

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ»

Комаров В.М., Акимова В.В., Москвитина Н.А., Волошинская А.А.

**Национальные проекты в России и зарубежных странах:
методики и рекомендации**

Научный доклад
(препринт)

Москва 2020

Комаров В.М., Акимова В.В., Москвитина Н.А., Волошинская А.А. Национальные проекты в России и зарубежных странах: методики и рекомендации: препринт // РАНХиГС при Президенте России. – М., РАНХиГС, 2020.

В работе показано, что теоретические концепции, лежащие в основе методик стратегирования за рубежом, базируются на максимальном учете внутренней специфики регионов, соотношения поставленных задач и целесообразности их реализации в каждом конкретном регионе. В России же применяется метод гомогенного развития: единые целевые показатели для всех регионов, в результате чего недоиспользуется потенциал эндогенного развития регионов и наблюдается недостижения заявленных показателей. В работе проведен комплексный анализ методик стратегического планирования в России и зарубежных странах в отношении национальных проектов; разработаны предложения по уточнению национальных и федеральных проектов с учетом пространственной дифференциации территории Российской Федерации.

Komarov V.M., Akimova V.V., Moskvitina N.A., Voloshinskaya A.A. Methods of regional strategic planning in Russia and foreign countries: past, present, future // The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. – М., RANEPА, 2019.

It is shown that theoretical concepts that underlie the methods of strategy development abroad are based on the maximum consideration of the internal specifics of the regions, the correlation of the tasks and the expediency of their implementation in each specific region. In Russia, the method of homogeneous development is used: uniform target indicators for all regions, as a result of which the potential for endogenous development of regions is underutilized and the declared indicators are not achieved. The work carried out a comprehensive analysis of the methods of strategic planning in Russia and foreign countries in relation to national projects; proposals have been developed to clarify national and federal projects taking into account the spatial differentiation of the territory of the Russian Federation.

Комаров Владимир Михайлович, канд. экон. наук, Директор Центра стратегий регионального развития, Институт прикладных экономических исследований Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия,
E-mail: komarov-vm@ranepa.ru

Акимова Варвара Владимировна, канд. геогр. наук, научный сотрудник Центра стратегий регионального развития, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г.Москва, РФ.
E-mail: akimova-vv@ranepa.ru

Москвитина Наталья Андреевна, - научный сотрудник Центра стратегий регионального развития, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Россия,
E-mail: moskvitina-na@ranepa.ru

Волошинская Анна Аскольдовна - старший научный сотрудник Центра стратегий регионального развития, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г.Москва, РФ.
E-mail: voloshinskaya-aa@ranepa.ru

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	4
1. ЭВОЛЮЦИЯ ТЕОРЕТИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К ПРОСТРАНСТВЕННОМУ РАЗВИТИЮ.....	6
2. ВЫЯВЛЕНИЕ МЕСТА И РОЛИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ (ПРОГРАММ) В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В РОССИИ.....	16
2.1. Учет национальных целей в национальных проектах (программах)	20
2.2. Синхронизация национальных проектов (программ) с элементами системы стратегического планирования РФ	27
2.3. Национальные проекты (программы) в системе стратегического планирования в регионах РФ	35
3. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ДОКУМЕНТОВ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ ИЛИ ИХ АНАЛОГОВ	40
4. ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В КАЧЕСТВЕ ИНСТРУМЕНТА РАЗВИТИЯ ОСОБЫХ ТЕРРИТОРИЙ.....	50
5. РАЗРАБОТКА ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В ПРИВЯЗКЕ К ТЕРРИТОРИЯМ	54
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	61
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	64

Введение

Разработка документов стратегического планирования на различных уровнях должна быть основана на определенном научно-обоснованном методологическом подходе, учитывающим пространственную дифференциацию регионов. Однако в настоящее время в России применяется метод гомогенного развития: единые целевые показатели для всех регионов, что вызывает критику отдельных федеральных министров, которые выступают с инициативами о разработке национальных программ развития отдельных территорий. В результате недоиспользуется потенциал эндогенного развития регионов и наблюдается недостижения заявленных показателей. Мировой опыт показывает, что теоретические концепции, лежащие в основе методик стратегирования за рубежом, базируются на максимальном учете внутренней специфики регионов, соотнесения поставленных задач и целесообразности их реализации в каждом конкретном регионе. В работе будут рассмотрены методологические принципы и исходные предпосылки утвержденных документов стратегического планирования (национальных проектов) для России и ведущих стран мира (зарубежные аналоги национальных проектов). Полученные выводы позволят оценить эффективность реализации национальных проектов в России, прежде всего для особых территорий, и предложить рекомендации в части оптимизации системы стратегического планирования в привязке к территориям (ФЦП, национальные проекты, национальные программы, стратегии).

Объект исследования: система стратегического планирования Российской Федерации.

Основная цель исследования: комплексный анализ методик стратегического планирования в России и зарубежных странах в отношении национальных проектов; разработка предложений по уточнению национальных и федеральных проектов с учетом пространственной дифференциации территории Российской Федерации, анализ адекватности национальных проектов для особых территорий

Основные фундаментальные и прикладные задачи, решаемые в рамках исследования:

- Анализ существующих теоретических концепций, которые могут быть основой для стратегического планирования;
- Выявление места и роли национальных проектов в системе стратегического планирования в России;
- Сравнительный анализ стратегических документов зарубежных стран с точки зрения использования механизмов национальных проектов или их аналогов;
- Сравнительный анализ теоретических подходов к выявлению особых территорий и их эффективности;
- Выявление факторов выполнения или невыполнения целей и задач национальных проектов в регионах России;
- Разработка предложений по совершенствованию системы стратегического планирования в привязке к территориям (ФЦП, национальные проекты, национальные программы, стратегии).

