

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ

РОЛЬ БИЗНЕСА В РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (НА ПРИМЕРЕ ИНФРАСТРУКТУРНЫХ ОБЪЕКТОВ)

Саламатов В.Ю.¹, Саломатин Ю.В.²

В данной статье рассматривается участие бизнеса в реализации Комплексного плана модернизации и расширения магистральных инфраструктур, который входит в структуру национальных проектов 2019-2024 гг. В работе рассмотрены основные проекты, в которые заложено финансирование из внебюджетных источников. По результатам исследования автор приходит к выводу о недостаточной проработанности документации национальных проектов, а также о дефиците полноценных крупных инфраструктурных проектов.

Ключевые слова

Комплексный план, национальные проекты, инфраструктура, концессия, нацпроекты

¹ Саламатов Владимир Юрьевич – проф. Кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти НИУ ВШЭ

² Саломатин Юрий Владимирович – студент бакалавриата, стажер-исследователь НУЛ исследований в области бизнес-коммуникаций Телефон: +7 985 150 36 08 Почта: ysalomatin@hse.ru

Введение

На ближайшие годы в стране планируется проведение масштабных национальных проектов федерального масштаба, которые должны повысить качество жизни граждан, а также вывести экономику на новую траекторию роста. На данный момент по многим из проектов уже ведется активная работа, есть промежуточные достижения, однако, до 2024 года планируется проделать колоссальную работу. Поистине беспрецедентна и сумма, которая выделяется для реализации национальных проектов: почти 26 трлн. руб. планируется потратить в промежутке с 2019 по 2024 годы.

Все национальные проекты можно поделить на несколько категорий: «Человеческий капитал», куда входят такие национальные проекты, как «Здравоохранение», «Образование» и «Культура»; «Комфортная среда для жизни», куда входят проекты «Экология» и «Безопасные и качественные автомобильные дороги». Категория «Экономический рост» является самой крупной по количеству национальных проектов и сумме финансирования: «Наука», «Международная кооперация и экспорт», «Цифровая экономика» и другие, – на них планируется потратить около 10 трлн. руб. Отдельно можно выделить Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры: проект призван повысить качество взаимодействия отдельных регионов страны, как точек экономического роста путем связывания их единой сетью автодорожных магистралей, железнодорожных путей. Также планируется колоссальная работа по модернизации морских портов. Примечательно, что около 30% всего бюджета планируется взять из внебюджетных источников, что подразумевает двух акторов: институты развития и крупный бизнес, как коммерческий сектор, так и государственные корпорации.

По словам представителей крупного бизнеса и руководителей деловых объединений, национальные проекты расцениваются бизнесом, как “уникальная возможность, которую бизнесмены не хотят упускать, однако им нужны гарантии стабильности” [3]

В свою очередь, Президент Российского союза промышленников и предпринимателей, Александр Николаевич Шохин на «круглом столе», тематика которого была посвящена взаимодействию бизнеса и власти в контексте исполнения национальных проектов, сказал о том, что «дело не в количестве национальных проектов, а в том, что их реализация во многом зависит от того, как будет взаимодействовать власть с бизнесом, с гражданским обществом. Безусловно, один из главных пунктов – это доверие людей, доверие бизнеса к тому, что делает власть, как и за счет каких ресурсов она планирует достигать те цели, которые прописаны как целевые ориентиры национальных проектов» [13]. Таким образом, можно с точностью сказать, что бизнесу отводится одна из важнейших ролей для достижения национальных целей развития. Так, президент РФ Владимир Путин на встрече с представителями деловых кругов обозначил приоритетные направления работы бизнеса с национальными проектами: повышение производительности труда, внедрение на производствах более эффективных технологий, в том числе и цифровых, подготовку профессиональных кадров и постоянное развитие компетенций специалистов, решение экологических проблем, в том числе переход на лучшие доступные технологии [11].

Данная работа призвана рассмотреть конкретные проекты, в которых бизнес принимает непосредственное участие, зафиксировать то, в каком положении находится бизнес при взаимодействии как с основными органами государственной власти, так и с

государственными корпорациями и институтами развития на момент I-II квартала 2020 года. В качестве справочной информации предлагается изучить вопрос исполнения проектов общенационального масштаба на зарубежном опыте, для того, чтобы сделать собственные выводы на основе предоставленной информации.

Зарубежная практика исполнения государственных программ и достижения национальных целей развития

Япония

В контексте данной работы Япония представляет особый интерес: пример развивающейся рыночной экономики в условиях авторитарного режима правления. В этих рамках предлагается рассмотреть процесс вмешательства государства в экономику страны с целью увеличения доходов населения, уменьшения безработицы, а также выход на более высокий уровень производственных отраслевых мощностей Японии. История со стратегическим планированием в контексте государственного управления в этой стране берет начало в 1960-х годах, когда Либерально-Демократическая партия пришла к власти во главе с Хаято Икеда. Уже в середине 1950-х годов экономика Японии имела положительные показатели: среднегодовой прирост промышленной продукции составлял 16,1 процентов, а ВВП страны в этот период ежегодно повышался на 9,75 процентов [17]. Более того, помимо традиционных форм производства, развитие получили такие инновационные отрасли, как радиотехника, химия, синтетическое производство и т.п.

