерство культуры Самарской области: официальный сайт. URL: <https://minkult.samregion.ru/wp-content/uploads/sites/3/file-manager/Documents/Otchet2020.pptx> (дата обращения: 21.05.2021).

¹⁰ Татьяна Голикова провела заседание проектного комитета по национальному проекту «Культура». 6 апреля 2021 г. [Электронный ресурс] // Правительство России: официальный сайт. URL: <http://government.ru/news/41906/> (дата обращения: 27.05.2021).

¹¹ «Об основных направлениях деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации по реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»: мат-лы к заседанию Президиума Государственного совета Российской Федерации [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития Республики Алтай: официальный сайт. URL: <http://mineco04.ru/razvitie-predprinimatelstva-v-respublike-altay/Доклад%20Госсовет%2023.11%20итог.pdf> (дата обращения: 20.05.2021).

массовой информации в России, в которой стали превалировать темы борьбы с коронавирусом, что явилось одним из факторов недостаточной информированности граждан о реализации национальных проектов. Недостаток информации о ходе реализации, мероприятиях и достижениях национального проекта «Культура» может быть одним из факторов недостижения планового значения показателя «увеличение числа посещений организаций культуры». По мнению экспертов, данный вид риска рассматривается как *информационно-коммуникативный* [4].

Фактор распространения коронавирусной инфекции в 2020 г. оказал влияние не только на посещаемость организаций культуры, но и на проведение других мероприятий проекта.

Следует отметить, что тяжелая ситуация 2020 г. послужила определенным стимулом к ускорению внедрения в сфере культуры современных цифровых технологий, которые пришли в библиотеки, музеи, театры, концертные залы. Увеличилось количество цифровых ресурсов в сфере культуры, расширилась аудитория пользователей. Так, количество посещений портала «Культура» превысило 69 млн (при плане 32 млн), доля детской аудитории составила 25 %. Зафиксирован рост обращений к национальной электронной библиотеке, который по итогам 2020 г. составил 16,5 млн¹². Однако использование средств электронного доступа к ценностям культуры в полной мере не может быть адекватной заменой личного посещения музеев, театров и пр. Так, по мнению руководства Эрмитажа, виртуальные технологии не могут заменить подлинники, которые можно посмотреть вживую [8].

Реализация национального проекта «Культура» осуществляется с непосредственным участием регионов и местных органов власти. В этих целях в субъектах Российской Федерации были разработаны паспорта региональных проектов и скорректированы региональные программы развития сферы культуры. Во втором случае проекты становятся частью региональных программ. Таким образом, на уровне региональных проектов и программ была проведена декомпозиция результатов федеральных проектов национального проекта «Культура» применительно к задачам региона. При этом, как отмечается в ряде исследований, проблемы реализации национального проекта «Культура» связаны в первую очередь с региональной культурной политикой [2, 9].

Существенным фактором возникновения рисков национального проекта «Культура» являются региональные особенности, обуславливающие различные риски реализации национального проекта на уровне регионов, которые

¹² Заверняева С. В Минкультуры назвали 2020 год прорывным в области цифровизации культуры [Электронный ресурс] // Парламентская газета. 2021. 2 марта. URL: <https://www.pnp.ru/social/v-minkultury-nazvali-2020-god-stal-proryvnym-v-oblasti-cifrovizacii-kultury.html> (дата обращения: 19.11.2021); Минкультуры перевыполнит план нацпроекта «Культура» по цифровизации в условиях пандемии [Электронный ресурс] // ТАСС. 2020. 26 мая. URL: <https://tass.ru/kultura/8566287> (дата обращения: 19.11.2021).

приводят к различной степени эффективности и результативности выполнения мероприятий проекта субъектами Российской Федерации. К обуславливающим факторам в первую очередь следует отнести существенные различия в финансово-экономических возможностях регионов и проблемы межуровневой координации работы в сферах культуры региональных органов власти. Источником рисков также является недостаточное нормативно-методическое обеспечение сферы управления культуры в субъектах Российской Федерации в период реализации проекта. Следует отметить и существенную дифференциацию состояния региональной материально-технической базы сферы культуры, а также соответствия технического оснащения систем управления организациями культуры современным требованиям в регионах. Это может обуславливать региональную дифференциацию доступности и качества государственных услуг в сфере культуры.

