

Приоритетные национальные проекты как инструмент решения сложных экономических задач

Екатерина А. Халимон

Государственный университет управления, Москва, Россия
guu.konf@yandex.ru

Сергей А. Никитин

Государственный университет управления, Москва, Россия
nikitin.sa@gmail.com

Аннотация. Статья посвящена исследованию тенденций развития проектного менеджмента в России и обоснованию важности и необходимости его применения на уровне органов государственной власти в виде приоритетных национальных проектов и программ, направленных на обеспечение прорывного научно-технического и социально-экономического роста. Необходимость принятия новых вызовов времени обусловлена проводимой политикой цифровизации мировых экономик. Подобная деятельность нереализуема без внедрения проектного управления, предполагающего высокий уровень организованности, системного подхода, тщательного планирования и грамотного управления. Однако различия в экономическом развитии регионов таких крупных стран, как Россия, тормозят этот процесс. Проведенное исследование представляет собой метаанализ современных статистических данных из многочисленных международных научных исследований, стратегических государственных документов и отчетов по проектам. Проекты рассматривались с точки зрения государственного управления и регулирования процесса их реализации. Собранные данные показывают важное практическое понимание применения проектного менеджмента как способа решения проблем экономического и цифрового неравенства в различных регионах страны. В рамках проведенного исследования были выявлены и проанализированы некоторые риски, в результате чего предложены пути решения потенциальных и возникающих проблем.

Ключевые слова: национальные проекты, управление проектами, экономическое и цифровое неравенства, налоговая нагрузка, источники финансирования, наукограды, экониндустриальные парки

Для цитирования: Халимон Е.А., Никитин С.А. Приоритетные национальные проекты как инструмент решения сложных экономических задач // Вестник РГГУ. Серия «Экономика. Управление. Право». 2020. № 2. С. 18–37. DOI: 10.28995/2073-6304-2020-2-18-37

Priority national projects as a tool for solving complex economic issues

Ekaterina A. Khalimon

State University of Management, Moscow, Russia, guu.konf@yandex.ru

Sergei A. Nikitin

State University of Management, Moscow, Russia, nikitin.sa@gmail.com

Abstract. This article is devoted to the study of trends in the development of project management in Russia and substantiation of the importance and needs for its application at the level of public authorities in the form of priority national projects and programs aimed at ensuring the breakthrough scientific, technological and socio-economic growth. The need to accept new challenges of the time is due to the policy of digitalization of world economies. Such activities cannot be realized without the implementation of project management, involving a high level of organization, systemic approach, careful planning and competent management. However, differences in the economic development of several regions in such large countries as Russia hamper that process. The conducted study provides a meta-analysis of modern statistical data from numerous international scientific studies, strategic government documents and project reports. The projects were considered from the point of view of public administration and regulation of the process of their implementation. The data collected shows important practical insights into project management application as a way to solve the issues of economic and digital disparities in different regions within a country. As part of the study, some risks were identified and analyzed, what resulted in proposition of ways to solve potential and emerging issues.

Keywords: national projects, project management, economic and digital disparities, tax burden, sources of funding, science cities, eco-industrial park

For citation: Khalimon, E.A. and Nikitin, S.A. (2020), "Priority national projects as a tool for solving complex economic issues", *RSUH/RGGU Bulletin. "Economics. Management. Law" Series*, no. 2, pp. 18-37, DOI: 10.28995/2073-6304-2020-2-18-37

Введение

Сегодня методы проектного управления играют решающую роль в реализации стратегических экономических планов по созданию цифровых инновационных продуктов не только корпорациями, компаниями, фирмами, но и правительствами для реализации их программ социально-экономического развития, предполагающих высокий уровень организации, системный подход, тщательное

планирование и грамотное управление. Они являются неотъемлемой частью всех преобразований и содержат фундаментальные принципы эффективного управления трансформационными процессами.

Накопленная методологическая база использует практические знания, опыт и все необходимые инструменты с апробированными экономико-математическими моделями развития, доказывая, что проектное управление является эффективным механизмом рыночной экономики.

Современные тенденции в управлении проектами в России

Проектное управление начало развиваться в России и за рубежом практически одновременно в 30-е гг. Это был период разработки национальных проектов индустриализации всей страны.

В Советском Союзе необходимость комплексного планирования была связана с беспрецедентными по масштабам проектами, осуществлявшимися в то время государством, такими как ДнепрогЭС, строительство общероссийской системы электрификации (ГОЭЛРО), освоение угольных и железорудных месторождений, создание крупных территориально-промышленных комплексов, строительство Турксиба, освоение нефтяных ресурсов Поволжья, создание металлургической базы на востоке страны, строительство «Большой Волги» [Краснощеков, Розенберг 1999], создание Урало-Кузнецкого комплекса и др.

Разработанная позднее методология сетевого планирования и управления до сих пор является ядром современных методов управления проектами. Она активно использовалась, прежде всего, в космосе и авиации (например, в 1970-е гг. при работе над проектом многоцветной аэрокосмической системы «Спираль», в 1980-е гг. при разработке и реализации инновационного проекта по созданию крылатого космического аппарата «Буран» [Сельвесюк, Смирнова 2017]), а также при строительстве промышленных комплексов, заводов, портов, зданий, гидроэлектростанций, транспортных сетей.