Но несмотря на высокие показатели развития и динамику прироста ВВП, существовала огромная проблема – диспропорциональный характер экономики: существование рядом друг с другом крупных успеш-

ных корпораций и традиционных мелких предприятий в долгосрочной перспективе приводит к огромной разнице доходов между богатыми и бедными. Именно по этим причинам, а также с целью стабилизации социально-политической ситуации и укрепления партии в правительстве, Икеда вводит «план удвоения национальных доходов», более известный, как «план Икеда». План подразумевал достижение глобальных задач: повышение темпов экономического роста, увеличение доли занятого населения страны, улучшение стандартов жизни японского общества. Для реализации программы были сформулированы 5 основных постулатов, согласно которым можно было достичь результата:

Пополнение социального капитала (параметр, определяющий качество жизни, например, жилищные условия, которые в Японии нуждались в модернизации).

Улучшение промышленной структуры (приоритет развития инновационных отраслей).

Поддержка международной торговли и кооперации.

Продвижение науки и технологий.

Балансировка диспропорций в экономике и установление социальной стабильности [21].

Помимо этих основных направлений, в плане упоминается ответственность государства за развитие общественного сектора экономики путем долгосрочных инвестиций в инфраструктурные объекты. Однако воплощение в реальность этих планов оказалось намного сложнее, и не потому, что заявленных результатов нельзя было достичь. Наоборот, Япония уже к 1962 году имеет впечатляющие темпы роста экономики, а на протяжении 1961 года доля капиталовложений составила около 40%. В процессе выпол-

нения проекта выделилось несколько недочетов. Прежде всего, не была проведена работа с методами расчетов целей и показателей деятельности, из-за чего неравномерность роста экономики была ощутима уже в первые годы «плана». Это было связано с недостаточным уровнем стратегического планирования со стороны японского правительства ввиду отсутствия значимых исторических практик выполнения подобных проектов. Следующая причина относительно некачественного процесса выполнения «плана» последовала из первой, возникло несколько расколов:

«Восток-Запад» – в результате сложившейся в Японии диспропорции экономики и огромной разницы в доходах населения (из-за чего проект и был инициирован), сложилась ситуация, когда основная часть производственных мощностей страны находилась в восточной части страны, что влияло на уровень доходов населения, а западная часть являлась в этой ситуации отстающим регионом.

«Город-село» – доходы сельского и городского населения сильно различались между собой, что повлекло за собой массовый переезд в города, что, в свою очередь, повлекло повышение стоимости жизни в городах.

Подобные расколы укрепили двойственную структуру экономики, состоящую из крупных успешных промышленных секторов и мелких малоэффективных производств. Как было указано ранее, все эти кризисные моменты в экономике страны повлекли за собой неравномерные экономические темпы роста. В результате перепадов в экономике, правительство было вынуждено приступить к корректировке планов на следующие десятилетия, где акцент уже делался на социальную инфраструктуру и стабильный экономический рост [21]. Государ-

ственная политика по улучшению ситуации заключалась в поддержке перспективных отраслей промышленности: электроэнергетики, черной металлургии, нефтепереработки. Не были лишены поддержки и отстающие отрасли, такие как текстильная и угольная промышленность. Подобная отраслевая структуризация экономики положительно повлияла на рост влияния Японии на международной арене: до 90-х годов XX века Япония являлась второй державой мира по экономической мощи.

Однако накопившиеся кризисы, которые раздувались все сильнее из-за существовавших расколов, давали о себе знать. Интенсивная «отраслевизация» экономики и социально-политические диспропорции послужили причиной экономической стагнации. На данный момент сложно говорить об успешной реализации планов удвоения национальных доходов: для успешного роста в Японии должна произойти полная реструктуризация экономики. Более того, несмотря на депрессивное состояние экономики, страна может сохранить нынешний уровень экспорта на международный рынок, что может стать катализатором восстановления стабильных темпов роста. Подводя итоги, можно провести параллели с Россией в сфере исполнения национальных проектов. Несмотря на ситуацию, сложившуюся в экономике Японии, нельзя не заметить один смыслообразующий момент: в момент возникновения «плана Икеда» в стране существовали активно работающие отрасли производства, и японское правительство сделало ставку на это преимущество, введя льготное налогообложение, а также субсидии на закупку импортного сырья для производства. С учетом того, что план нельзя назвать успешным (он имел декларативный характер), в нем были отражены цели, которых хотело добиться японское правительство, но

не было обозначено конкретных задач и отсутствовал опыт в сфере создания программно-стратегических документов. Более того, после экономической турбулентности в начале 1960-х годов, после введения плана и в результате принятия новой стратегии, растянутой на срок в 20 лет, Японии удалось добиться либерализации рынка. Сейчас ясно видно, что даже крупнейшие японские производства находятся в частном секторе без какой-либо существенной корректировки работы со стороны правительства.

В этом контексте необходимо указать: для качественного экономического прорыва в России, помимо инвестиций в обновление промышленной инфраструктуры, необходимо предоставить бизнесу любого масштаба необходимые льготы для трансформации экономической системы на новый уровень: налоговое послабление, предоставление необходимых ресурсов для ведения производства. На протяжении всей мировой истории либерализация рынка – один из самых эффективных способов достижения целей по росту объема ВВП, объема выпускаемой продукции и роста экономики в целом. Помимо снижения уровня бюрократизации, а также административного давления на бизнес, можно добиться баланса в сторону укрупнения частного сектора производства (сейчас он составляет 30% от всей экономики страны). Необходимо учитывать потребности каждой отрасли для того, чтобы совершить то «экономическое чудо», которое имело место в Японии в 1970-1980-х годах, что позволяет ей и сейчас оставаться одной из самых сильных держав мира на международном рынке.