Анализ реализации национального проекта в 2020 г. по данным отчетности регионов позволяет выделить следующие риски, повлиявшие на достижение результатов, предусмотренных проектом.

Управленческие риски:

- а) риски, связанные с задержкой заключения соглашений региональных органов власти с органами федеральной власти¹³;
- б) риски, связанные с задержками заключения соглашения региональных органов власти с местными органами исполнительной власти¹⁴;
- в) риски, связанные с несогласованностью графиков реализации мероприятий по региональным и федеральным проектам¹⁵;
- г) риски, связанные со сбоями или некорректным обращением с информационными ресурсами, обеспечивающими коммуникации исполнителей мероприятий в рамках реализации национального проекта; ошибками в отчетности исполнителей и задержкой ее предоставления; искаженная информация и задержки в предоставлении отчетности могут привести к задержке принятия необходимых решений по реализации проекта¹⁶.

¹³ Параметры и показатели федеральных проектов, включенных в НП «Культура», декомпозируются по субъектам Российской Федерации путем заключения соглашений между кураторами региональных проектов и руководителями федеральных проектов, в которых устанавливаются требования по реализации региональных проектов.

¹⁴ Отчет о реализации проекта «Культурная среда в Свердловской области» в 2019 г. [Электронный ресурс] // Министерство Свердловской области: официальный сайт. URL: <http://www.mkso.ru/npkultura/realiznr> (дата обращения: 15.05.2021).

¹⁵ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий национального проекта “Культура”» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты Российской Федерации. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/77e/77ea0bfe2808074636b77dcdfee57569.pdf> (дата обращения: 17.04.2021).

¹⁶ Отчет Министерства культуры Тульской области об итогах работы за 2020 год [Электронный ресурс] // Министерство культуры Тульской области: официальный сайт. URL: <https://culture.tularegion.ru/upload/iblock/78d/78d0203c6843f6732aa73a767769a48f.pdf> (дата обращения: 19.05.2021).

Таким образом, как административные или управленческие могут квалифицироваться риски, обусловленные неэффективным управлением, проблемами взаимодействия участников реализации программы. Следствием данного типа рисков является недостижение целей и задач проекта, плановых значений показателей; нарушение сроков реализации и снижение качества проводимых мероприятий, неэффективное использование имеющихся ресурсов.

Законодательные риски:

- а) риски, связанные с недостаточной нормативно-правовой базой и распределением полномочий по управлению создаваемыми объектами культуры¹⁷;
- б) риски, связанные с процедурами и требованиями, установленными нормативными документами в отношении отбора подрядчиков на проведения работ для государственных нужд¹⁸.

Финансовые риски:

- а) риски, связанные с недофинансированием мероприятий проекта¹⁹;
- б) риски, связанные с нарушениями в финансово-бюджетной сфере²⁰.

Макроэкономические риски:

- а) снижение темпов экономического роста;
- б) снижение уровня инвестиционной активности.

Существенную роль в снижении темпов роста ВВП и инвестиций в России в 2020 г. сыграл фактор распространения коронавирусной инфекции и ограничения в связи с этим экономической активности. На фоне антиковидных мер государственной поддержки экономики, отдельных отраслей и граждан государственные расходы в сфере культуры снизились. Падение доходов домашних хозяйств также способствовало снижению их расходов на сферу культуры в силу высокой чувствительности расходов домашних хозяйств на культуру и туризм к кризисным явлениям в экономике [5].

Факты, которые можно было бы связать с политическими рисками и социальными рисками в отчетности регионов, не приведены.

По отчетности регионов можно определить следующие группы рисков, непосредственно связанные с проводимыми в них мероприятиями.

¹⁷ Тезисы Министра экономического развития РФ для совещания по вопросу «О ходе реализации национальных проектов в 2020 году» 19 ноября 2020 г. [Электронный ресурс]. URL: <https://pandia.ru/text/77/201/816003.php> (дата обращения: 21.01.2021).

¹⁸ Риски данного типа наблюдались в Республике Башкортостан, Республике Калмыкия, Калининградской области и других регионах.

