

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ И РЕШЕНИЯ

Аннотация. В статье дается исторический экскурс по применению национальных проектов в России и за рубежом для развития национальных экономик, анализируется эффективность национальных проектов и государственных программ в современной России, выявляется круг проблем, связанных с инвестиционной привлекательностью национальных проектов и предлагаются пути решения этих проблем.

Ключевые слова. Государственные программы, национальные проекты, федеральные целевые программы, государственно-частное партнерство, инвестиционная привлекательность.

Bednyakov A.S., Mierin L.A.

NATIONAL PROJECTS OF RUSSIA: PROBLEMS AND SOLUTIONS

Abstract. The article gives historical insight into application of national projects in Russia and abroad for the development of national economies, analyzes effectiveness of national projects and state programs in modern Russia, identifies a range of problems associated with investment attractiveness of national projects and proposes ways to resolve these problems.

Keywords. State programs, national projects, federal target programs, public-private partnership, investment attractiveness.

Национальные проекты как инструмент реализации национальных целей

Проблема реализации национальных проектов, как в России, так и за рубежом является очень актуальной и, вместе с тем, имеет многовековую историю. При этом заметим, что общепринятого, устойчивого понятия «национальный проект» на сегодняшний день нет. Как показывает международный опыт, под национальными проектами понимаются комплексные программы, имеющие общенациональную значимость и требующие масштабных вливаний государственных средств: развитие космоса, атомной и гидроэнергетики, вывод целых отраслей, как, например, здравоохранения, на новый уровень, в последнее время – развитие искусственного интеллекта и других стратегически важных направлений, в которых на начальной стадии невозможно обеспечить 100% частное финансирование.

Таким образом, национальные проекты – это инструмент реализации целей национального развития, имеющих приоритетное значение на определенном этапе развития государства и требующих для своего решения значительных ресурсов, предполагающих четко обозначенный конечный результат. Например, как это было в период индустриализации страны. В зависимости от этапа развития государства, состояния его бюджета и уровня развития предпринимательства к таким проектам могут привлекаться частные инвесторы, что выражается в развитии проектов по моделям государственно-частного партнерства.

ГРНТИ 06.58.45

© Бедняков А.С., Миэринь Л.А., 2019

Андрей Сергеевич Бедняков – член экспертного совета Национального центра ГЧП (г. Москва).

Лариса Александровна Миэринь – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой национальной экономики Санкт-Петербургского государственного экономического университета.

Контактные данные для связи с авторами (Миэринь Л.А.): 191023, Санкт-Петербург, Садовая ул., д. 21 (Russia, St. Petersburg, Sadovaya str., 21). Тел.: +7 (812) 339-0425. E-mail: mierin.l@unecon.ru.

Статья поступила в редакцию 01.07.2019.

Если говорить о сотрудничестве государства с частными инвесторами в процессе реализации масштабных национальных проектов, можно привести много успешных примеров такого партнерства из истории других государств. Например, уже в XVII в. во Франции прибегают к использованию концессии для строительства каналов (Canal du Midi). Примерно в это же время модели государственно-частного партнерства начинают применяться в Великобритании и на Северо-Американском континенте. В России данная форма реализации крупных инфраструктурных проектов начинает активно использоваться на рубеже XIX-XX вв., особенно в отношении строительства железных дорог (пример – Транссибирская магистраль).

В XX в. тема национальных проектов приобретает особый оттенок, связанный с тектоническими изменениями в политических системах стран, включая Россию, двумя мировыми войнами и необходимостью грандиозных вложений для восстановления народного хозяйства, зачастую непосильных для государств. Так, благодаря запуску национальных проектов с участием частного капитала (программа НЭП) молодое Советское государство смогло в 20-х гг. прошлого века модернизировать промышленность во всех отраслях народного хозяйства, поднять уровень квалификации рабочей силы, снизить безработицу. В 80-х годах XX в. в США реализуется масштабное обновление энергетической отрасли благодаря «соглашениям о покупке электроэнергии» (пробораз одной из моделей ГЧП – «Build-Transfer-Operate»). В Великобритании начинает повсеместно использоваться модель осуществления инфраструктурных проектов PFI (частной инициативы), которая быстро распространяется на другие развитые страны – страны Европейского Союза, США, Канаду, Японию, Австралию.