США

Спад экономики США во время Великой депрессии оказался очень глубоким явлением. Почти все отрасли оказались в упадке: в начале 30-х годов XX века в стране

разрушилась финансовая система, закрытие банков приобрело массовый характер, так как частные вкладчики старались забирать все свои деньги оттуда, что и привело к краху банковской системы. Сильнее всего пострадала промышленность: уровень ее спада приблизился к 50%. Но сильнее всех пострадало сельское хозяйство: фермеры не могли продать свои товары и попросту разорвались. В результате Соединенные Штаты, в большинстве своем, оставались под угрозой реального голода.

В 1932 году на пост президента был избран Теодор Рузвельт. Он предпринял попытки улучшить ситуацию в стране, которая затронула не только экономику страны, но и социальную сферу. Программа необходимых реформ, начатых Рузвельтом, получила название «Новый курс». Она длилась 6 лет, и в ней выделяются два периода. Первый (1932-1934) – реформа банковской системы. Сами изменения начались с «заморозки» деятельности банков для выявления финансово стабильных организаций. Для подобной ревизии была создана специальная государственная комиссия, которая по итогу «отсеяла» банки, которые не были в состоянии продолжить деятельность на момент кризиса, но на этом реформа не закончилась. В 1933 году Рузвельтом был подписан закон Гласса-Стиголла, который вводил страхование банковских депозитов (обязательных для национальных банков и добровольных для банков штатов). Для осуществления этой реформы была создана Федеральная корпорация страхования депозитов, которая занималась выдачей кредитов банкам для страхования вкладов [6].

В сфере промышленности был также принят ряд законодательных мер. Так, в 1933 году был подписан закон о восстановлении национальной промышленности. В нем предполагалось появление кодексов честной

конкуренции, где регулировались следующие параметры: максимальная продолжительность рабочей недели, минимальная заработная ставка, объемы производства [34]. Подобные кодексы, разработанные отдельно для всех отраслей, помогли, как минимум, отрегулировать трудовые отношения. Несмотря на это, подобные меры означали принудительную картелизацию бизнеса, поскольку прописанные в кодексах параметры больше всего подходили крупному бизнесу, мелкий же не выдерживал конкуренции и разорялся [38].

Второй этап реформ пришелся на 1935-1938 гг. Кризис на этот момент принял затяжной характер, и от правительства требовались изменения в социальной сфере, так как доходы населения сократились, люди оставались без заработка и пропитания. Были организованы общественные работы, целью которых стали инфраструктурные проекты. Однако они преследовали и косвенную цель – сокращение безработицы, достигшей на тот момент 25% от общего количества занятых [2]. К общественным работам были привлечены миллионы американцев разных возрастов, возводились мосты, школы, больницы и другие общественно значимые проекты. В 1935 году был принят так называемый закон Вагнера, который регулировал создание профсоюзов, а также легализовал забастовки рабочих [7], чего в Соединенных Штатах никогда не было.

Несмотря на всю неоднозначность политики «Нового курса», после стабилизации экономики и социальной сферы можно с точностью сказать, что правительство Соединенных Штатов взяло на себя новую роль по функционированию государства благосостояния: были введены страховые и социальные выплаты, урегулированы права рабочих, а Вторая Мировая война полностью позволила США выйти из квазиуправ-

ляемого кризиса. Именно в этот момент исчезла уверенность в автоматической настройке рынка, и впервые было признано: во время затяжного кризиса невмешательство государства невозможно [10]. Несмотря на «ручное реагирование» команды Рузвельта и реакционную политику на вызовы экономического кризиса, на протяжении почти всего десятилетия выстроился целый курс по предотвращению национальной катастрофы.

В качестве предмет анализа роли бизнеса в исполнении национальных проектов в работе берется Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры [23]. В разрезе этого проекта предполагается рассмотреть практики и формы вовлечения бизнеса в исполнение программ национального развития. Обоснование этого выбора можно подкрепить следующими аргументами:

Результаты, которых можно достичь при исполнении Комплексного плана, непосредственно повлияют на экономическое развитие государства путем улучшения инфраструктуры и сокращения требуемого времени для транспортировки груза, улучшение и цифровизация логистических процессов позволят сократить минимальное время для перевозки и доставки той или иной продукции, увеличивая грузооборот, что также положительно влияет на экономику.

Данный документ говорит об увеличении эффективности экономической связанности регионов России. Данный тезис «вытекает» из первого о том, как влияет модернизация инфраструктуры на экономику страны.

В контексте данной работы Комплексный план очень важен, так как:

А. Модернизация транспортной инфраструктуры непосредственно влияет на бизнес в любом секторе производства или предоставления услуг. Бизнес сам заинтересован в том, чтобы нужная продукция предоставлялась в срок, в надлежащем виде, что может не соблюдаться в условиях низкого уровня качества магистральных дорог, по которым движется грузовой поток. Особенно это касается бизнеса, работающего в сфере энергетики (в Комплексном плане существует два федеральных проекта, направленных на доступную электроэнергию), а также производственного сектора.

