

Мегапроект — остановить обезлюдение России

В.В. КОССОВ

Основным законом любой системы является выживание. Для России данное условие не выполняется. По этой причине первым приоритетом для любого правительства России должно быть сохранение страны, ключевым элементом которого является сохранение населения. В настоящей статье развиваются идеи, изложенные в предыдущих работах автора, опубликованных на страницах журнала «Мир России»: «Эгоцентризм как губитель России» [Коссов 2000] и «Динамика качества жизни в субъектах Российской Федерации и направленность социальной политики» [Коссов 2001].

Основной вывод первой статьи состоял в следующем: главным условием вовлечения рядового российского гражданина, обремененного всевозможными проблемами, в жизнь общества является убеждение его в том, что участие в общественной жизни ему выгодно. Замысел второй статьи сводится к тому, что принципиально важно, чтобы люди получали удовольствие от жизни в стране, хотели жить в ней. Для этого качество жизни должно непрерывно улучшаться.

На рубеже третьего тысячелетия существовала надежда на то, что ответ на названные вызовы будет найден путем усиления самоорганизации общества, однако этого не произошло. Более того, условия для самоорганизации общества ухудшились. По этой причине теперь для спасения положения потребуются наращивание усилий со стороны государства, что является последней и далеко не лучшей возможностью сохранения России как страны в ее современных границах. Государство должно разработать план решения данной проблемы.

Мегапроекты

По воздействию на жизнь общества, в котором происходит реализация мегапроекта, его можно сравнить с десятибалльным землетрясением: в результате меняется ландшафт. По этой причине для избежания психологического шока принципиально важно обеспечить своевременную подготовку общества к восприятию мегапроекта¹ и его последствий. План ГОЭЛРО может служить примером такого проекта для России. Подобным же проектом, хотя и гораздо менее масштабным, является преобразование долины р. Теннесси в США². Мегапроектом было и создание атомного оружия.

В мегапроекте можно выделить две составляющие: физическую и организационную. Физическая составляющая заключается в создании материальных объектов,

¹ Мегапроектом можно считать строительство железных дорог в середине XIX в. Этой теме посвящена обширная литература, раскрывающая те опасения, которые реально существовали в обществе и использовались противниками строительства железных дорог.

² Проект является детищем Ф.Д. Рузвельта и действующим памятником «Нового курса» [Tennessee Valley Authority..].

являющихся воплощением идей, закладываемых в мегапроект. Именно на эту составляющую расходуется основная часть средств.

Организационная составляющая является средой, в которой мегапроект должен успешно функционировать. Как и физическая составляющая, организационная составляющая должна быть создана в ходе реализации мегапроекта. Ее задачей является обучение и научение людей успешно функционировать в изменяющихся условиях, что представляется азбучными истинами. Однако анализ техногенных катастроф показывает, что самые тяжелые последствия наступают именно вследствие забвения азбучных истин.

Существенные изменения хозяйственного ландшафта являются следствием больших затрат на реализацию мегапроекта, за нижнюю границу которых можно принять суммы порядка миллиарда долларов. Следствием крупных затрат на реализацию мегапроекта являются:

Необходимость тщательного обоснования главной цели и ее структуры – подцелей, достижение которых является важнейшим условием реализации главной цели. Качественная неопределенность, присущая мегапроектам, не позволяет исчерпывающим образом расписать детализацию цели одного уровня в подцели следующего за ним уровня. Детальные цели мегапроекта всегда недоопределены.

Использование для финансирования мегапроектов главным образом привлеченных средств, заемных и/или бюджетных, поскольку даже очень крупная компания не имеет свободным такой объем денег. Техника проектного финансирования является наиболее подходящим инструментом управления созданием объектов для мегапроектов.

Большое число лет, отделяющих одобрение замысла мегапроекта, от года его завершения. Данное обстоятельство объясняет, почему в момент зарождения идеи мегапроекта его результативность отличается значительной неопределенностью. Целенаправленные научно-прикладные исследования позволяют уменьшить зону неопределенности и перевести цели из зоны неопределенности в зону риска, что уже поддается численной оценке³.