В наши дни тема национальных проектов за рубежом не менее актуальна и затрагивает как отрасли экономики, ставшие традиционными (развитие космоса, энергетики, социальной сферы), так и новые направления (как, например, развитие искусственного интеллекта). При этом, во многих странах повышается роль привлечения частного капитала через механизмы ГЧП. В этом вопросе важно найти то оптимальное соотношение в распределении затрат между публичным и частным партнером, которое обеспечит финансирование проектов и которое может варьироваться от страны к стране, от отрасли к отрасли, с учетом соотношения рисков и доходности запускаемых проектов. В проектах, приближенных по своим условиям к рыночным, роль государства может быть ниже. В проектах, не позволяющих извлечь требуемую частным бизнесом доходность, роль государства повышается. Например, величина государственного финансирования национальных проектов в Индии находится на уровне 90%. На других, более продвинутых и менее рискованных рынках, она может быть существенно ниже.

Практика применения государственных программ и национальных проектов в современной России

В период развития Российской Федерации после распада Советского Союза тема национальных проектов принимала различные очертания и организационные формы управления. Государство постоянно пыталось найти оптимальные формы осуществления инвестиций в масштабные проекты и привлечь к этим проектам частных инвесторов:

- с 2002 г. начали готовиться и приниматься Федеральные целевые программы (ФЦП);
- в 2005 г. было объявлено о запуске четырех приоритетных национальных проектов «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса», «Здоровье» и «Образование»;
- в 2010 г. ФЦП были преобразованы в государственные программы, в том числе по причине невыполнения многих из целевых показателей ФЦП;
- в 2012 г. было подписано 11 «майских» указов Президента России, нацеленных на приоритетные сферы развития государства и определяющие целевые показатели, которые требовалось достигнуть к 2018 г. или 2020 г.;
- в 2016 г. произошла реорганизация в области управления стратегическими проектами в виде создания Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, Департамента проектной деятельности Аппарата правительства РФ и упразднения двух других консультативных органов. Сформированный перечень из 11 основных направлений стратегического развития РФ на период до 2018 г. и до 2025 г. послужил основой для подготовки 29 приоритетных проектов. Ряд ранее принятых государственных программ также был переведен на проектное управление.

Анализ исполнения описанных выше национальных проектов и государственных программ свидетельствует о том, что независимо от формата, в котором они готовились, и от организационных струк-

тур, созданных для управления этими проектами / программами, целевые показатели, установленные в них, зачастую не достигались или достигались с большими задержками по срокам [1]:

- рост ежегодного объема жилищного строительства в РФ до 80 млн кв. м. в год был достигнут только в 2014 г., а не в 2010 г.;
- национальный проект «Развитие АПК» по всем трем направлениям оказался не выполнен и преобразован в Государственную программу развития сельского хозяйства;
- продолжительность жизни по итогам 2018 г. составила 72,84 года при целевом показателе 74 года;
- доля продукции высокотехнологических и наукоемких отраслей в ВВП должна была составить 30% в 2018 г., а оказалась равна 21,7% в 2017 г.
- численность высокопроизводительных рабочих мест в 2020 г. должна была составить 25 млн, а в 2017 г. составляла только 17,6 млн.

Казначейское выполнение национальных проектов и государственных программ носило и носит неритмичный характер, что также сказывается на достигаемых результатах и качестве выполняемых работ. При этом, конечно, нельзя полностью отрицать позитивный вклад государственных программ в социально-экономическое развитие страны и повышение ее обороноспособности [1]: многократно выросла доля современных образцов вооружений и техники в российской армии; превышен целевой показатель доли российских научных публикаций в международных научных журналах; по итогам 2018 г. Россия заняла 31 место в рейтинге Всемирного банка по условиям ведения бизнеса (в 2012 г. она была на 120 месте), что можно назвать успешным, несмотря на то, что целевой показатель был – 20 место; уровень оснащения образовательных учреждений и учреждений здравоохранения, социальной поддержки населения в этих сферах также существенно улучшился.