В начале 1990-х гг. Россия вошла в мир управления проектами и стала полноправным членом сообщества управления проектами [Управление проектом 2018]. В 1996 г. в Государственном университете управления была создана первая в России кафедра управления проектами, которая сразу же стала крупным центром образовательной и научно-исследовательской деятельности, при-

влекающим крупнейших ученых и талантливых молодых специалистов.

Кроме того, Интернет, компьютерные технологии, глобализация и международные отношения между компаниями оказали положительное влияние на реализацию совместных глобальных проектов (таких как совместная программа Российской Федерации и Республики Казахстан «Байтерек» [Имаш 2018]; разработанный Россией и Китаем международный проект по строительству транспортной магистрали через страны Центральной Азии из Китая в Европу «Один пояс – один путь» [Бардаль 2016]), которые являются чрезвычайно сложными и рискованными.

В настоящее время управление проектами в России возвращается к своим истокам – к уровню государственного управления. Это продиктовано необходимостью реализации проектного подхода при реализации крупных и долгосрочных проектов, инициированных руководством страны [Добросоцкий 2017]. Президент России Владимир Путин неоднократно говорил «о необходимости внедрения современных управленческих технологий для решения конкретных задач, о необходимости распространения передового опыта, механизмов согласования, обучения и привлечения людей с проектным мышлением» [Халимон 2016а, с. 251].

В целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и иных организаций по решению вопросов, связанных с реализацией стратегических планов и приоритетных национальных проектов Российской Федерации, в 2016 г. был создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам [Халимон 2016а, с. 251].

В июле 2017 г. Правительством Российской Федерации разработана и утверждена программа «Цифровая экономика Российской Федерации»¹, которая призвана обновить всю экономическую деятельность страны и сохранить производственную среду для перехода экономики страны на уровень новых технологий. Согласно этой программе, реализация модели цифровой экономики обеспечивается по пяти направлениям: «Информационная инфраструктура», «Информационная безопасность», «Регуляторная деятельность», «Формирование исследовательских компетенций и технологических резервов» и «Кадры и образование» [Мальшкин,

¹ Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/rugovclassifier/614/events/> (дата обращения 15 декабря 2019).

Халимон 2018]. Реализация данной программы позволит быстро обрабатывать цифровые данные и эффективно использовать их во многих видах производственной деятельности и услуг.

В 2018 г. Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам был переименован в Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам². Его главная цель – совершить прорыв в экономической, инфраструктурной, технологической, научной и социальной сферах с целью обеспечения благосостояния и нового качества жизни российских граждан, широких возможностей для самореализации каждого человека, укрепления конкурентоспособности страны, достижения лидерства в тех сферах, которые будут определять будущее России и мира. За короткое время была проведена большая сложная работа, подготовлены национальные проекты. Они устанавливают целевые показатели и практические механизмы их достижения, а также объем финансирования. Особое внимание было уделено системе мониторинга реализации национальных проектов и программ.

Активное участие государственных компаний в проектах развития является обязательным. Ожидается, что они разработают предложения по финансовому, технологическому, научному и человеческому вкладу в программы и проекты прорыва.

Ожидается реализация трех портфелей, состоящих из:

- 1) проектов, предложенных бизнесом и другими федеральными органами;
- 2) проектов, предлагаемых самим бизнесом для совместной работы с государством;
- 3) бизнес-проектов, отвечающих приоритетам развития, но не требующих государственной поддержки в рамках национальных проектов.

В течение шести лет на национальные проекты из всех источников будет выделено около 28 трлн рублей³. На сегодняшний день это очень большая цифра. Однако четкое и грамотное планирова-

² Указ Президента Российской Федерации от 19.11.2018 г. № 661 «О внесении изменений в состав Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, утв. Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 г. № 444» [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43769> (дата обращения 15 декабря 2019).

³ Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58894> (дата обращения 15 декабря 2019).

ние всех предстоящих мероприятий должно позволить консолидировать ресурсы государства, регионов, бизнеса: они должны работать внутри страны и для ее развития, стать стимулом для промышленности, науки и образования.

Это означает, что в России будут созданы все необходимые технологии, программное обеспечение и оборудование, обеспечивающие высокий уровень локализации.

О задачах прорывных национальных проектов Российской Федерации

Еще в 2005 г. президент России инициировал четыре приоритетных национальных проекта: здравоохранение, образование, жилищное строительство и развитие агропромышленного комплекса [Канаева 2014]. Каждый из них содержит ряд подпрограмм (подпроектов), которые призваны модернизировать социальную инфраструктуру российского общества, повысить качество жизни российских граждан [Канаева 2014].

Особенность проектов заключается в их инновационной направленности. Государственная поддержка оказывается тем направлениям развития, которые связаны с использованием и внедрением передовых технологий.

Результаты реализации четырех национальных проектов оказали существенное положительное влияние на развитие материально-технической базы соответствующих отраслей промышленности и придали импульс экономическому развитию регионов. Но в долгосрочной перспективе этого было недостаточно. В рассматриваемых областях произошли институциональные изменения.

В 2018 г. Правительство Российской Федерации внесло паспорта национальных проектов в Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам по 12 направлениям стратегического развития, учрежденным Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 11. 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»⁴; демография, здравоохранение, образование, жилищная и городская среда, экология, безопасные и качественные дороги, производительность

⁴ Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения 15 декабря 2019).

труда и поддержка занятости, наука, цифровая экономика, культура, малый и средний бизнес (МСП) и поддержка индивидуального предпринимательства, международное сотрудничество и экспорт. Разработанные паспорта проектов всесторонне отражают деятельность по достижению национальных целей и задач, поставленных в указе.

