



Munich Personal RePEc Archive

## **Reform of the project activity state system, 2018-2019**

Polterovich, Victor

CEMI RAS, MSU MSE

17 March 2020

Online at <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/99133/>  
MPRA Paper No. 99133, posted 17 Mar 2020 14:22 UTC

# РЕФОРМА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СИСТЕМЫ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, 2018–2019 годы<sup>1,2</sup>

**Виктор Меерович ПОЛТЕРОВИЧ,**

доктор экономических наук,  
главный научный сотрудник,  
ЦЭМИ РАН;

заместитель директора,

Московская Школа Экономики,

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова,

г. Москва, Российская Федерация,

e-mail: polterov@cemi.rssi.ru

*Анализируется реформа государственной системы проектной деятельности (ГСПД), проведенная в России в 2018–2019 годах, на основе ее сопоставления с системой институтов догоняющего развития (ИДР). Целесообразность внедрения ИДР в современных условиях подтверждается опытом Малайзии и Татарстана. Опираясь на систему ИДР, Малайзия сумела обеспечить быстрый экономический рост, уменьшить неравенство и добиться серьезных успехов в диверсификации производства. Благодаря системе индикативного планирования и консолидации элит Татарстан стал одним из самых успешных регионов России. Построенная к настоящему времени система ГСПД, подобно ИДР, выносит задачу формирования и отбора широкомасштабных проектов за рамки министерств и создает институциональную основу для индикативного планирования. Очередная задача состоит в том, чтобы точнее определить порядок взаимодействия проектных офисов, экспертных советов разных уровней, частных компаний и разработать методiku составления плана-прогноза показателей развития. В эту деятельность должны быть вовлечены представители гражданского общества и профсоюзов. Функции ГСПД должны быть расширены, необходимо пополнить перечень национальных проектов. Крупномасштабные проекты должны быть нацелены на заимствование более передовых технологий, создание новых цепочек добавленной стоимости и диверсификацию российской экономики. Перед государством стоит задача стимулировать межрегиональный и межфирменный обмен технологиями. Следует существенно переработать проект «Наука» и разработать проект, посвященный совершенствованию национальной инновационной системы. Ее составной частью должна стать система отраслевых институтов как посредников между академической наукой и исследовательскими подразделениями крупных фирм.*

*В конечном итоге необходимо создать Федеральное агентство развития с широкими полномочиями, сформировать систему скользящего индикативного*

---

<sup>1</sup> Статья принята к печати в журнале Terra Economicus, 2020, 18(1). Подготовлена при финансовой поддержке РФФИ (проект №20-010-00569-А).

<sup>2</sup> Статья является развитием одноименного доклада, тезисы которого опубликованы в сборнике «Системное моделирование социально-экономических процессов». Труды 42-ой Международной научной школы-семинара, г. Ростов-на-Дону, 1 – 6 октября 2019 г. Под ред. В.Г. Гребенникова, И.Н. Щепиной. Воронеж, изд-во «Истоки», 2019.

планирования и обеспечить согласование всех видов экономической политики с задачами реализации намечаемых планов.

**Ключевые слова:** агентство развития; индикативное планирование; экономический рост; проектный офис; центр компетенций

**Классификация JEL:** O21, L52, O25, P11, P21.

## **REFORM OF THE PROJECT ACTIVITY STATE SYSTEM, 2018–2019**

**Victor M. POLTEROVICH,**

Doct. Sci. (Econ.), Principal Researcher,  
Central Economics and Mathematics Institute of the  
Russian Academy of Sciences (CEMI RAS);  
Deputy Director,  
The Moscow School of Economics of the  
Lomonosov Moscow State University (MSE MSU),  
Moscow, Russian Federation,  
e-mail: polterov@cemi.rssi.ru

*The reform of the project activity state system (PASS) carried out in Russia in 2018-2019 is analyzed on the basis of its comparison with the system of institutions of catching-up development (ICD). The expediency of their implementation in modern conditions is confirmed by the experience of Malaysia and Tatarstan. Relying on the ICD system, Malaysia has been able to achieve rapid economic growth, reduce inequality and make significant strides in diversifying production. Due to a system of indicative planning and consolidation of elites, Tatarstan has become one of the most successful regions in Russia. The PASS built now, like the ICD system, brings the task of forming and selecting large-scale projects outside ministries and creates an institutional framework for indicative planning.*

*The next task is to define more precisely the order of interaction of project offices, expert councils of different levels, private companies, and to develop a methodology for drawing up forecasts and plans of development indicators. Civil society and trade union representatives should be involved in these activities. Functions of PASS should be expanded, it is necessary to replenish the list of national projects. Large-scale projects should be aimed at borrowing more advanced technologies, creating new value chains and diversifying the Russian economy. The government faces the task of promoting inter-regional and intercompany technology exchange. The "Science" project should be substantially redesigned, and a project on improving the national innovation system should be developed. It should include a system of sectorial research institutes as intermediaries between academic science and the research units of large firms.*

*Ultimately, a Federal Agency for Development with broad credentials should be created, a system of rolling indicative planning should be formed, and all economic policies should be harmonized with the objectives of the plans.*

**Keywords:** development agency; indicative planning; economic growth; project office; competence center

**JEL codes:** O21, L52, O25, P11, P21

## **ВВЕДЕНИЕ**

В работах В.М. Полтеровича (2016; 2018) показано, что практически все страны экономического чуда использовали близкие по структуре системы институтов догоняющего развития (ИДР). К ним, в частности, относятся корпоративистская система управления, генеральное агентство развития (ГАР), система индикативного планирования и национальная инновационная система, нацеленная на заимствование технологий. ИДР и сегодня играют важную роль в обеспечении быстрого роста таких стран как Китай, Вьетнам, Малайзия или Ботсвана. В 2018–2019 годах в России проведена реформа государственной системы проектной деятельности (ГСПД), которая может рассматриваться как первый шаг по формированию подобных институтов. Настоящая работа посвящена описанию и анализу новой системы на основе ее сопоставления с ИДР.

## **НЕОБХОДИМОСТЬ СИСТЕМЫ ПЛАНИРОВАНИЯ И ФУНКЦИИ ГАР**

Быстрый рост в развивающейся стране может быть достигнут лишь за счет широкомасштабных проектов модернизации, реализация которых, как правило, выходит за рамки возможностей отдельных, даже очень крупных, фирм. Важнейшая причина состоит в том, что подобные проекты сталкиваются с ограничениями на спрос на новые продукты на поставки высокотехнологичного оборудования. Для преодоления этих ограничений необходимо создание новых или совершенствование существующих цепочек (точнее, графов) добавленной стоимости, затрагивающих предприятия разных отраслей. В условиях недостаточно развитой институциональной среды, низкого уровня обобщенного доверия сотрудничество между многими фирмами и согласование разнородных проектов можно обеспечить лишь при активном участии государства в рамках индикативного планирования (ИП).

Однако попытки формирования индикативных планов в стандартной системе министерств сталкиваются с рядом трудностей. Существенным препятствием является конфликт интересов основных агентов – министерства финансов, центрального банка и министерства экономики, – приводящий к неэффективным компромиссам. Эта трудность преодолевается путем создания ГАР, фактически стоящего над министерствами и подчиненного непосредственно главе правительства. Подобные агентства существовали во всех странах экономического чуда. ГАР координируют

деятельность министерств и ведомств в процессах отбора и реализации мегапроектов, составляющих каркас скользящих индикативных планов, согласуют планы с бюджетом, осуществляют поддержку планов всеми видами экономической политики и обеспечивают вовлечение представителей бизнеса, гражданского общества, профсоюзов в процесс формирования стратегий. Такое взаимодействие способствует росту доверия между взаимодействующими агентами и, как следствие, достижению намечаемых целей<sup>3</sup>.

## ОПЫТ МАЛАЙЗИИ

Опыт Малайзии представляет для нас особый интерес по нескольким причинам. Эта страна, душевой ВВП которой по паритету покупательной способности в 1990 году составлял около 86% российского, сумела к 2018 году обогнать Россию, так что соответствующее отношение выросло до 117% (см. табл. 1).

**Таблица 1**

**Отношение ВВП/ППП на душу населения в Малайзии и в России к ВВП / ППП на душу населения в США**

Страна/ год	1990	2000	2012	2018
Малайзия	0,29	0,36	0,45	0,51
Россия	0,34	0,19	0,50	0,43

Источник: World Bank

<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=MY-RU-US>

Несмотря на несопоставимо меньшие территорию и численность населения (31,6 млн. человек в 2017 году), Малайзия развивалась в условиях значительной региональной дифференциации и межнациональной напряженности. Кроме того, она богата ресурсами и сумела относительно быстро восстановиться после ценовых шоков, причем добилась значительных успехов в диверсификации производства (ср. табл. 2 и 3). Средний темп роста реального ВВП Малайзии за период 1970–2018 годов составил 6,1% (OECD, 2019, р. 16). В отличие от стран Восточной Европы, присоединившихся к Европейскому Союзу, она не получала столь существенной иностранной помощи. Есть все основания полагать, что такой успех достигнут благодаря эффективному функционированию институтов догоняющего развития. Малайзия умело использовала опыт своих предшественниц – стран экономического чуда, прежде всего, Южной

<sup>3</sup> Более детальное описание функций и структуры ГАР, а также ссылки на литературу см. в (Полтерович, 2018).