1. Эволюция теоретических подходов к пространственному развитию

К одному из ранних подходов к пространственному развитию региона можно отнести модель «изолированного государства» И. Г. фон Тюнена (разработана в 1826 году). В графическом виде модель фон Тюнена представляет собой систему последовательно сменяющих друг друга при удалении от рыночного центра концентрических колец использования земель, начиная от огородничества и растениеводства на пригородных участках (1 пояс, скоропортящиеся товары) и заканчивая естественными пастбищами и дикими лесами для охоты и собирательства (6 и 7 пояса) [1].

Следующей значимой работой в области теории размещения стала концепция В. Лаунхардта, который развил идеи И.Г. фон Тюнена (1882 год). В ее основе лежит нахождение оптимальной точки размещения промышленного предприятия при учете факторов близости к сырью и центру потребления при определяющей роли транспортных издержек.

Впоследствии идеи Лаунхардта были расширены А. Вебером и получили развитие в рамках теории промышленного «штандорта» (1909 год). В основе выбора оптимального места размещения лежит принцип наименьших издержек производства с учетом трех основных факторов: транспортного (минимизация транспортных и сырьевых издержек); трудового (минимизация затрат на рабочую силу) и агломерационного (преимущества от эффекта масштаба, рынков сбыта, наличия инфраструктуры и т. д.).

Теория «центральных мест» В. Кристаллера (1933 год) посвящена самоорганизации территориальной структуры общества, в рамках которой создаются равномерно распределенные поселения. Зоны сбыта постепенно принимают форму шестиугольников, которые заполняют всю территорию региона и формируют так называемую оптимальную форму — «кристаллеровскую решетку». В настоящее время эта модель широко применяется при планировании размещения объектов розничной

торговли на товары широкого спроса с учетом механизмов совершенной конкуренции [2].

Дальнейшее развитие теории «центральных мест» представлено в работах А. Лёша в рамках «теории организации экономического пространства» (1940 год). Подход Лёша базируется на понятии «конуса спроса», основание которого — рыночная зона, а его объем — предложение товара. Модель строится на предпосылках совершенной конкуренции и непрерывного расселения населения. В результате при оптимальном размещении промышленных предприятий рыночные зоны будут пересекаться, образуя опять же шестиугольную решетку.

В рамках теории «полюсов роста» Франсуа Перру (1950-е гг.) [3] отказался от господствующего на тот момент принципа гомогенного и равномерного развития, а также принципов совершенной конкуренции. Взамен Ф. Перру предложил понятие «полюсов роста» — компактно размещенных и динамично развивающихся отраслей промышленности, которые оказывают влияние на территориальную структуру хозяйства. В основу этого понятия заложена идея о концентрации нововведений, группирующихся вокруг основной, так называемой лидирующей отрасли. По Ф. Перру, отрасли можно разделить на базовые (значительное число занятых, низкие темпы роста), обслуживающие (обслуживают базовые отрасли) и пропульсивные (активно развиваются и внедряют инновации, оказывают мультипликативный эффект на развитие территории). Собственно, именно пропульсивная отрасль и образует полюс роста. На данный момент в науке существуют два термина: полюс роста (growth pole) и центр роста (growth centre). Различия между этими понятиями заключаются в том, что полюс роста — это набор отраслей, а центр роста — это, по сути, полюс роста в пространстве, существующий уже в географической плоскости (например, конкретный центр, город или другой населенный пункт, предприятие и т.д.). Полюс роста способствует формированию экономических районов с различными ареалами определенной специализации, а транспортные коридоры между полюсами роста образуют оси развития [4].

Теория «полюсов роста» была расширена Ж. Будвилем [5], который предложил региональное толкование полюса роста. Ж. Будвиль ушел от чисто производственного рассмотрения полюсов роста: полюс рост — совокупность предприятий лидирующих отраслей. В соответствии с его подходом, полюсами роста могут стать и конкретные населенные пункты, выполняющие в экономике страны или региона функцию

генератора инноваций и источника прогресса [5]. Другими словами, он ввёл пространственно-территориальный компонент теории полюсов роста за счет четких географических границ по позитивным эффектам на экономическое развитие тремя способами: 1) кластеризация фирмы-лидера и ее «сателлитов» 2) размещение фирмы-лидера в городе, т.е. в одной городской зоне все; 3) позитивные эффекты только внутри местной зоны. Впервые ключевой фактор не только межсекторная взаимозависимость, но пространственная концентрация производственной деятельности. Пространство впервые становится активным фактором развития.

В дальнейшем теорией «полюсов роста» занимались Д. Дарвент (предложил классификацию полюсов роста), П. Потье (развил теорию об осях развития), Х.Р. Ласуэн [6] и др.

Похожие идеи развиваются в модели «центр-периферия» Дж. Фридманна (Friedmann 1966). Центр и периферия образуются в результате естественного развития городов. Центр объединяет научные и технологические достижения, периферия же выполняет функцию источника ресурсов и потребителя инноваций. Система взаимодействия центра и периферии становится самоподдерживающейся.

В дальнейшем П. Кругман [1] в рамках своей модели, в свою очередь, показал, что любое расхождение двух территорий по своей специализации (промышленность и сельское хозяйство) приводит к образованию описанного выше центр-периферийного взаимодействия [4]. Кроме того, Кругман предложил новую классификацию факторов размещения. Условно он разделяет их на «факторы первой природы», которые являются базовыми характеристиками для той или иной территории (природные ресурсы, выгодное/невыгодное экономико-, транспортно- или политико-географическое положение), и «факторы второй природы», которые связаны уже с деятельностью государства и общества (развитая/неразвитая жесткая и мягкая инфраструктура, человеческий капитал, институциональная среда).