¹⁹ В 2020 г. часть средств в размере 700 млн рублей (из 1 млрд рублей) была направлена в Резервный фонд в связи с мерами по предотвращению распространения COVID-19. Показатель федерального проекта «Культурная среда» «Оснащение оборудованием кинозалов в населенных пунктах с численностью населения до 500 человек» оказался под угрозой недостижения.

²⁰ Классификатор нарушений (рисков) выявляемых федеральным казначейством в ходе осуществления контроля в финансово-хозяйственной сфере, утвержденный руководителем Федерального казначейства 19 декабря 2017 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Казначейства России. URL: https://roskazna.gov.ru/upload/iblock/3d5/klassifikator_itog_s-podpisyu-r.e.-artyukhina.pdf (дата обращения: 21.05.2021).

1. *Группа рисков, вызывающая задержку исполнения решений по реализации мероприятий проектов:*

а) в связи с недостатком ресурсов в регионе для реализации мероприятий проекта в отчетном периоде в полном объеме (мощности по строительству или реконструкции объектов культуры);

б) в связи с длительностью процедур выбора подрядчика для проведения работ по государственным заказам. Задержка в выборе подрядчика и заключении контракта на строительство обусловили риск отсутствия разрешения на строительство (реконструкцию) объекта и последующих рисков переноса сроков строительства²¹;

в) в связи с корректировкой проектных решений на строительство и реконструкцию объектов культуры и в связи с уточнением объемов работ, вызванной некачественной разработкой проектно-сметной документации;

д) в связи с отставанием подрядчика от утвержденного графика работ и задержкой в поставке материалов;

е) в связи с низкими темпами строительства, обусловленными отсутствием на строительных площадках необходимого количества рабочих и материалов;

ж) в связи с невыполнением подрядчиком в полном объеме работ по контрактам.

2. *Риски, связанные с приемкой и оплатой невыполненных работ и завышением стоимости работ.* Так, например, по заключению Контрольно-счетной палаты Забайкалья в ходе проверки был установлен факт оплаты заказчиками невыполненных работ в 2020 г. на шести из восьми обследованных объектах на общую сумму 2,344 млн рублей из 165,9 млн рублей, выделенных на проведение этих работ. Такие факты актуализируют проблему кадровых рисков в смежных сферах, обеспечивающих реализацию федерального проекта «Культурная среда».

3. *Кадровые риски,* в первую очередь в части организации строительства и реконструкции объектов культуры. Работники культурно-досуговых учреждений, не являющиеся специалистами в области строительства, составляли дефектные акты на ремонт²². В результате возникла необходимость в проведении дополнительных работ, не вошедших в сметную документацию, или замены части сметных позиций.

²¹ Отчет о ходе реализации регионального проекта на 2020 год (А1-80) Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры («Культурная среда») (Республика Башкортостан) [Электронный ресурс] // Министерство культуры Республики Башкортостан: официальный сайт. URL: <https://culture.bashkortostan.ru/documents/reports/331369/> (дата обращения: 25.05.2021).

²² Отчет Контрольно-счетной палаты Забайкалья о проверке законности, эффективности и целесообразности использования бюджетных средств, выделенных на реализацию проекта «Обеспечение качественно нового уровня развития инфраструктуры культуры» в 2020 г. [Электронный ресурс] // Законодательное Собрание Забайкальского края: официальный сайт. URL: <http://www.zaksobr-chita.ru/news/7375> (дата обращения: 15.06.2021).

Другим аспектом кадровых проблем в условиях приоритетов цифровизации сферы культуры является подготовка и повышение квалификации специалистов в сфере работы с электронными информационными ресурсами [3]. Масштаб и сложность, новизна целей цифровизации в сфере культуры обуславливают необходимость массового обучения людей. На подготовку кадров для цифровой экономики, в том числе в сфере культуры, направлены мероприятия национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации».