Кореи, адаптируя его к своим условиям. Пример Малайзии важен, прежде всего, потому, что он демонстрирует целесообразность использования ИДР в XXI веке.

### *Система планирования Малайзии*

Первая попытка планирования в Малайе, британской колонии, частью которой являлась Малайзия, относится к 1950 году, когда был представлен черновой вариант индикативного плана на 1950–1955 годы, позднее положенный в основу пятилетки 1956–1960 годов. В процессе выполнения этого и последующего плана 1961–1965 годов произошли серьезные политические изменения. В 1957 году Малайя была объявлена независимой, в 1963 году было создано независимое государство – Федерация Малайзии, а в 1965 году из ее состава вышел Сингапур. Первый пятилетний план Малайзии в ее нынешнем составе реализовывался в 1966–1970 годах, в дальнейшем процесс индикативного планирования не прерывался. В 2020 году завершается одиннадцатая пятилетка ( Lee, Chew-Ging, 2017: 44; Brown et al., 2017).

В течение 55 лет алгоритмы и институты планирования непрерывно совершенствовались. Планирование осуществляется в рамках трех плановых горизонтов: составляются долгосрочные (10–20 лет), среднесрочные (5 лет) и краткосрочные (1–2 года) планы, причем, начиная с 10-ой пятилетки, реализуется скользящее двухлетнее планирование. Регулярный пересмотр краткосрочных планов позволяет своевременно учесть быстро меняющиеся условия.

Структура институтов планирования Малайзии достаточно сложна (Brown et al., 2017: Fig. 3). Ее основным элементом – Отделение экономического планирования (EPU, Economic Planning Unit). EPU является исполнительным органом Национального комитета по планированию развития, который формально подчинен Специальному комитету при Премьер-министре. Фактически EPU выполняет функции Генерального агентства развития, о которых говорилось выше. Оно координирует и процессы составления средне- и долгосрочных планов, и все виды долгосрочной экономической политики, обеспечивающей достижение запланированных целей. Одним из основных результатов работы EPU является бюджет развития, который служит основой для составления текущих бюджетов министерством финансов.

О масштабах деятельности EPU свидетельствует перечень его подразделений, которые занимаются обрабатывающей промышленностью и технологиями, цифровой экономикой, инфраструктурой, сферой обслуживания, макроэкономической политикой,

развитием человеческого капитала, региональным развитием, международным сотрудничеством, проблемами законодательства и т.п. (Brown et al., 2017: Fig. 1).

Как показал кризис 2008 года, вызвавший резкий спад производства в Малайзии, даже скользящее планирование не способно своевременно отреагировать на резкие неожиданные изменения экономической обстановки. С этой целью был создан Экономический совет, рекомендации которого могут учитываться при доработке планов.

В 2006 году были сформированы пять Органов управления коридорами (регионами), которые стали важными участниками процесса планирования, ответственными за организацию и разработку соответствующих региональных проектов.

Процесс разработки плана начинается с циркуляра EPU, описывающего цели и задачи плана и правила взаимодействия участников. Представители министерств, ведомств и агентств приглашаются для совместной работы в межведомственных группах планирования и рабочих группах. Например, для подготовки восьмого пятилетнего плана были созданы 25 межведомственных групп, занимавшихся макроэкономическими проблемами, человеческими ресурсами, борьбой с бедностью, индустриальным развитием, наукой и технологиями, транспортом, социальным развитием. В разработке 11-го пятилетнего плана участвовали 12 межведомственных групп, 42 технические рабочие группы и 140 фокус-групп. Были привлечены 6000 человек, включая представителей неправительственных организаций, академических институтов и бизнеса. Процесс разработки длился полтора года. Граждане могли участвовать в обсуждении проектов на специально созданных веб-сайтах. Благодаря такой организации создается обстановка взаимного доверия и повышаются шансы на выполнение планов.

Наряду с основной иерархией плановых разработок большое значение для решения конкретных задач имеют планы и программы, разрабатываемые министерствами и ведомствами Малайзии. В частности, Министерством внешней торговли и промышленности были предложены три долгосрочных генеральных плана развития промышленности на периоды с 1986 по 1995 год, с 1996 по 2005 год и с 2006 по 2020 год, сыгравшие важную роль в диверсификации малазийской экономики.

### ***Промышленная политика и диверсификация экономики***

К моменту получения независимости в 1957 году основу малазийской экономики составляли сельское хозяйство и добыча олова. Продукция этих отраслей, а также каучук и пальмовое масло доминировали в экспорте Малайзии. В 1960-х годах росла добыча нефти и газа. В течение первых 13 лет становления Малайзии правительство делало ставку на создание рыночной экономики. Правительственные расходы шли на производство общественных благ и в небольшой мере – на поддержку села. Однако рынок закреплял и усиливал имущественное неравенство между двумя основными национальными группами – коренными малайцами и китайцами, более состоятельными, занимавшими ведущие позиции в бизнесе. Напряжение росло и в мае 1969 года вылилось в кровопролитные столкновения. Начиная с 1970 года экономический рост и снижение неравенства стали двумя основными целями государственной политики. Кроме того, было понято, что устойчивый рост возможен лишь при диверсификации производства.

Как и в других странах экономического чуда, в Малайзии на начальном этапе (в конце 50-х и в 60-х годах) доминировала политика импортозамещения. Рост государственного сектора, поддержание достаточно высоких экспортных тарифов, привлечение иностранных инвестиций, создание промышленной инфраструктуры и дешевизна рабочей силы позволили снизить зависимость страны от импорта продовольственных товаров и капитальных благ. Усилия были направлены в первую очередь на развитие сельского хозяйства, добывающей промышленности, лесного хозяйства (Yusof, 2013: 7–8).

В 1970-е годы главенствующую роль стала играть экспортоориентированная политика, основанная на привлечении иностранных инвестиций и заимствовании технологий. С этой целью активно формировалась национальная инновационная система.

В 1960-х годах в Малайзии были открыты значительные месторождения нефти и газа, а в 1974 – создана государственная компания Петронас (Petronas), в распоряжении которой находятся все ресурсы нефти и газа страны. Петронас входит в 500 крупнейших компаний мира. Она внесла существенный вклад в диверсификацию экономики, по существу, создав в Малайзии нефтеперерабатывающую и нефтехимическую отрасли<sup>4</sup>. Доля добывающих

---

<sup>4</sup> Использование государственных предприятий для формирования новых отраслей является стандартным вариантом промышленной политики, упоминающимся во многих учебниках. В этой связи

отраслей в ВВП Малайзии, составлявшая 23,6% в 1971 году, постепенно снижалась и к 2007 году упала до 8,5%. При этом доля обрабатывающей промышленности выросла с 12,4% почти до 30% ВВП (табл. 2).

**Таблица 2**

**Валовой внутренний продукт Малайзии по видам экономической деятельности, % ВВП в ценах 2000 г.**

Сектор	1971	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2007
Добыча полезных ископаемых, % ВВП	23.6	17.0	17.2	17.7	13.5	11.8	10.6	9.5	8.5
Обрабатывающая промышленность, % ВВП	12.4	14.4	16.6	16.5	23.7	26.1	30.9	30.7	29.9

Источник: Bank Negara Malaysia Annual Report, Yusof (2013).

Эти цифры резко контрастируют с данными для России, где доля добывающих отраслей в последние годы растет; в 2018 году она составляла около 13%; при этом доля обрабатывающих производств снизилась с 18,35% в 2005 году до 13,7% – в 2018 (табл. 3).

**Таблица 3**

**Структура валового внутреннего продукта России по видам экономической деятельности (валовая добавленная стоимость в основных ценах, в процентах к итогу)**

Год	2005	2008	2009	2010	2011	2018
Добыча полезных ископаемых	11,1	9,3	8,5	9,9	10,7	12,9
Обрабатывающая промышленность	18,3	17,4	14,9	14,9	16,0	13,7

Источник: [https://www.gks.ru/bgd/regl/b12\\_37/IssWWW.exe/Stg/09-01.htm](https://www.gks.ru/bgd/regl/b12_37/IssWWW.exe/Stg/09-01.htm)  
<https://nangs.org/analytics/rosstat-o-proizvodstve-i-ispolzovanii-valovogo-vnutrennego-produkta-vvp> (данные за 2018 г.).

