

Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов

Наталья Николаевна Бондарева¹, Николай Иванович Комков^{2*}

¹⁻²Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук, Москва, Россия
117418, г. Москва, Нахимовский проспект, 47

E-mail: komkov_ni@mail.ru

Аннотация

Цель данной статьи – рассмотрение методических и организационных проблем использования целевых методов управления развитием сложных социально-экономических проблем развития, а также исследование практики разработки масштабных проектов и программ на национальном уровне.

Методология проведения работы: Представленное в статье исследование базируется на использовании теоретических основ управления целевыми процессами решения сложных проблем развития, применении методов системного анализа, исследования операций и экономического анализа развитием сложных систем.

Результаты работы: Рассмотрение опыта реализации национальных проектов и программ Российской Федерации, воплощаемых с 2005 года, позволило выявить как существующие достоинства, так и присутствующие недостатки при решении социально-экономических вопросов. Авторами исследования раскрыты организационно-методические проблемы формирования национальных проектов, а также представлены оценки трудности полноценного достижения обозначаемых в таких проектах целей.

Выводы: Представленные национальные проекты, ориентированные на достижение целей майского Указа Президента Российской Федерации, должны служить ориентиром для концентрации финансовых, материально-технических и интеллектуальных ресурсов, направленных на решение общенациональных широкомасштабных сложных проблем. Отмеченные методологические и организационные недостатки формирования национальных проектов образуют значительные риски для успешного и своевременного достижения национальных целей, обозначенных в указе Президента РФ.

Ключевые слова: национальные проекты, программы, целевое управление, стратегия, прогноз

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Для цитирования: Бондарева Н. Н., Комков Н. И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10. № 3. С. 369–379. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2019.10.3.369-379>

© Бондарева Н. Н., Комков Н. И., 2019

Organizational and Methodological Issues of the RF National Projects' Development and Implementation

Natalia N. Bondareva¹, Nikolay I. Komkov^{2*}

¹⁻²Institute of Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences, Moscow, Russian Federation
47, Nakhimovsky prospect, Moscow, 117418

E-mail: komkov_ni@mail.ru



Abstract

Purpose: the purpose of this article is to consider the usage of targeted methodological and organizational methods of complex socio-economic development management, as well as to research the practice of developing national-scale projects and programs.

Methods: the methodology of the study is based on the theoretical foundations of target processes management for solving complex development problems, system analysis methods, research of operations and economic analysis of complex system development.

Results: consideration of the implementation experience of the Russian Federation national projects and programs since 2005 helps to identify both advantages and disadvantages in solving social and economic problems. Organizational and methodological shortcomings of national projects development, as well as estimation of limitations and difficulties for complete goals achievement in the chosen case projects have been presented.

Conclusions and Relevance: the presented national projects aimed at achieving the goals of the May Decree of the President of the Russian Federation should serve as a guide for the concentration of financial, logistical and intellectual resources to solve national large-scale complex problems. Methodological and organizational shortcomings in the national projects launching, which create significant risks to successful and on-time achievement of the national goals specified in the President's Decree, were noted.

Keywords: national projects, programs, target management, strategy, forecast

Conflict of Interes. The Authors declares that there is no Conflict of Interest.

For citation: Bondareva N. N., Komkov N. I. Organizational and Methodological Issues of the RF National Projects' Development and Implementation. *MIR (Modernizatsiia. Innovatsiia. Razvitie) = MIR (Modernization. Innovation. Research)*. 2019; 10(3):369–379 (in Russ.). <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2019.10.3.369-379>

Введение

В соответствии с майским Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» развернута широкая подготовка к его реализации. Намечено 12 национальных проектов, каждый из которых ориентирован на достижение (приближение) определенной национальной цели¹. Декларацию о составе национальных целей и обозначение стратегических задач развития можно рассматривать как ответ руководства страны на пожелания многих специалистов и экспертов в области управления развитием о необходимости долгосрочных целей развития страны². Адаптационный к текущим конъюнктурным особенностям мирового развития экономический курс страны в начале XXI века, дополненный мерами по стабилизации внутренней обстановки в стране и социальной защиты населения, позволил сохранить суверенность и целостность страны, повысить жизненный уровень населения и обозначить ряд важнейших задач социально-экономического развития, решение которых давно назрело, но внешнее давление, санкции, низкие цены на ресурсы и, особенно, на углеводороды и др., постоянно отодвигали их реализацию.

Можно предположить, что достижение обозначенных в указе Президента³ целей и разработка национальных проектов будет опираться на целевой подход, методы целевого управления, лучшие практики, борьбу с коррупцией и нецелевым расходованием бюджетных средств. Неопределенность долгосрочных целей развития дезориентирует субъекты пространства развития⁴, предпочитающие достижение краткосрочных текущих целей накоплению инвестиций и ресурсного потенциала для перспективного развития. Недальновидность руководства страны в 90-е годы, отсутствие целей, программ развития и желания их разрабатывать привели к утрате значительной части производственного потенциала, распродаже огромной доли основных фондов, банкротству десятков тысяч предприятий и др.

Обзор литературы и исследований. Вопросам разработки и реализации национальных проектов и программ Российской Федерации в последние годы был посвящен ряд разноплановых научных работ, среди которых можно отметить исследования Б.Н. Порфирьева [1], О.Б. Ивановой и Е.М. Бухвальда [2–5], Р.Л. Федосовой [6], Н.В. Гордновой, Н.А. Самарской, С.М. Ильина и Д.Л. Скипина [7], М.В. Коваленко [8], А.И. Прокофьевой [9], М.М. Имамова [10] и др.

¹ Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/news/57425>

² Методические и организационные основы управления развитием компаний / Комков Н.И., Бондарева Н.Н. и др. М.: ИД "Наука", 2015. 520 с.

³ Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/news/57425>

⁴ Методические основы и организация научно-технологического прогнозирования в развитых странах: монография / [Балаян Г.Г. и др.; отв. ред. Н.П. Иващенко]; Российская акад. наук, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН. М.: МАКС Пресс, 2013. 295 с.; Методические основы целевого управления развитием социально-экономических систем. Труды ИНП РАН, М., Макс-Пресс, 2019.

Необходимо особо выделить труды академика РАН В.В. Ивантера [11–16], который внес неоценимый вклад в анализ проблем и перспектив социально-экономического развития России. В числе исследователей различных методических вопросов в данной области, в том числе в направлении региональных проектов, можно назвать таких отечественных ученых, как В.И. Суслов [17], И.Е. Рисин и О.Ф. Шахов [18], Л.В. Бирюкова и О.Г. Толканева [19], Е.Н. Александрова и А.Ю. Елисеева [20]; особенности развития проектного управления раскрыты также в публикациях Н.В. Мироненко и О.В. Леоновой [21], С. Большакова [22], Л.С. Морозовой, В.Ю. Морозова, Н.В. Хавановой, Е.В. Литвиновой и В.А. Даниловой [23], и др.

Материалы и методы. Методологическую базу для исследования организационно-методических вопросов разработки и реализации национальных проектов составили теоретические основы управления целевыми процессами решения сложных проблем развития. При подготовке статьи использованы методы системного анализа, исследования операций и экономического анализа развития сложных систем.

Материалами для представленной работы послужили положения Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», статистическая информация, характеризующая социально-экономические процессы в стране, тематические исследования отечественных ученых, а также предыдущие публикации авторов настоящей статьи.

Результаты исследования

Возможности долгосрочного целевого управления зависят от трех основных условий:

- Во-первых, декларация долгосрочных целей развития является социально-политическим фактором, направленным на усиление авторитета руководства страны как на внутреннем, так и на внешнем уровне. Такая декларация, с одной стороны, должна базироваться на знании закономерностей развития с учетом текущих условий и располагаемого ресурсного потенциала. С другой стороны, реализация намеченных целей происходит в сложной, быстро меняющейся обстановке, и возможна только с некоторой вероятностью успеха. Следовательно, управляющая система, продекларировавшая долгосрочные цели, должна нести ответственность за недостижение поставленных целей и полученные (возможно, неучтенные ранее) отрицательные результаты.

- Во-вторых, риск ошибок при реализации долгосрочных целей влияет на суверенность управляющей системы, ее способность к сохранению своего суверенитета в случае недостижения поставленных целей. Намерение получения преимущества для управляющей системы (которое также связано с определенным риском) и риск утраты своего суверенитета являются задачей, которая стоит перед руководством. Ее решение является многокритериальной задачей выбора, а поиск ее социально-экономического и научно-технологического развития и возложение ответственности за подготовку комплексных прогнозов на Российскую академию наук можно рассматривать как меру по укреплению методических основ для продолжения разработки национальных проектов.
- В-третьих, появляется возможность построения полноформатной системы управления полным циклом принятия решений: от прогнозов к стратегиям и проектам, и от проектов – к реальным действиям, создаваемым объектам и изменяемым характеристикам управляемых процессов.

Переход от прогнозов к национальным проектам представляет собой многоэтапный процесс формирования на основе прогнозов предложений по обоснованию на макроуровне вариантов национальных проектов, дополненных составных частей проекта предложениями от регионов, содержащих интегрированные оценки муниципалитетов⁵. В связи с этими обстоятельствами возможные споры и противоречия неизбежны, но поиск их решений должен быть направлен на достижение согласованного решения, которое основывается на опыте и интуиции самосохранения.

Важнейшей проблемой формирования национальных проектов является определение их целей. Обычно цель национального, т.е. значимого для всей страны, проекта предполагает создание какого-либо масштабного объекта определенного назначения или достижение социально-экономическими процессами прогрессивных нормативно заданных значений. Примерами создания подобных объектов в бывшем СССР являются строительство гидроэлектростанций, ВАЗа; в условиях Российской Федерации – Крымского моста, космодрома «Восточный» и т.д. К процессным целям в СССР относилась ликвидация неграмотности, всеобщая коллективизация; в РФ – достижение высокого уровня средней продолжительности жизни, повышение уровня благосостояния населения и др.

Документом, регламентирующим порядок реализации проекта (программы) является его паспорт, где указываются основные параметры и условия

⁵ Комков Н.И., Лазарев А.А., Романцов В.С. Программирование развития регионов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2018. Т.9. № 4. С. 560-575. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2018.9.4.560-575>

реализации проекта: стоимость, исполнители, заказчик, сроки завершения, целевые нормативы и др. Паспорт должен отражать итоговые оценки как создаваемого объекта (процесса), так и порядка его создания. Нередко итоговые оценки как самого объекта, так и процесса его создания формируются без необходимой проработки как значений параметров самого объекта, так и конкретных мер по его созданию. Поэтому нередко процессы создания объекта начинаются одновременно с его проектированием, а меры по реорганизации и реформированию социально-экономических процессов назначаются без должного технико-экономического обоснования и необходимых экономических расчетов. При этом как конечные характеристики создаваемых объектов и реформируемых процессов, так и перечень необходимых мер по их реализации нередко появляются позже принятия решения о разработке проекта. Кроме того, детализация целей проекта на подцели, распределенные по уровням управления, также происходит с погрешностью, которая зависит как от профессионализма их исполнителей, так и собственных интересов руководителей проекта, не всегда совпадающих с интересами вышестоящих управленцев. В итоге накапливается значительная неопределенность при определении как стоимости, так и длительности реализации проектов – когда стоимость проекта может возрасти в несколько раз (так, конечная стоимость ВАЗа возросла в 6 раз) и/или длительность проекта увеличивается многократно (например, космодром Восточный).