Неопределенность является качественным условием оценки возможных эффектов мегапроекта. По этой причине простой техники дисконтирования денежных потоков во времени недостаточно для оценки ожидаемого эффекта от мегапроекта. Оценка потенциального эффекта от мегапроекта представляется как сумма дисконтированного чистого денежного потока и выгод (или ущерба) от реализации связанных с ним опционов.

Определенная трансформация опционов в том смысле, что альтернатив, подобных «инвестировать или ждать», «инвестировать или отказаться от проекта», не существует – проект должен быть реализован. Альтернативы возникают по отношению к внешней среде, когда, например, выясняется, что в существующих условиях проект не принесет обществу той пользы, ради которой был задуман. Речь идет именно об обществе, а не об инвесторах, потому что в мегапроектах общество, по сути, дает мандат инвесторам на его реализацию. Такая практика существует в развитых странах, по крайней мере со времен промышленной рево-

³ Неопределенность события трансформируется в риск хотя бы грубой оценкой параметров распределения события.

люции. Так, например, в Англии парламент принимал решения о строительстве каналов и железнодорожных линий.

Механизмом реализации мегапроектов является проектное финансирование. Перечислим его специфические особенности:

- 1) наличие осмысленной цели;
- 2) подчиненность всех действий достижению этой цели;
- 3) наличие команды, управляющей ходом реализации проекта;
- 4) отделение реализации проекта от обычной деятельности и сосредоточение работ по реализации проекта в отдельной структуре;
- 5) разделение рисков среди участников проекта.

Основные риски мегапроектов

Основным риском является ошибка в выборе цели. Существо ошибки проявляется в том, что успешная реализация мегапроекта, понимаемая как соответствие полученного результата замыслу, не приводит к тем последствиям, ради которых он задумывался. По этой причине все понесенные затраты оказываются напрасными.

Ракетная система «Энергия-Буран»⁴ реализована в соответствии с замыслом: космический корабль «Буран» был выведен на орбиту и совершил посадку. Однако за первым полетом далее ничего не последовало. Это указывает на ошибочный выбор цели, потому что затраты в сотни миллионов долларов на один полет слишком велики даже для коммунистического режима. Замысел был ошибочным потому, что повторял чужой результат. Стратегия следования за лидером в принципе не подходит для мегапроектов.

Важность «запасного аэродрома»

Запасная цель мегапроекта не является альтернативой основной. Это означает, что стремление к достижению запасной цели никоим образом не должно мешать достижению главной цели. Строго говоря, ее даже сложно назвать «целью», потому что она формулируется только как извлечение пользы из того, что все равно будет сделано, и именно это поглотит основной объем затрат. Таким образом, смысл запасной цели заключается в том, чтобы оправдать если не все, то хотя бы часть затрат.

Вернемся к примеру с ракетной системой «Энергия-Буран». В данном случае запасной целью могли быть только некие промежуточные результаты, полученные в ходе разработки этой ракетно-космической системы, как, например, материалы, технология и система управления сложным комплексом работ. К сожалению, автору не известны работы, в которых была бы сделана оценка таких результатов.

Запасная цель не может служить оправданием расхода средств на ее достижение. Важно другое – извлечь как можно больше пользы из того, что будет делаться. Работа по извлечению пользы от мегапроекта должна планироваться и отслеживаться. Если основная цель не достигнута, то все понесенные затраты придется списать на достижение запасной цели, за исключением тех затрат, которые к ней не имеют отношения, а связаны только с основной целью.

⁴ Создание космического корабля многоразового использования подобно шатлам в США.

Строительство Байкало-Амурской магистрали было продиктовано стратегическими соображениями. Исходя из принципа запасной цели следовало подумать над тем, какую пользу можно будет извлечь из построенной дороги вне ее стратегической значимости. Как и в предыдущем случае, это не было сделано.

Невозможность полностью контролировать ситуацию

Данная разновидность риска является особой формой предыдущего. Цель проекта достигнута, но его реализация всецело зависит от поведения одного из участников, нарушающего принятые обязательства. Пример: газопровод Россия – Западная Европа, проходящий через Украину. Ответственность России за поставку газа в Европу заканчивается на российско-украинской границе. Зимой 2005–2006 г. Украина воровала газ, предназначенный для прокачки в Западную Европу. Спустя год ситуация в качественном отношении повторилась с Белоруссией.