Анализ исполнения национальных проектов и государственных программ является исключительно важным с точки зрения повышения эффективности государственного управления и показывает, что по многим направлениям по-прежнему существует большой потенциал. В этой связи представляется интересным как с научной, так и с практической точки зрения изучение факторов, влияющих на уровень успешности тех или иных национальных проектов / государственных программ. Такой факторный анализ позволит выйти на существенно более высокий уровень государственного планирования и управления, что должно позитивно сказаться на социально-экономической ситуации в условиях внутренних и внешних ограничений, привести к повышению уровня жизни граждан, независимо от этих ограничений.

Анализ успешности государственных программ и их инвестиционной привлекательности: проблемы и решения

На наш взгляд, можно выделить три основные группы причин невыполнения государственных программ / национальных проектов в Российской Федерации:

1. Системные управленческие проблемы.

Переход системы государственного управления с планового механизма на рыночную модель носил спонтанный характер, изменения осуществлялись стихийным образом. Сложившаяся система управления требует периодического вмешательства высшего руководства страны, в связи чем получила название «системы ручного управления». Поэтому, для успешной реализации национальных проектов требуется понимание того, как этот институт должен взаимодействовать с другими уже сложившимися институтами управления, как его «встроить» в имеющиеся управленческие связи.

Как было отмечено выше, 15 октября 2016 г. в качестве постоянных органов управления проектной деятельностью в РФ были утверждены президиум Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам, а также Департамент проектной деятельности Аппарата правительства РФ. Однако, требуется не просто добавление новых звеньев в систему управления, а ее кардинальная реконструкция, учитывающая как собственный предыдущий опыт осуществления масштабных проектов (полученный в период существования СССР), так и зарубежный опыт (например, опыт Китая). Отсутствие полноценной сквозной системы стратегического планирования, учитывающей межотраслевые и межрегиональные связи, в настоящее время демонстрирует очевидную институциональную слабость системы управления.

2. Низкое качество планирования при формировании системы показателей программ и проектов.

Говоря о данной причине невыполнения государственных программ / национальных проектов, можно сказать, что она носит методологический характер и при наличии системного подхода легко исправима. Представляется целесообразным сделать отсылку к исследованию на эту тему, проведенному К.Я. Серковой [2], в котором достаточно полно описываются все составляющие проблемы и даются предложения по их решению. Также данные вопросы рассмотрены в [3, 4, 5].

3. Мотивационные проблемы.

Успешность реализации проектов национального масштаба, как показывает опыт, напрямую определяется тем, как их воспринимают основные группы акторов: национальная элита, население и бизнес. Специфика нынешней ситуации в России состоит в том, что, в отличие от развитых стран, где активно формируется нетократия, интеллектуальная элита представлена слабо, доминирует бизнес-элита, не ассоциирующая себя и свои интересы с развитием страны. Именно это и демонстрирует процесс утечки умов и капиталов за границу.

Увеличивающееся экономическое неравенство разных слоев населения, на наш взгляд, препятствует повышению эффективности национальных проектов. На первый взгляд, решить данную проблему могло бы наличие объединяющей национальной идеи. Как показывает история, объединяющая сила национальной идеи особенно сильно проявляется в критические для государства моменты, такие как революционные ситуации, периоды военных столкновений с другими государствами. Вряд ли сегодня, в эпоху глобализации, несмотря на международную напряженность, данный инструмент может быть применен к вопросу повышения эффективности осуществления национальных проектов. По крайней мере, попытка в последнее десятилетие в РФ активной выработки национальной идеи с привлечением большой группы представителей широкой общественности, несмотря на публикацию многотомного труда на эту тему, в итоге закончилась неудачей [6]. Выдвинутое в качестве национальной идеи утверждение «Россия должна существовать вечно» вряд ли можно считать удачным результатом.

В связи с этим, высокую важность в успехе осуществления национальных проектов и государственных программ играет мотивация бизнеса, как неотъемлемого и одного из ключевых участников, которая, в свою очередь, зависит от инвестиционной привлекательности национальных проектов и государственных программ. Следует отметить, что низкая инвестиционная привлекательность как страны, так и государственных инвестиционных проектов, носит глубокий и стратегический характер. Это те вопросы, которые детально обсуждались на Петербургском международном экономическом форуме в 2019 г. и в предыдущие годы, во время других саммитов, а также в научной и периодической литературе.