Необходимо отметить также и теорию промышленного кластера Майкла Портера [7, 8, 9, 10]. Под промышленным кластером здесь понимается территориально сконцентрированная группа взаимосвязанных и взаимодействующих между собой компаний, а также поставщиков товаров и услуг, фирм, занятых в смежных отраслях, и других различных организаций, одновременно конкурирующих, но и ведущих совместную работу. В результате конкуренция даже в одной сфере деятельности

приводит к так называемому синергетическому эффекту, другими словами, к росту эффективности совместной деятельности компаний / предприятий.

В России размещение промышленности и развитие территорий изучалось экономико-географами через призму концепции о «территориальной структуре» [11] и ее последующей трансформации в «территориальную организацию» [12].

Понятие «территориальной организации» появилось ещё в начале XX в., однако в последующее столетие оно неоднократно модифицировалось. Термин «территориальная организация» является производной развития понятия «территориальной структуры».

Разработкой концепции «территориальной структуры» занимались советские географы: И. М. Маергойз, А. Н. Смирнов, Ю. Г. Саушкин, В. В. Курнашев, И. Ф. Зайцев, П. М. Полян, В. М. Гохман, Л. И. Василевский, Б. Н. Зимин, Г. М. Лаппо, А. П. Горкин, Л. В. Смирнягин и П. Я. Бакланов.

И. М. Маергойз в своей работе «Территориальная структура народного хозяйства и некоторые подходы к её исследованию в социалистических странах» в 1975 г. впервые сформулировал основные положения концепции территориальной структуры, под которой понималась «совокупность определённым образом размещённых и сочлѐнных территориальных элементов народного хозяйства, находящихся в сложном взаимодействии в процессе (и в результате) его развития и функционирования».

В дальнейшем начали разрабатываться конкретные подходы и методы изучения территориальной структуры, происходило формирование нового методологического аппарата, в частности такими учёными, как В. М. Гохман, А. П. Горкин, П. М. Полян и др.

Во второй половине XX в. на смену «территориальной структуре» пришла концепция «территориальной организации», которая стала одной из основных парадигм советской экономической географии. Понятие стало широко использоваться в отечественной географии с 1980 х гг. в рамках системного подхода. Это было связано с происходящей трансформацией мира и необходимостью учитывать внутренние управленческие решения и взаимодействия, которые влияют на размещения объектов отрасли.

Исследованиями в данной области занимались такие крупные экономико-географы, как Ю. Г. Саушкин, А. Т. Хрущёв, И. В. Никольский. В свою очередь А. Т.

Хрущёв впервые раскрыл понятие «территориальная организация промышленности» и соотнёс его с другим понятием — «размещение промышленности». Именно им было доказано, что понятие «территориальная организация» является более широким, нежели чем «размещение», а также, что «размещение» является составной частью «территориальной организации». Существенным вкладом в исследование «территориальной организации» внесли и А. П. Горкин, Л. В. Смирнягин, П. Я. Бакланов.

По А. П. Горкину, трансформация понятия «территориальная организация» представляет собой цепочку меняющихся во времени ключевых понятий: территориально-производственный комплекс — территориальная система (в этом случае соотносится с определением территориальной структуры) — территориальная организация (т.е. более разработанная концепция, учитывающая основные тенденции, происходящие в мире) [12].

Территориальная организация — многосоставной термин, так как изначально в нём заложена определённая двоякость понимания. Она может рассматриваться и как состояние статической системы или как процесс самоорганизации и воспроизводства системы, в рамках которого акцент делается на анализе механизмов управления. В первом случае понятие территориальной организации практически неотлично от территориальной структуры. Во втором — представляет собой более разработанную концепцию, учитывающую основные тенденции современных процессов в экономике.

Таким образом, если понятие «территориальная структура» близко к понятию «размещение промышленности», то «территориальная организация» намного шире и подразумевает как само размещение пространственно выраженных объектов, некую статику (строение-функционирование-развитие), так и процесс самоорганизации и воспроизводства системы, в рамках которого акцент делается на анализе механизмов управления (строение-функционирование-развитие-управление).

Отдельно необходимо рассмотреть концепцию «умной специализации», которая лежит в основе выделения экономических районов в данной статье. Концепция «умной специализации» (smart specialisation) была разработана экспертной группой Европейской комиссии «Знание для роста» (Knowledge for Growth) [13, 14].

Целью данной концепции является инновационное развитие регионов за счет наиболее полного раскрытия эндогенного потенциала территории. Другими словами, «умная специализация» ориентирована на максимизацию эффективности от

использования региональных конкурентных преимуществ. «Умная специализация» представляет собой интегральное концептуальное направление, объединяющее в себе элементы промышленной, инновационной и образовательной политики. Но в отличие от традиционной промышленной и инновационной политики в основу «умной специализации» заложен некий интерактивный процесс, а именно «предпринимательский поиск». Суть этого процесса заключается в параллельной взаимодополняющей работе частного и государственного секторов: частный сектор ищет возможности новых видов деятельности, а государственный предоставляет поддержку тем акторам, которые в наибольшей степени могут реализовать новые возможности [15, 16, 17].

Следует отдельно отметить, что в основе концепции «умной специализации» заложен принцип выбора ограниченного количества приоритетных направлений для инвестиций в рамках региона, в зависимости от его сильных сторон и сравнительных преимуществ [18, 19]. При этом «умная специализация» в качестве объектов таргетирования направлена не на отдельные отрасли или предприятия, а на виды деятельности.

Таким образом, стратегическое развитие территорий в рамках «умной специализации» основано на поиске точек роста внутри территории, постоянной работе с местным предпринимательским сообществом, активном подключении местных жителей и общественных объединений к процессу разработки стратегий регионов. Необходимо не копировать идеи соседних территорий и не навязывать типовые и общие, а делать ставку на те отрасли и предприятия, которые уже органически развиваются и используют уникальные конкурентные преимущества данной конкретной территорий.