Национальные проекты создания сложных масштабных систем относятся к числу проблем, отличающихся значительной структурной и параметрической неопределенностью. Структурная неопределенность означает неоднозначность состава структурных элементов и связей между ними, а параметрическая – расплывчатость, погрешность значений (стоимости, длительность, используемых ресурсов и др.) количественных оценок мероприятий и работ, направленных на достижение промежуточных целей. Эти особенности достаточно адекватно учитываются поэтапным характером полного цикла принимаемых решений, когда управляемые процессы в ближайшем текущем периоде задаются максимально детально, а незавершенные управляемые процессы и намечаемые управляющие воздействия – агрегировано,

укрупненно. Подобный подход использовался при разработке КП НТП, где детально определялись работы на ближайшую пятилетку, а остальные – укрупненно на последующие 15 лет.

В строгом виде задача принятия решения по управлению целевым проектом должна быть представлена как:

- а) достижение максимально четко сформулированной цели создания объекта (реформирования процесса), отвечающего внешней потребности (рыночному спросу) и задаваемому технологическому уровню (конкурентоспособности);
- б) финансирование в рамках общей стоимости проекта, включая освоение созданного объекта (реформируемого процесса) не превышающего установленной величины;
- в) завершение проекта в установленных рамках: не ранее самого раннего значения и не позднее самого позднего;
- г) оценка вероятности достижения цели проекта при заданных выше условиях не ниже установленной величины.

Имеющиеся многочисленные примеры неэффективной разработки и реализации проектов и программ в отечественной практике⁶ контрастируют с известным зарубежным опытом реализации программ в США и странах ЕС⁷. Объяснения такому расхождению в оценке эффективности использования целевого подхода нередко обусловлены политическими причинами. Так, утверждение Президента США о том, что его страна, с одной стороны, впервые в мире осуществила высадку человека на Луну и организовала его возвращение на Землю, а с другой стороны, дополнялось информацией о создании высокоточного по затратам и времени инструмента досрочного программирования сложных процессов. Однако высадка человека на Луну вызывает сомнение у специалистов как в США, так и в РФ.

Возможны несколько типов проектов с соответствующим им порядком разработки и реализации:

1. Полноформатный, классический порядок разработки целевого проекта предполагает разработку целевой модели (ТЭО) объекта (реформируемого процесса) и детализацию исходной цели проекта до уровня подцелей,

⁶ Комков Н.И., Лазарев А.А., Романцов В.С. Программно-целевое управление научно-технологическим развитием: искусство или эффективный механизм? // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2016. Т. 7. № 3(27). С. 82–90. <https://doi.org/10.18184/2079-4665.2016.7.3.82-90>; Комков Н.И., Луговцев К.И., Якунина М.В. Информационная технология формирования и управления реализацией инновационных проектов // Проблемы прогнозирования. 2012. № 3. С. 118–131.

⁷ Луговцев К.И. Основы подхода к анализу и повышению эффективности инновационных проектов в промышленно развитых странах // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2011. № 3. С. 67–74.

соответствующих отдельным элементам модели объекта (реформируемого процесса).

2. В случае невозможности полноформатной разработки модели ТЭО и детализации исходной цели на подцели до принятия решения о начале проекта, когда параметры конечного варианта объекта и состава необходимых работ могут быть доопределены после начала реализации проекта, может быть принято рамочное (предварительное) решение о начале разработки проекта с намеченным целевым заданием и предварительными условиями ресурсного обеспечения проекта.
3. Масштабные программы, содержащие достаточно автономные проекты, могут рассматриваться как кооперационные программы. В их состав могут включаться автономные проекты, представляющие собой цели, дополняющие главную цель программы, но имеющие самостоятельное финансирование и генерального подрядчика.

К числу важных, но своевременно не решенных проблем управления научно-техническими и социально-экономическими программами в постсоветском периоде относились следующие⁸:

- Трудности адекватной оценки остроты текущих и перспективных проблем;
- Объективность оценки степени разрешимости выявленных проблем, формируемых целей и требований к их достижению (целевых нормативов, индикаторов);
- Сложности оценки необходимых ресурсов (кадровых, финансовых, материально-технических, информационных и др.), что порождало как неполную, так и избыточную стоимость работ;
- Противоречивые интересы организационных структур (министерств, ведомств, предприятий, коллективов исполнителей), формирующих цели и оценивающих необходимые для их достижения работы и ресурсы;
- Недостаточно полный учет качества и технико-экономического уровня намечаемых целей и выполняемых работ, что приводило к их неполному достижению, превышению сметной стоимости и сроков выполнения работ.

Перечисленные методические недостатки отразились при подготовке целевых программ и проектов в РФ.

Россия накопила с 2005 года свой опыт реализации национальных проектов, который можно разделить на три этапа:

- 2005–2007 гг. – реализация первых 4-х национальных проектов;
- 2010–2017 гг. – продолжение реализации нацпроектов и трансформация нацпроектов в национальные программы;
- 2018–2024 гг. – подготовка и реализация 12-ти нацпроектов и других форм целевого бюджетного финансирования.

В значительной степени первые четыре национальных проекта («Здоровье», «Образование», «Доступное жилье», «Развитие АПК») были направлены на решение базовых социальных проблем и ориентированы на финансирование текущих задач функционирования этих направлений. Самым сложным и не вполне успешным оказался национальный проект «Доступное жилье», а многие предпринятые для его реализации правительственные меры не сработали в полном объеме. По оценкам аналитиков, этими мерами в большей степени воспользовались наиболее состоятельные граждане, 15% которых скупили 90% жилья в России. В целом, доступным жилье не стало, а цены на жилье, непрозрачность и коррупционная емкость рынка только возросли. Первые нацпроекты выявили серьезные ошибки менеджмента, а потенциалом этих проектов (бюджетными средствами и корпоративными улучшениями) в основном воспользовался крупный бизнес. Ощутимого улучшения социальной сферы по итогам реализации первых национальных проектов не произошло. Также по итогам этого периода не произошло заметных изменений в направлении структурных сдвигов в части увеличения потенциала перерабатывающих и обрабатывающих отраслей.