Пресса стала называть этот указ «суперуказом»⁵, поскольку президент обозначил там развитие страны, идеологию прорыва. Национальные проекты направлены на обеспечение прорывного научно-технического и социально-экономического развития России, увеличение численности населения страны, повышение уровня жизни, создание комфортных условий жизни, возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека. Россия также должна будет войти в топ-5 крупнейших экономик мира при сохранении макроэкономической стабильности.

За шесть лет правительству удалось найти более 13 трлн рублей на реализацию первых четырех национальных проектов с 2005 г. На 2019–2021 гг. в рамках национальных проектов, намеченных на 2018 г., предлагается выделить 5 693 154 млн рублей⁶.

Теперь задача Минфина и Минэкономразвития – найти необходимые средства для исполнения «суперуказа» президента. На реализацию всех задач требуется около 25 трлн рублей. Для решения этой задачи правительству необходимо обеспечить выделение дополнительных доходов в федеральный бюджет на реализацию национальных проектов (программ) в приоритетном порядке.

«Жизненная сила нашей страны, энергия ее развития, ее будущее без преувеличения зависят от их (национальных проектов) достижения»⁷, – заявил президент России на заседании Совета по стратегическому развитию и национальным проектам в октябре

⁵ Новый майский указ Путина. Главные целевые показатели [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/politics/07/05/2018/5af060c79a79472bc16ff1f9> (дата обращения 15 декабря 2019); «Суперуказ» Путина требует резких перемен в медицине [Электронный ресурс]. URL: <https://vz.ru/society/2018/5/15/922553.html> (дата обращения 15 декабря 2019); «Суперуказ» Путина станет главной темой съезда «Народного фронта» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ridus.ru/news/286432> (дата обращения 15 декабря 2019).

⁶ Госдума приняла федеральный бюджет на 2019 г. Профицит составит 1,8% ВВП [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/ekonomika/5817589> (дата обращения 15 декабря 2019).

⁷ Путин рассказал о целях и задачах нового правительства [Электронный ресурс]. URL: <https://ria.ru/20180526/1521449119.html> (дата обращения 15 декабря 2019).

2018 г., выразив уверенность, что министры в полной мере осознают масштаб и содержание этих задач.

Характеризуя подписанный указ, можно констатировать, что он предусматривает возврат к системе государственного стратегического планирования, программно-целевого управления и системного анализа всех социально-экономических процессов и явлений, что является основой проектно-ориентированного государственного управления.

Сегодня перед правительством стоит задача как можно быстрее разработать детальные планы реализации суперуказа по достижению национальных целей и стратегических задач развития России на период до 2024 г. По сути, речь идет о разработке новых национальных проектов. Обозначенные цели, задачи, плановые показатели (критерии эффективности) носят специфический характер, требуют разработки механизмов их реализации, включая ресурсное обеспечение и расчет рисков. Для этого необходимы нестандартные подходы в планировании и управлении для достижения современного стиля управления, обеспечивающего максимальную открытость министерств и ведомств, постоянный диалог с людьми, обоснование их действий. Это должно в значительной степени обеспечить успех скоординированных действий правительства. Кроме того, предполагается вовлечение как можно большего числа граждан в реализацию целей развития, укрепление их приверженности совместной работе по достижению желаемых целей, с тем чтобы идеология прорыва была понятна людям. «Национальные проекты призваны объединить граждан для достижения прорыва. Это необходимо на поворотном, рубежном этапе в истории нашей страны»⁸, – сказал президент и подчеркнул, что «не может быть никаких ссылок на обстоятельства, которые помешают этой работе быть осуществленной в установленные сроки».

О проблемах экономического и цифрового неравенства в регионах

Понимание препятствий на пути развития страны начинается с масштаба ее территории и субъектов, а также механизма, с помощью которого они управляются.

⁸ Стенографический отчет о заседании Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/58894> (дата обращения 15 декабря 2019).

Расположенная в Европе и Азии, Россия имеет самую большую площадь в мире, простирающуюся от северных суровых и богатых ресурсами широт до южных благоприятных для жизни регионов. В советское время существовала программа расселения на отдаленные восточные территории страны с целью создания градообразующих предприятий, центров промышленности и городской инфраструктуры для комфортной жизни семей переселенцев.

В течение нескольких лет реализации программы такие экономические центры создавались, но их управление было неэффективным.

Ряд авторов [Bussolo, Davalos, Peragine, Sundaram 2018], проводя исследование по проблеме экономических (пространственных) неравенств в различных странах Европы и Центральной Азии, пришли к выводу, что наибольшего значения этот показатель достигает в Словацкой Республике, Таджикистане и России, а наименьшего – в Дании. В Европе различия наиболее высоки в Греции, Италии и Испании.

Есть также огромные различия в уровне жизни в российских регионах. Так, уровень жизни домохозяйств в Сахалинской области (с самым высоким валовым региональным продуктом на душу населения) близок к уровню жизни в Сингапуре, а уровень жизни домохозяйств в Ингушетии (с самым низким валовым региональным продуктом на душу населения) ближе к уровню жизни в Гондурасе [Bussolo, Davalos, Peragine, Sundaram 2018].