Другой пример: газопровод Россия – Турция («Голубой поток»), который пока заканчивается на территории Турции. От доброй воли этой страны в отношении закупок газа зависят расчеты по кредитам, на которые газопровод построен. Обязательства по кредиту лежат на «Газпроме», но он не контролирует реализацию газа, что можно рассматривать как асимметрию обязательств и возможностей их покрытия.

Рассмотренные примеры показывают, что при реализации проектов, затрагивающих интересы нескольких участников, ни один из них не должен обладать монопольной властью по отношению к проекту.

Риски незавершения проекта вообще и затягивания сроков реализации проекта в частности

Защита от этого риска в части финансирования и строительных работ разработана в проектном финансировании. Применительно к мегапроектам требования еще более ужесточаются.

Риск забвения или игнорирования азбучных истин – необходимость пассивного исключения возможных катастроф

Самые страшные последствия обычно наступают при игнорировании или забвении прописных истин. Расследования многих катастроф являются тому подтверждением. При создании Чернобыльской АЭС катастрофа, случившаяся 26 апреля 1986 г., теоретически считалась невозможной. Следствием этой уверенности явилось отсутствие костюмов радиационной защиты у пожарных, участвовавших в ликвидации аварии⁵. Азбучная истина состоит в том, что необходимо было предусмотреть возможность возникновения ситуации, требующей вмешательства людей, которые должны быть защищены от радиации. В 2007 г. произошла катастрофа на шахте «Ульяновская» – погибла комиссия, спустившаяся в шахту принимать самую современную систему предупреждения об опасности скапливания метана. Причина в том, что систему сознательно загроутили, чтобы она не мешала работать.

⁵ Чернобыльская катастрофа явилась результатом крайне безответственных действий персонала.

Редким примером извлечения урока из негативного опыта является строительство нефтепровода из Восточной Сибири к Тихому океану. В этом направлении поставки нефти осуществляются по железной дороге. Строительство нефтепровода на 40 млн тонн нефти в год призвано изменить ситуацию с объемами экспортируемой нефти, в том числе и в Китай, для чего от нефтепровода предусмотрен отвод в Китай. Согласно первоначальному плану, трасса нефтепровода должна была пройти в 800 м от оз. Байкал в сейсмически опасной зоне. В России против этого решения была развернута общественная кампания, мотивированная стремлением не допустить загрязнения озера нефтью. В спор вмешался президент России В. Путин, поддержавший предложение академика Н. Лаверова, известного геофизика, о переносе трассы нефтепровода на 40 км севернее, что теоретически исключает вероятность попадания нефти в Байкал. Цена вопроса — дополнительные затраты в миллионы долларов ради самой надежной пассивной защиты крупнейшего на планете источника пресной воды.

Пример с переносом трассы нефтепровода показывает, что для исключения риска срыва проекта необходимо устранять противоречия даже ценой немалых дополнительных затрат.

Понимание принципов организации мегaproектов позволяет лучше понять, в каком направлении следует развивать работу над национальными проектами, фокусируя их на проекте по остановке обезлюдения России.

Национальные проекты

Переход в 2005 г. к национальным проектам как способу радикального изменения ситуации можно рассматривать в качестве первого шага к мегaproекту по преодолению обезлюдения России: формируется управляющая команда, отрабатываются подходы по взаимодействию проектного и обычного подходов к решению задач.

Ожидаемый результат каждого проекта можно представить в виде произведения масштабности замысла и эффективности исполнения проекта, которая в значительной степени зависит от организации дела, подбора людей и их мотивации. Для того чтобы оценить ожидаемую эффективность национальных проектов, ее надо с чем-то сравнить.

Наиболее крупным национальным проектом, превратившим Советский Союз в мировую державу, был проект по созданию атомной бомбы. Цель проекта была продиктована заботой о выживании государства в условиях явной внешней угрозы.

Сегодня ситуация резко изменилась. Внешняя угроза ослабла, но опасность возникла в самой стране — Россия обезлюдевает. В этом процессе можно выделить три направления:

- вымирание — прямое сокращение численности населения;
- эмиграция в поисках лучшей доли — утрата страной наиболее активных граждан;
- представители элиты отправляют детей за границу, т. е. жизнь в России они рассматривают как вахту.