Структура экспорта Малайзии претерпела радикальные изменения в первой половине 1990-х годов. Доля сырья снизилась с 47% в 1990 году до 10,4% в 1995 году, главным образом за счет роста доли капитальных товаров с 18,9% до 47%. Изменение было обусловлено взрывным ростом производства электротехники, электроники и машиностроения<sup>5</sup> (табл. 4). К 2018 году эта группа товаров составляла 47% экспорта, в то время как сырье и материалы перерабатываются внутри страны и почти не экспортируются.

---

полезно вспомнить роль государственного нефтяного монополиста Statoil в развитии промышленности Норвегии.

<sup>5</sup> Эта продукция входит также в состав промежуточных и потребительских товаров.

Таблица 4

## Структура экспорта Малайзии, %

Сектор	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2018
Сырье и материалы	47,0	10,4	5,8	3,5	3,0	1,72	1,2
Промежуточные товары	23,0	27,6	16,0	19,5	17,9	26,4	13,9
Капитальные товары	18,9	47,0	58,7	45,0	40,2	38,3	54,0
Потребительские товары	10,5	13,1	18,8	30,5	38,2	33,2	30,4
Машины и электроника	20,4	46,3	59,4	42,8	35,5	34,9	47,0

Источник:

<https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/MYS/Year/2000/TradeFlow/Export/Partner/OAS/Product/all-groups>

Как уже отмечалось выше, в диверсификации малазийской экономики существенную роль сыграли три генеральных плана с горизонтом 10–15 лет. В каждом из них перечислялись отрасли, проекты развития которых надлежало включить в пятилетние планы и поддерживать в рассматриваемые периоды. Так, в третьем плане упоминались производства медицинских приборов и лекарств, которые в предшествовавших планах не фигурировали (Tham, 2015: 322). Поддержка плановых проектов осуществлялась посредством всего спектра стандартных инструментов: тарифами, субсидиями, налоговыми вычетами или налоговыми каникулами, обязательствами по госзакупкам и т.п. Важную роль играло привлечение государством иностранных инвестиций. В частности, для них создавались специальные экономические зоны (Tham, 2015: 324). От иностранцев, создававших фирмы на территории Малайзии, обычно требовали, чтобы не менее 30% нанимаемого ими персонала были малайцами.

Развитие экспортных производств поддерживалось Центральным банком Малайзии, обеспечивавшим достаточно низкий реальный валютный курс (Naseem, Hamizah, 2013).

Согласованность всех видов экономической политики с задачами индикативных планов существенно повышало вероятность их выполнения.

Особое внимание правительство Малайзии уделяло развитию человеческого капитала. Государственные расходы на образование составляли 7,66% ВВП в 2002 году и 4,74% в 2016 году<sup>6</sup>. Тем не менее, как отмечено в (Tham, 2015), в Малайзии наблюдается отток квалифицированной рабочей силы и ее дефицит на внутреннем

<sup>6</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TOTL.GD.ZS> . Отметим, что аналогичная цифра для России - 3,74% ВВП в 2016 г., для Франции – 5,43%, для Финляндии - 6,9%.

рынке. Возможно, поэтому Малайзии не удастся реализовать провозглашенную в ряде плановых документов задачу – войти в список развитых стран к 2020 году. Сейчас срок отодвинут на 2024 год.

### ***Социальная политика: борьба с неравенством***

На начальном этапе самостоятельного развития правительство Малайзии, составляя индикативные планы, все же делало основной упор на развитие частного сектора. Экономика росла, но при этом увеличивалось и без того высокое неравенство, усиливалась напряженность между двумя основными национальными группами – относительно богатым китайским населением и этническими малайцами. В 1969 году это привело к столкновениям, сопровождавшимся человеческими жертвами. Начиная с 1970 года борьба с неравенством становится важнейшей целью экономической политики наряду с ускорением экономического роста. При этом чрезвычайно важно, что относительное повышение благосостояния беднейших групп осуществлялось за счет подходящего распределения прироста ВВП, так что доходы относительно богатых также росли.

В 1970 году численность населения, находившегося ниже уровня бедности, составляла около 50%, в 2008 году – уже меньше 4%, а в 2016 году снизилась до 0,4%. (Yusuf, 2013: 1; Ravallion, 2019: 17). Добившись радикального снижения числа бедных и сократив межэтническое неравенство (Ravallion, 2019: 30), правительство приступило к относительному повышению доходов граждан, входящих в 40% доходную группу. Индекс Джини упал с 0,49 в 1997 году до 0,41 в 2015 году<sup>7</sup>, оставаясь все еще достаточно высоким.

Правительство Малайзии проводило независимую экономическую политику, отнюдь не всегда следуя рекомендациям международных экспертов. Об этом пишет Дж. Стиглиц: «Малайзия ... поняла, что для успеха необходима активная роль правительства. Она избегала идеологических аргументов, следуя советам либо отвергая их на прагматической основе. Наиболее показательным, что во время финансового кризиса 1997 года она не последовала инструкциям МВФ – и в результате имела самый короткий и неглубокий спад из всех пострадавших стран. Когда кризис завершился, она

---

<sup>7</sup> <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=RU-MY-ID>

не была обременена долгами и банкротствами предприятий, как многие из ее соседей» (Stiglitz, 2007).

## **ОПЫТ ТАТАРСТАНА**

ИДР с успехом использовались очень разными догоняющими странами – от послевоенной Франции до сегодняшней Малайзии. Тем не менее, может возникнуть сомнение в целесообразности их формирования в России. В связи с этим важен опыт Татарстана, где были сделаны существенные шаги в этом направлении.

С 1991 г. в Татарстане реализуются пятилетние планы, в настоящее время идет шестая пятилетка<sup>8</sup>. В Постановлении Кабинета Министров Республики Татарстан от 29.05.2000 г. N 371 "О мерах по реализации системы индикативного управления экономикой Республики Татарстан» говорится о пересмотре планов «в скользящем ежегодном режиме». Министерство экономики Республики Татарстан является «центром ответственности за координацию всех федеральных и республиканских программ» и фактически играет роль ГАР. Оно опирается на Центр экономических и социальных исследований Республики Татарстан при Кабинете Министров. Подобные экспертные центры традиционно включаются в системы ИДР. Кроме того, в разработке пятилетних планов Татарстана наряду с отраслевыми министерствами и ведомствами принимают участие Академия наук Республики Татарстан, высшие учебные заведения, научно-исследовательские организации и крупные фирмы. Правительство проводит политику, направленную на повышение уровня доверия, стремясь привлечь максимальное количество заинтересованных участников путем организации рабочих встреч, совещаний, проектных семинаров, специальных сайтов, создания отраслевых и территориальных проектных площадок. Создан Экспертный совет по стратегическому планированию при Президенте республики<sup>9</sup>.

Как отмечается в статье (Яковлев и др., 2018: 180), для Татарстана характерен «особый инвестиционный климат, отличающийся предсказуемостью правительственной политики, более низкими затратами и рисками ведения бизнеса по сравнению с другими регионами, неформальными гарантиями для предпринимателей,

---

<sup>8</sup> См. <http://rt-online.ru/v-kazani-sostoyalas-ekspertnaya-sessiya-vglyadyvayas-v-budushhee-kakoj-budet-rossiya-cherez-10-let/>

<sup>9</sup> См. Стратегию социально-экономического развития Республики Татарстан до 2030 года. <http://mert.tatarstan.ru/strategiya-sotsialno-ekonomicheskogo-razvitiya.htm>

готовых инвестировать в приоритетные для РТ проекты»<sup>10</sup>. Консолидированность элиты позволяет говорить о «корпорации Татарстан» (Хакимов, 2014: 214). Обращает на себя внимание идеология технократизма, подчиненность политики задачам экономического развития (Сергеев, Салагаев, 2013: 82). Подчеркнем, что корпоративистская система управления – один из институтов догоняющего развития.

Можно предположить, что успехи Татарстана стали результатом формирования ИДР.

По основным макроэкономическим показателям республика входит в число регионов-лидеров РФ. В 2014–2015 годах Татарстан занимал первое место по значению российского регионального инновационного индекса<sup>11</sup> и был на третьем месте сразу же вслед за Москвой и Санкт-Петербургом по рейтингу инвестиционной привлекательности 2018 года<sup>12</sup>. В 2019 году он делил 6–7-е места по кредитному рейтингу<sup>13</sup>, а по ВРП на душу населения обгонял Московскую и Ленинградскую области. Наконец, по рейтингу социально-экономического положения Татарстан в последние годы занимает 4–5 места<sup>14</sup>.

Не случайно компания «Татнефть» играет лидирующую роль в наращивании российских мощностей по переработке нефти с использованием отечественного оборудования<sup>15</sup>. Тем самым Татарстан вносит вклад в решение важнейшей для России проблемы, требующей, однако, координации усилий на федеральном уровне.

## **УГЛУБЛЕНИЕ ПЕРЕРАБОТКИ УГЛЕВОДОРОДОВ: КОНТУРЫ МЕГАПРОЕКТА**

России до сих пор не удается решить задачу диверсификации производства. В 2017 и 2018 годах добыча полезных ископаемых опережала рост ВВП, увеличилась ее доля в экспорте, а доля нефтегазовых доходов в федеральном бюджете возросла с 39,6% в 2017 году до 46,4% в 2018 году.