В Европе и Центральной Азии уровень образования и эрудиции населения является самым высоким в мире. Однако по-прежнему существуют проблемы с доступом к образованию, особенно среди определенных групп населения и географических районов. Таким образом, дети одного и того же класса в одной и той же стране имеют доступ к качественному образованию в зависимости от места их проживания. Согласно программе международной оценки учащихся (PISA) в 2015 году наибольший разрыв в образовании между горожанами и сельскими жителями наблюдается в Болгарии и Молдове, за которыми следуют Словацкая Республика и Румыния [Халимон 2016b, с. 250]. Суть заключается в том, что только страна, которая уделяет постоянное внимание подготовке специалистов с современными знаниями, может быть конкурентоспособной в мире. По международным оценкам, опубликованным Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР), в России самая высокая численность студентов на десять тысяч жителей. В стране высшее образование является устоявшейся традицией. Кроме того, получив степень бакалавра, специалиста, многие идут учиться дальше, приобретая второе высшее образование,

степень магистра и кандидата наук. Это стало необходимостью для разностороннего развития и профессиональных способностей личности.

Однако даже в случае устранения проблем с получением общественных благ различия в темпах экономического развития в разных регионах не могут быть преодолены, если не будут решены проблемы с безопасными дорогами, общественным транспортом и благосостоянием жителей для свободного передвижения между населенными пунктами, то есть проблемы «горизонтальных диспропорций», содержащих препятствия для коммуникации и взаимодействия между хозяйствующими субъектами.

Другая проблема – это экономическое неравенство, поскольку оно оказывает большое влияние на экономику страны. Если некоторые регионы будут систематически лишаться экономических выгод и новых цифровых технологий из-за низкой квалификации своего населения, ограниченной мобильности рабочей силы и других проблем, то пространственное и цифровое неравенство регионов будет расширяться, и все большая часть населения будет отставать в образовательном, культурном и социально-экономическом развитии.

В большинстве европейских и центральноазиатских стран сохраняется неравенство в доходах. Национальные показатели благосостояния скрывают существенные различия между несколькими регионами. Однако изучая это явление в разных регионах, выясняется, что цифровое неравенство является общим для нескольких стран.

В ходе анализа общего уровня цифровизации, проведенного в 2017 г. международной компанией, работающей в сфере управленческого консалтинга McKinsey & Company, был выведен показатель, характеризующий уровень цифровизации стран, – Международный индекс цифровой экономики и общества (I-DESI) [Аптекман, Калабин и др. 2017]. Он оценивает уровень использования цифровых технологий в повседневной деятельности потребителей, компаний и государственных органов, а также обеспечения ИТ-инфраструктуры и цифровых технологий.

Результаты проведенного McKinsey & Company исследования показали, что Россия достигла определенных успехов в цифровизации своей экономики, войдя в число лидеров группы «активные последователи», инвестируя в расширение ИТ-инфраструктуры и интеграцию цифровых технологий в государственное управление, но значительно отстает от ведущих стран, особенно в части цифровизации компаний.

McKinsey также отмечает, что цифровая экономика России характеризуется так называемым «цифровым неравенством» –

диспропорциями в развитии ее технологий между регионами. По данным CNews Analytics, на Москву приходится 40%, а на 10 из 86 регионов приходится 80% всех государственных расходов на информационные технологии [Khalimon, Guseva, Kogotkova, Brikoshina 2019]. Уровень цифровизации Москвы и Санкт-Петербурга будет уместно сравнить с мировыми лидерами, в то время как другие регионы более сопоставимы с государствами категорий «активные последователи» и «отстающие последователи». Цифровой разрыв, создаваемый существующим экономическим и социальным разрывом между столицей и регионами, также содержит возможность для его преодоления за счет быстрого и относительно недорогого масштабирования, присущего цифровым решениям и услугам.

Проблемы

Для достижения цели вывода российской экономики на шестой технологический уклад – на уровень цифровизации и высоких технологий – правительству необходимо обеспечить приток запланированных целевых инвестиций.

А. Проблема недофинансирования национальных проектов может стать большой угрозой и решающим моментом в работе над проектами. На сегодняшний день, анализируя опыт различных стран по нереализованным или замороженным проектам (таким как проект создания космического корабля «Полюс», проект парящих городов «Девятое небо», проект первой беспроводной телебашни «Уорденклифф», проект соединения Евразии и Северной Америки железнодорожным тоннелем, проект восстановления «города-призрака» Кадыкчан, проект самой высокой гостиницы «Рюген», проект разработки лазерного оружия в СССР, проект Уолта Диснея и др.), а также по тем проектам, которые остались на стадии концептуализации (Проект Ercot City, футуристический инженерный проект Атлантропы, проект строительства Российской плотины через Берингов пролив, проект небоскреба «Россия», проект «Барминград», проект строительства Центрального дома «Аэрофлота», проект «Венера» Жака Фреско, военный проект «Крылья Танка», проект поворота сибирских рек, архитектурный проект «Памятник мировым страданиям» и др.), можно констатировать, что основной причиной их нереализации стало отсутствие финансирования (в ряде проектов отсутствие финансирования не было первопричиной, но следствием других глобальных политических или экономических проблем).

По заявлениям главы Счетной палаты РФ, угроза недофинансирования нацпроектов в 2019–2021 гг. может составить 1 трлн рублей⁹. В проекте бюджета на три года за счет средств федерального бюджета на финансирование нацпроектов предусмотрено 5,693 трлн рублей. В рамках нацпроектов еще не распределено 1,550 трлн рублей. Часть этих средств пойдет в виде субсидий субъектам федерации, и пока неясно, сколько они получают в рамках этих целей. Кроме того, отклонение от паспортов нацпроектов довольно значительное.