Б. Комплексный план рассчитан на 6 лет (с конца 2018 года по 2024 год) и включает в себя беспрецедентную сумму в 6,348 трлн. руб. Из этой суммы примерно 51% финансирования (3,260 трлн. руб.) [8] приходится на внебюджетные источники, а это дает основания сделать вывод, что эта сумма будет выделена бизнесом, исходя из первого подпункта.

На основании вышеуказанных аргументов представляется рациональным провести анализ работы бизнеса с нацпроектом в разрезе одного из них. Он подразумевает анализ федеральных проектов на основе целесообразного вовлечения в них бизнеса, мониторинг разрабатываемых и работающих на данный момент инфраструктурных объектов, способы вовлечения бизнеса в возведение этих объектов, а также определение основных акторов из сферы бизнеса, которые принимают активное непосредственное участие в работе с Комплексным планом. Для вышеприведенных задач будет использоваться непосредственно паспорт Комплексного плана [26], сайт Правительства с релевантными новостями об исполнении тех или иных целевых показателей, указанных в паспорте национального проекта, а также информация новостных порталов и

экспертные оценки. Более того, использованы данные, предоставляемые Межрегиональной общественной организацией «Майский указ» [15], которая занимается непосредственным мониторингом исполнения национальных проектов, а также осуществляет прямое взаимодействие с органами власти в целом и ответственными за проекты лицами в частности.

Федеральный проект «Европа - Западный Китай»

Одним из ключевых федеральных проектов Комплексного плана является проект «Европа- Западный Китай» – аналог воссоздания Шелкового пути, позволяющего сократить время в пути для перевозки грузов по азиатским направлениям. По состоянию на июнь 2019 года первый заместитель министра транспорта РФ Иннокентий Алафинов утверждал, что реализация самого проекта будет построена на принципах государственно-частного партнерства: около 63% финансирования составят бюджетные ассигнования, а остальное – частные инвестиции [9]. На текущий момент на сайте Министерства транспорта РФ есть более подробная информация о характере проекта и заключении соглашений. Так, Министерство предлагает три варианта структурирования сделок: концессионное соглашение; долгосрочное инвестиционное соглашение; операторский контракт на эксплуатацию. Однако текущий статус проекта неизвестен: Министерство транспорта уведомляет о том, что ведется разработка проектной документации [14]. По заявлениям «Автодора», полное завершение проекта скоростной автомобильной дороги «Москва – Нижний Новгород – Казань» планируется к 2027 году [31], что не соответствует целям национального проекта. Также, по данным «Автодора», второй проект, связанный со строительством обхода г. Тольятти с мостовым переходом

через р. Волгу уже находится в активной работе: в рамках реализации проекта областная администрация Самарской области передаст концессионеру земельные участки площадью 223 га. Кроме того, проект планировки войдет в состав проектной документации третьего этапа строительства объекта. Ее разработкой уже занялись и в текущем году передадут концессионеру. По данным «Ведомостей», проектом займется строительно-инвестиционный холдинг «Автобан» [19]. Согласно проекту, доля частных инвестиций в проект составляет около 44% от всего объема финансирования, или 54 млрд. руб.

Исходя из вышеуказанных данных, исполнение федерального проекта является некачественным по нескольким признакам:

В паспортах федеральных проектов к каждому из мероприятий указаны ожидаемые результаты к концу срока исполнения проекта, однако, отсутствуют какие-либо промежуточные результаты для мониторинга исполнения работ, согласно федеральному проекту. По всем рассмотренным строительным инициативам проекты находятся на стадии разработки и заключения договоров с исполнителями, финальные сроки заключения контрактов в паспорте и иных правовых актах Правительства РФ не прописаны.

Согласно отчету Счетной Палаты по реализации Комплексного плана, в паспорте рассмотренного нами федерального проекта отсутствуют мероприятия по капитальному ремонту дорог федерального значения М-11 «Москва – Санкт-Петербург», «Центральная кольцевая автомобильная дорога (ЦКАД), Пусковой комплекс № 3», а также «Москва – Нижний Новгород – Казань» и ряд автомобильных дорог общего пользования до границы с Казахстаном [25].

Федеральный проект, который призван достичь результата по категории «Развитие транспортных коридоров «Запад – Восток» и «Север – Юг» для перевозки грузов» из паспорта Комплексного плана, не уделяет внимания сфере железнодорожных перевозок, несмотря на оценки экспертов, которые утверждают, что доля железнодорожных перевозок в грузообороте продолжает увеличиваться, и к концу 2018 года доля таких перевозок составляла 46% [37].

Федеральный проект “Морские порты России”

По результатам реализации данного федерального проекта, пропускная способность морских портов страны должна увеличиться до 1,3 млрд. тонн, будет обеспечена замена 8 ледоколов, у которых заканчивается срок службы, проведена работа с дорожными участками на подъездах к портам с целью увеличения пропускной способности транспорта. Одним из ключевых проектов является реконструкция объектов в морском порту «Певек», базовом порту Северного морского пути. Процесс также связан с другим национальным проектом - «Международная кооперация и экспорт». На данный момент порт функционирует. По словам капитана порта Олега Ключикова, порт обладает повышенным экономическим потенциалом в регионе, основной фактор – географическое расположение: Чукотка не обладает качественным дорожным сообщением с другими регионами, а авиаперевозки являются дорогими [18]. Согласно данным ГлавГосЭкспертизы, предусмотрена реконструкция находящихся в аварийном состоянии причалов № 1 и № 2, построенных в 1965 и 1963 – 1967 годах соответственно [29]. Согласно паспорту федерального проекта, деньги из внебюджетных источников будут использованы в малом объеме в 2019 году на реконструкцию объектов собственности

морского порта, поэтому в данном случае сложно оценить вклад бизнеса в данный проект [35].