Во втором периоде национальные проекты продолжали работать, однако многие из них приняли форму федеральных целевых программ (ФЦП), проводилась ревизия участков под застройку, порядок их распределения с помощью ФАС, были инициированы поправки в законы. Судьба нацпроекта «Развитие АПК» оказалась самой краткосрочной: в 2008 году его переименовали в «Государственную программу развития сельского хозяйства». Последняя ее версия была принята в 2012 году на период до 2020 года. Национальный проект по сельскому хозяйству был преобразован в федеральную целевую программу с более щедрым финансированием, чем нацпроект: 551,3 млрд руб. в 2008–2012 гг. (на нацпроект в 2008–2010 гг. в трехлетнем бюджете было заложено 83 млрд руб.). Отметим, что нацпроекты первого и второго этапов были рассчитаны на три

⁸ Методические и организационные основы управления развитием компаний / Комков Н.И., Бондарева Н.Н. и др. М.: ИД «Наука», 2015. 520 с.; Комков Н.И., Маркова Я.В. Программно-целевое управление – перспективы и возможности управления // Проблемы прогнозирования. 1988. № 3. С. 41–47.

года, поскольку относительная экономическая стабильность позволяла закладывать средства в трехлетний бюджет страны.

По состоянию на 2019 год на федеральном уровне РФ используется несколько форм программно-целевого планирования и бюджетного финансирования:

- 27 государственных программ, которые приняты в 2012–2016 гг.;
- 10 федеральных целевых программ, принятых в 2018 году;
- 12 национальных проектов, принятых в 2018 году;
- комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года.

Общая сумма финансирования 12-ти национальных проектов составит около 28 трлн руб., причем из федерального бюджета предполагается выделить 13,1 трлн руб., из региональных – 4,9 трлн руб., из внебюджетных источников – 7,5 трлн руб., из государственных внебюджетных фондов – 147 млрд руб. Каждый национальный проект состоит из 67-ми государственных программ, курируемых вице-премьером и министрами федерального правительства. Для исполнения 67-ми госпрограмм в каждом субъекте РФ должно быть принято столько же корреспондирующих региональных программ.

Сформировавшиеся ранее методологические несовершенства формирования и управления ре-

ализацией целевых программ в советский период не удалось своевременно устранить. В дополнение к ним при разработке национальных проектов проявились следующие недостатки:

- 1) большинство национальных проектов были сформированы на основе недостаточно адекватного учета проблемных ситуаций, отсутствия широкого обсуждения концепций и целей их достижения;
- 2) при разработке национальных проектов недостаточно полно учитывается технологический уровень намечаемых к реализации целевых объектов и конкурентоспособность производимых продуктов и перспективных услуг;
- 3) количественные индикаторы и качественные целевые показатели нацпроектов не вполне обоснованы, а в ряде случаев их достижение мало целесообразно и сомнительно к установленному сроку;
- 4) не учитываются многие естественные логические и функциональные взаимосвязи между целями национальных проектов.

Определены цели и некоторые количественные критерии 12-ти новых нацпроектов⁹ (табл. 1).

Можно надеяться, что третий этап реализации нацпроектов будет прогрессивнее и эффективнее предыдущих этапов. Проектные подходы основательно закрепились в государственных структурах. Этот подход заложен в следующих документах:

Таблица 1

Национальные проекты РФ (2018–2024 гг.)

Table 1

National projects of the Russian Federation (2018–2024)

№	Название нацпроекта	Основные цели и количественные критерии
1.	Национальный проект «Здравоохранение»	Борьба с онкозаболеваниями; борьба с сердечно-сосудистыми заболеваниями; цифровизация здравоохранения; снижение смертности населения трудоспособного возраста до 350-ти случаев на 100 тысяч населения, смертности от болезней системы кровообращения – до 450-ти случаев; смертности от новообразований – до 185-ти случаев; младенческой смертности – до 4,5 случаев на тысячу родившихся детей
2.	Национальный проект «Образование»	Вхождение России в число 10-ти ведущих стран мира по качеству общего образования; создание к 2014 году современной и безопасной цифровой образовательной среды; строительство новых школ и общежитий; цифровизация учебников и учебных курсов
3.	Национальный проект «Демография»	Строительство яслей для детей в возрасте от трех лет, полное устранение дефицита мест; материнский капитал; увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 67 лет; увеличение суммарного коэффициента рождаемости до 1,7 в 2014 году; доведение к 2024 году до 55% доли граждан, систематически занимающихся спортом
4.	Национальный проект «Жилье и городская среда»	Технологии стандартизированного жилья и «комфортная городская среда», «немосковская урбанистика», кардинальное повышение комфортности городской среды, повышение индекса качества городской среды на 30%, сокращение количества городов с неблагоприятной средой в два раза; создание механизма прямого участия граждан в формировании комфортной городской среды, увеличение доли граждан, принимающих участие в комфортной городской среде, увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов развития городской среды до 30%