---

<sup>10</sup> Один из успешных предпринимателей объяснил выбор Алабуги для строительства нового завода тем, что «в Татарстане слово с делом не расходится. Если они обещали, они будут это делать. В других регионах далеко не всегда обещания выполняются» (Огородников, 2019).

<sup>11</sup> <https://www.hse.ru/data/2017/06/22/1170263711/RIR2017.pdf>

По другим расчетам уровня инновационности Татарстан на втором месте. См. <http://www.i-regions.org/images/files/airr18.pdf>

<sup>12</sup> [http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic\\_article/IPR-6-06112018.pdf](http://www.ra-national.ru/sites/default/files/analytic_article/IPR-6-06112018.pdf)

<sup>13</sup> <https://roscongress.org/upload/medialibrary/c6f/rossiyskieregion.pdf>

<sup>14</sup> <https://riarating.ru/infografika/20190604/630126280.html>

<sup>15</sup> <https://oilcapital.ru/news/downstream/22-08-2019/novaya-ustanovka-po-pervichnoy-pererabotke-nefti-zarabotala-na-komplekse-taneko>

В работе (Полтерович, Панчук, 2019) сделана попытка наметить контуры одного из возможных проектов диверсификации. В качестве иллюстрации тезиса о необходимости индикативного планирования изложим основные идеи этой статьи.

Речь идет о цепочке: 1) углубление переработки углеводородов, 2) развитие нефтехимии, 3) развитие отраслей, предъявляющих спрос на полимеры, 4) развитие производства оборудования для нефтепереработки и нефтехимии.

Начнем с первого элемента цепочки. По глубине нефтепереработки Россия отстает не только от развитых стран, но и от экономик, сопоставимых с Россией по уровню развития, например, от Малайзии и даже от Ирана. Отставание имеет место и по технологической оснащенности российских НПЗ. Возникает вопрос, за счет чего можно увеличить выход светлых нефтепродуктов.

Мировой тренд все больше смещается в сторону технологий, позволяющих увеличить производство сырья для нефтехимии. К их числу относится технология каталитического крекинга в псевдооживленном слое, гидрокрекинг, современные технологии переработки гудронов. В России душевой спрос на полимерное сырье в 2016 г. составлял около 44 кг<sup>16</sup>, душевое потребление полимеров было в 2–3 раза ниже, чем в развитых странах. По общему выпуску продукции нефтехимии Россия отстает от Ирана, Саудовской Аравии, Таиланда, Бразилии. Внедрив более современные технологии, мы можем рассчитывать на рост нефтехимической продукции. Но как обстоит дело со спросом на нее?

Такие источники спроса как импортозамещение и наращивание экспорта ограничены из-за жесткой конкуренции. Однако есть и третий источник: расширение внутреннего рынка полимеров за счет развития отраслей-потребителей.

Сегодня в мире традиционные материалы (металл, стекло, дерево) вытесняются полимерами в автомобилестроении, в строительстве, в авиа- и ракетостроении, оборонной и транспортной промышленности. Кроме того, увеличивается потребность в упаковочных материалах с улучшенными свойствами. Следуя этим тенденциям, мы тем самым будем способствовать расширению спроса на продукцию нефтехимии.

В рамках индикативного планирования проекты, направленные на углубление переработки нефти, развития нефтехимии, а также отраслей, использующих полимеры, могут быть состыкованы друг с другом. Но, кроме того, возникает вопрос о

---

<sup>16</sup> См. Как развивать переработку полимеров в России, Rupec, 2018, с. 31.

расширении производства оборудования для нефтепереработки и нефтехимии; по некоторым его типам наша зависимость от импорта достигает 80%.

Еще раз подчеркнем: за счет реализации системы взаимосвязанных проектов достигается синергетический эффект. Отдельные составные части сами по себе могут не генерировать достаточный NPV, но обеспечивать эффективность в совокупности.

## **ФОРМИРУЮЩАЯСЯ СИСТЕМА ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ПРАВИТЕЛЬСТВА РОССИИ<sup>17</sup>**

В 2014 и 2016 годах был принят ряд государственных решений, направленных на повышение роли планирования и улучшения проектной деятельности правительства. Они, однако, во многом остались декларациями. Интенсивный процесс реформирования начался в 2018 году и продолжается до сих пор<sup>18</sup>.

Для управления новой системой создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. Председателем Президиума Совета стал премьер-министр. В положении о Совете сказано, что он образован «в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации...»<sup>19</sup>.

Предложено различать национальные, федеральные, ведомственные и региональные проекты. Под проектной деятельностью понимается «деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов». Утверждена функциональная структура системы управления такой деятельностью, включающая:

---

<sup>17</sup> Этот раздел является обновленным вариантом раздела 4 работы (Полтерович, 2018).

<sup>18</sup> См. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года N 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (с изменениями на 3 января 2019 года). <https://tulaws.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-31.10.2018-N-1288/>, а также Указ Президента РФ от 19 июля 2018 г. N 444 "Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации" <http://base.garant.ru/71992742/fe1d6750601404ad6aaf7f4a15a8a43a/>

<sup>19</sup> См. Указ Президента Российской Федерации № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» (вместе с "Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам"). Июнь 2016 г.. <http://kremlin.ru/events/councils/by-council/1029/52504>

- постоянные органы управления: Президиум Совета, проектный офис Правительства РФ, ведомственные и региональные проектные офисы;
- временные органы управления проектами: проектные комитеты, кураторы, руководители и администраторы национальных и федеральных проектов, рабочие группы;
- общественно-экспертные советы;
- центр компетенций проектной деятельности (Центр проектного менеджмента РАНХиГС)<sup>20</sup>.

Функции центра компетенций весьма значительны. Он осуществляет подготовку аналитических и иных материалов о реализации национальных проектов и федеральных проектов для проектного офиса Правительства Российской Федерации; оказывает содействие в организации мониторинга реализации национальных и федеральных проектов, проведении оценки их реализации; обеспечивает системное развитие проектной методологии, участвует в подготовке проектов актов Правительства Российской Федерации; ведет научную, экспертную и образовательную деятельность по развитию проектной деятельности (подготовка кадров, оценка компетенций, проведение конференций и семинаров).

Двумя постановлениями Правительства (от 15 февраля 2018 года № 158 и от 13 июня 2019 г. № 755) создана «Фабрика проектного финансирования» на основе ВЭБ<sup>21</sup>. Было бы естественно включить ее в систему проектной деятельности. Проектное финансирование могло бы стать одним из основных инструментов реализации национальных проектов.

Впервые разработан и 29 марта 2019 г. утверждён долгосрочный бюджетный прогноз – на период до 2036 года (Министерство финансов Российской Федерации, 2019). Правда, задача социально-экономического развития в нем указана на втором месте – после достижения стабильности.

## **СОПОСТАВЛЕНИЕ ГСПД И ИДР**

ГСПД подобно ИДР формально выносит задачу формирования и отбора широкомасштабных проектов за рамки министерств и создает институциональную

---

<sup>20</sup> См. <https://pm.center/company/>

<sup>21</sup> См.:

[http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link\\_id=0&nd=102461756&intelsearch=%CF%F0%E0%E2%E8%EB%E0+%EE%EF%F0%E5%E4%E5%EB%E5%ED%E8%FF+%E4%EE%F5%EE%E4%E0+%0D%0A+%0D%0A](http://www.pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&link_id=0&nd=102461756&intelsearch=%CF%F0%E0%E2%E8%EB%E0+%EE%EF%F0%E5%E4%E5%EB%E5%ED%E8%FF+%E4%EE%F5%EE%E4%E0+%0D%0A+%0D%0A)

основу для индикативного планирования. Формируется иерархия проектных офисов, охватывающая федеральные ведомства и региональные администрации. Сделана попытка связать воедино реализацию мегапроектов и бюджетный процесс и поставить на поток проектное финансирование с элементами частно-государственного партнерства. Наличие центра компетенций проектной деятельности, по мысли реформаторов, должно обеспечить разработку проектов на научных основаниях и подготовку кадров для их реализации. Наконец, система общественно-экспертных советов призвана вовлечь в процесс формирования проектов независимых специалистов, представителей бизнеса и общественности. Эти черты характерны и для ИДР.

Вместе с тем, принятые документы не содержат внятной концепции индикативного планирования, важнейшими элементами которой должны стать программы и мегапроекты. Такая концепция необходима для формулирования правил взаимодействия проектных офисов и экспертных советов разных уровней, процедур инициации, формирования и отбора проектов, их финансирования, увязки их в единую систему. Одним из результатов увязки должен стать план-прогноз показателей экономического развития и система стимулирования частных компаний к принятию решений, способствующих выполнению плана.

Далее, планы должны поддерживаться всеми видами экономической политики – макроэкономической, кредитно-денежной, внешнеторговой, научно-технической и др. Значит, в ГСПД следует сформировать соответствующие подразделения.