Таким образом, для реализации идеи «умной» специализации на практике необходимо: 1) определить сильные стороны региона и активы, которые дают региону конкурентные преимущества; 2) для инвестиций в исследования и разработки выбрать приоритетные сферы, в которых регион имеет конкурентное преимущество; 3) зафиксировать приоритетные сферы инвестиций в общей концепции развития региональных инноваций. Пункт №2 эксперты ОЭСР дополняют идеей «умной диверсификации», то есть для поддержки нужно выбирать не только существующие приоритетные направления НИОКР, но и совершенно новые области, в которых регион или страна также имеют конкурентное преимущество.

В научной литературе многократно подчеркивается тот факт, что «умная» специализация не является промышленной специализацией: она связана именно с специализацией на НИОКР и инновациях в определенных сферах, что подразумевает процесс, направленный на развитие и укрепление связей между научно-исследовательскими и инновационными лабораториями, властями и бизнесом. Таким образом, «умная» специализация предназначена не только для лучших регионов и стран-технологических лидеров, а для любых регионов, и предлагается как универсальная основа политики регионального развития.

За рубежом концепция «умной специализации» активно применяется на разных иерархических уровнях. Так, в Австрии, Бельгии, Германии, Испании, Великобритании и Италии разработаны и успешно реализуются отдельные региональные инновационные стратегии в соответствии с принципами «умной специализации» [20]. В Европе было разработано более 120 стратегий «умной специализации», а на их поддержку выделено более €67 млрд евро из Европейский структурных и инвестиционных фондов, а также за счёт финансирования на местах. За счёт принятых мер к 2020 году ожидается создание 140 тыс. новых стартапов и 350 тыс. новых рабочих мест (по состоянию на 2017 год).

Для продвижения концепции «умной» специализации в 2016-2018 годах создана интернет-платформа S3, содержащая сервисы и ресурсы для помощи в разработке стратегии «умной» специализации; платформа рассчитана на как на представителей власти, так и научных кругов, бизнеса и гражданского общества¹.

С другой стороны, исследование Европейской комиссии [212] показало, что регионы и страны на практике пока еще не ориентируются на идею «умной» специализации. Объяснением могут служить: лоббизм, высокая политическая популярность распространенных мер недифференцированной государственной поддержки, неприятие риска со стороны директивных органов, а также отсутствие адекватных институциональных и административных ресурсов на национальном и региональном уровнях для реализации идеи «умной» специализации. Кроме того, система мер стимулирования, созданная на уровне Европейского Союза, не полностью поддерживает логику государственного вмешательства, необходимого для реализации стратегии «умной» специализации.

¹ Платформа была создана в рамках совместно финансируемого ЕС проекта программы Horizon 2020 под названием "Online S3"

В России реализация данной концепции имеет локальные проявления. В 2000-х активно в стране создавались особые экономические зоны, технопарки, центры трансфера технологий и т.д. которые были нацелены на стимулирование поиска новой специализации, формирование инновационных систем. В целом можно утверждать, что в России существуют механизмы, поддерживающие развитие инновационной компании (бизнес-инкубатор, бизнес-акселератор, центр трансфера технологий) [21], но их эффективность все еще под вопросом. Так, одним из главных барьеров, препятствующих формированию региональной и даже национальной инновационной системы, является отсутствие взаимодействия между институтами развития, инфраструктурой и фирмами [22].

Территориально-ориентированные политики регионального развития (Place-based Policies). Единого определения термина территориально-ориентированные политики² (Place-based Policies) не существует: тем не менее, под данным термином, как правило, понимают такой вид государственного вмешательства, при котором основным критерием выбора бенефициара является его местоположение. По этому критерию территориально-ориентированные политики отличают от политик, направленных на поддержку поставщиков или потребителей конкретных товаров, отраслей или определенных групп населения (молодежи, коренного населения, инвалидов и т.д.), отдельных фирм и т.п.

Территориально-ориентированные политики возникли в ответ на неэффективность традиционных мер государственного вмешательства; в их пользу приводят следующие аргументы. Во-первых, территории с высококонцентрированными рабочими местами и высокой плотностью населения более эффективны и продуктивны за счет взаимного обучения и распространения знаний; фирмам проще найти квалифицированный персонал, а работникам-работодателя. Во-вторых, за счет концентрации возможно формирование промышленных кластеров.

Территориально-ориентированное развитие отличается от традиционных подходов: перераспределительной пространственной политики и общеэкономической политики, нейтральной по отношению территориям. Пространственное перераспределение подразумевает перенос инвестиций и рабочих мест из процветающих регионов в более бедные, а также активное привлечение в отстающие регионы прямых иностранных инвестиций. Инструменты политики при этом

² Иногда этот термин переводят как место-ориентированные политики, политики на местах

стандартизированы и предсказуемы, а ожидаемые результаты являются одноразовыми или статичными.

Пространственно-нейтральный классический подход предполагает максимизацию общеэкономического роста, причем упор делается на концентрацию населения в нескольких крупных городах с помощью стимулирования трудовой миграции и развития городской инфраструктуры. Инструменты политики направлены на стимулирование экономики в целом, что дает возможность повышать производительность труда за счет концентрации производства и агломерационных эффектов, а также перераспределять ресурсы в более эффективные производства за счет рыночных механизмов. Основными выгодами от пространственно-нейтрального подхода является экономический рост и более высокие среднедушевые доходы.

В отличие от данных традиционных подходов, территориально-ориентированное развитие предполагает стимулировать развитие региона за счет его сильных сторон и возможностей, а не механического перераспределения ресурсов. Стратегии развития региона (или города) должны быть тесно связаны с их местным контекстом и основываться, главным образом, на местных ресурсах, включая уникальные знания, природно-географическое расположение и инфраструктуру, что создаст фундамент для специализации и диверсификации экономики, поддержки занятости, доходов и процветания населения.