4. *Риски недостижения планового значения показателя, установленного для региона паспортом федерального проекта.* Отклонения в достижении плановых значений по кварталам наблюдались в 2020 г. не менее чем в 20 субъектах Российской Федерации. При этом в проектах некоторых регионов значения плановых показателей отличаются от значений показателей федеральных проектов (в их числе Республика Башкортостан, Вологодская область, Тюменская область, Новгородская область, Свердловская область). Одной из причин таких расхождений могут быть накладки в планировании в связи с реализацией региональных программ и проектов в сфере культуры. Этим можно объяснить необходимость корректировки плановых заданий. Наибольшее количество изменений приходится на проект «Культурная среда». Несоответствие значений в паспортах федеральных и региональных проектов ставит задачу синхронизации процессов разработки и реализации проектов на федеральном и региональном уровнях.

5. *Риски неритмичного расходования (освоения) бюджетных средств.* Проблема связана с неисполнением или низким уровнем исполнения расходов на реализацию мероприятий проекта в течение года и смещением самой активной фазы исполнения проектов на последний квартал года. Так, например, в Самарской области 2019 г. более 50 % расходов на реализацию национальных (региональных) проектов было осуществлено в четвертом квартале; в 2020 г. этот показатель составил 57,57 % от годовых расходов²³. Согласно отчетности по Ямало-Ненецкому автономному округу по состоянию на 30.06.2019 г., мероприятия по всем трем федеральным проектам национального проекта «Культура» в течение полугода не проводились²⁴, по итогам семи месяцев 2020 г. — тоже. В Вологодской области в первом полугодии 2019 г. финансирование мероприятий по региональному проекту «Культурная среда» составило 2,0–4,3 % от запланированного уровня, годом позже — 4,85 %²⁵.

²³ Информация о мониторинге реализации национальных (региональных) проектов Самарской области за 2020 г. [Электронный ресурс] // Счетная палата Самарской области: официальный сайт. URL: <http://sp.samregion.ru/upload/> (дата обращения: 25.05.2021).

²⁴ Отчеты о ходе реализации региональных проектов за 2019 год и за 2020 год Ямало-Ненецкого автономного округа [Электронный ресурс] // Департамент финансов и экономики Ненецкого автономного округа: официальный сайт. URL: <https://dfei.adm-nao.ru/proektnyj-ofis/otchety-o-hode-realizacii-regionalnyh-proektov/2019-god/otchety-na-01082020-iyul/kultura/> (дата обращения: 02.06.2021).

²⁵ Отчет о ходе реализации регионального проекта «Культурная среда» Вологодской области на 31.07.2019 [Электронный ресурс] // Официальный портал Правительства Вологодской области. URL: <https://vologda-oblast.ru/upload/iblock/552/.pdf> (дата обращения: 21.05.2021).

Неритмичное расходование бюджетных средств в течение года увеличивает риск нарушения сроков выполнения работ и, как следствие, недостижение запланированных результатов региональных и национальных проектов, а также риск неосвоения объемов финансирования всех уровней бюджетов. Кроме того, перенос сроков реализации мероприятий на следующий год делает актуальным риск удорожания проекта.

Преобладающее количество рисков фиксировалось в связи с реализацией мероприятий федерального проекта «Культурная среда» по показателю «Количество созданных (реконструированных) и капитально отремонтированных объектов организации культуры». Это объясняется наличием мероприятий, связанных с особенностями строительства и реконструкции объектов культуры, и, соответственно, с рисками строительства, ведущими к нарушению сроков сдачи объектов, превышению фактического уровня затрат от запланированного [7].

Вместе с тем наличие совокупности рисков, связанных с недостатком ресурсов, необходимых для реализации мероприятий проекта, в частности с отсутствием на строительных площадках необходимого количества рабочих и материалов, проблем с подбором подрядчиков, может свидетельствовать о просчетах при формировании планов реализации проектов, принятии некорректных решений по некоторым регионам и, как следствие, неосвоении выделяемых финансовых ресурсов и недостижении показателей проекта. Этим, наряду с вышеупомянутым фактором ухудшения эпидемиологической обстановки, может объясняться необходимость пересмотра плановых показателей проекта в 2020 г. Например, еще в конце 2019 г. на заседании Совета по стратегическому развитию и региональным проектам Чукотского автономного округа в отношении проекта «Культура» было признано, что он требует дополнительной проработки с федеральными ведомствами в целях уточнения методологии расчета и оценки достижимости показателей²⁶.