Также в рамках проекта планируется модернизация морского порта Ванино в Хабаровском крае. Однако, по данным на начало исполнения федерального проекта, СМИ пишут о том, что Росморпорт объявил повторный конкурс на разработку документации и строительство в порту Ванино, так как единственный подрядчик, который принимал участие в конкурсе, подал заявку, которая не соответствует требованиям [30]. Более того, в паспорте федерального проекта отсутствует информация о реконструкции автомобильной дороги на участке от Хабаровска до морского порта, что позволило бы увеличить объем грузоперевозок в данном направлении.

Исходя из крупных проектов, рассмотренных ранее, где можно проследить формальное участие бизнеса в исполнении федерального проекта, опираясь на данные финансирования из паспорта самого ФП, следует несколько выводов:

В публичном поле отсутствует подробная информация об исполнителях проекта, несмотря на то, что средства, выделяемые из внебюджетных источников, есть. Информации об инвестициях и окончательном заключении подрядов нет, Росморречфлот не публикует данную информацию.

На текущий 2020 год до сих пор не заключены государственные контракты на 3 объекта федерального проекта, отсутствует проектная документация на 5 объектов капитального строительства

Федеральный проект не полностью синхронизирован с другими ФП: в паспорте отсутствует информация о дорожном строительстве на подходах к морским портам

В данном федеральном проекте также отсутствуют переходные точки, по которым можно судить о степени завершенности проекта.

Многие из объектов (например, порт «Певек») должны быть закончены к концу 2020 года, однако, по данным Счетной Палаты РФ, объекты будут введены в эксплуатацию только через несколько лет.

Федеральный проект “Железнодорожный транспорт и транзит”

Основные цели, которые преследует федеральный проект – это увеличение пропускной способности Байкало-Амурской и Транссибирской железнодорожной магистрали в 1,5 раза, а также увеличение пропускной способности железнодорожных путей в направлении Азово-Черноморского бассейна. Основным исполнителем федерального проекта является монополист в сфере железных дорог «РЖД» (рассматривается бизнес-структура, а не федеральные ведомства, в данном случае это Росжелдор). Таким образом, можно выделить несколько проектов, которые направлены на реконструкцию железнодорожных станций, а также строительство дополнительных путей, объединение нескольких точек железнодорожным сообщением. Согласно паспорту федерального проекта, активное финансирование начнется в 2021 году. За первые два года исполнения федерального проекта из внебюджетных источников планируется задействовать 16 млрд. руб., а в 2021 году финансирование составит 53,72 млрд. руб. Всего на данное мероприятие запланировано около 200 млрд. руб. Судя по распределению финансирования по годам, основные мероприятия начнутся именно в 2021 году, а сейчас проекты находятся на стадии проектирования и согласования плана работ. В январе 2019 года Министерство финансов РФ запросило дополнительные 200 млрд.

руб. для федерального проекта, обосновывая это корректировкой федерального бюджета на 2019-2020 года, эти деньги планировалось привлечь из внебюджетных источников [16].

Относительно увеличения пропускной способности БАМа и Транссиба нет окончательных контрольных точек, по которым можно судить об увеличении данного параметра: в декабре 2019 года Газета.ру ссылается на паспорт федерального проекта и говорит об увеличении параметра до 180 млн. тонн [1], однако к концу I квартала 2020 года нет никаких данных о промежуточных результатах, поэтому сделать какой-то вывод не представляется возможным.

Федеральный проект “Транспортно-логистические центры”

Целью федерального проекта «Транспортно-логистические центры» является формирование сети транспортно-логистических центров суммарной мощностью не менее 51,6 млн тонн, которая позволит обеспечить рост средней скорости товародвижения на железнодорожных сообщениях до 440 км в сутки, согласно паспорту федерального проекта. Ключевым показателем здесь является мультимодальность, т.е. перевозки с помощью этих ТЛЦ должны осуществляться путем транспортировки с помощью как минимум двух видов транспорта. По словам заместителя начальника Департамента экономики и развития транспорта Аналитического центра при Правительстве РФ, для полноценного и эффективного функционирования таких ТЛЦ необходимо наличие одновременно и подъездных автомобильных дорог, и железнодорожных путей, а также по возможности интеграция с морскими или речными причалами, примыкание к территории аэропорта [24]. Концепция, разработанная РЖД, подразумевает индивидуальный подход к за-

стройке ввиду неравномерного распределения грузопотока в разных частях страны. Доля финансирования из внебюджетных источников достаточно высока: около 80% средств поступят из внебюджетных источников (общая сумма около 45 млрд. руб.). На эти средства планируется возведение 10 ТЛЦ на ключевых направлениях грузового сообщения, включая подходы к портам Балтийского, Тихоокеанского и Азово-Черноморского бассейнов [33].