Эта ситуация не нова для правительства. Так, по проекту «Цифровая экономика» отклонение от финансовых показателей составляет 55%, по проекту «Безопасные и качественные дороги» – 32%, по проекту «Малый и средний бизнес» – 31%, по проекту «Международное сотрудничество и экспорт» – 29%. Отклонения есть практически во всех национальных проектах.

Существует два возможных решения этой проблемы:

- 1) паспорта проектов на 2019–2021 гг. должны быть приведены в соответствие с бюджетом и сокращены сметы;
- 2) запуск ряда проектов в 2019–2021 гг. должен быть замедлен или отложен.

Важным вопросом является соответствие паспортов и объемов финансирования в бюджете. Если сроки реализации таких масштабных проектов сдвинуть, то есть риск их вообще не реализовать и не достичь намеченных целей.

Кроме того, в докладе Министра экономического развития о приоритетах социально-экономического развития России и реализации нацпроектов по малому бизнесу отмечалось, что на их реализацию из федерального бюджета будет выделено: 1,7 трлн руб. в 2019 г., 1,9 трлн руб. – в 2020 г. и 2,1 трлн руб. – в 2021 г., но не более 10% средств сейчас поступает в регионы¹⁰. Министр пояснил, что медленное расходование федеральных денег в первой декаде года – это нормальная ситуация, так как требуется время для оформления документов.

Б. Здесь возникает еще одна проблема: медленные темпы освоения бюджетных денег, которая может привести к срыву реализации национальных проектов. Если запланированные задачи находятся

⁹ Кудрин сообщил о расхождении в финансировании нацпроектов на 1 трлн руб. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/16/10/2018/5bc5f09a9a7947fe2447ab98> (дата обращения 15 декабря 2019).

¹⁰ Володин раскритиковал выступление Орешкина в Госдуме [Электронный ресурс]. URL: <https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2019/03/06/795781-vistuplenie-oreshkina-v-gosdume> (дата обращения 15 декабря 2019).

в стадии ожидания финансирования, то в долгосрочной перспективе эти задачи не могут быть выполнены даже при выделении средств. Это связано с тем, что с течением времени исполнители, требования к заданию, необходимый объем финансирования и ресурсов могут меняться.

Решение может заключаться в определении темпов реализации проекта и устранении барьеров на уровне государственного управления, препятствующих этому развитию. Необходимо выйти на другие, совершенно новые показатели экономического роста, но для этого должна быть иная ответственность всех участников проектных команд.

Источники финансирования национальных проектов и программ

Налоговая система основывается на определенных принципах, регулируемых нормами права общественных отношений, возникающих в связи с установлением и сбором налогов [Коптева 2015]. Важнейшей характеристикой налоговой системы является ее эффективность, которая может быть достигнута при определенном объеме средств, накопленных государством:

- затраты на налоговое администрирование минимальны;
- влияние налогов на поведение налогоплательщиков минимально.

В качестве количественной характеристики эффективности налоговой системы может быть использован такой экономический показатель, как налоговая нагрузка (НН), которая определяет долю доходов, выплачиваемых государству в виде налоговых платежей. Общепринятым показателем НН в стране в целом является доля налогов в ВВП: $НН = (Н/ВВП) \times 100\%$, где Н – все налоговые платежи, включая отчисления в государственные внебюджетные фонды и таможенные платежи.

Используя официальные данные Федеральной службы статистики Росстата, представленные на их сайте, можно рассчитать налоговую нагрузку в России за 2008–2018 гг. (см. табл.).

Анализируя данные таблицы 1, можно отметить, что налоговая нагрузка в России в периоды 2009–2011, 2013–2014 и 2016–2018 гг. имела тенденцию к росту (в среднем с 34,8 до 35,6%). Сильный спад произошел в 2008–2009 гг., что было связано с нестабильной финансово-экономической ситуацией не только в России, но и во многих других странах (первая волна кризиса). Аналогичная ситуация сложилась в 2014–2016 гг., что можно объяснить эффектом «второй волны кризиса».

Таблица

Налоговая нагрузка в России по годам

Показатель	Год										
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Налоговые поступления (млрд руб.) ¹¹											
Всего	16003,4	13599,7	16031,9	20855,4	23435,1	24082,4	26766,1	26922,0	28181,5	31046,7	36916,9
Налоговая нагрузка, в %											
От ВВП	38,4	34,8	35,7	38,4	37,9	36,1	37,5	33,3	32,8	33,7	35,6

Источник: составлено авторами.

Однако, несмотря на эти колебания, средняя налоговая нагрузка в Российской Федерации (35,8%) близка к развитым экономикам, а не к развивающимся (рис. 1). В Республике Сербия этот показатель достиг 38,5% в 2017 г. [Arsic, Randelović, Altiparmakov

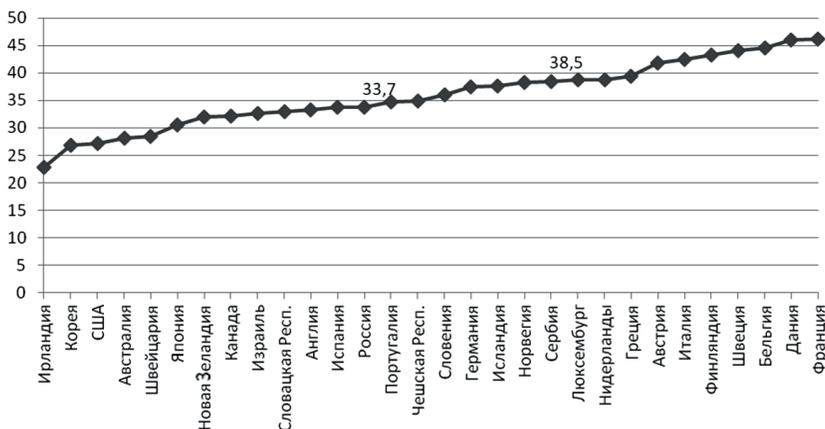


Рис. 1. Налоговая нагрузка в 2017 г. в развитых странах¹², а также в России и Сербии, в % от ВВП (составлено авторами)

¹¹ Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики [Электронный ресурс]. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/finance/# (дата обращения 15 декабря 2019).