Таким образом, наряду со значительным влиянием внешних рисков в виде пандемии коронавирусной инфекции, управленческие (внутренние) риски остаются актуальными, несмотря на опыт, накопленный при реализации государственной программы «Развитие Культуры» и национального проекта «Культура».

В числе внешних рисков, которые могут оказать значительное влияние на ход реализации национального проекта «Культура», помимо пандемии, следует отметить *геополитические риски, техногенные и экологические риски*. Риски первой группы связаны с возможными изменениями политической ситуации в России и соседних странах. Последствиями таких событий для сферы культуры могут быть сокращение возможности проведения выставочных и гастрольных мероприятий, снижение информационного взаимодействия. Вторая группа

²⁶ На Чукотке оценили ход реализации национальных проектов. 13.11.2019 [Электронный ресурс] // Официальный сайт Чукотского автономного округа. URL: http://чукотка.рф/press-tsentr/novosti-chao/na-chukotke-otsenili-khod-realizatsii-natsionalnykh-proektov/?sphrase_id=52231 (дата обращения: 15.04.2021).

рисков обусловлена техногенными катастрофами, климатическими и природными явлениями. С рисками этой группы связывают ущерб, который могут нанести эти явления объектам культуры и ухудшение их состояния.

Резюмируя вышесказанное, предлагается следующая система рисков национального проекта «Культура», представленная в таблице 1.

Выводы:

– при наличии значительного количества документов наблюдается недостаточность методологической базы и нормативного правового обеспечения работы с рисками при реализации национальных проектов;

– реализация федеральных проектов в составе соответствующих подпрограмм государственных программ требует синхронизации рисков национальных проектов и государственных программ;

– работу с рисками следует проводить как на этапе разработки национального/федерального проекта, так и на этапе его реализации;

– среди основных видов рисков следует выделять законодательные, финансовые, макроэкономические, управленческие, социальные, кадровые, информационные;

– учитывая существенную региональную неоднородность, часть рисков может быть связана с региональными особенностями и условиями реализации проектов; на этапе разработки проекта необходим учет особенностей развития регионов и согласованность задач проектов с возможностями каждой конкретной территории;

– значительная часть рисков связана с инвестиционными элементами проектов, что требует более пристального внимания как к нормативно-правовому, так и к организационному обеспечению инвестиционной, в частности строительной, деятельности;

– несмотря на опыт, накопленный при реализации национальных проектов, остаются актуальными управленческие риски, минимизировать которые можно путем развития системы управления, внедрения современных методов и подходов, повышения квалификации госслужащих;

– на примере национального проекта «Культура» можно отметить, что при разработке единой классификации рисков следует учитывать специфические отраслевые риски, которые могут оказать значительное влияние на сферу действия проекта (программы);

– ряд рисков, в частности форс-мажорные обстоятельства (пандемия COVID-19), практически невозможно предусмотреть на этапе разработки проекта, они могут быть выявлены только на этапе реализации; для их нивелирования на этапе разработки могут быть проанализированы сценарии возникновения форс-мажорных обстоятельств, их последствия и отработаны меры реагирования.

Таблица 1

Риски реализации национального проекта «Культура»

№	Наименование риска и его содержание	Мероприятия по предупреждению риска	Вероятность риска
1	<p>Законодательные риски: связаны с изменением законодательства, задержками создания нормативно-правовой базы, несовершенством законодательной базы; несвоевременным принятием решений по корректировке действующей нормативно-правовой базы; недостаточной проработкой процедур и требований, установленных нормативными документами</p>	<p>Анализ действующего законодательства и нормативной методической базы на предмет достаточности и непротиворечивости действующих норм и рекомендаций для реализации проекта, отслеживание изменений, разрабатываемых для отрасли культуры и смежных с ней отраслей, проектов законодательных и нормативных документов, принятие мер по своевременной их корректировке</p>	средняя
2	<p>Финансовые риски: Недостаточный объем средств, выделяемых для финансирования проекта</p>	<p>Уточнять объемы финансовых средств, предусмотренных на реализацию мероприятий национального проекта, в зависимости от достигнутых результатов в каждом отчетном периоде реализации проекта; определять приоритеты для организации первоочередного финансирования;</p> <p>предусмотреть дополнительные внебюджетные источники финансирования, а также стимулирования благотворительной деятельности, меценатства;</p> <p>проведение ежегодного аудита на предмет целевого использования средств проекта;</p> <p>своевременно уточнять стоимость мероприятий проекта в связи с выявленными ошибками в их оценках</p>	высокая
3	<p>Макроэкономические риски: ухудшение конъюнктуры; снижение инвестиционной активности в экономике и инвестиционной</p>	<p>Планирование бюджетных расходов с учетом кратко- и среднесрочных прогнозов социально-экономического развития России, а также с учетом эффективности бюджетных расходов, оцененных по утвержденным методикам;</p>	высокая