Федеральный проект “Коммуникации между центрами экономического роста”

Проект предназначен для развития транспортных коридоров и улучшенной экономической связанности субъектов страны за счет новых автомобильных дорог и магистралей. Проект подразумевает также строительство дорожных обходов городов и различных искусственных конструкций, которые позволят увеличить пассажиропоток. Некоторые из значимых объектов предусмотрены распоряжением Министерства экономического развития РФ, куда входит список крупных инфраструктурных объектов с государственным участием [22]. В результате анализа исполнителей этих проектов можно выделить компанию “Мостотрест” – компанию, возводившую Крымский мост и называемую в СМИ как бизнес Аркадия Ротенберга. Из всех проектов можно выделить строительство мостового перехода через реку Волгу в створе ул. Вернова в г. Дубне Московской области [32]. В начале апреля 2020 года был объявлен конкурс на поиск подрядчика для строительства нового этапа «Тавриды»: проект подразумевает строительство и реконструкцию автомобильной дороги «Керчь–Феодосия–Белогорск–Симферополь–Бахчисарай–Севастополь до а/д Ялта–Севастополь» [4], однако все средства будут выплачены из

бюджетных источников. Из всех указанных в распоряжении объектов можно сделать вывод об отсутствии конкретной информации про инвестора того или иного проекта помимо федеральных денег, однако, можно предположить, что колоссальная доля внебюджетных денег будет предоставлена институтом развития «ВЭБ.РФ», который с начала 2020 года планирует аффилироваться с компаниями Аркадия Ротенберга [5].

Выводы

Исходя из вышесказанного, можно сделать несколько выводов об участии бизнеса в исполнении Майского указа Президента РФ:

Львиная доля исполнителей – государственные корпорации (ОАО «РЖД», Росморпорт, институты развития, такие как ВЭБ.РФ), отчего баланс между финансированием из федерального бюджета и внебюджетными источниками не сохраняется – можно говорить о том, что это одни и те же деньги.

Отсутствие контрольных точек и регламентированных промежуточных результатов – почти все федеральные проекты в разной степени конкретизации описывают те или иные мероприятия по достижению целевых показателей, однако, здесь существует огромный «пробел» в разнице между запланированными мероприятиями перед началом исполнения нацпроектов, и тем, каким образом исполняется проект в результате корректировок.

Отсюда третий вывод – низкий уровень информативности о процессе исполнения национальных проектов – одна из самых главных проблем проектного менеджмента: граждане, которые по словам Президента, должны почувствовать эффект национальных проектов на себе, не могут этого сделать ввиду отсутствия специальных систем для

мониторинга исполнения национальных проектов. Более того, анонсированный в конце 2019 года навигатор по национальным целям и созданию некоммерческой структуры АНО «Национальные приоритеты» до сих пор не вступил в работу [20].

Высокий уровень бюрократизации процесса – огромный государственный аппарат благодаря Майскому указу начал осваивать проектный менеджмент, однако, бюрократия никуда не исчезла. Отсюда возникает дисбаланс между «государственниками» и «частниками»: бизнес не привык к нерасторопному характеру принятия решений, согласования проекта на всех ступенях управленческой иерархии, что повлекло за собой срыв сроков многих проектов, которые могут отразиться на кассовом исполнении в следующие годы (в 2019, по данным Счетной Палаты [27], исполнение Комплексного плана было осуществлено на 83%, однако большинство проектов предполагало первичную работу – разработка документации, разработка систем ранжирования тех или иных целей).

Рекомендации

Комплексный план также подразумевает косвенные эффекты: развитие транспортной инфраструктуры должно повлиять не только на повышение ее качества, но также должно способствовать развитию национальной экономики. Целевые показатели Комплексного плана не включают в себя оценку роста ВВП в среднесрочной перспективе. В этой ситуации представляется целесообразным дополнить перечень целевых показателей Комплексного плана статистическими показателями повышения мультипликативного эффекта в связи с развитием транспортной инфраструктуры. Этот ключевой момент имеет более масштабный характер, выходящий за пределы реализации национальных проектов: в России зако-

нодательно не закреплены требования к оценке мультипликативного влияния транспортных проектов [12, 172]. В контексте реализации Комплексного плана возможна следующая схема: строительство транспортной инфраструктуры способствует сокращению времени в пути между населенными пунктами, в результате предприятия тратят меньше ресурсов на логистические издержки за счет сокращения рисков несвоевременных поставок. Ввиду повышения транспортной доступности отдельного региона расширяется рынок труда (работникам легче добраться до предприятия) и рынок сбыта (рентабельная перевозка грузов по обновленной транспортной системе). Эти два фактора способствуют повышению конкуренции ввиду поступления новых товаров на рынок, ранее недоступных из-за нерентабельности. В результате повышается специализация того или иного региона: уменьшается производство тех товаров или услуг, которые теперь регион может закупать ввиду повышения транспортной доступности. Сокращение логистических издержек между различными территориями также приводит к возникновению агломерационного эффекта, что позволяет предприятиям быстрее обмениваться новыми технологиями. Все вышеперечисленные характеристики в совокупности дают увеличение объемов производства, распространение инноваций, а также рост благосостояния населения.

Проблема Комплексного плана также заключается в инвестиционной системе: так, 10% средств должны быть потрачены на новые проекты крупного масштаба, 30% - ежегодные расходы на поддержку инфраструктуры (имеется ввиду реконструкция различных объектов). Таким образом, Комплексный план не решает проблему дефицита новых перспективных проектов. Инвестиции предполагаются через государствен-

ные заказы околосударственным учреждениям. По некоторым данным, на долю ГЧП придется около 1/5 всех проектов, однако в Комплексном плане нет частных проектов, а сами инвестиции будут направляться из государственных корпораций или государственных институтов развития. Все эти факторы могут оказать негативный эффект на исполнении Комплексного плана, поэтому в данной ситуации представляется возможным провести следующую работу:

- Выделить список отдельных проектов «с нуля» и вынести их в отдельный перечень.