⁹ <https://government.ru>

Окончание таблицы 1

End of table 1

№	Название нацпроекта	Основные цели и количественные критерии
5.	Национальный проект «Международная кооперация и экспорт»	Развитие российского экспортного центра и стимулирование экспорта, достижение объема экспорта (в стоимостном выражении) несырьевых неэнергетических товаров в размере 250 млрд долл. в год, в том числе продукции машиностроения – 50 млрд долл. и продукции агропромышленного комплекса – 45 млрд долл.; достижение объема экспорта услуг из России в размере 100 млрд долл. в год
6.	Национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости»	Рост производительности на средних и крупных предприятиях базовых несырьевых отраслей экономики не ниже 5% в год; увеличение Фонда развития промышленности и подготовка кадров
7.	Национальный проект «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»	Увеличение доли МСБ в общем объеме несырьевого экспорта до 10%; поддержка институтов развития – «Корпорации МСП», МСП-банка и др.; господдержка фермерства; модернизация системы поддержки экспортеров, являющихся субъектами малого и среднего предпринимательства
8.	Национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги»	Увеличение доли автодорог регионального значения, соответствующих нормативам, в их общей протяженности не менее чем до 50%; снижение доли перегруженных автодорог федерального и регионального значения в их общей протяженности на 10%; снижение смертности в ДТП в 3,5 раза по сравнению с 2017 годом; ремонт трасс в мегаполисах 68-ти городов; развитие скоростных контейнерных перевозок по РФ: скоростные железные дороги и внутренние водные пути, сокращение времени перевозки контейнеров железнодорожным транспортом, в частности, с Дальнего Востока до западной границы до 7-ми дней, увеличение объема транзитных перевозок контейнеров в 4 раза; увеличение пропускной способности Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожных магистралей в 1,5 раза – до 180 млн т
9.	Национальный проект «Экология»	Решение проблемы утилизации мусора; улучшение эко-ситуации в 12-ти центрах металлургии и нефтепереработки; решение проблем с питьевой водой в стране; кардинальное снижение уровня загрязнения атмосферного воздуха в крупных промышленных центрах, в том числе уменьшение не менее чем на 20% совокупного объема выбросов загрязняющих веществ в атмосферный воздух в наиболее загрязненных городах; повышение качества питьевой воды, в том числе для жителей городов, не оборудованных современными системами централизованного водоснабжения; сохранение биологического разнообразия, в том числе посредством создания не менее 24-х новых особо охраняемых природных территорий
10.	Национальный проект «Цифровая экономика Российской Федерации»	Цифровая широкополосная связь для госсектора, школ и больниц, фундамент будущего «цифрового государства»
11.	Национальный проект «Наука»	Обновление приборной базы; господдержка НИИ и системы РАН; создание не менее 15-ти научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций и их кооперации с компаниями реального сектора экономики РФ; обновление не менее 50% приборной базы ведущих организаций, выполняющих НИОКР
12.	Национальный проект «Культура»	Создание национального молодежного симфонического оркестра; ремонт музеев, концертных залов, театров и выставочных центров, ремонт муниципальных библиотек и сельских клубов; укрепление российской гражданской идентичности на основе духовно-нравственных и культурных ценностей народов РФ

Составлено авторами по материалам: <https://government.ru>Compiled by the authors based on the materials: <https://government.ru>

- 1) Указ Президента РФ № 204 от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;
- 2) Постановление Правительства РФ № 1288 от 31 октября 2018 г. «Об организации проектной деятельности в Правительстве России».

Указанные документы устанавливают порядок и функциональную структуру организации проектной деятельности, определяют единые подходы к проектной деятельности в Правительстве РФ, органы управле-

ния проектной деятельностью, последовательность действий, функции, полномочия и ответственность участников проектной деятельности в ходе инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения проектов. Тем не менее, в этих проектах не определена цель реиндустриализации, создания единого народнохозяйственного комплекса на базе инноваций и технологического прорыва.

Анализ сайтов Интернета с запросом о национальных проектах удивляет ограниченностью информации о текущих задачах и итоговых результатах по национальным проектам первого и второго периодов.

При реализации нацпроектов третьего этапа целесообразно учитывать опыт первых двух этапов, существующие ограничения и риски, а также постоянно оценивать изменения условий внешней среды. Это позволит наладить реализацию нацпроектов не в «ручном» режиме, а на основе постоянного учета возможностей обратной связи комплексного инновационного подхода управления сложными системами в условиях неопределенности. Следует четко дистанцироваться от новых искусственных социальных «мега-растрат». При отсутствии стандартов по расходам на определенные виды работ и услуг, в национальные проекты следует закладывать расходы, не «в разы» превышающие мировые нормативы, а устанавливать госограничения на аппетиты бизнес-участников нацпроектов.

Полагаем необходимость оценки ситуаций 2005-2017 гг., когда льготы участникам раздавались часто необоснованно, практически по запросу. В итоге, увеличения поступлений в бюджет от получивших льготы предприятий зачастую не наблюдалось, эффект дополнительных рабочих мест был также незначителен. Многие крупные предприятия, получившие льготы, расширили свою деятельность и развивались, но это, вполне возможно, произошло бы и в том случае, если бы данная поддержка предприятиям не предоставлялась.

Анализ информации о практике разработки национальных проектов позволяет отметить следующие трудности:

- 1) Оценки целевой результативности многих нацпроектов (здравоохранение, образование, демография, экология, наука) носят расплывчатый характер и не вполне соответствуют национальным целям развития; при поэтапной оценке степени приближения достигаемых результатов к национальным целям необходимо учитывать взаимовлияние между целями (производительность труда и наука, автомобильные дороги и местные авиаперевозки и др.);
- 2) Неэффективна система госзаказа, ориентированная на минимизацию стоимости госзаказа – как правило, она игнорирует требуемое качество выполнения работ, снижение которого носит неконтролируемый характер, что фактически приводит к отрицательным результатам и перерасходу затрат;
- 3) Порядок отображения целей в подцели и в цели развития регионов для большинства национальных проектов не установлен, что может привести к региональным конфликтам;

- 4) При определении стоимости реализации большинства национальных проектов необходимо учитывать как стоимость вновь создаваемых объектов, так и затраты в рамках полного жизненного цикла на их текущее обслуживание, включая текущий и капитальный ремонты.

Отсутствие адекватных интересам регионов их стратегий развития, учитываемых в нацпроектах, может сориентировать экономику РФ исключительно под национальные интересы, которые нередко идут вразрез с местными потребностями. Так, строительство новых профессионально-технических училищ и медицинских вузов вообще слабо отражено в нацпроекте «Образование», доминантом которого стала цифровизация школ, что может привести к дальнейшей диспропорции рынка труда в ближайшее десятилетие.