	<p>привлечение внебюджетного финансирования</p>	
<p>4</p>	<p>Управленческие (внутренние) риски: недостаток в системе планирования мероприятий национального проекта; неэффективное управление реализацией национального проекта; изменения в системе приоритетов реализации проекта; проблемы межведомственного взаимодействия в федеральных и региональных структурах; недостаточный контроль над реализацией национального проекта</p>	<p>высокая</p> <p>Совершенствование системы планирования результатов и показателей проекта в субъектах Российской Федерации, материально-техническую и ресурсную базу региона; синхронизация процессов разработки и реализации проектов на федеральном и региональном уровнях, гармонизация федеральных и региональных проектов; контроль за реализацией соглашений о взаимодействии участников проекта; обеспечение своевременного предоставления полной и достоверной отчетности о ходе реализации мероприятий проекта; проведение регулярного аудита хода реализации мероприятий проекта; мониторинг реализации проекта, достижения целевых показателей проекта, формирование и ведение реестра рисков проекта и системы ответственности за управления внутренними и внешними рисками, персонализированное распределение ответственности за достижение результатов и целевых показателей проекта; обеспечение ритмичности проведения мероприятий и их финансирования; своевременная корректировка проекта; актуализация методической базы в целях устранения возможности манипуляций с данными в случае недостижения плановых показателей проекта</p>

Продолжение и окончание Таблицы 1

№	Наименование риска и его содержание	Мероприятия по предупреждению риска	Вероятность риска
5	Социальные риски: Сокращение занятости, снижение доходов населения	Обеспечение контроля за доступностью культурных ценностей для граждан, в том числе за стойкостью услуг в сфере культуры	средняя
6	Кадровые риски: недостаток квалифицированных кадров в сфере культуры, в смежных сферах, связанных с реализацией проекта	Обеспечение притока высококвалифицированных кадров и повышение квалификации имеющихся специалистов; расширение компетенции работников культуры в смежных сферах, связанных с реализацией проекта, в том числе в области электронных информационных ресурсов, строительства и ремонта	средняя
7	Информационно-коммуникативные риски: недостаток полной информации о ходе реализации и достижениях национального проекта	Проведение оценки осведомленности населения в регионах о результатах реализации мероприятий национального проекта «Культура» и расширения возможности доступа граждан к культурным ценностям; активизация популяризации мер государственной поддержки культуры в условиях реализации противоэпидемических мер	средняя
8	Риски, связанные с региональными особенностями: существенные различия в финансово-экономических возможностях регионов; проблемы межуровневой координации работы в сферах культуры региональных органов власти; недостатки нормативно-методического обеспечения; недостаток ресурсов в субъекте РФ для достижения целей и задач проекта	При разработке проекта обеспечить учет потребностей и наличия ресурсов в регионе, необходимых для проведения мероприятий проекта, и уточнение графика их проведения; обеспечение координации работы региональных органов власти и муниципальных образований; предоставление субъектам Российской Федерации оперативной консультационной помощи и технической поддержки по вопросам реализации проекта, а также обеспечение их проектами нормативных правовых актов и методических рекомендаций	высокая