Запланированные национальные проекты носят в основном инфраструктурный характер. Это во многом результат ошибочной идеологии, нацеленной на прямолинейное копирование методов управления развитыми экономиками. России необходимо делать упор на эффективное заимствование технологий для модернизации всех сфер народного хозяйства, и этому должно быть посвящено большинство проектов.

В условиях санкций особое значение приобретает вопрос об источниках заимствования. В связи с этим перед государством стоит задача стимулировать межрегиональный и межфирменный обмен технологиями. Кроме того, важнейшим источником являются торговые отношения с более развитыми странами; следует иметь в виду, что Европа в отличие от США не заинтересована в изоляции России. Наконец, необходимо создание системы отраслевых институтов как посредников между академической наукой и исследовательскими подразделениями крупных фирм.

Следует отметить, что возникающая структура ГСПД несет на себе отпечаток жесткой административной борьбы. Реальными инициаторами и исполнителями решений Президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, главного исполнительного органа ГСПД, первоначально были назначены два администратора, один из которых одновременно возглавляет Минфин. Ситуация изменилась в результате смены правительства в январе 2020 года. Однако глава Минфина подчиняется непосредственно премьер-министру, и вопрос о связи государственного бюджета с проектной деятельностью остается не решенным. Проблема формирования более независимого аналога ГАР может оказаться первоочередной.

### **ИНДИКАТИВНОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ ИЛИ ПРОГРАММНОЕ БЮДЖЕТИРОВАНИЕ?**

Программное бюджетирование и индикативное планирование – два существенно различных метода государственного управления экономическим развитием. Возникли они практически одновременно после Второй мировой войны, первый – во Франции, а второй – в США. Индикативное планирование, как уже отмечалось выше, с успехом используется в процессах догоняющего развития, опирающихся на заимствование технологий. А программное бюджетирование характерно для развитых стран. В работе (Полтерович, 2015) отмечалось, что в современной России имеются элементы обеих систем и необходимо их согласование. Похоже, однако, что в действительности мы наблюдаем конкуренцию между этими двумя подходами.

В основе этой конкуренции лежат административная борьба и идеологические разногласия. Идея совершенствования программного бюджетирования была выдвинута А. Кудриным в 2011 году в бытность его министром финансов и продвигалась его преемником А. Силуановым (Бутрин, 2019). Такой подход вполне вписывается в идеологию прямолинейного копирования западных институтов, естественными продуктами которой являются всевозможные варианты шоковой терапии. При этом подходе ведущую роль в системе экономического управления сохраняет Минфин. Именно это министерство координировало программную деятельность министерств и ведомств. Индикативное планирование, основанное на крупномасштабных проектах, требует самостоятельного центра координации.

Не случайно после серии документов, посвященных реформе проектной деятельности, появилось обновленное Постановление Правительства «Об утверждении

Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации»<sup>22</sup>. Вместо серьезного рассмотрения проблемы координации проектов и программ документ ограничивается бессодержательной декларацией: «При формировании государственных программ учитываются цели и задачи национальных проектов, реализуемых в соответствующих сферах».

Видимо, одним из последствий административной борьбы является бросающаяся в глаза несогласованность основополагающих документов о проектной деятельности. Так, в Постановлении № 1288 «Об организации проектной деятельности...» (с изменениями на 3 января 2019 года) ни слова не говорится о фабрике проектного финансирования. Отмечено, что «федеральные проекты отражаются в виде структурных элементов в составе соответствующих государственных программ Российской Федерации, к сфере реализации которых они относятся» (п. 40). На этом описание связей между проектами и программами завершается. Остается не ясным, почему региональные и ведомственные проекты не рассматриваются как структурные элементы государственных программ.

## **НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ: РОСТ ЗА СЧЕТ ЭКСПОРТА НЕФТИ И ГАЗА?**

Анализ состава национальных проектов показывает, что он определялся не результатами анализа проблемы ускорения роста, а общими соображениями идеологического характера. Имела место отмеченная выше попытка копировать политику развитых стран, в результате нацпроекты носят главным образом инфраструктурный характер. Нарращивание инфраструктуры само по себе, не будучи сопряженным с развитием бизнеса, в условиях «вялой» экономической активности и низкого уровня взаимного доверия не может обеспечить существенное увеличение темпов роста. Не является исключением и национальный проект «Цифровая экономика». По существу, он тоже носит инфраструктурный характер, его эффективность должна обеспечиваться, прежде всего, благодаря применению цифровых технологий в производстве, но об этом в паспорте проекта нет и речи. По доле населения, использующей интернет, мы уже опередили Португалию и Италию<sup>23</sup>,

<sup>22</sup> См. <http://base.garant.ru/198991/>

<sup>23</sup> См. Рейтинг стран мира по уровню развития интернета <https://gtmarket.ru/ratings/internet-development/info>

по-прежнему отставая от них по уровню душевого ВВП. Необходимо, прежде всего, масштабное совершенствование производственных технологий на основе их заимствования с постепенным хорошо продуманным переходом на траекторию инновационного развития.

Неположительную роль сыграло доминирование Министерства финансов, использовавшего идеологическую составляющую для ограничения списка нацпроектов, который в значительной мере повторяет давно и без особого успеха реализуемый перечень госпрограмм. Стандартные расходы на здравоохранение, образование, строительство дорог теперь осуществляются через нацпроекты. Благодаря этому минимизируются риски несбалансированности бюджета, что соответствует миссии Минфина, но отнюдь не инициации быстрого роста.

Только стремлением создать видимость развития можно объяснить постановку целей типа «стать мировым лидером» без анализа возможностей других стран, претендующих на эту же роль. В правительственных документах отсутствуют какие-либо попытки такого анализа.

Общий запланированный объем средств на реализацию национальных проектов до 2024 года составляет 25,7 трлн. руб. Обращает на себя внимание тот факт, что хотя по направлению «Экономический рост» выделена значительная сумма, две трети из нее, почти 25% всего бюджета национальных проектов планируется потратить на расширение магистральной инфраструктуры и, прежде всего, на строительство нефте- и газопроводов (табл. 5). На повышение производительности труда вместе с поддержкой занятости запланировано всего 52,1 млрд. руб. или полпроцента всей суммы, а на науку – всего 2,5%.

Мы продолжаем развивать сырьевую экономику. Добыча полезных ископаемых в структуре валовой добавленной стоимости выросла с 9,7% в 2015 году до 12,9% в 2018 году. За тот же период доля обрабатывающей промышленности сократилась с 13,9% до 13,7%<sup>24</sup>. В 2015 году нефтегазовые доходы составляли менее 43% поступлений в бюджет, а в 2018 году – более 46%<sup>25</sup>. При этом показатели эффективности крупнейших добывающих компаний падают. Так, согласно отчету Газпрома, коэффициент самофинансирования компании (отношение чистых денежных

---

<sup>24</sup> Национальные счета. Данные по разделам ОКВЭД. Структура валовой добавленной стоимости по отраслям экономики. Федеральная служба государственной статистики. <https://www.gks.ru/accounts>. Обновлено 02.04.2019.

<sup>25</sup> Ежегодная информация об исполнении государственного бюджета. Минфин России. [https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/?id\\_65=80041&page\\_id=3847&popup=Y&area\\_id=65](https://www.minfin.ru/ru/statistics/fedbud/?id_65=80041&page_id=3847&popup=Y&area_id=65). 02.09.2019

средств от операционной деятельности к капитальным вложениям) сократился со 125% в 2013 году до 84% в 2017 году. За этот же период рентабельность продаж (операционная рентабельность – отношение прибыли до вычета процентов и налогов к выручке) снизилась с 30% до 13%<sup>26</sup>.

**Таблица 5**

**Национальные проекты**

Направление, объем средств, трлн. руб./доля выделенных средств, %	№№	Название национального проекта	Объем выделенных средств, млрд. руб.	Число федеральных проектов	Исполнение бюджетных расходов за 6 мес. 2019 г., % к плану	Исполнение бюджетных расходов к 28 декабря 2019 г., % к плану
Человеческий капитал, 5,7 трлн. /22,2%	1	Здравоохранение	1725,8	8	54,5	96,3
	2	Образование	784,5	10	28,6	88,7
	3	Демография	3105,2	5	41,6	94,5
	4	Культура	113,5	3	28,0	98,1
Комфортная среда для жизни, 9,9 трлн./38,5%	5	Безопасные и качественные автомобильные дороги	4779,7	4	12,2	93,8
	6	Жилье и городская среда	1066,2	4	38,5	92,1
	7	Экология	4941,0	11	11,6	61,7
Экономический рост, 10,1 трлн./39,3%	8	Наука	636,0	3	44,3	98,3
	9	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	481,5	5	36,6	92,0
	10	Цифровая экономика	1634,9	6	8,3	53,6
	11	Производительность труда и поддержка занятости	52,1	3	17,7	85,9
	12	Международная кооперация и экспорт	956,8	5	35,1	85,8
	13	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	6348,1	11	23,8	83,6

Источники: Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты, 2019. Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за первое полугодие 2019 г. (<http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-2/index.html>); Реализация нацпроектов: первые результаты (<http://audit.gov.ru/audit-national/9508>).