Разработка и реализация национальных проектов без использования инновационных решений и новых технологий – скорее запоздалое намерение решить накопленные ранее проблемы, чем обеспечить существенный вклад в потенциал решения вновь возникающих и будущих проблем. На вопрос о вкладе национальных проектов в рост ВВП многие эксперты и специалисты дают осторожные оценки. Так, по мнению главы Счетной палаты РФ Кудрина А.Л., такой вклад в текущем году не превысит 0,6 п.п. На заседании Мирового экономического форума (МЭФ-19) некоторые эксперты говорили о затратном характере нацпроектов.

Многие национальные проекты разработаны без принятия качественных концепций, а формулировка основных целей и способы оценки количественных критериев вызывают сомнения. Так, качество здравоохранения невозможно оценить борьбой с заболеваниями, а смертность на 100 тысяч населения зависит от многих факторов, включая качество работы и оснащенность первичных пунктов здравоохранения в муниципалитетах. При оценке вхождения России в число 10-ти ведущих стран мира по качеству общего образования не учитываются многие национальные традиции образования в регионах, включая обучение на национальных языках, а также проблемы оценки значений на основе умения обучаться новым технологиям и осваивать новые значения в последующие жизненные периоды. Несоответствие текущих показателей развития науки в России не только уровню ведущих стран (Германия, Нидерланды, Швеция, Канада и др.), но и стран-середняков (Испания, Турция, Чехия, Польша и др.) свидетельствует об уровне развития науки в России странам (Латвия, Болгария, Чили и др.)¹⁰.

¹⁰Индикаторы инновационной деятельности: 2014. Статистический сборник. М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 2014. 472 с. URL: [https://www.hse.ru/data/2015/02/27/1091511625/001-472_Innov_14_U%20\(1\).pdf](https://www.hse.ru/data/2015/02/27/1091511625/001-472_Innov_14_U%20(1).pdf); Индикаторы инновационной деятельности: 2018. М.: НИУ ВШЭ, 2018. 344 с. URL: https://www.hse.ru/data/2018/03/23/1164003717/Indicators_of_Innovation_2018.pdf

Эффективность результатов реализации национальных проектов вызывает определенную озабоченность как у руководства страны, так и у многих экспертов. Президент РФ В.В. Путин определил важное требование к эффективности влияния всех нацпроектов на повышение уровня жизни населения и рост качества товаров, продовольствия и услуг, когда отдача средств, вкладываемых в проекты, должна ощущаться как в текущем временном отрезке, так и в долговременной перспективе.

Сравнивая преимущества в методологии управления нацпроектами и нацпрограммами, можно отметить, что целевые программы утверждаются отдельными нормативными документами, для них предусмотрены индивидуальные коды целевых статей расходов, сдача промежуточных и итоговых отчетов о финансировании и выполнении. В итоге – целевые программы на этапе 2019 года регламентируются гораздо четче, чем национальные проекты. При отсутствии единых стандартов к целевым программам, национальным проектам, приоритетным нацпроектам эффективное освоение целевых средств бюджета и контроль над их расходованием затруднительны.

Методическими несовершенствами проектного управления нередко пользуются чиновники разных уровней. При непосредственном участии чиновников происходит активный передел собственности – путем заказных банкротств, недружественных слияний и поглощений, всевозможных корпоративных конфликтов в рамках нацпроектов, что порождает проблемные ситуации и угрозы экономической безопасности страны.

Следует отметить, что, по социологическим опросам, отношение к нацпроектам у россиян больше отрицательное, чем положительное. Значительная часть граждан нашей страны (44%) считает, что национальные проекты – это «обычные программы решения давно назревших социальных проблем, которым дали новое название», утверждают социологи из Всероссийского центра изучения общественного мнения¹¹. Подавляющее большинство (70%) уверено, что первым по значимости должен быть проект в области здравоохранения, однако сегодня наблюдается фактическое ухудшение качества оказания медицинской помощи после реформирования этой сферы.

Выводы

Переход к практике формирования национальных проектов можно считать началом перехода к долгосрочному стратегическому управлению

развитием, что обусловлено следующими причинами. Во-первых, ни одна из намеченных в указе Президента¹² целей развития, по-видимому, в полной мере не будет достигнута к 2024 году. Обозначенные в паспортах национальных проектов индикаторы и нормативные показатели не могут считаться исчерпывающими и окончательными, т.е. предстоит продолжение национальных проектов и после 2024 года. Во-вторых, решение Президента РФ о возобновлении в стране полномасштабных прогнозов компромисса, а также понимания того, что состав и содержание национальных проектов – подвижный динамично развивающийся организм, их перечень, интенсивность их реализации, должны периодически обсуждаться и уточняться.

Таким образом, можно сказать следующее:

1. Переход к выдвиганию целей национального развития России и намечаемая их реализация на основе национальных проектов представляет собой ответственный и важный шаг в направлении создания механизмов стратегического планирования развития экономики и общества.
2. Разработанные в советский период методические основы целевого управления программами и проектами, с одной стороны, позволяют рассматривать возможности решения проблем национального масштаба, а с другой – организационные условия и текущие ограничения создают определенные трудности на пути преодоления эффективного использования целевых методов для успешного решения связанных социально-экономических проблем.
3. Отмеченные сложности формирования и реализации национальных прогнозов могут содействовать повышению качества этих проектов при их последующей корректировке и доработке.