Эмиграция означает, что соответствующие категории граждан воспринимают Россию как страну, в которой жить не очень хорошо. Из сказанного следует, что главной целью должно стать превращение России в страну, в которой жить хорошо даже тем, кто имеет возможность из нее уехать.

Для выявления слабостей в понимании особенностей нынешних национальных проектов сравним их организационную структуру с атомным проектом [Б.Г. Музруков... 2005], выделив в ней ключевые звенья (табл. 1).

Таблица 1. Структура атомного и национальных проектов

Элементы системы	Атомный проект	Национальные проекты	Примечания
Информация о проекте	Особой важности	Открытая	Огромное преимущество открытости как способа избежать грубых ошибок
Руководитель	Л.П. Берия, заместитель Председателя Правительства	Д.А. Медведев, 1-й заместитель Председателя Правительства	Ранги практически равны
Научный руководитель	Академик И.В. Курчатов	Нет	Устранение следствий, а не причин – слабость национальных проектов
Руководитель работ по созданию объектов и организации исполнения	Б.Г. Музруков. Средмаш	Раздача средств действующим структурам	«Подкормка» существующих элит

Сопоставление организации национальных проектов с организацией атомного проекта демонстрирует их сильные и слабые стороны. Сильной стороной национальных проектов является открытость, позволяющая избежать крупных ошибок. Открытость дает возможность привлечь к обсуждению организации проектов всех заинтересованных лиц, что существенно облегчает выработку в обществе консенсуса, результатом которого является повышение эффективности предпринимаемых мер только за счет отсутствия противодействия им или, по крайней мере, существенного ослабления этого противодействия. Наблюдение за тем, как уточняется понимание высшим руководством подходов к национальным проектам, показывает, что оно претерпело эволюцию от понимания на уровне здравого смысла до деталей, привлекающих внимание профессионалов.

Слабой стороной национальных проектов является фактическое отсутствие системы управления ими. На уровне верхнего звена работа, которую в атомном проекте выполняли три выдающихся человека, взвалена на одного.

Задачей научного руководителя проекта является обоснование общей цели, ее разбиение на подцели и определение задач, подлежащих физическому воплощению. В атомном проекте научным руководителем был один человек, в национальных проектах это могут (или должны) быть несколько человек, каждый должен отвечать за один из проектов. Как и в случае с И.В. Курчатовым, от удачного выбора зависит успех дела. Научный руководитель должен соответствовать двум требованиям: быть действующим ученым и обладать способностью вести за собой людей. Требование быть действующим ученым обусловлено необходимостью досконально разбираться в существе дела. Следует подчеркнуть, что человек, назначенный на эту роль, должен заниматься этим, только этим и ничем другим. Любое совмещение работы над проектом с какой-либо еще деятельностью приведет, как минимум, к распылению сил.

Нерешенные узловые проблемы в национальных проектах

Доступное жилье

Необходимость научного руководителя проекта поясним на примере национального проекта «Доступное жилье». В 2006 г. цена 1 кв. м жилья в России была эквивалентна годовому заработку значительной категории лиц, на которых данный проект ориентирован. При таком соотношении между доходами и ценами никакого доступного жилья быть не может. Оно появится в том случае, если цена 1 кв. м жилья будет эквивалентна месячному среднему доходу, что означает 10-кратный разрыв между тем, что есть, и тем, что должно быть. Попытка продвигать проект «Доступное жилье» в современных условиях, например, путем субсидирования ставок по ипотечным кредитам, обрекает его на неудачу. Отсюда весьма критичное отношение к проекту в СМИ.

Решение проблемы, в том числе и посредством изменения действующих законов, должен предложить научный руководитель проекта. Его задача состоит в том, чтобы, исходя из глубокого понимания проблемы, привлечь для ее решения лучшие силы страны. Вполне допустима параллельная разработка темы несколькими коллективами, в том числе международными. Поскольку решение затрагивает интересы огромного числа людей, окончательный выбор может быть вынесен на референдум.

Для успешного реформирования сельского хозяйства необходимо радикально изменить условия жизни населения в сельской местности, без чего эффективность использования активов будет оставаться низкой. Однако на данном этапе в национальном проекте господствует по существу советский подход накачки ресурсами низкоэффективной системы. Успехи по отдельным направлениям, например, резкое увеличение кредитования, не решают проблемы в целом.