¹² Revenue Statistics 2019. Tax revenue trends in the OECD [Электронный ресурс]. URL: <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/revenue-statistics-highlights-brochure.pdf> (дата обращения 15 декабря 2019).

2018], хотя она также относится к развивающимся странам по данным Международного Валютного Фонда.

Сегодня российская налоговая система функционирует таким образом, что делает производство в России убыточным и разрушает российскую промышленность. К концу 2019 г. налоговая нагрузка, вероятно, вырастет еще на несколько пунктов. Налоговое законодательство является сложным и запутанным, изменения в законодательстве происходят в среднем каждый год, и нет бесплатной юридической поддержки для организаций малого и среднего бизнеса. Говоря об их поддержке, правительство не признает, что основной тормоз развития производственного и аграрного секторов связан именно с налоговой нагрузкой.

В результате правительству необходимо решить непростой вопрос: с одной стороны, снижение налоговой нагрузки на компании-резиденты, занятые во всех отраслях экономики, даст импульс их быстрому развитию в России, увеличит их количество, и, соответственно, источников налоговых поступлений станет больше. С другой стороны, ослабление налоговой нагрузки резко сократит доходную часть бюджета, что неприемлемо для правительства.

Развитие наукоградов и экоиндустриальных парков – как комплексное решение проблем неравенства регионов

Современные социально-экономические системы развивающихся стран все больше сводятся к модели циклического развития. Замкнутая экономика предполагает переход от линейных к циклическим (или замкнутым) системам путем стимулирования ресурсосбережения и повышения производительности ресурсов на всех этапах производства, распределения и потребления [Киселева, Маравьев, Смирнова 2018].

Главное для успешного управления и реализации программ социально-экономического развития территорий и предприятий – это человеческие ресурсы, поскольку они являются как основными исполнителями программ развития, так и основными участниками процесса потребления полученных результатов. Кроме того, люди являются носителями инноваций (новых идей, приводящих их к результатам в сферах социальной, экономической и экологической безопасности), которые могут внести наибольший вклад в социально-экономическое развитие регионов.

В 2015 г. были разработаны Федеральный закон № 100 «О внесении изменений в Федеральный закон “О статусе наукограда Российской Федерации”» и Федеральный закон «О науке и государствен-

ной научно-технической политике» [Халимон 2019]. После этого в 2018 г. в Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации был создан Департамент специальных программ, развития государственных научных центров и наукоградов. Выделенные бюджетные средства направляются на реализацию Стратегии социально-экономического развития наукоградов, способствуя:

- 1) росту научно-производственного комплекса наукограда, в том числе малых и средних предприятий;
- 2) росту производства высокотехнологичных и (или) инновационных товаров и услуг в соответствии с приоритетными направлениями развития науки и техники Российской Федерации;
- 3) росту инфраструктуры наукограда.

Важным фактором быстрого развития наукоградов является увеличение кадрового потенциала и качества образования, что потребует реализации ряда приоритетных проектов по развитию или конверсии существующих и внешнему привлечению высококвалифицированных и активных кадров, а также реализации ряда социальных программ по созданию привлекательной среды и удержанию этих ресурсов.

На примере деятельности российского наукограда Троицк по стратегии социально-экономического развития до 2020–2025 гг. должны быть реализованы следующие проекты из различных сфер: проект «Школа будущего» для 2100 школьников; проект «Молодежный IT-центр»; проект «Развитие транспортного комплекса»; проект по созданию и развитию межвузовского научно-образовательного центра; проект «Архитектура новых углеродных материалов», содержащий план экспериментальных исследований; проект «Алмазные материалы для экстремальной электроники и рентгеновской оптики», предполагающий экспериментальные исследования на реальных рентгеновских оптических элементах; проект «Приборостроение для исследования материалов на наноуровне и сертификации алмазного сырья»; проект «Буровой и обрабатывающий инструмент для импортозамещения»; проект «Троицк Нью-масс», в рамках которого уже получены самые точные в мире ограничения на существование нового типа частиц-стерильных нейтрино в диапазоне масс 0,1–2 кэВ.

Кроме того, особого внимания со стороны органов государственного управления заслуживает развитие в регионах наукоградов, индустриальных парков, промышленных кластеров, экоиндустриальных парков. На их базе может осуществляться научная, научно-исследовательская и/или образовательная деятельность, соответствующая основному смыслу и функции идеи создания экоиндустриальных парков [Киселева, Маравьев, Смирнова 2018].