Список литературы

1. Порфирьев Б.Н. Императивы законодательного обеспечения реализации майского 2018 г. Указа Президента России: пространственный аспект // Эко. 2018. № 9(531). С. 177–191. <https://elibrary.ru/item.asp?id=35594237>
2. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Инвестиционные приоритеты в стратегиях социально-экономического развития регионов России // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 2. С. 31–47. <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2018-10014>
3. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Стратегическое территориальное планирование в регионах России // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 3. С. 7–21. <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2018-10023>
4. Иванов О.В., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: Экономическая Тео-

¹¹ <https://wciom.ru/>

¹² Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». URL: <http://kremlin.ru/acts/news/57425>

- рия, Анализ, Практика. 2019. № 1. С. 37–53. <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2019-10067>
5. Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2 (132). С. 50–54. <https://doi.org/10.24158/tipor.2019.2.8>
 6. Федосова Р.Л. Опыт и результаты реализации национальных проектов в России. В сб.: Стратегическое управление: теория, практика и проблемы. Владимир: Владимирский филиал РАНХиГС. 2018. С. 115–121. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=34943498>
 7. Городнова Н.В., Самарская Н.А., Ильин С.М., Скипин Д.Л. Реализация национальных проектов: оценка готовности управленческого персонала // Экономика труда. 2019. Том 6. № 3. <https://doi.org/10.18334/et.6.3.40843>
 8. Коваленко М.В. Проблемы взаимодействия федеральных органов власти и власти субъектов Российской Федерации при реализации национальных проектов // Политика, экономика и инновации. 2016. № 2 (4). С. 5. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=25739699>
 9. Прокофьева А.И. Информационно-аналитическое обеспечение управления национальными проектами // Наука через призму времени. 2018. № 1 (10). С. 97–99. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32285251>
 10. Имамов М.М. Приоритетные национальные проекты: организационное обеспечение социально-экономического развития // Фундаментальные и прикладные исследования в современном мире. 2016. № 15–2. С. 23–24. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=27177294>
 11. Перспективы развития экономики России: прогноз до 2030 года. Коллективная монография / под ред. акад. В.В. Ивантера, д.э.н. М.Ю. Ксенофонтова. М.: Анкил, 2013. 408 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=22744227>
 12. Ивантер В.В. Восстановление экономического роста в России. Научный доклад ИНП РАН // Проблемы прогнозирования. 2016. № 5. С. 3–17. URL: <https://ecfor.ru/publication/01-vosstanovlenie-ekonomicheskogo-rosta/>
 13. Ивантер В.В. и др. Структурно-инвестиционная политика в целях модернизации экономики России // Проблемы прогнозирования. 2017. № 4. С. 3–16. URL: https://ecfor.ru/publication/01_strukturno-investitsionnaya-politika/
 14. Структурно-инвестиционная политика в целях устойчивого роста и модернизации экономики: науч. доклад / под ред. В.В. Ивантера. М.: ФГБУН Институт народнохозяйственного прогнозирования Российской академии наук. 2017. 34 с. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30498120>
 15. Ивантер В.В. Структурно-инвестиционная составляющая долгосрочной экономической стратегии России // Общество и экономика. 2017. № 8. С. 5–32. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=29810648>
 16. Ивантер В.В., Порфирьев Б.Н., Широв А.А., Шокин И.Н. Основы структурно-инвестиционной политики в современных российских условиях // Финансы: Теория и Практика. 2017. № 21(1). С. 6–15. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/osnovy-strukturno-investitsionnoy-politiki-v-sovremennyh-rossiyskih-usloviyah>
 17. Суслов В.И. Проблемы и сценарии пространственного развития России // Экономика Востока России. 2017. № 1 (7). С. 47–51. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=28795595>
 18. Рисин И.Е., Шахов О.Ф. Совершенствование практики разработки региональных стратегий // Регион: системы, экономика, управление. 2018. № 2 (41). С. 47–50. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35379152>
 19. Бирюкова Л.В., Толканева О.Г. Государственно-частное партнерство как механизм реализации региональных проектов // Вестник современных исследований. 2018. № 5.4(20). С. 45–47. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35288013>
 20. Александрова Е.Н., Елисеева А.Ю. Механизм государственно-частного партнерства в инфраструктурных проектах: национальные интересы и условия реализации // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9-4(86). С. 105–107. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=30782727>
 21. Мироненко Н.В., Леонова О.В. Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом // Управленческое консультирование. 2017. № 6(102). С. 65–72. <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2017-6-65-72>
 22. Большаков С. О практиках проектного управления: опыт стран центральной и восточной Европы // Общество и экономика. 2018. № 9. С. 33–43. <https://doi.org/10.31857/S020736760001433-5>
 23. Морозова Л.С., Морозов В.Ю., Хаванова Н.В., Литвинова Е.В., Данилова В.А. Управление региональными и муниципальными проектами // Экономика и предпринимательство. 2018. № 10(99). С. 1241–1244. URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=35654646>
 24. Форрестер Дж. Мировая динамика: пер. с англ. М.: ООО «Издательство АСТ»; СПб.: Terra Fantastica, 2003. 379 с.
 25. Reynolds M., Holwell S. Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide. London: Springer. 2010. 324 p. <https://doi.org/10.1007/978-1-84882-809-4>
 26. Cartwright N. Scientific models versus social reality // Building Research & Information. 2015. № 44(3). P. 334–337. <https://doi.org/https://doi.org/10.1080/09613218.2015.1083811>

Поступила в редакцию: 27.07.2019; одобрена: 30.08.2019; опубликована онлайн: 30.09.2019

Об авторах:

Бондарева Наталья Николаевна, научный сотрудник лаборатории организационно-экономических проблем управления научно-техническим развитием, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН (117418, г. Москва, Нахимовский проспект, 47), Москва, Российская Федерация, bonna2005@mail.ru

Комков Николай Иванович, заведующий лабораторией организационно-экономических проблем управления научно-техническим развитием, Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН (117418, г. Москва, Нахимовский проспект, 47), Москва, Российская Федерация, доктор экономических наук, профессор, Scopus ID: 25655112100, komkov_ni@mail.ru

Авторы прочитали и одобрили окончательный вариант рукописи.