9	<p>Риск неисполнения заключенных контрактов: по причине снижения финансовой устойчивости партнеров (подрядчиков и поставщиков) или по причине их недобросовестности</p>	<p>Осуществление мониторинга финансово-хозяйственной деятельности партнеров; осуществление мониторинга исполнения обязательств подрядчиков по контрактам; отказ от продолжения отношений с партнерами, нарушающими контрактные обязательства</p>	средний
10	<p>Риск удорожания проекта по причине: инфляционных процессов; удорожания работ, материалов, оборудования; повышения налогов и сборов; финансовых рисков; некорректные (завышенные) оценки объемов финансирования, необходимых для реализации мероприятий проекта</p>	<p>Осуществление постоянного мониторинга цен на оборудование и материалы в ходе строительства; использование типовых проектов для строительства, реновации объектов культуры; повышение компетенции работников культуры в смежных сферах, обеспечивающих реализацию проекта; страхование строительных рисков на особо сложных объектах</p>	высокий
11	<p>Геополитические: сокращение культурных связей в связи с ухудшением политической обстановки, уменьшение туристических потоков</p>	<p>Развитие внутренней культурной среды; стимулирование спроса на культурные блага; повышение доступности культурных ценностей, мероприятий, объектов для граждан внутри страны</p>	средний
12	<p>Техногенные и природные: разрушение объектов культуры в результате техногенных или природных катаклизмов</p>	<p>Соблюдение технических стандартов при эксплуатации объектов; контроль технического состояния объектов; прогнозирование природных явлений</p>	низкий

Список источников

1. Большая российская энциклопедия [Электронный ресурс]. URL: <https://bigenc.ru/> (дата обращения 11.06.2021).
2. Важова Л. В., Богдан Н. Н. Проблемы региональной кадровой политики при реализации национального проекта «Культура» [Электронный ресурс] // Развитие территорий. 2021. № 3 (25). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/problemny-regionalnoy-kadrovoy-politiki-pri-realizatsii-natsionalnogo-proekta-kultura> (дата обращения: 12.11.2021).
3. Гендина Н. И., Колкова Н. И., Рябцева Л. Н. Цифровизация в сфере культуры: сущность, нормативно-правовое регулирование, приоритетные направления совершенствования кадрового обеспечения [Электронный ресурс] // Вестник Кемеровского государственного университета культуры и искусств. 2020. № 50. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-v-sfere-kultury-suschnost-normativno-pravovoe-regulirovanie-prioritetnye-napravleniya-sovershenstvovaniya-kadrovogo> (дата обращения: 10.11.2021).
4. Ежов Д. А. Потенциальные риски реализации национальных проектов 2019–2024 и пути их нейтрализации. Статья. Политические науки. УДК 32.019.51; 323 [Электронный ресурс]. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/potentsialnye-riski-realizatsii-natsionalnyh-proektov-2019-2024-i-puti-ih-neytralizatsii> (дата обращения: 07.07.2021).
5. Абанкина Т. В. Институт управления государственными ресурсами. Экономические и социальные последствия COVID-19 в сфере культуры в России / Т. В. Абанкина, А. В. Мацкевич, Г. М. Ксынкина и др. [Электронный ресурс] // Аналитический бюллетень НИУ ВШЭ об экономических и социальных последствиях коронавируса в России и в мире. Отраслевые сюжеты. 03.07.2020. № 8. URL: https://www.hse.ru/data/2020/07/06/1609165892/HSE_Covid_08_2020_5_3.pdf (дата обращения: 09.12.2021).
6. Козьякова М. И. Социальная полезность культуры: ценности и смыслы «Национального проекта» [Электронный ресурс] // Культура культуры. 2016. № 2 (10). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-poleznost-kultury-tsennosti-i-smysly-natsionalnogo-proekta> (дата обращения: 19.11.2021).
7. Кошелев В. А. Источники рисков в строительстве [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Науковедение». 2015. Т. 7. № 1. ISSN 2223-5167. URL: <http://naukovedenie.ru/index.php?p=vol7-1> (дата обращения: 10.03.2021).
8. Пятаева Е. В., Ломовцева А. В. Цифровизация культурной сферы на примере деятельности музеев [Электронный ресурс] // Вестник МАЭ. 2020. № 10. С. 11. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-kulturnoy-sfery-na-primere-deyatelnosti-muzeev> (дата обращения: 01.11.2021).
9. Постникова Е. А. Специфика реализации национального проекта «Культура» в рамках федеральной и региональной молодежной культурной политики [Электронный ресурс] // Новые импульсы развития: вопросы научных исследований. 2020. № 2. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-realizatsii-natsionalnogo-proekta-kultura-v-ramkah-federalnoy-i-regionalnoy-molodezhnoy-kulturnoy-politiki> (дата обращения: 10.11.2021).