Сельская местность

В сельской местности, к сожалению, господствует пьянство. Следствием этого является дефицит рабочей силы в условиях безработицы. Предприниматели вынуждены завозить рабочую силу, а не брать на работу местных пьяниц, откуда один шаг до «понаехали тут».

Главной проблемой сельской местности, на наш взгляд, остается острая нехватка умелых менеджеров. В районах, где природные условия позволяют получать ренту, проблема как-то решается. Однако большая часть российских просторов остается без умелых руководителей.

Возможно, именно этот национальный проект в первую очередь нуждается в руководителе. Принципиально важно, чтобы руководитель не был представителем советской школы — в силу очевидности достигнутого этой школой результата.

Цель данного национального проекта — сделать жизнь на селе достойной. Вложения денег, чему сегодня уделяется основное внимание, не более чем средство решения задачи. Следует подчеркнуть, что эти вложения должны жестко контролироваться центром, в противном случае произойдет их «распиливание по своим», а основная масса жителей сельской местности никаких выгод не получит.

Создание двух крупных университетов

Вложить огромные средства в эти объекты не представляет проблемы. Однако для того чтобы университеты соответствовали современному уровню, этому уровню,

прежде всего, должна соответствовать управляющая команда. Подтверждением сказанному является филиал ГУ ВШЭ в Нижнем Новгороде: по объективным показателям филиал находится в числе лидеров, но отвергается сообществом ректоров города. Создание новаторской организации вызывает устойчивое неприятие. Если на местах отсутствуют очевидные лидеры, способные возглавить создание университетов, то их необходимо пригласить со стороны.

Десантирование управляющей команды является известным приемом разрешения кризисной ситуации. В данном случае наибольшие шансы на успех будет иметь команда, состоящая минимум из 5–6 человек, составленная из второго эшелона успешного вуза. Надо ясно понимать, что на месте пришельцев встретят в штыки, однако другого способа создать университет высокого уровня нет. Из какого вуза рекрутировать команду, должен решать научный руководитель проекта.

Краткий итог

В физической реализации национальных проектов можно выделить два направления:

Устранение прорех, например, поставка машин скорой помощи, оборудования в медицинские учреждения. Здесь важно понимание того, что именно данного элемента не хватает для нормального функционирования существующей системы.

Создание новых элементов системы, что является ее развитием. Решение этой задачи должно быть вынесено за пределы существующих организационных структур. Такие элементы сначала должны быть созданы физически, их эксплуатация налажена, а затем перестроена организационная структура. Ярким примером того, к чему приводит отказ от этого правила, является история Чернобыльской АЭС: включение качественно нового объекта в организационную структуру, в которой отсутствует понимание особенностей объекта, привело к катастрофе.

Реализация первого направления может проходить в существующих организационных структурах при обязательном жестком контроле за своевременностью и точностью исполнения со стороны центра.

Для реализации второго направления необходимы музруковы и организации, обеспечивающие создание соответствующих объектов. Как только реализация мегапроекта выходит на создание и/или развитие физических объектов, например, поселений вдоль южных границ России, сразу же возникает необходимость в плане работ на долгосрочную перспективу и организации, реализующей этот план. Раздача средств действующим элитам и стремление через них решить проблему не дадут должного результата.

А.И. Солженицын о сбережении народа

Наиболее полную формулировку национальной идеи предложил Лауреат Нобелевской премии по литературе А.И. Солженицын, являющийся самым известным в России моральным авторитетом. 28 апреля 2006 г. он опубликовал статью, выдвигающую в качестве национальной цели идею сбережения народа: «Все меры по поднятию общенародного жизненного уровня – в бытовом, пищевом, медицинском, образовательном и моральном отношениях – и суть действия по сбережению народа. К этой

цели должна быть настроена вся атмосфера жизни в стране». Достоинство формулировки А.И. Солженицына состоит в том, что она объединяет не только материальные, но и моральные аспекты национальной цели.

Удар растопыренными пальцами

Приоритетами национальных проектов объявлены образование, здравоохранение, доступное жилье и повышенное внимание сельскому хозяйству. Нетрудно заметить пересечение объявленных проектов с формулировкой А.И. Солженицына. Вопрос в другом: при наличии национальной цели важно знать, как реализация каждого отдельного проекта соответствует достижению общей цели. Этого главного элемента в национальных проектах нет, каждый из них рассматривается автономно, а вместе они сильно напоминают попытку нанести удар растопыренными пальцами.