Стратегия территориально-ориентированного развития должна использовать и усиливать отличительные местные атрибуты, включая знания и идеи, неиспользованные земли и производственные мощности, поощрять молодежную инициативу и творчество. В качестве примеров можно привести туристический центр, транспортный хаб, центр переработки сельскохозяйственной продукции, зону промышленного развития и т.д. В то же время стратегия развития должна быть комплексной, а не ограничиваться конкретными секторами, инструментами поддержки или формами деятельности.

Таким образом, в территориально-ориентированном подходе основное внимание уделяется укреплению уникальных активов региона, а также поддержке модернизации, диверсификации экономики и развития новых видов деятельности. Инструменты политики разрабатываются специально для конкретного региона или города, и ориентированы на поощрение местного предпринимательства, креативности и инноваций. Ожидаемые экономические выгоды являются динамичными и вытекают из

постоянного акцента на дифференциации, то есть на изменении качества роста. Конечным результатом должно стать появление особого пути роста для каждого города и региона, основанного на его уникальной специализации.

Территориально-ориентированный подход не подразумевает разработку каких-либо особых инструментов политики: он предполагает использование существующих инструментов (регулирование, прямая финансовая поддержка и иные трансферты, «мягкие» инструменты»), которые гибко адаптируются к местному контексту.

Вместе с тем территориально-ориентированный подход не является «волшебной таблеткой», и доказывает свою эффективность только при надлежащем применении. В научной литературе до сих пор ведется дискуссия о преимуществах и недостатках территориально-ориентированного (place-based) подхода по сравнению с традиционным, ориентированным на адресную помощь социально незащищённым слоям населения без учёта географической привязки (people-based approaches).

2. Выявление места и роли национальных проектов (программ) в системе стратегического планирования в России

Основные элементы системы стратегического планирования в Российской Федерации официально утверждены в рамках Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – № 172-ФЗ). Несмотря на отмечаемую на федеральном уровне важность реализации национальных проектов, они формально не являются в соответствии с законодательством Российской Федерации элементами системы стратегического планирования, на законодательном уровне термин «национальный проект» также не закреплен. Все это свидетельствует об отсутствии определенности в понимании места и роли национальных проектов в системе стратегического планирования РФ. При этом внедрение проектного менеджмента, который заложен в основу национальных проектов, рассматривается в настоящее время как одно из ключевых направлений развития государственного и муниципального управления в России [34].

Приоритетные национальные проекты 2005-2013 гг. Механизм национальных проектов не новелла для российского законодательства – Бухвальд утверждает, что современные национальные проекты (программы) являются новым более масштабным этапом развития национальных проектов, которые были внедрены в 2005-2006 гг., связывая тем самым приоритетные национальные проекты 2005-2013 гг. и национальные проекты (программы) [35] 2018-2024 гг.

В 2005 году федеральным правительством было предложено к реализации четыре приоритетных национальных проекта на срок до 2010 года (позднее продлены до 2013 года), направленных на решение задач в социальной сфере: «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» («Жилье»), «Образование» и «Развитие агропромышленного комплекса (АПК)» (несмотря на первый взгляд экономическую направленность, имел ярко выраженный социальный характер – развитие экономики на селе для улучшения уровня жизни населения).

Предпосылками к появлению приоритетных национальных проектов стали: активное внедрение проектного управления на государственном уровне (первая волна внедрения проектного управления в органах власти, начатая с 2002 года с формирования первого инструмента проектного управления – федеральных целевых программ), накопленные финансовые ресурсы страны за счет восстановления экономики после 90-х гг. и ежегодного роста ВВП РФ с 2000 года [36], переход на трехлетний бюджет как один из предвестников среднесрочного планирования.

В работе Р.Р.Гумерова [37] национальный проект рассматривается «инструмент стратегического планирования, предназначенный для реализации национальных интересов...», автор выделяет следующие черты и признаки, которыми должен обладать нацпроект:

- упреждающее целеполагание (вместо ситуативного реагирования) с декомпозицией верхнеуровневой (генеральной) цели на иерархическую систему стратегических целей и подцелей (задач), где каждая из них измерима за счет показателей для каждого уровня управления (федеральный, региональный, муниципальный) и каждого отдельно взятого исполнительного органа;
- достаточный горизонт планирования для реализации генеральной цели и всех декомпозирующих ее целей;
- понятийное и структурное разделение целей и средств достижения целей;
- обеспечение финансированием, достаточным для достижения целей (прямая зависимость целей и средств).

Приоритетный национальный проект есть комплексная система мероприятий с четко обозначенными социально-экономическими ориентирами, направленной на качественное улучшение жизни граждан РФ за счет модернизации системы образования, здравоохранения, жилищно-коммунального и агропромышленного комплексов, инициированную и контролируемую государством [38]. Каждый национальный приоритетный проект может рассматриваться «как специализированная в определенной области стратегическая задача» [39]. При этом внедрение механизма приоритетных национальных проектов было направлено на реализацию стратегических целей развития страны [40].

Об эффективности и результативности приоритетных национальных проектов нет единого представления в научном сообществе. Среди наиболее распространенных

проблем при разработке и реализации приоритетных национальных проектов можно выделить следующие:

- отсутствие целостной нормативно-правовой базы для разработки приоритетных национальных проектов [41], несовершенство нормативного правового регулирования объекта программирования [42];
- разработка проектов не под проблему, а под возможности, задачи и цели исполнителей на уровне отраслевых министерств с ярко выраженной отраслевой спецификой и неучетом региональной компоненты [42];
- несовершенство системы статистических показателей для оценки эффективности реализации проекта (усредненные значения, которые не показывают социально-экономическую и территориальную дифференциацию показателей проекта [43]);
- неравномерное распределение ресурсов в разрезе субъектов РФ [44];
- низкий уровень информированности субъектов, которые должны принимать участие в реализации приоритетных нацпроектов, о целях и задачах самих проектов (к примеру, медицинских работников о реализации нацпроекта «Здоровье») [39];
- отсутствие консенсуса между управляющим звеном (авторы проектов) и исполнителями на местах (субъекты деятельности на местах) [45];
- неучет общественного мнения и контроля при разработке и реализации проектов, общая неосведомленность о ходе реализации проектов (таким образом формулировка «национальные проекты» должна трансформироваться в «правительственные проекты») [46-48];
- отсутствие четкой научно проработанной программы в основе проектов [49];
- дисбаланс между технологическими инновациями, имеющимися на рынке, и возможностями системы управления к их внедрению и применению [50].