- Проранжировать список проектов по степени готовности их проектной документации.

- В приоритетном порядке запустить эти проекты к работе, обозначив конкретные сроки, что позволит ускорить рабочий процесс.

Ключевой проблемой Комплексного плана и всех нацпроектов в целом является длительный процесс согласования. Для промежуточного решения этой проблемы можно использовать опыт работы с «регуляторной гильотиной»: между различными ведомствами, выступающими со стороны государственных органов, вводится «экспресс-согласование»: на подпись и заключение нормативно-правовых актов, которые относятся к регуляторной реформе, отводится 10 дней, в ином случае мнение «опоздавшего» органа не будет учитываться, и проект будет считаться согласованным [28]. В условиях реализации национальных проектов в целом, и Комплексного плана в частности, представляется рациональным ввести ограниченные сроки согласования документации на уровне государственных органов, что позволит ускорить сроки реализации проекта.

Список литературы

1. «Великое будущее»: как расширят БАМ и Транссиб // Газета.ру, 2019/ URL: <https://www.gazeta.ru/business/2019/12/02/12831566.shtml> (дата обращения: 02.04.2020).
2. Granados J.T. Bank Failures, Mortality and the Great Depression // Journal of Epidemiology and Community Health. 2012/ Vol. 66, no. 5, 2012. P. 477-478/ URL: www.jstor.org/stable/23215970. (Accessed 19 Feb. 2020).
3. Бизнес обсудил на ПМЭФ инвестиции в будущее России через нацпроекты // ТАСС, 2019. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/6529841> (дата обращения: 13.04.2020).
4. В Севастополе начали поиск подрядчика на строительство этапа «Тавриды» // Известия, 2020. URL: <https://iz.ru/996238/2020-04-06/v-sevastopole-nachali-poisk-podriadchika-na-stroitelstvo-etapa-tavridy> (дата обращения: 15.04.2020).
5. ВЭБ и Ротенберг создадут «Нацпроектстрой» с активами на \$100 млрд. // РБК, 2020. URL: <https://www.rbc.ru/business/16/01/2020/5e1df4679a79476aa1e84b84> (дата обращения: 17.04.2020).
6. Гуськов Д. Н. Политика «Нового курса» Франклина Делано Рузвельта в начале Великой депрессии // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2015. №. 3 (53).
7. Закон о трудовых отношениях (Закон Вагнера) 5 июля 1935 г. // ТОГУ. URL: http://pnu.edu.ru/ru/faculties/full_time/uf/iogip/study/studentsbooks/histsources2/igpzi033/ (дата обращения: 19.02.2020).
8. Информационные материалы о Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры // Правительство РФ. URL: http://static.government.ru/media/files/mMr_rbr3q9P6cGfWP3WxSmf7lCvAhrLob.pdf (дата обращения: 13.03.2020).
9. Капитал в движении: Ассигнования в транспортную инфраструктуру помогут стране нарастить транзитный потенциал // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2019/06/05/proekt-evropa-zapadnyj-kitaj-vytianet-regiony-na-novyj-uroven.html> (дата обращения: 14.03.2020).
10. Кейнс Д. Общая теория занятости, процента и денег. Избранное. М.: Litres, 2018.
11. Ключевая роль в реализации нацпроектов принадлежит бизнесу – Путин // ЦЭРС ИНЭС. URL: <https://profiok.com/news/detail.php?ID=7781> (дата обращения: 15.04.2020).
12. Кончева Е. О. Оценка мультипликативного эффекта от реализации транспортных проектов на комплексное развитие территорий: применимость международного опыта в Российской Федерации // Государственное управление. Электронный вестник. 2015. №. 52.
13. Круглый стол «Роль бизнеса в реализации Национальных проектов России» // Бизнес. Общество. Власть. ВШЭ, 2019. URL: <https://www.hse.ru/mag/27364712/2019--32/301583229.html> (дата обращения: 15.04.2020).
14. Международный транспортный маршрут «Европа – Западный Китай» // Министерство Транспорта Российской Федерации. URL: <https://www.mintrans.ru/activities/215/217/25/28> (дата обращения: 14.03.2020).