<sup>26</sup> Отчет Газпрома 2013–2017 (<https://www.gazprom.ru/f/posts/57/287721/gazprom-in-figures-2013-2017-ru.pdf>).

Для решения задачи диверсификации экономики и, более обще, задачи ускорения экономического роста необходимы масштабные усилия по совершенствованию российской национальной инновационной системы. В этом направлении должен был бы действовать национальный проект «Наука», анализ которого представлен в работе Ильина, Мазилова и коллег (2019). Авторы отмечают, что реализация его целей в установленный срок (2024 год) маловероятна. Не менее важно, что выбор целевых показателей недостаточно обоснован. Так, увеличение числа статей, индексируемых в международных базах данных, казалось бы, должно однозначно свидетельствовать о повышении уровня российских исследований. Однако на практике подобные требования ведут к обескровливанию российских журналов, а значит, являются тормозом развития отечественной науки. Этот эффект особенно усиливается вследствие политики Минобрнауки, оценивающей деятельность научных институтов по числу публикаций в высокоцитируемых журналах (квартили Q1, Q2 в базе WoS). Между тем, в базах WoS или Scopus индексируется очень малая часть российских журналов. К октябрю 2019 года таковых было 24 журнала из общего числа 575 (входящих в российскую базу РИНЦ) – по экономике, 25 из 142 – по математике, 15 из 123 – по физике. Ни один из российских экономических журналов не относится к высоко цитируемым. Поэтому, чтобы выполнить спущенный сверху план, лучшие статьи подаются в западные журналы. Но это означает, что шансы российских журналов стать высоко цитируемыми крайне малы. Более того, попадание в топ журналы статей, посвященных российской экономике, крайне маловероятно, а значит, экономисты, стремящиеся опубликовать свои статьи в этих журналах, вынуждены менять тематику.

В проекте «Наука» следовало бы предусмотреть раздел, посвященный развитию отечественных научных журналов, их переводу на английский и продвижению в реферативные базы данных.

Проект «Наука» затрагивает лишь малую часть проблем российской НИС, без совершенствования которой запуск быстрого экономического роста вряд ли возможен. Вопросы развития кластеров, технопарков и специальных экономических зон, расширения системы фондов поддержки инвестиционных проектов, согласование их деятельности друг с другом на региональном и федеральном уровнях должны были бы стать темой самостоятельного национального проекта. Необходимо тщательное изучение методов стимулирования технологического развития, использованных

странами экономического чуда, и оценка возможностей их применения в России. В качестве иллюстрации этого тезиса отметим одну из таких возможностей.

В период быстрого роста японское правительство инициировало формирование исследовательских ассоциаций фирм из какой-либо одной или смежных отраслей и поддерживало грантами и субсидиями выполнение этими ассоциациями проектов, нацеленных на освоение новых технологий (Odagin, Goto, 1996: 52–56). Недавно журнал «Эксперт» рассказал о подобной ассоциации, возникшей в России по инициативе самих фирм. Речь идет о консорциуме «РазвиТИе», поставившем перед собой задачу импортозамещения в сфере систем автоматического проектирования. Консорциум разработал стратегию, включающую два пятилетних плана, и начал их реализовывать «не дожидаясь решений правительства». Отмечая это обстоятельство, генеральный директор ведущей компании консорциума подчеркивает необходимость государственной поддержки подобных объединений и разработки государственной стратегии, увязывающей « всю работу всех ведомств » (Механик, 2019: 42).

## **НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ: НЕОБХОДИМОСТЬ ИНДИКАТИВНОГО ПЛАНИРОВАНИЯ**

В предыдущем разделе шла речь о неполноте системы национальных проектов, об отсутствии в ней важнейших тем, без разработки которых запуск быстрого роста маловероятен. Следует отметить также, что реализация проектов, вошедших в список приоритетных, оказывается под большим сомнением, вследствие низкого уровня их проработки. Это убедительно продемонстрировано в работах Ильина, Усковой и коллег (2019), Ильина, Мазилова и коллег (2019), Шабуновой, Ильина и коллег (2019). Авторы показывают, что национальные проекты недостаточно согласованы друг с другом, с государственными программами и с макропрогнозами; в них слабо учтены специфика регионов и взаимосвязи отраслевого и пространственного развития; инфраструктурные проекты не увязаны с задачами наращивания производственных мощностей, в частности, не просчитаны выгоды цифровизации. Как следствие, достижение целевых показателей многих проектов вызывает серьезные сомнения.

Для преодоления этих недостатков необходимо формирование системы индикативного планирования, основанной на регулярном взаимодействии между участниками проектов разного уровня, в частности, между региональными администрациями, отраслевыми министерствами и центром; проектные офисы являются подходящими инструментами такого взаимодействия.

Неразвитость системы планирования, отсутствие единого органа, стоящего над ведомствами и нацеленного на консолидацию усилий всех потенциальных исполнителей, естественно, привели, к недостаточной проработанности проектов и, как следствие, к трудностям их реализации. К июню 2019 года уровень исполнения расходов на осуществление нацпроектов и Комплексного плана составил 32,4%, на 10,1 процентного пункта ниже среднего уровня исполнения расходов федерального бюджета (42,5%). К этому моменту на низком уровне (менее 25%) были исполнены расходы по четырем нацпроектам и Комплексному плану. Не осуществлялись расходы по 9 из 76 федеральных проектов. Расходы на закупку товаров (работ, услуг) в рамках нацпроектов составили лишь 9,3%, на предоставление межбюджетных трансфертов бюджетам субъектов Российской Федерации – 18,5%. Не было начато предоставление 60 из 100 субсидий юридическим лицам в объеме 70,4 млрд. рублей<sup>27</sup>.

Отчетные данные существенно улучшены к концу 2019 года (табл. 5), в целом уровень исполнения расходов составил 88,1%<sup>28</sup>. Но и это нельзя считать удовлетворительным результатом.

Опыт функционирования российской экономики все в большей мере опровергает утверждения о том, что для инициации быстрого роста в первую очередь необходимы низкая инфляция и «хорошие» институты. Согласно «Мониторингу достижения национальных целей» Счетной палаты РФ<sup>29</sup>, в первой половине 2019 года наблюдались убыль населения и сокращение его реальных доходов, снижение темпов роста до 0,7% вместо запланированных 3,2%, стабилизация доли предприятий, осуществляющих технологические инновации на уровне 7,3%–7,5% при целевом показателе 50% к 2024 году. И чуть ли не единственный успех – уровень инфляции в 4,3%, в точности равный целевому.

Еще одно впечатляющее достижение – продвижение России в совершенствовании делового климата: по соответствующему индексу (Ease of Doing Business) она переместилась за последние 10 лет со 123-го места (среди 190 стран) на 28-е, опередив Японию Францию, Швейцарию. Отметим, что еще больших успехов в улучшении делового климата добилась Грузия, одна из беднейших стран Европы.

---

<sup>27</sup> Аналитический отчет о ходе исполнения федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов за первое полугодие 2019 г. Счетная палата Российской Федерации (<http://audit.gov.ru/promo/analytical-report-federal-budget-2019-2/index.html>); см. также табл. 1.

<sup>28</sup> <http://audit.gov.ru/audit-national/9508>

<sup>29</sup> См.: <https://ng.ach.gov.ru/?lang=ru>. Национальные цели определены Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Сейчас она занимает седьмое место; вслед за ней идут Великобритания, Норвегия, Швеция<sup>30</sup>.

Сказанное не означает, что улучшение институтов не имеет смысла вовсе. Совсем недавно издан проект закона «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» – правительство запустило так называемую «регуляторную гильотину». Руководитель аппарата правительства Константин Чуйченко заявил, что «смысл реформы – перейти от «карательной» сущности проверок, когда все сводится к размеру штрафа, к сотрудничеству бизнеса и органов контроля»<sup>31</sup>. Для оценки и возможного пересмотра правил контроля бизнеса создана 41 рабочая группа. Группы сформированы по отраслевому принципу и включают наряду с чиновниками представителей экспертного и научного сообществ, ассоциаций бизнеса и крупнейших российских компаний<sup>32</sup>. Подобный «копоративистский» подход к изменению законодательства может повысить уровень доверия бизнеса к государству и тем самым облегчить ускорение экономического роста.