Основные проблемы, выявленные при разработке и реализации приоритетных национальных проектов, должны быть учтены при разработке и реализации новых инструментов программирования на национальном уровне.

Национальные проекты (программы) 2018-2024 гг. Новый этап развития механизма национальных проектов в РФ начался в 2018 году с выхода Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах

развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) как основы для стратегического планирования развития страны на среднесрочный период, равный сроку полномочий Президента РФ. Иванов и Бухвальд отмечают, что положения посланий Президента РФ Федеральному собранию РФ и Указы Президента России с 2012 года играют роль важнейшего инструмента стратегического целеполагания для российской экономики, включая и сферу социального развития, но при этом данные документы официально не закреплены в качестве элементов системы стратегического планирования РФ, что ставит под вопрос практическую реализацию модели стратегического планирования РФ, заложенную в 172-ФЗ [51].

Согласно Указу № 204, национальные проекты рассматриваются как механизм достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года – на реализацию девяти национальных целей направлено 12 национальных проектов (которые в свою очередь включают 67 федеральных проектов), носящих ярко выраженный отраслевой характер без выделения территориальной компоненты. Таким образом, учитывая стратегический статус положений Указа № 204, национальные проекты по факту являются элементами системы стратегического планирования в РФ, которая реализуется на практике, а не в теории 172-ФЗ.

Для установления деталей разработки национальных проектов и перечня ответственных лиц за их разработку и реализацию было выпущено постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее – постановление № 1288), которое определило национальные проекты (программы) в качестве основного инструмента осуществления проектной деятельности в государственном управлении РФ. Также были сформированы методические указания по разработке национальных проектов (программ), опубликованные на сайте Правительства РФ [52]. Указанные документы позволили создать единую нормативно-правовую базу для разработки национальных проектов (программ), которая не была в свое время сформирована для приоритетных национальных проектов, что усложнило их реализацию.

Корректировка национальных проектов (программ) 2018-2024 гг. с пролонгацией срока действия до 2030 г. Несмотря на то, что национальные проекты были приняты в 2018 году, кризис в ряде отраслей, вызванный новой коронавирусной инфекцией и нестабильностью на мировом рынке углеводородов, повлиял на

национальное целеполагание – национальные цели были скорректированы и срок их реализации смещен на более поздний период – 2030 г. за счет издания Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» (далее – Указ № 474). Также было сокращено количество национальных целей с 9 до 5 с изменением структуры целеполагания (в новом указе национальные цели выделены в качестве отдельных направлений и содержат в себе подцели, тогда как в предшествующем указе национальные цели и подцели не были синхронизированы между собой, а подцели характеризовали степень выполнения нацпроектов по отдельным отраслевым и межотраслевым направлениям). Как уже было сказано выше, Согласно Указу № 204, национальные проекты рассматриваются как механизм достижения национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года – на реализацию девяти национальных целей было направлено 12 национальных проектов (которые в свою очередь включают 67 федеральных проектов), носящих ярко выраженный отраслевой характер без выделения территориальной компоненты. Таким образом, учитывая стратегический статус положений Указа № 204, национальные проекты по факту являются элементами системы стратегического планирования в РФ, которая реализуется на практике, а не в теории 172-ФЗ. Указ № 474 не внес изменений в систему целеполагания на федеральном уровне, в нем предложено скорректировать уже имеющиеся национальные проекты или разработать новые для синхронизации национальных целей и национальных проектов. Одной из особенностей нового Указа № 474 является необходимость разработки единого плана по достижению национальных целей на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. В целях проведения корректной корректировки нацпроектов предлагается учесть проблемы целеполагания и программирования, допущенные при разработке нацпроектов, принятых в рамках достижения положений Указа № 204.

2.1. Учет национальных целей в национальных проектах (программах)

Несмотря на то, что национальные проекты призваны выступать механизмом достижения национальных целей, сами национальные цели не декомпозируются на

национальные проекты, исходя из текста Указа № 204, и не удовлетворяют наиболее распространенной концепции целеполагания на основе SMART-анализа [53]:

– 4 из 9 национальных целей полностью неизмеримы (национальные цели «а,в,ж,и» Указа № 204). К примеру, обеспечение роста (численности населения, реальных доходов) и ускоренного внедрения не может быть измерено, т.к. не содержит конкретных показателей такого роста/внедрения – ежегодного или за период; создание экспортно ориентированного сектора – не отражает конкретных показателей для такого сектора);

– национальные цели неконкретны, что позволяет двояко их толковать (все национальные цели, кроме цели «б» Указа № 204). К примеру, снижение в два раза уровня бедности в РФ – нет уточнения начальной точки для снижения; не указана формулировка показателя, соответствующая данным официальной статистики, или подход/методика, расчет показателя по которой берется в основу, несмотря на то, что существуют разные подходы к определению уровня бедности в российской и международной практике [54]; показатель «улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно» измерим, но не конкретизирован – не уточнено, что подразумевается под улучшением жилищных условий; национальная цель «вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира,...» не содержит пояснения, какой параметр берется в основу для сопоставления мировых экономик – ВВП на душу населения/ВВП по ППС на душу населения и т.д.; цель по «созданию в базовых отраслях экономики...» не конкретизирует перечень самих базовых отраслей экономики и т.д., «...обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов» не дает ответа на вопрос об инфляции – инфляция в РФ/мире/отдельных странах. Кроме того, цели «в,е,з,и» Указа № 204 имеют комплексный характер, т.е скомбинированы из нескольких самостоятельных целей;