Выводы

Проведя исследование ряда научных источников, международных обзоров, на основе фактических практических данных и статистических данных, представленных в данной статье, можно сделать вывод, что новым этапом развития проектного менеджмента в России является разработка национальных проектов на государственном уровне, реализация которых требует: тесного взаимодействия государства, крупных компаний, малого и среднего бизнеса и населения; нового подхода к управлению; огромных денежных средств и серьезной ответственности всех участников. Ожидается, что их реализация будет стимулировать развитие промышленности, производства, науки и образования в различных регионах страны.

Сегодня перед правительством стоит задача как можно быстрее разработать детальные планы реализации Указа «О национальных целях и стратегических задачах развития России на период до 2024 года». Анализируя риски и препятствия, которые могут возникнуть в развитии страны при реализации прорывных национальных проектов, на первое место выходят трудности, связанные с географическим положением регионов и трудностями управления большой территорией. Эти факторы породили проблемы экономического (пространственного) и цифрового неравенства, которые имеют место в различных регионах разных стран мира.

Кроме того, правительство уже зафиксировало проблему недофинансирования национальных проектов и медленных темпов развития бюджета, что может стать большой угрозой и решающим моментом в работе над проектами. В настоящее время этот вопрос рассматривается на уровне государственного управления. Решение может заключаться в определении темпов реализации проекта и устранении барьеров на уровне государственного управления, препятствующих этому развитию. Еще один сложный вопрос, связанный с обеспечением финансирования национальных проектов, должен быть решен с учетом корректировки налоговой нагрузки на компании-резиденты, занятые во всех отраслях экономики.

Особого внимания со стороны государственного управления заслуживает развитие в регионах как наукоградов, так и индустриальных парков, промышленных кластеров, экоиндустриальных парков, что даст импульс развитию на микро-, мезо- и макроэкономическом уровне.

Литература

- Аптекман, Калабин и др. 2017 – *Аптекман А., Калабин В., Клинцов В., Кузнецова Е., Кулазин В., Ясеновец И.* Цифровая Россия: новая реальность, 2017 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.tadviser.ru/images/c/c2/Digital-Russia-report.pdf> (дата обращения 15 декабря 2019).
- Бардаль 2016 – *Бардаль А.Б.* Новый шелковый путь: возможности и угрозы для транспортного комплекса Дальнего Востока России // ЭКО. 2016. № 7 (505). С. 69–80.
- Добросоцкий 2017 – *Добросоцкий В.И.* Совершенствование проектного управления в России // Вопросы управления. 2017. № 6 (49). С. 90–97.
- Имаш 2018 – *Имаш Т.Ж.* Проблемы и перспективы двустороннего сотрудничества Казахстана и России в области исследования и освоения космического пространства // Постсоветские исследования. 2018. № 7. С. 688–697.
- Канаева 2014 – *Канаева Л.П.* Эффективность реализации приоритетных национальных проектов в регионе // Регионология. 2014. № 3 (88). С. 14–20.
- Киселева, Маравьев, Смирнова 2018 – *Киселева С.П., Маравьев В.А., Смирнова Т.С.* Переход к экономике замкнутого цикла – путь к улучшению экологической ситуации в России // Приоритетные и перспективные направления научно-технического развития Российской Федерации: Материалы I Всерос. научно-практич. конф. М.: ГУУ, 2018. С. 240–245.
- Коптева 2015 – *Коптева Е.В.* Оценка и анализ показателей эффективности налоговой системы Российской Федерации // Молодой ученый. 2015. № 21.1. С. 125–129.
- Краснощеков, Розенберг 1999 – *Краснощеков Г.П., Розенберг Г.С.* Естественно-исторические аспекты формирования территории Волжского бассейна // Известия Самарского научного центра РАН. 1999. № 1. С. 108–115.
- Мальшикин, Халимон 2018 – *Мальшикин Н.Г., Халимон Е.А.* Анализ уровня развития цифровой экономики России // Вестник ГУУ. 2018. № 8. С. 79–86.
- Сельвесюк, Смирнова 2017 – *Сельвесюк Н.Л., Смирнова Е.И.* Многоцветные космические корабли Спейс-Шаттл и Буран // Технические науки в России и за рубежом: Материалы VII Междунар. науч. конф. М.: Буки-Веди, 2017. С. 167–172.
- Управление проектом 2018 – *Управление проектом: Основы проектного управления: Учеб. / Под ред. М.Л. Разу. М.: КноРус, 2018. 755 с.*
- Халимон 2016а – *Халимон Е.А.* О применении проектного управления в компаниях малого и среднего бизнеса // Актуальные проблемы управления – 2016: Материалы 21-й Междунар. научно-практич. конф. Вып. 4. М.: ГУУ, 2016. С. 250–252.
- Халимон 2016б – *Халимон Е.А.* Роль России в международных проектах в сфере образования // Вестник ГУУ. 2016. № 10. С. 249–253.
- Халимон 2019 – *Халимон Е.А.* Разработка и управление региональными программами социально-экономического развития регионов // Приоритетные и перспективные направления научно-технического развития Российской Федерации: Материалы II Всерос. научно-практич. конф. М.: ГУУ, 2019. С. 463–466.
- Arsic, Randelović, Altiparmakov 2018 – *Arsic M., Randelović S., Altiparmakov N.* Shadow economy trends in Serbia: 2012-2017 // Highlights. Quarterly Monitor, vol. 52. 2018. January–March. P. 51–59.