References

1. Bol'shaya rossijskaya enciklopediya. Retrieved June 11, 2021 from <https://bigenc.ru/>
2. Vazhova, L. V., & Bogdan, N. N. (2021). Problemy regional'noj kadrovoj politiki pri realizacii nacional'nogo proekta «Kul'tura». *Razvitie territorij*, 3 (25). Retrieved November 12, 2021 from <https://cyberleninka.ru/article/n/problemy-regionalnoy-kadrovoj-politiki-pri-realizatsii-natsionalnogo-proekta-kultura>
3. Gendina, N. I., Kolkova, N. I., & Ryabceva, L. N. (2020). Cifrovizaciya v sfere kul'tury: sushhnost', normativno-pravovoe regulirovanie, prioritetye napravleniya sovershenstvovaniya kadrovogo obespecheniya. *Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta kul'tury i iskusstv*, (50). Retrieved November 10, 2021 from <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-v-sfere-kul'tury-suschnost-normativno-pravovoe-regulirovanie-prioritetnye-napravleniya-sovershenstvovaniya-kadrovogo>
4. Ezhov, D. A. (n.d.). Potencial'nye riski realizacii nacional'nyh projektov 2019–2024 i puti ih nejtralizacii. *Stat'ya. Politicheskie nauki*. UDK 32.019.51; 323. Retrieved July 07, 2021 from <https://cyberleninka.ru/article/n/potentsialnye-riski-realizatsii-natsionalnyh-proektov-2019-2024-i-puti-ih-neytralizatsii>
5. Abankina, T. V., Mackevich, A. V., Ksynkina, G. M., Nikolaenko, E. A., Romanova, V. V., & Shcherbakova I. V. (2020, July 03). Institut upravleniya gosudarstvennymi resursami. *Ekonomicheskie i social'nye posledstviya COVID-19 v sfere kul'tury v Rossii. Analiticheskij byulleten' NIU VSHE ob ekonomicheskikh i social'nyh posledstviyah koronavirusa v Rossii i v mire. Otrasleye syuzhety*, (8). Retrieved 09 december 2021 from https://www.hse.ru/data/2020/07/06/1609165892/HSE_Covid_08_2020_5_3.pdf
6. Koz'yakova, M. I. (2016). Social'naya poleznost' kul'tury: cennosti i smysly «Nacional'nogo proekta». *Kul'tura kul'tury*, 2 (10). Retrieved November 19, 2021 from <https://cyberleninka.ru/article/n/sotsialnaya-poleznost-kul'tury-tsennosti-i-smysly-natsionalnogo-proekta>
7. Koshelev, V. A. (2015). Istochniki riskov v stroitel'stve. *Naukovedenie*, 7 (1). ISSN 2223-5167. Retrieved March 10, 2021 from <http://naukovedenie.ru/index.php?p=vol7-1>
8. Pyataeva, E. V., & Lomovceva, A. V. (2020). Cifrovizaciya kul'turnoj sfery na primere deyatel'nosti muzeev. *Vestnik MAE*, (10), 11. Retrieved November 01, 2021 from <https://cyberleninka.ru/article/n/tsifrovizatsiya-kulturnoy-sfery-na-primere-deyatelnosti-muzeev>
9. Postnikova, E. A. (2020). Specifika realizacii nacional'nogo proekta «Kul'tura» v ramkah federal'noj i regional'noj molodezhnoj kul'turnoj politiki. *Novye impul'sy razvitiya: voprosy nauchnyh issledovanij*, (2). Retrieved November 10, 2021 from <https://cyberleninka.ru/article/n/spetsifika-realizatsii-natsionalnogo-proekta-kultura-v-ramkah-federalnoy-i-regionalnoy-molodezhnoj-kulturnoy-politiki>