15. Межрегиональная общественная организация “Майский указ”. URL: <http://xn--80aavcebfcmb6cza.xn--p1ai/> (дата обращения: 14.03.2020).
16. Минтранс запросил у бизнеса дополнительные Р220 млрд. на железные дороги // РБК, 2019. URL: <https://www.rbc.ru/business/31/01/2019/5c51583a9a7947d0a1db5d6d> (дата обращения: 02.04.2020).
17. Молодяков В.Э. История Японии. XX век. М.: ИВ РАН, Крафт+, 2007.
18. Морской порт Певек открывает принципиально новый этап своего развития // Морские вести России. URL: <http://www.morvesti.ru/exclusive/81281/> (дата обращения: 01.04.2020).
19. На месте строительстве мостового перехода на обходе Тольятти началась инженерно-техническая и объектная подготовка // Ведомости. URL: https://www.vedomosti.ru/press_releases/2020/02/17/na-meste-stroitelstve-mostovogo-perehoda-na-obhode-tolyatti-nachalas-inzhenerno-tehnicheskaya-i-obektnaya-podgotovka (дата обращения: 28.03.2020).
20. Национальными проектами займется АНО «Национальные приоритеты» // Агентство Социальной Информации, 2019. URL: <https://www.asi.org.ru/news/2019/12/05/natsproekty-pravitelstvo-ano/> (дата обращения: 21.04.2020).
21. Ноздрева Р.Б. Рыночная экономика и государственное планирование: зарубежный опыт // Вестник МГИМО. 2015. №6 (45). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/rynochnaya-ekonomika-i-gosudarstvennoe-planirovanie-zarubezhnyy-opyt> (дата обращения: 12.02.2020).
22. О дополнении списка крупных проектов с государственным участием. Распоряжение от 9 февраля 2019 года № 180-р. URL: <http://government.ru/docs/35702/> (дата обращения: 15.04.2020).
23. Об утверждении Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года // Правительство РФ. URL: <http://government.ru/docs/34297/> (дата обращения: 13.03.2020).
24. Общие грузовые интересы // Гудок, 2019. URL: <https://www.gudok.ru/newspaper/?ID=1466810&archive=2019.06.11> (дата обращения: 04.04.2020).
25. Отчет о промежуточных результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг хода реализации мероприятий Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» // Счетная Палата Российской Федерации, 2019. URL: <http://audit.gov.ru/upload/iblock/772/77228f831f35f05e7d7f4f428665d40f.pdf> (дата обращения: 28.03.2020).
26. Распоряжение от 30 сентября 2018 года №2101-р // Правительство РФ. URL: <http://static.government.ru/media/files/MUNhgWFddP3UfF9RJASDW9VxP8zwcB4Y.pdf> (дата обращения: 13.03.2020).
27. Реализация нацпроектов: первые результаты // Счетная Палата РФ. URL: <http://audit.gov.ru/news/realizatsiya-natsproektov-pervye-rezultaty> (дата обращения: 21.04.2020).
28. Регуляторный экспресс: кабмин поставил новый дедлайн по «гильотине» // Известия, 2020. URL: <https://iz.ru/1012453/ekaterina-vinogradova/reguliatorny-ekspress-kabmin->

postavil-novyi-dedlain-po-gilotine (дата обращения: 20.05.2020).

29. Реконструкция морского порта Певек на Чукотке // ГлавГосЭкспертиза. URL: <https://gge.ru/press-center/projects/rekonstruktsiya-morskogo-porta-pevek-na-chukotke/> (дата обращения: 01.04.2020).

30. Росморпорт объявил повторный конкурс на модернизацию порта Ванино // ИА Regnum, 2018. URL: <https://regnum.ru/news/economy/2473245.html> (дата обращения: 01.04.2020).

31. Со скоростью 130 км/ч: согласована часть новой трассы М12 Москва-Казань // Российская газета. URL: <https://rg.ru/2020/01/29/reg-pfo/soglasovana-chast-novoj-trassy-m12-moskva-kazan.html> (дата обращения: 14.03.2020).

32. Строительство нового мостового перехода через р. Волгу в г. Дубне // ПАО "Мостотрест". URL: http://www.mo90.ru/about_company/news?id=750&oo=3&fnid=68&newWin=0&apage=1&nm=73132 (дата обращения: 15.04.2020).

33. Терминалы ускорят доставку // Гудок, 2019. URL: <https://gudok.ru/content/infrastructure/1466908/> (дата обращения: 04.04.2020).

34. Усанов П.В. Новый курс Ф. Рузвельта: ревизия политики и ее результатов // Экономическая политика. 2018. № 5. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/novyy-kurs-f-ruzvelta-reviziya-politiki-i-ee-rezultatov> (дата обращения: 14.02.2020).

35. Федеральные проекты – Майский Указ. URL: <http://xn--80aavcebfcmb6cza.xn--p1ai/biblioteka/federalnye-proekty/> (дата обращения: 01.04.2020).

36. Фолсом Б. Новый курс или кривая дорожка? Как экономическая политика Ф. Рузвельта продлила Великую депрессию. М.: Litres, 2020.

37. Эксперты: доля железнодорожного транспорта в структуре грузооборота продолжает увеличиваться // Информационное агентство "РЖД-партнер", 2019. URL: <https://www.rzd-partner.ru/zhd-transport/news/eksperty-dolya-zheleznodorozhnogo-transporta-v-strukture-gruzooborota-prodolzhaet-uvlichivatsya/> (дата обращения: 28.03.2020).

THE ROLE OF BUSINESS IN THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS (ON THE EXAMPLE OF INFRASTRUCTURE FACILITIES)

Salamatov Vladimir – professor of Department of theory and practice of interaction between business and government of the Higher School of Economics

Salomatin Yury - undergraduate student, intern of scientific and educational laboratory in the sphere of business communications research Phone number: +7 985 150 36 08 e-mail: ysalomatin@hse.ru

This article discusses the participation of business in the implementation of a Comprehensive plan for the modernization and expansion of main infrastructure, which is included in the structure of national projects 2019-2024. The paper considers the main projects that are funded from extra-budgetary sources. Based on the results of the study, the author comes to the conclusion that the documentation of national projects is not sufficiently developed, as well as that there is a shortage of full-fledged major infrastructure projects

Keywords

Comprehensive plan, national projects, infrastructure, concession, public-private partnership