- Bussolo, Davalos, Peragine, Sundaram 2018 – *Bussolo M., Davalos M.E., Peragine V., Sundaram R.* Towards a new social contract: taking on distributional tensions in Europe and Central Asia. Europe and Central Asia studies. Washington, DC: World Bank, 2018 [Электронный ресурс]. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30393> (дата обращения 15 декабря 2019).
- Khalimon, Guseva, Kogotkova, Brikoshina 2019 – *Khalimon E.A., Guseva M.N., Kogotkova I.Z., Brikoshina I.S.* Digitalization of the Russian economy: first results // Global challenges and prospects of the modern economic development: International scientific and practical conference. 7-8 November 2019. Samara, 2019, pp. 199–213.

References

- Aptekman, A., Kalabin, V., Klincov, V., Kuznetsova, E., Kulagin, V. and Yasenovec, I. (2017), *Tsifrovaya Rossiya: novaya real'nost* [Digital Russia. A new reality], [Online], available at: <http://www.tadviser.ru/images/c/c2/Digital-Russia-report.pdf> (Accessed 15 December 2019).
- Arsic, M., Randelović, S. and Altiparmakov, N. (2017), “Shadow economy trends in Serbia: 2012–2017”, *Highlights. Quarterly Monitor*, vol. 52, January–March, pp. 51–59.
- Bardal, A.B. (2016), “New silk road. Opportunities and threats for the transport complex of the Far East of Russia”, *EKO*, no 7 (505), pp. 69–80.
- Bussolo, M., Davalos, M.E., Peragine, V. and Sundaram, R. (2018) *Towards a new social contract: increased distributional tensions in Europe and Central Asia*, Europe and Central Asia studies. Washington, DC: World Bank, [Online], available at: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30393> (Accessed 15 December 2019).
- Dobrosotskii, V.I. (2017), “Improvement of project management in Russia”, *Management Issues*, no 6 (49), pp. 90–97.
- Imash, T.G. (2018), “Issues and prospects of bilateral cooperation of Kazakhstan and Russia in the exploration and use of outer space”, *Post-Soviet Studies*, no 7, pp. 688–697.
- Kanaeva, L. P. (2014), “Efficiency of implementation of priority national projects in the region”, *Region studies*, no 3 (88), pp. 14–20.
- Khalimon, E.A. (2016a), “On the application of project management in small and medium scale business”, *Current issues of management in 2016: proceedings of the 21st International scientific-practical conference*, iss. 4, GUU, Moscow, Russia, pp. 250–252.
- Khalimon, E.A. (2016b), “The role of Russia in international projects in the field of education”, *Vestnik GUU*, no 10, pp. 249–253.
- Khalimon, E.A. (2019), “Development and management of regional programs of social and economic development of regions”, *Priority and perspective directions of scientific and technical development of the Russian Federation: Proceedings of the 2nd All-Russian scientific and practical conference*, GUU, Moscow, Russia, pp. 463–466.
- Khalimon, E.A., Guseva, M.N., Kogotkova, I.Z. and Brikoshina, I.S. (2018), “Digitalization of the Russian economy: first results”, *Global challenges and prospects of the modern economic development*, International scientific and practical conference, 7-8 November, Samara, Russia, pp. 199–213.
- Kiseleva, S.P., Maraviev, V.A. and Smirnova, T.S. (2018), “Transition to a closed-cycle economy – a way to improve the environmental situation in Russia” *Priority and*

- promising areas of scientific and technical development of the Russian Federation, Proceedings of the 1st all-Russian scientific and practical conference*, GUU, Moscow, Russia, pp. 240-245.
- Kopteva, E.V. (2015), "Assessment and analysis of the efficiency indicators in the tax system of the Russian Federation", *Young scientist* [Molodoi uchenyi], no 21.1, pp. 125-129.
- Krasnoschekov, G.P. and Rozenberg, G.S. (1999), "Natural-historical aspects of the territory formation in the Volga river basin", *Izvestiya Samarskogo nauchnogo tsentra RAN* [Proceedings of the Samara scientific centre of RAS], no 1, pp. 108-115.
- Malyshkin, N.G. and Halimon, E.A. (2018), "Analysis of the level of development of the digital economy of Russia", *Vestnik GUU*, no 8, pp. 79-86.
- Razu, M.L. (ed.) (2018), *Upravlenie proektom: Osnovy proektnogo upravleniya, uchebnik* [Project management. Fundamentals of the project management], KnoRus, Moscow, Russia.
- Selvesuk, N.L. and Smirnova, E.I. (2017), "Reusable Space Shuttle and Buran ships", *Tekhnicheskie nauki v Rossii i za rubezhom: Materialy VII Mezhdunar. nauch. konferentsii* [Technical science in Russia and abroad. Proceedings of 7th International science conference], Buki-Vedi, Moscow, Russia, pp. 167-172.

Информация об авторах

Екатерина А. Халимон, кандидат экономических наук, доцент, Государственный университет управления, Москва, Россия; 109542, Россия, Москва, Рязанский проспект, д. 99; guu.konf@yandex.ru

Сергей А. Никитин, кандидат экономических наук, Государственный университет управления, Москва, Россия; 109542, Россия, Москва, Рязанский проспект, д. 99; nikitin.sa@gmail.com

Information about the authors

Ekaterina A. Khalimon, Cand. of Sci. (Economics), associate professor, State University of Management, Moscow, Russia; bld. 99, Ryazanskii Avenue, Moscow, Russia, 109542; guu.konf@yandex.ru

Sergei A. Nikitin, Cand. of Sci. (Economics), State University of Management, Moscow, Russia; bld. 99, Ryazanskii Avenue, Moscow, Russia, 109542; nikitin.sa@gmail.com