**Таблица 6**

**Соотношение душевых ВВП России и некоторых других стран с учетом ППС, %**

№	Страна	1991 г.	1998	2012 г.	2018 г.
1	США	32	17	50	43
2	Германия	37	22	59	51
3	Ирландия	55	22	56	33
4	Малайзия	104	48	112	86
5	Китай	713	222	228	149
6	Индия	620	287	525	350
7	Ботсвана	132	71	177	146

Источник: рассчитано по данным World Bank (<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.PP.CD?locations=BW-RU-DE-IN-IE-CN-MY-US>)

История стран «экономического чуда» показывает, однако, что ИДР способны запустить быстрый рост даже при относительно «плохих» институтах и инфляции в

<sup>30</sup> <https://www.edbmauritius.org/media/2625/world-bank-doing-business-report-2020.pdf>

<sup>31</sup> <https://www.eg-online.ru/news/409579/>

<sup>32</sup> <https://ria.ru/20191029/1560331143.html>

районе 10% (а иногда и выше). Зато в процессе экономического роста инфляция снижается, а качество институтов повышается.

Табл. 6 иллюстрирует важность институтов догоняющего развития. В ней представлена динамика процентных соотношений душевых ВВП России и семи других стран в паритетах покупательной способности за последние 18 лет. Для сопоставления выбраны США, Германия как представитель Европейского Союза и пять очень разных экономик, использующих ИДР. В каждой клетке таблицы указано отношение в процентах душевого ВВП России к душевому ВВП соответствующей страны за тот или иной год с учетом ППС. Данные показывают, что за семь лет после шоковых реформ положение России существенно ухудшилось по отношению ко всем странам. Однако за последующие 14 лет восстановительного роста, во многом обусловленного ростом цен на нефть, Россия заняла значительно лучшее положение по отношению к США, Германии и в несколько меньшей степени – к Ботсване, восстановила свои позиции относительно Ирландии и Малайзии, по-прежнему проигрывая в скорости роста Китаю и Индии. После 2012 года наша страна постепенно отстает от всех перечисленных экономик, причем страны с ИДР демонстрируют более высокие темпы не только по сравнению с Россией, но также и по сравнению с Германией и США.

## **О ПРОДОЛЖЕНИИ РЕФОРМЫ**

Анализ государственной системы проектной деятельности (ГСПД), возникшей в России в результате реформы 2018–2019 годов, показывает, что ГСПД можно рассматривать как первый и весьма существенный шаг в построении институтов догоняющего развития (ИДР). Вместе с тем, фундаментальные недостатки прежнего подхода к формированию проектов и программ пока что не устранены. Основной целью проектной деятельности до сих пор являлась сбалансированность бюджета, в то время как задачам обеспечения быстрого экономического роста не уделялось должного внимания. Национальные проекты фактически воспроизводят прежнюю концепцию государственной экономической политики, в соответствии с которой она должна быть направлена на обеспечение общественных благ и реализацию инфраструктурных проектов. Такие целевые установки противоречат опыту стран экономического чуда и неизбежно ведут к дальнейшему отставанию России от западных экономик.

Естественный и многократно апробированный способ избавиться от доминирования ориентации на сбалансированный бюджет и низкую инфляцию состоит в формировании Федерального агентства развития, стоящего над министерствами по

широкому спектру проблем долгосрочного управления экономикой. Глава ФАР не должен быть обременен обязательствами по управлению какими-либо другими ведомствами и подчиняться непосредственно Президенту и/или Премьер-министру. Должны быть прописаны итеративные процедуры взаимодействия между ФАР, министерствами, региональными администрациями, проектными офисами, ассоциациями бизнеса и общественными советами на всех уровнях иерархии в процессах инициации, отбора и реализации кратко-, средне- и долгосрочных планов. Расчеты эффективности рассматриваемых проектов по определенным методикам должны стать обязательными. Необходимо также предусмотреть расчеты эффективности совокупностей проектов, отбираемых для реализации. ФАР должно иметь широкие полномочия по формированию макроэкономической, промышленной, внешнеторговой, налоговой и кредитно-денежной политики.

Наряду с совершенствованием институциональной структуры ГСПД следует пересмотреть и расширить перечень национальных проектов и программ. Во главу угла должно быть поставлено совершенствование технологий во всех отраслях народного хозяйства и увеличение инвестиций с целью расширения имеющихся и создания новых цепочек добавленной стоимости.

До некоторой степени этой цели может служить Национальная технологическая инициатива. Стоит отметить, однако, что, будучи основан еще в 2014 году, этот системный проект до сих пор не привел к значимым результатам. Основная причина, на наш взгляд, состоит в принципиальной ошибке, допущенной при его инициации. Была сделана ставка на создание принципиально новых технологий с тем, чтобы российские фирмы могли занять лидирующие позиции на будущих рынках, которые должны сформироваться к 2035 году<sup>33</sup>. Между тем, многочисленные исследования показывают, что переход на инновационный путь развития возможен лишь после того, как освоены современные передовые технологии. Российская экономика, отстающая по производительности труда от США в 3–3,5 раза и от Западной Европы – в 2–2,5 раза, далека от выполнения данного условия. Правительство не приняло во внимание эту важнейшую закономерность, которая всячески подчеркивалась в работах экономистов РАН (Полтерович, 2010; Иванов, 2015). Это тем более удивительно, что практически

---

<sup>33</sup>См.: <http://static.government.ru/media/files/T9Crayp8PsBQU6hdVAI0SsDlu2XvCvYG.pdf>, <https://rb.ru/news/budus-chee/>, <http://government.ru/docs/22721/>, <https://nti2035.ru/nti/>

одновременно было принято решение о проведении политики импортозамещения<sup>34</sup>, тесно связанной с совершенствованием технологий.

Еще одна принципиальная ошибка, способствовавшая отставанию России от передовых стран, – реформа академической науки 2014 года и дальнейшие безуспешные попытки перенести центр фундаментальных исследований в университеты (Полтерович, 2014). Несомненный вред нанес принятый еще в 2013 году «Закон об образовании», по существу, лишивший аспирантуру ее исследовательского содержания.

Сейчас предпринимаются попытки исправить ситуацию. Целесообразно следовать естественной концепции формирования научно-проектных цепочек, где основная роль университетов – подготовка кадров, фундаментальными исследованиями занимаются академические институты, а прикладные разработки ведут «отраслевые» научно-проектные учреждения, тесно взаимодействующие с проектными отделами крупных фирм. Подобные институты, каждый из которых занимается адаптацией и разработкой определенного спектра технологий, еще предстоит создать.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Каждая страна уникальна, и может показаться, что выбор стратегии догоняющего развития должен главным образом зависеть от ее специфических характеристик. Эта точка зрения лежит в основе концепций, рекомендуемых догоняющим экономикам опираться на сравнительные преимущества. Близкий взгляд развит в работе (Rodrik, 2007). Тот факт, что подавляющему большинству стран не удается решить задачу догоняющего развития за обозримое время, ясно показывает, что подобных рекомендаций недостаточно. Как правило, они не реализуемы при стандартной институциональной структуре<sup>35</sup> и требуют формирования специальной системы экономических институтов. В работе Полтеровича (2016) была сделана попытка показать, что в качестве такой системы можно использовать ИДР. Выше были представлены дополнительные аргументы в пользу этого тезиса<sup>36</sup>. Весьма вероятно, что в основе реформы проектной деятельности, проведенной совсем недавно в России, лежит близкая идея, однако административная борьба препятствует ее успешной

---

<sup>34</sup> О результатах см. <http://government.ru/news/38558/>

<sup>35</sup> Исключениями могут быть страны, получающие масштабную экономическую помощь извне.

<sup>36</sup> К этим аргументам следует добавить еще один. Мы живем в эпоху враждебных экономических действий, направленных на сдерживание экономического развития России. Наш частный сектор нуждается в защите, а значит, планирование должно играть особенно важную роль.

реализации. Нет сомнения, что эта борьба продолжится и после смены правительства в январе 2020 года, хотя некоторое снижение роли министерства финансов выглядит обнадеживающим фактором. В подобных ситуациях остается уповать на политическую волю. Все же понимание необходимости институциональной реформы научной общественностью может помочь продолжить ее в нужном направлении.

### Литература

- Бутрин, Д. (2019). Пятилетку-за десять лет // *Коммерсант*, (131), 26 июля.
- Иванов, В. В. (2015). Концептуальные основы национальной стратегической инициативы // *Инновации*, (1), 8-13.
- Ильин, В. А., Мазилев, Е. А. и др. (2019). *Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Научно-технологическая сфера и предпринимательство*. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 75 с.
- Ильин, В. А., Ускова, Т. В. и др. (2019). *Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок*. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 93 с.
- Механик, А. (2019). Ждем от государства ясной стратегии // *Эксперт*, (49), 38–42.
- Министерство финансов Российской Федерации (2019). *Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года*. М., 49 с. ([https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhetniy\\_prognoz\\_2036.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhetniy_prognoz_2036.pdf)).
- Огородников, Е. (2019). Логика инвестирования // *Эксперт*, (38), 15–22 сентября, 28–31.
- Полтерович, В. М. (ред.) (2010). *Стратегия модернизации российской экономики*. Санкт-Петербург: Алетейя, 424 с.
- Полтерович, В. М. (2014). *Реформа РАН: экспертный анализ. Статья 1. Реформа РАН: проект Минобрнауки* // *Общественные науки и современность*, (1), 5-28.
- Полтерович, В. М. (2015). О формировании системы национального планирования в России // *ЖНЭА*, (2), 237–242.
- Полтерович, В. М. (2016). Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) // *Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз*, (5), 34-56.