С учетом всего массива имеющихся знаний и проведенного анализа представляется обоснованным обозначить следующие пять ключевых групп проблемных факторов, влияющих на уровень инвестиционной привлекательности государственных программ / национальных проектов, по которым государство должно активно работать: проблемы законодательства и судопроизводства; проблемы в области подготовки и запуска проектов; проблемы, связанные с государственным влиянием; проблемы, влияющие на развитие предпринимательства; проблема негативной геополитической обстановки. Рассмотрим их далее более детально.

Говоря о законодательстве, в контексте привлечения частных инвестиций к участию в проектах государственной важности, в первую очередь речь должна идти о регулировании государственно-частного партнерства. Качество законодательства в данной сфере требует существенного улучшения по таким направлениям, как права инвесторов, гибкость утвержденных моделей ГЧП и государственных органов власти, эффективность и скорость решения вопросов по запуску новых проектов, конкурсные процедуры, процедуры заключения, изменения и прекращения соглашений и др. Зачастую принимаемые нормативно-правовые акты противоречат уже принятым нормам, что создает правовые коллизии и является причиной возникновения хозяйственных споров, повышая в целом риски работы на российском рынке. Экспертное сообщество занимает достаточно активную позицию в данной сфере и не раз высказывало предложения законодателям по сути данного вопроса. Достаточно детально данные предложения изложены в исследовании одного из авторов данной статьи [7]. К сожалению, несмотря на то, что многие из предлагаемых изменений положительно оцениваются практиками и исполнительными органами власти, очень небольшая часть из них находит свое отражение в новых законодательных актах.

Переходя к российской судебной системе, отметим, что ни для кого не секретом является тот факт, что она не является надежной в глазах инвесторов, в связи с чем многие сделки регулируются иностранным правом. Это невозможно либо ограничено при заключении сделок ГЧП, что существенно снижает интерес частных инвесторов к участию в национальных проектах. Институт права замещается «административным ресурсом», без которого большинство проектов не могут развиваться. Без приложения серьезных усилий, направленных на развитие институтов, регулирующих отношения экономических субъектов, никакие объемы инвестиций и человеческих ресурсов не приведут к достижению целей, ради которых запускаются проекты.

В этом же ряду проблем стоят такие вопросы, как силовое давление на предпринимателей и, как следствие, недостаточное доверие между бизнесом и государством. Как отметил на Петербургском международном экономическом форуме – 2019 Кирилл Дмитриев, генеральный директор Российского Фонда Прямых Инвестиций (РФПИ), «предпринимательский климат, уверенность предпринимателей в завтрашнем дне, силовое давление, которое резко усилилось в последнее время, – это большие проблемы, которые мы видим... Доверие – это ключевая история, над которой надо работать в ближайшее время» [8]. Для решения этих вопросов необходима ревизия правил уголовного преследования предпринимателей, что позволит повысить уверенность бизнеса в завтрашнем дне, а также сужение границ ответственности для конкретных нарушений во избежание коррупционных соблазнов. Бизнес должен рассматриваться как равноправный партнер. Данное отношение должно проявляться во всем, начиная с разработки нормативно-правовых актов и заканчивая судебными спорами.

Проработка и запуск проектов: решения по многим инвестиционным проектам принимаются в «ручном режиме», что может приводить к неоптимальному выбору проектов и лишним тратам государства, отсутствует прозрачность в вопросах запуска новых проектов, уровень подготовки многих инвестиционных проектов низкий и не отвечает ожиданиям инвесторов, отсутствуют другие суверенные фонды аналогичные РФПИ. Для решения данных вопросов, по мнению авторов, необходимо:

- проведение более активной работы по предварительному анализу и рыночному продвижению «приоритетных» проектов, тестирование рынка;
- создание механизма координации работы с проектами в разных министерствах, ведомствах и регионах, создание единого информационного портала, на котором будут представлены материалы по реализации проектов;
- создание новых механизмов поддержки проектных инициатив, в том числе создание посевных фондов, которые бы финансировали деятельность по проработке новых идей и проектов;
- создание новых инфраструктурных фондов, в том числе на базе ведущих финансовых институтов с участием государства.