– национальные цели недостижимые в кризисных условиях. К примеру, две национальные цели («в, з» Указа № 204) привязаны к инфляции, в частности «вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов» будет реализована только в случае неповышения уровня инфляции, что в условиях рецессии,

вызванной пандемией COVID-19 при отдельных сценариях развития мировой экономики, может не состояться, т.к. инфляция выйдет за рамки 4% в 2020 году [55];

– возможность двоякого толкования «ограниченности во времени» национальных целей, так как все цели ограничены временным промежутком «до 2024 года», что дает возможность ограничить их 31.12.2023 или 31.12.2024, то есть учет или не учет самого 2024 года в рамках планирования.

Единственной качественной характеристикой по SMART-анализу, которая соблюдена при формировании национальных целей, является «значимость» ввиду самого статуса таких целей.

Постановление № 1288 декларирует необходимость отражения в паспортах национальных проектов их вклада в достижение национальных целей Указа № 204 (соответствие национальных проектов национальным целям, отраженное в паспортах национальных проектов, указано в Таблице 2 – как видно из таблицы, на достижение одной и той же цели может быть направлено несколько национальных проектов).

Несмотря на указанное постановление, методические указания не содержат информацию о формате и необходимости отражения в паспорте нацпроекта его вклада в достижение национальных целей (Таблица 2).

Таблица 1 – Соподчиненность национальных проектов и национальных целей развития РФ

№	Национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 года	Национальные проекты для достижения национальных целей
а	Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации	Отражены в паспортах нацпроектов: образование, здравоохранение, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, безопасные и качественные автомобильные дороги, наука (2%) Не отражены, но связаны (экспертная оценка): демография, цифровая экономика
б	Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет)	Отражены в паспортах нацпроектов: здравоохранение, образование, безопасные и качественные автомобильные дороги, наука (2%) Не отражены, но связаны (экспертная оценка): демография, цифровая экономика, экология, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, культура, наука

Продолжение таблицы 2

в	Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции	<p>Отражены в паспортах нацпроектов: образование, безопасные и качественные автомобильные дороги</p> <p>Не отражены, но связаны (экспертная оценка): цифровая экономика, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, производительность труда и поддержка занятости,</p>
г	Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации	<p>Отражены в паспортах нацпроектов: образование</p> <p>Не отражены, но связаны (экспертная оценка): цифровая экономика, производительность труда и поддержка занятости, жилье и городская среда, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы,</p>
д	Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно	<p>Отражены в паспортах нацпроектов: жилье и городская среда</p> <p>Не отражены, но связаны (экспертная оценка): производительность труда и поддержка занятости, цифровая экономика, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы</p>
е	Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа	<p>Отражены в паспортах нацпроектов: образование, наука (15%)</p> <p>Не отражены, но связаны (экспертная оценка): цифровая экономика, наука, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт, производительность труда и поддержка занятости</p>
ж	Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере	<p>Отражены в паспортах нацпроектов: цифровая экономика, наука (5%)</p> <p>Не отражены, но связаны (экспертная оценка): образование, производительность труда и поддержка занятости,</p>
з	Вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 процентов	<p>Отражены в паспортах нацпроектов: малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы (22,83%), безопасные и качественные автомобильные дороги, образование, наука (5%).</p> <p>Не отражены, но связаны (экспертная оценка): все остальные</p>

Продолжение таблицы 2

и	Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами	Отражены в паспортах нацпроектов: образование, наука (2%) Не отражены, но связаны (экспертная оценка): цифровая экономика, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, наука, международная кооперация и экспорт, экология, производительность труда и поддержка занятости
---	--	--

Примечание – Источник: составлено авторами на основе анализа паспортов национальных проектов и дополнительных материалов, находящихся в открытом доступе

В национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» [56] указан количественный вклад федеральных проектов в достижение одной национальной цели «Вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира ...» на уровне 22,83% с разбивкой по федеральным проектам (также вклад в достижение этой же цели на уровне +5% отражен в нацпроекте «Наука», однако какие нацпроекты вносят остальной вклад в размере 72,17% - из утвержденных паспортов нацпроектов не ясно).

В нацпроекте указан вклад каждого федерального проекта в достижение целей национального проекта с общей суммой в 100% (более логичный подход по сравнению с национальным проектом «Демография», где сумма превышает 100%), опять же, учитывая необходимость систематизации принимаемых на федеральном уровне решений, стоит оценить влияние на достижение целей и целевых показателей нацпроекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и других федеральных проектов, которые не входят в состав данного нацпроекта.

В национальном проекте «Здравоохранение» [57] отражена связь проекта с 2-мя национальными целями, при этом не конкретизирован вклад в достижение этих целей (за счет каких системных/функциональных изменений, доля такого вклада и т.д.).

В национальном проекте «Образование» [58] отражена связь с достижением 7-ми национальных целей, а также дается пояснение за счет каких именно системообразующих мероприятий проект влияет на достижение тех или иных целей, при этом вес вклада и его количественная оценка не измерена. Указана связь отдельных

результатов реализации национального проекта «Образование» с результатами нацпроекта «Цифровая экономика».

В национальном проекте «Демография» [59] не отражена связь проекта и национальных целей. В паспорте проекта проведена оценка влияния федеральных проектов на достижение целей и целевых показателей нацпроекта – указано в утвержденной части нацпроекта в разделе «дополнительные материалы». Однако расчет влияния вызывает вопросы – он приведен в процентах и вклад федеральных проектов в реализацию целей и целевых показателей нацпроектов превышает 100% в отдельных случаях. Сумма такого вклада, на наш взгляд, не должна превышать 100%, что позволит оценить реальную значимость каждого федерального проекта в достижении целей и целевых показателей нацпроектов. Не стоит забывать о том, что на реализацию конкретного нацпроекта влияют также результаты и других национальных проектов, что тоже стоит указывать при оценке достижения целей и целевых показателей.