- Полтерович, В. М. (2018). Федеральное агентство развития: оно необходимо для разработки и реализации успешных стратегий // *Проблемы теории и практики управления*, (3), 35-41.
- Полтерович, В. М., Панчук, Д. А. (2019). Диверсификация российской экономики за счет углубления переработки углеводородов: проблема индикативного планирования // *Энергетическая политика*, (1), 54-63.
- Сергеев, С. А., Салагаев, А. Л. (2013). Региональная элита Республики Татарстан: структура и эволюция // *Полития*, (2), 74-85.
- Хакимов, Р. С. (2014). *Татарстан: идеология регионального развития*. Казань: КЦФПП, 220 с. ([http://www.kazanfed.ru/dokladi/fedmono\\_2015.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/fedmono_2015.pdf)).
- Шабунова, А. А., Ильин, В. А. и др. (2019). *Национальные проекты 2019–2024 гг.: анализ и ключевые риски их реализации. Социальная сфера*. Вологда: ФГБУН ВолНИЦ РАН, 68 с.
- Яковлев, А., Фрейнкман, Л., Макаров, С., Погодаев, С. (2018). Элитный консенсус и экономическое развитие региона: опыт Республики Татарстан // *Экономическая политика*, 13(1), 180–217.
- Brown, D., Jeevakumar, G., Loo C., Taliencio, R. (2017). *Primer on Malaysia's Experience with National Development Planning*. World Bank Group (<http://documents.worldbank.org/curated/en/840341527676890030/pdf/WP-BackgroundNoteTheMalaysianExperiencewithNationalDevelopmentPlanningUpdatedOct-PUBLIC.pdf>).
- Lee, C., Chew-Ging, L. (2017). The Evolution of Development Planning in Malaysia // *Journal of Southeast Asian Economies*, 34(3), 436–61.
- Naseem, N. A. M., Hamizah, M. S. (2013). Exchange rate misalignment and economic growth: some recent evidence from Malaysia // *Pertanika Journal of Social Sciences and Humanities*, 21(S), 47–66.
- OECD (2019). *OECD Economic Surveys: Malaysia 2019*. OECD Publishing, Paris ([https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-malaysia-2019\\_eaaa4190-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-malaysia-2019_eaaa4190-en#page3)).
- Ravallion, M. (2019). *Ethnic Inequality and Poverty in Malaysia Since 1969*. NBER Working paper series. Working paper 25640 ([http://pseweb.eu/ydepot/seance/513189\\_Ethnic%20inequality%20and%20poverty%20in%20Malaysia%20since%201969%20w25640.pdf](http://pseweb.eu/ydepot/seance/513189_Ethnic%20inequality%20and%20poverty%20in%20Malaysia%20since%201969%20w25640.pdf)).

- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 263 p.
- Stiglitz, J. (2007). The Malaysian miracle // *The Guardian*, September 13 (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/sep/13/themalaysianmiracle>).
- Tham, S. Y. (2015). Diversification and Industrial Policies in Malaysia, pp. 320–345 / In: Felipe, J. (Ed.) *Development and Modern Industrial Policy in Practice: Issues and Country Experiences*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Yusof, Z. (2013). *Economic Diversification: The Case of Malaysia*. Revenue Watch Institute ([https://resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI\\_Econ\\_Diversification\\_Malaysia.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI_Econ_Diversification_Malaysia.pdf)).

### References

- Brown, D., Jeevakumar, G., Loo C., Taliercio, R. (2017). *Primer on Malaysia's Experience with National Development Planning*. World Bank Group (<http://documents.worldbank.org/curated/en/840341527676890030/pdf/WP-BackgroundNoteTheMalaysianExperiencewithNationalDevelopmentPlanningUpdatedOct-PUBLIC.pdf>).
- Butrin, D. (2019). Five years in ten years // *Kommersant*, (131), 26 July. (In Russian).
- Hakimov, R.S. (2014). *Tatarstan: Ideology of Regional Development*. Kazan: KCFPP, 220 pp. ([http://www.kazanfed.ru/dokladi/fedmono\\_2015.pdf](http://www.kazanfed.ru/dokladi/fedmono_2015.pdf)).
- Ilyin, V.A., Mazilov, E.A. et al. (2019). National projects 2019–2024: analysis and key risks of their implementation. Scientific and technological sphere and entrepreneurship. Vologda: FSBI VolSC RAS, 75 p.
- Ilyin, V.A., Uskova, T.V. et al. (2019). National projects 2019–2024: analysis and key risks of their implementation. The economic block. Vologda: FSBI VolSC RAS, 93 p.
- Ivanov, V. V. (2015). Conceptual bases of national technology initiative. *Innovation* (1), 8-13.
- Lee, C., Chew-Ging, L. (2017). The Evolution of Development Planning in Malaysia // *Journal of Southeast Asian Economies*, 34(3), 436–61.
- Ministry of Finance of the Russian Federation (2019). Budget forecast of the Russian Federation for the period up to 2036. M., 49 p.
- Mechanik, A. (2019). Waiting for a clear strategy from the state. *Expert*, (49), 38–42.

- Naseem, N. A. M., Hamizah, M. S. (2013). Exchange rate misalignment and economic growth: some recent evidence from Malaysia. *Pertanika Journal of Social Sciences and Humanities*, 21(S), 47–66.
- OECD (2019). *OECD Economic Surveys: Malaysia 2019*. OECD Publishing, Paris ([https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-malaysia-2019\\_eaaa4190-en#page3](https://read.oecd-ilibrary.org/economics/oecd-economic-surveys-malaysia-2019_eaaa4190-en#page3)).
- Ogorodnikov, E. (2019). The logic of investing. *Expert*, (38), September 15–22, 28–31.
- Polterovich, V. M. (ed.) (2010). *Strategy of modernization of the Russian economy*. St. Petersburg: Aletheya. 424 p.
- Polterovich, V.M. (2014). Reform of the Russian Academy of Sciences: the Expert Analysis. Article 1. Reform of the Russian Academy of Sciences: Project of the Ministry of Education and Science. *Obshhestvennye nauki i sovremennost*, (1), 5-28.
- Polterovich, V.M. (2015). On the formation of a national planning system in Russia. *Journal of the New Economic Association* (2), 237–242.
- Polterovich, V.M. (2016). Institutions of Catching-up Development (On the Project of a New Model for Economic Development of Russia). *Economic and social changes: facts, trends, forecast*, (5), 34-56.
- Polterovich, V.M. (2018). Federal Development Agency: it is necessary for the design and implementation of successful strategies. *Problemy teorii i praktiki upravleniya* (3), 35-41
- Polterovich, V.M., Panchuk, D.A. (2019). Diversification of Russian economy by deepening hydrocarbon processing: a problem of indicative planning. *Energy Policy*, (1), 54-63.
- Ravallion, M. (2019). *Ethnic Inequality and Poverty in Malaysia Since 1969*. NBER Working paper series. Working paper 25640 ([http://pseweb.eu/ydepot/seance/513189\\_Ethnic%20inequality%20and%20poverty%20in%20Malaysia%20since%201969%20w25640.pdf](http://pseweb.eu/ydepot/seance/513189_Ethnic%20inequality%20and%20poverty%20in%20Malaysia%20since%201969%20w25640.pdf)).
- Rodrik, D. (2007). *One economics, many recipes: globalization, institutions, and economic growth*. Princeton: Princeton University Press, 263 p.
- Sergeev, S.A., Salagaev, A.L. (2013). Regional Elites of the Republic of Tatarstan: Structure and Evolution. *Politiya*, (2), 74-85.
- Shabunova, A.A., Ilyin, V.A. et al. (2019). National projects 2019–2024: analysis and key risks of their implementation. *Social sphere*. Vologda: FSBI VolSC RAS, 68 p.
- Stiglitz, J. (2007). The Malaysian miracle // *The Guardian*, September 13 (<https://www.theguardian.com/commentisfree/2007/sep/13/themalaysianmiracle>).

- Tham, S. Y. (2015). Diversification and Industrial Policies in Malaysia, pp. 320–345 / In: Felipe, J. (Ed.) *Development and Modern Industrial Policy in Practice: Issues and Country Experiences*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Yakovlev, A., Freinkman, L., Makarov, S., Pogodaev, S. (2018). The Elite Consensus and Regional Economic Development: The Experience of the Republic of Tatarstan. *Economic policy*, 13(1), 180–217.
- Yusof, Z. (2013). *Economic Diversification: The Case of Malaysia*. Revenue Watch Institute ([https://resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI\\_Econ\\_Diversification\\_Malaysia.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/RWI_Econ_Diversification_Malaysia.pdf)).