Говоря о государственном влиянии на запускаемые проекты и частных инвесторов, речь мы должны вести о недостаточности / неоптимальности мер государственной поддержки и высокой налоговой нагрузке. Необходимо внедрение более системного подхода, предусматривающего учет взаимного влияния государственной поддержки в различных отраслях, с использованием моделей межотраслевых балансов, что должно приводить к оптимальному распределению средств государственной поддержки и большему экономическому эффекту. Невозможно не согласиться с Кириллом Дмитриевым, который отметил, что «для того, чтобы привлечь частные инвестиции в такие проекты, государство должно предоставлять такой уровень поддержки, который бы обеспечивал минимальный уровень доходности для инвесторов» [8]. Также стоит оптимизировать налоговую нагрузку для новых инвесторов и сбалансировать налоговую систему.

Следующая группа проблем – это проблемы, влияющие на развитие предпринимательства, которые включают в себя высокий уровень коррупции, низкий уровень предпринимательской активности, недостаточный уровень лидерства и командного подхода к реализации проектов. Для решения первой проблемы необходимо внедрение более жесткого законодательства по борьбе с коррупцией и его систематичное применение. А для развития предпринимательства нужно проводить системную работу, связанную с воспитанием нового поколения граждан, которые бы стремились стать предпринимателями и не боялись брать на себя ответственность за принимаемые решения.

С точки зрения негативной геополитической обстановки, как сказал на Петербургском международном экономическом форуме – 2019 Доминик Стросс-Кан, управляющий директор Parnasse SARL,

тенденция «фрагментации глобализации» не закончится в обозримом будущем [8]. Несмотря на это, необходимо продолжать диалог со всеми сторонами, необходимо вырабатывать новые решения, способные снять искусственно созданные ограничения. Одновременно, необходимо развивать и запускать новые инструменты и технологии международных экономических отношений, обеспечивающие их развитие, невзирая на вводимые ограничения – как, например, уход от долларовой зависимости в международных расчетах, развитие финтех-технологий и другие шаги, направленные на рост финансовой суверенности, что способно кардинально изменить расстановку сил на мировом рынке товаров и инвестиций.

Заключение

Проведенный авторами статьи анализ успешности государственных программ и национальных проектов в России показывает, что, несмотря на позитивный вклад в развитие экономики, существует огромный потенциал для повышения успешности осуществления стратегически важных для государства инициатив. Как показывает история России и зарубежных стран, немаловажную роль в этом должен играть бизнес. Для его привлечения должны быть созданы определенные условия, которые делают участие в таких проектах выгодным и безопасным. Чтобы повысить инвестиционную привлекательность национальных проектов и программ, государству необходимо решать следующие задачи: повысить качество принимаемых нормативно-правовых актов, кардинально улучшить судебную систему, повысить качество подготовки проектов, снизить негативное влияние государства и оптимизировать государственную поддержку, развить предпринимательство и повысить уровень финансового суверенитета страны.

ЛИТЕРАТУРА

1. История нацпроектов в России. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://tass.ru/info/6101471> (дата обращения 18.06.2019).
2. Серкова К.Я. Проблемы реализации государственных программ и пути их решения // Journal of Economy and entrepreneurship. 2016. № 12 (ч. 4).
3. Гуртуева Ф.А. Анализ проблем реализации государственных программ в Российской Федерации // Экономика и бизнес: теория и практика. 2017. № 5.
4. Тулякова И.В. Оценка эффективности государственных программ: проблемы и перспективы // Финконтроль. 2017. № 4.
5. Конченкова Т.Н., Шанин С.А. Проблемы реализации государственных программ: оценка и практика применения // Проблемы и механизмы оценки эффективности системы государственного и муниципального управления: теория и практика. М.: РЭУ им. Г.В. Плеханова, 2016.
6. Национальная идея России / под ред. С.С. Сулакшина. В 6 т. Т. I. М.: Научный эксперт, 2012. 752 с.
7. Бедняков А.С. Государственно-частное партнерство: мировой опыт и правовое регулирование в Российской Федерации. М.: Библио-Глобус, 2017. 150 с.
8. Инвестиции в будущее России: как сделать национальные проекты привлекательными для инвесторов. Информационно-аналитическая система Росконгресс. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://roscongress.org/sessions/spief-2019-investitsii-v-budushchee-rossii-kak-sdelat-natsionalnye-proekty-privlekatelnymi-dlya-investorov/discussion> (дата обращения 18.06.2019).