Остановить обезлюдение России

Решение столь масштабной задачи потребует длительных сроков. Период в 10–15 лет представляется минимальным как горизонт планирования: можно с достаточной точностью прогнозировать демографические процессы и оценить действенность принимаемых мер.

Почему снова план?

Пример Китая ясно показывает, что успешное развитие рыночной экономики и пятилетние планы не только не противоречат друг другу, но позволяют двигаться вперед с высокой скоростью, на фоне которой успехи современной России выглядят скромно в условиях на редкость благоприятной ситуации для страны на мировых рынках. Ключевой вопрос заключается в том, в чем именно состоит смысл плана. Прежде всего отметим, что план относится к сфере ответственности государства, включая его отношения с бизнесом. План не распространяется на бизнес, но предусматривает разработку условий взаимодействия с бизнесом, которые должны быть привлекательными для последнего.

Элементами плана являются:

- 1) Подсистема выбора целей, т. е. обоснование того, что, когда и где надо делать.
- 2) Подсистема ресурсного обеспечения является хранителем ресурсов или адресов источников, из которых ресурсы могут быть получены. Для проверки соответствия выделенных ресурсов заявленным целям используется балансовый метод.
- 3) Подсистема управления, определяющая кто и на каких условиях имеет доступ к ресурсам. Важнейшей подсистемой управления является блок мотивации.
- 4) Подсистема контроля, оценивающая соответствие действий заявленным целям. Это своего рода счетная палата по отношению к расходам бюджета.

Принципиально важным условием является независимость каждой подсистемы и отсутствие пересечений по линии институтов и физических лиц. Совмещение постов одним человеком в разных подсистемах в принципе недопустимо.

Как видно из сказанного выше, никаких предположений в отношении формы собственности, директивности система плана не содержит. Они появляются в случае государственной собственности на средства производства.

Прерогативой государства является *подсистема целеполагания*. Успех этой подсистемы напрямую зависит от ее открытости и участия в процессе выработки целей институтов гражданского общества. Успех стремительной индустриализации в первую пятилетку, особенно на фоне глубокого кризиса на Западе, во многом связан с тем, что ее цели были приняты подавляющим большинством населения. Однако первая пятилетка дает и отрицательный пример того, как ошибки в управлении привели к возникновению карточной системы. В эти же годы началась и коллективизация, сопровождавшаяся уничтожением наиболее эффективного слоя работников – кулаков. За коллективизацию страна расплачивается по сей день крайне низким уровнем производительности труда в сельском хозяйстве. Приведенные примеры значительных достижений в индустриализации страны и чудовищных жертв, во многом порожденных самоуверенностью власти, являются результатом отсутствия гражданского общества.

Подсистема ресурсного обеспечения. Главными в данной подсистеме являются доступ к земле и к деньгам. Действующим законодательством в принципе определены механизмы такого доступа. Однако частые сообщения об арестах деятелей муниципалитетов за взятки, получаемые за предоставление земли, показывают, что отсутствие действенного контроля со стороны общества приводит к реальной деформации предписанных правил.

Подсистема управления. Приведенные выше примеры всевластия власти отражают глубокие дефекты действующей системы управления. Главной проблемой является распределение ролей между обществом и государством с точки зрения лучших способов достижения поставленной цели. В нормальных условиях распределение ролей происходит постоянно путем взаимодействия представителей власти с институтами гражданского общества. Любое усиление одного партнера за счет другого приводит к дефектам системы в диапазоне от всевластия толпы до императора Нерона.

В качестве примера организации управления можно привести программу развития, созданную для управления проектом «Нижнее Приангарье» [Нижнее Приангарье...1996]. Для управления проектом была создана «Корпорация развития Красноярского края», в капитале которой по 1/4 принадлежит администрации Красноярского края, «Базовому элементу», Внешэкономбанку, ОАО «Гидро-ОГК»⁶. Отсутствие подобных компаний при реализации национальных проектов и стремление использовать в этих целях сложившуюся систему управления является, на наш взгляд, очевидной слабостью организации дела. Задача корпорации заключается в создании инфраструктуры, в том числе и за счет средств государства, что должно позволить частным инвесторам выгодно вкладывать деньги в отдельные проекты.