References

1. Porfiriev B.N. Imperatives of the Legislative Support to Implementation of the Russia's Presidential Order No 204 (7 May 2018): A Spatial Dimension. *ECO Journal*. 2018; (9(531)):177–191 (in Russ.)
2. Ivanov O.B., Buchwald E.M. Investment priorities in the regional strategies of socio-economic development in Russia. *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*. 2018; (2):31–47 (in Russ.). <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2018-10014>
3. Ivanov O.B., Buchwald E.M. Public-Private Partnership in the System of Regional Strategic Planning. *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*. 2018; (3):7–21 (in Russ.). <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2018-10023>
4. Ivanov O.B., Bucwald E.M. National Projects of Russia: Regional Dimension. *ETAP: Economic Theory, Analysis, and Practice*. 2019; (1):37–53 (in Russ.). <https://doi.org/10.24411/2071-6435-2019-10067>
5. Bukhvald E.M. National projects in the strategic planning system in the Russian Federation. *Theory and practice of social development*. 2019. (2(132)):50–54 (in Russ.). <https://doi.org/10.24158/tipor.2019.2.8>
6. Fedosova R.L. The experience and results of implementation national projects in Russia. In: Strategic management: theory, practice and problems. Vladimir: Vladimir branch of RANEP. 2018. P. 115–121 (In Russ.)
7. Gorodnova N.V., Samarskaya N.A., Ilyin S.M., Skipin D.L. The implementation of national projects: assessment of readiness of management personnel. *Russian Journal of Labor Economics*. 2019; 6(3) (in Russ.). <https://doi.org/10.18334/et.6.3.40843>
8. Kovalenko M.V. Problems of interaction between the federal authorities and authorities of the Russian Federation in implementing the national projects. *Politics, Economics and innovation*. 2016; 2(4):5 (in Russ.)
9. Prokofeva A.I. Information and analytical provision of national projects management. *Science through the prism of time*. 2018; 1(10):97–99 (in Russ.)
10. Imamov M.M. The Priority National Projects in the Russian Federation: institutional socio-economic development. *Fundamental and applied research in the modern world*. 2016; (15–2):23–24 (in Russ.)
11. Prospects for the development of the Russian economy: forecast until 2030. Monograph. In: (eds.) V.V. Ivanter, M.Yu. Xenophonov. Moscow: Ankil, 2013. 408 p. (in Russ.)
12. Ivanter V.V. Recovery of economic growth in Russia. Scientific report of IEF RAS. *Problems of forecasting*. 2016; (5):3–17 (in Russ.)
13. Ivanter V.V. Structural and investment policy as an instrument for modernizing the Russian economy. *Studies on Russian Economic Development*. 2017; 28(4):364–372 (in Eng.). <https://doi.org/10.1134/S1075700717040086>
14. Structural and investment policy for sustainable growth and modernization of the economy: scientific report. In: (Ed.) V.V. Ivanter. Moscow: Institute for Economic Forecasting of the Russian Academy of Sciences. 2017. 34 p. (in Russ.)
15. Ivanter V.V. Structural-investment component of long-term economic strategy of Russia. *Society and Economy*. 2017; (8):5–32 (in Russ.)
16. Ivanter V.V., Porfiryev B.N., Shirov A.A., Shokin I.N. Basis of structural-investment policy in modern conditions of Russian economy. *Finance: Theory and Practice*. 2017; 21(1):6–15 (in Russ.)
17. Suslov V.I. Problems and scenarios of the spatial development of Russia. *The Economy of the East of Russia*. 2017; 1(7):47–51 (in Russ.)
18. Risin I.E., Shakhov O.F. Improving the practice of development regional strategies. *Region: systems, economics, management*. 2018; 2(41):47–50 (in Russ.)
19. Biryukova L.V., Talkaneva O.G. Public-private partnership as a mechanism for the implementation of regional projects. *The bulletin of modern research*. 2018; (5.4(20)):45–47 (in Russ.)
20. Aleksandrova E.N., Elisieva A.Y. The mechanism of public-private partnerships in infrastructure projects: national interests and the conditions of implementation. *Economy and entrepreneurship*. 2017; (9–4(86)):105–107 (in Russ.)
21. Mironenko N.V., Leonova O.V. Evolution of Project Management Development in Russia and Abroad. *Administrative Consulting*. 2017; (6):65–72 (in Russ.). <https://doi.org/10.22394/1726-1139-2017-6-65-72>
22. Bolshakov S. Project management practices: the experience of the countries of Central and Eastern Europe. *Society and economy*. 2018; (9):33–43 (in Russ.). <https://doi.org/10.31857/S020736760001433-5>
23. Morozova L.S., Morozov V.Yu., Khavanova N.V., Litvinova E.V., Danilova V.A. Management of regional and municipal projects. *Economics and entrepreneurship*. 2018; 10(99):1241–1244 (in Russ.)
24. Forrester J.W. World dynamics. N.Y.: Productivity Press Publ., 1979. 242 p. (Russ. ed.: Forrester, J. Mirovaya dinamika. Moscow: AST Publ.; St. Petersburg: Terra Fantastica Publ., 2003. 379 p.)
25. Reynolds M., Holwell S. Systems Approaches to Managing Change: A Practical Guide. London: Springer. 2010. 324 p. (in Eng.) <https://doi.org/10.1007/978-1-84882-809-4>
26. Cartwright N. Scientific models versus social reality. *Building Research & Information*. 2015; 44(3):334–337 (in Eng.). <https://doi.org/10.1080/09613218.2015.1083811>

Submitted 27.07.2019; revised 30.08.2019; published online 30.06.2019

About the authors:

Natalia N. Bondareva, Scientific researcher of the Laboratory Organizational and Economic Problems of Management of Scientific and Technological Development, Institute of economic forecasting of the Russian Academy of Sciences (47, Nakhimovsky prospect, Moscow, 117418), Moscow, Russian Federation, bonna2005@mail.ru

Nikolay I. Komkov, Head of Laboratory Organizational and Economic Problems of Management of Scientific and Technological Development, Institute of economic forecasting of the Russian Academy of Sciences (47, Nakhimovsky prospect, Moscow, 117418), Moscow, Russian Federation, Doctor of Economic Sciences, Professor, **Scopus ID: 25655112100**, komkov_ni@mail.ru

All authors have read and approved the final manuscript.