⁶ В бюджете Красноярского края существует отдельная строка – бюджет развития, средства из которого позволили сделать взнос в Уставный фонд корпорации. «Базовый элемент» – холдинг (основной владелец О. Дерипаска), в состав которого входят Красноярский алюминиевый завод и Ачинский глиноземный завод – единственный производитель глинозема в Восточной Сибири. Внешэкономбанк – государственный банк, ориентированный на проведение операций, связанных с экспортом и импортом. «Гидро-ОГК» – энергетическая компания, объединяющая гидростанции России, созданная в ходе реструктуризации естественного монополиста – РАО «ЕЭС России». 100% капитала «Гидро-ОГК» должно принадлежать государству.

«Корпорация развития Красноярского края» объявила политику привлечения инвесторов и кредиторов со стороны. Смысл этой политики состоит в том, что участие в финансировании проектов приветствуется, вложения в основной капитал допускаются, но приобретение контрольного пакета акций исключается. Технической стороной привлечения средств к реализации мегaproекта занимается Внешэкономбанк.

Рассмотренный пример показывает, что для освоения нового района в организационном отношении наблюдается возврат к практике комплексного развития территории, оправдавшей себя в советское время. При этом главное отличие современного подхода заключается в том, что комплексное развитие территории обеспечивается частными инвесторами, привлекаемыми для участия в реализации проекта. Организующим началом всей работы выступает «Корпорация развития Красноярского края», которая по мере реализации намеченных проектов будет постепенно трансформироваться в консервативный инвестиционный фонд.

Подсистема контроля за ходом реализации проекта. Лучшим способом организации этой деятельности является открытость и доступность информации о том, что, где, когда и за какие средства должно быть сделано. В этом случае всегда найдутся заинтересованные люди, которые будут внимательно следить за тем, чтобы делалось именно то, что объявлено.

Постаудит выполненного плана является по отношению к плану автономным и проводится спустя несколько лет после его реализации. Постаудит призван дать ответ на следующие вопросы:

насколько цели, достижению которых подчинен план, оказались оправданными (цели можно считать оправданными, если их достижение не привело к появлению новой, еще более сложной проблемы);

в случае, если допущен перерасход средств, необходимо установить причины, его обусловившие;

кто добился наибольших успехов (руководители успешных проектов должны возглавить будущие проекты);

с какими препятствиями пришлось столкнуться в ходе выполнения плана.

О плане работ по остановке обезлюдения России

Главный вопрос состоит в том, что должно планироваться. На первый взгляд ответ очевиден: сокращение смертности людей трудоспособного возраста и увеличение рождаемости. Это действительно так, но на самом деле это результат действия плана, на который план влияет достаточно опосредованно через изменение условий жизни людей.

Объектами плана должны быть поселения, места проживания людей. Важно сделать жизнь в России комфортной, что предполагает комфортные места проживания и условия труда.

По этой причине исходным пунктом плана должна стать схема расселения, варианты которой отражают различные представления о развитии экономики. Самое важное заключается в необходимости широкого обсуждения этой схемы. Это позволит снизить разобщенность людей, порождающую эгоцентризм. Поскольку каждому из вариантов развития страны соответствует своя схема расселения, а для плана

нужна только одна, то возникает вопрос о выделении ядра поселений, т. е. тех из них, которые присутствуют в каждом из вариантов.

План по остановке обезлюдения России должен быть ориентирован на поселения, численность населения в которых по пассивному прогнозу, например, на 2020 г., окажется ниже критического уровня. Величина этого критического уровня должна быть предметом специального исследования.

Далее необходимо определить дефицит населения и разработать меры по его ликвидации. Исходным пунктом является создание рабочих мест. Решающий вклад в реализацию данной задачи призван внести частный бизнес. Мировая практика знает немало способов решения данной задачи, возможность использования которых упирается в логику Налогового кодекса России – только один подход к исчислению налогов в любой точке страны, что практически не позволяет использовать налоговую систему для стимулирования бизнеса. Вторая часть этих мер – управление миграционными потоками.

Условием для решения названных выше задач является наличие в поселении необходимой инфраструктуры и надежной связи с ближайшими агломерациями. Такое поселение должно быть не островом в океане бездорожья, а звеном сети. Следует ожидать, что во многих случаях это условие окажется невыполненным. Создание инфраструктуры, необходимой для нормальной жизни поселения, является задачей, решение которой федеральное правительство должно взять на себя. Нельзя допустить распыления средств по территориям: власти на местах по крайней мере часть из них истрасходуют на другие нужды, которые с их точки зрения являются более важными.

Для физической реализации атомного проекта был создан Средмаш. В рассматриваемом случае решение зависит от того, существуют ли на местах силы, которые можно привлечь для выполнения подрядных работ. Если таких сил нет, то государству либо придется договариваться с крупными фирмами об их создании, либо самому создавать мобильные отряды. Что и как делать должен решать человек, ответственный за физическую реализацию проекта (как Б. Г. Музруков в атомном проекте).

Основной проблемой, лишаящей муниципальные образования возможности выполнять переданные им полномочия, является нехватка денежных средств, поступающих из закрепленных за ними источников. Недостаток денежных средств компенсируется предоставлением дотаций из бюджетов старшего уровня, что культивирует психологию иждивенчества.

Поскольку в конечном счете муниципальные образования по разным каналам получают необходимые им средства, целесообразно изменить положения бюджетного кодекса, перевернув его с головы на ноги. Признание социальной ответственности государства и передача полномочий по устройству жизни в поселениях муниципальным образованиям (МО) должны быть подкреплены обеспечением возможности выполнять переданные полномочия. Для этого необходимо обеспечить самостоятельными источниками средств из бюджета хотя бы до 2/3 наиболее людных МО, сохранив систему дотаций для оставшейся 1/3 по критерию людности. В этих целях следует закрепить минимум на пять лет нормативы расщепления налогов между уровнями бюджета. Это создаст заинтересованность для муниципальных образований увеличивать поступления налогов в бюджет, поскольку не будет сопровождаться уменьшением финансирования из бюджета старшего уровня.

В отношении финансирования важно отметить два обстоятельства: обеспечение непрерывности на протяжении всего срока и использование принципов проектного финансирования, что исключает нецелевое использование средств. Общественный контроль за выполняемыми работами призван компенсировать отсутствие контрольных обмеров выполненных работ, которые в Советском Союзе осуществлял Промстройбанк, что существенно затрудняло приписки.

Заключение

Год, прошедший с начала реализации национальных проектов, позволил накопить первый опыт проектного управления в условиях современной России. К сожалению, громадный опыт, накопленный в советский период, не используется.

Сравнение структуры управления национальными проектами с атомным проектом позволяет выявить как минимум два изъяна в национальных проектах:

Отсутствие научных руководителей по направлениям и, как следствие, эмпиризм в определении целей проектов. Наиболее наглядным примером в этом отношении является проект «Доступное жилье».

Реализация средств на национальные проекты через действующие структуры, приемлемая для ликвидации прорех, явно недостаточна для проведения преобразований.

Четыре национальных проекта по логике являются элементами более общей системы, характерные черты которой определены А.И. Солженицыным.

Первым шагом к сбережению народа на деле является разработка плана как минимум на ближайшие 10–15 лет, который должен составить основу мегапроекта.

Особенность такого плана состоит в его ориентации на поселения, в которых обеспечивается повышение качества жизни. Существование плана заключается в разработке условий привлечения бизнеса для решения поставленных задач.

Литература

- Коссов В.В.* Динамика качества жизни в субъектах Российской Федерации и направленность социальной политики // *Мир России*. 2001. № 2.
- Коссов В.В.* Эгоцентризм как губитель России // *Мир России*. 2000. № 2.
- International Energy Outlook 2006.*
- Б.Г. Музруков. Серия «Жизнь замечательных людей». М.: Молодая гвардия, 2005.
- Нижнее Приангарье: логика разработки и основные положения концепции программы освоения региона / Отв. ред. М.К. Бандман. Новосибирск: ИЭИОПП СО РАН, 1996.
- Программа развития Нижнего Приангарья: http://www.regionalistica.ru/news/progr_np.php
- The Tennessee Valley Authority: Competing in Markets for Capital and Electricity in Pursuit of Solvency. Dennis E. Logue Paul W/MacAvoy // *Journal of Strategic Management Education*. Vol. I. Issue I. Senate Hall Academic Publishing.