В национальном проекте «Цифровая экономика РФ» [60] (официально носит название национальной программы, идентичной по структуре национальному проекту) напрямую отражена связь с достижением только одной национальной цели, и то в рамках федерального проекта «Цифровое государственное управление».

В национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» [61] указана оценка влияния национальных проектов на достижение трех национальных целей Указа № 204 в разрезе федеральных проектов, при этом сумма такого влияния на каждую из национальных целей равна 100%, что методически не верно. Вклад данного проекта в достижение национальной цели «Вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира «...» отмечен на уровне 100 %, что не соответствует данным нацпроекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» (+22,83% в достижение указанной цели) и нацпроекта «Наука» (+5% в достижение указанной цели). В паспорте проекта также указано, что оценка проведена экспертным методом.

В национальном проекте «Жилье и городская среда» [62] указана оценка влияния национальных проектов на достижение одной цели Указа № 204 с ярко выраженным отраслевым характером – «улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно», в том числе указан вклад каждого федерального проекта в реализацию данной цели. Такая декомпозиция стала возможной за счет того, что цель

является одновременно конкретной (отраслевой) и измеримой (т.е. подготовленной в идеологии SMART-анализа) [53]. Также в дополнительных и обосновывающих материалах к паспорту приведена оценка влияния каждого федерального проекта на достижение целей нацпроекта.

В национальном проекте «Экология» [63] не указана оценка влияния проекта на достижение национальных целей Указа № 204.

В национальном проекте «Производительность труда и поддержка занятости» [64] указано, что рост производительность труда является одной из основных национальных целей до 2024 года, однако в Указе № 204 такой национальной цели не задекларировано. В паспорте отдельных федеральных проектов, входящих в состав данного нацпроекта, выделены целевые показатели для субъектов РФ, однако без разбивки по годам – показан только результат к 2024 году.

В национальном проекте «Наука» [65] указано влияние нацпроекта и федеральных проектов, входящих в его состав, на достижение 6 национальных целей в процентном выражении. В данном виде раздел является наиболее проработанным среди всех национальных проектов.

В национальном проекте «Международная кооперация и экспорт» [66] не указана оценка влияния проекта на достижение национальных целей Указа № 204.

В национальном проекте «Культура» [67] не указана оценка влияния проекта на достижение национальных целей Указа № 204.

Проведенный анализ показал, что ни один из нацпроектов не отражает реальный вклад в достижение той или иной национальной цели (целей) в количественном выражении – национальные цели не декомпозированы на уровень нацпроектов, в пяти из двенадцати паспортов национальных проектов вовсе не отражен вклад в реализацию национальных целей, что ставит под сомнение возможность исполнения национальных целей в полном объеме через нацпроекты.

Исходя из проведенного анализа, выявлены проблемы целеполагания на федеральном уровне, непосредственно влияющие на качество целеполагания в самих национальных проектах и препятствующие их качественной реализации:

1) абстрактные формулировки национальных целей в Указе № 204, не соответствующие концепции SMART;

2) отсутствие в Указе № 204 пояснений о соотнесении конкретных национальных целей с перечнем национальных проектов, что не позволяет качественно их декомпозировать на уровень национальных проектов;

3) отсутствие в национальных проектах качественного анализа их направленности на достижение национальных целей.

2.2. Синхронизация национальных проектов (программ) с элементами системы стратегического планирования РФ

В постановлении № 1288 устанавливается взаимосвязь национальных проектов и государственных программ РФ – декларируется необходимость включения в паспорта национальных и федеральных проектов мероприятий соответствующих государственных программ РФ. При этом государственные программы РФ похожи на национальные проекты по функционалу, решаемой проблематике, но они в свою очередь не заменяются и не отменяются национальными проектами ввиду различий в подходах к их разработке и реализации (отраслевое программирование против проектного управления), кроме того, не выявлено полной корреспонденции двух этих механизмов [51]. Однако анализ практической реализации соподчиненности этих двух механизмов показал, что произошел обратный процесс – государственные программы были скорректированы для соответствия национальным проектам (продлен период их действия до 2024 года, скорректированы и дополнены показатели и мероприятия, соответствующие национальным проектам). Необходимость учета иных документов стратегического планирования в постановлении № 1288 и методических указаниях не закреплена.

В национальном проекте «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» не проведена увязка с документами стратегического планирования. При этом на федеральном уровне утверждены следующие документы, носящие стратегическое значение для развития отрасли:

– документы стратпланирования согласно 172-ФЗ (отраслевая стратегия – Стратегия развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года (распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 июня 2016 г. № 1083-р); подпрограмма 2 «Развитие малого и среднего предпринимательства»

государственной программы Российской Федерации «Экономическое развитие и инновационная экономика» (Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 316);

– иные документы (12 дорожных карт по направлению «Национальная предпринимательская инициатива», утвержденных Правительством РФ (всего 837 мероприятий).

Как видно из таблицы 3, основные документы стратегического планирования в сфере малого и среднего предпринимательства в РФ не синхронизированы между собой даже на уровне целей и целевых индикаторов. Только в государственных программах предпринята попытка синхронизации целевых индикаторов с национальными проектами несмотря на то, что Постановление № 1288 закрепляет обратный тренд – необходимость учета в нацпроектах мероприятий госпрограмм (Таблица 3).

Таблица 2 – Соответствие основных элементов документов стратегического планирования развития малого и среднего предпринимательства

Структурный элемент	Нацпроект МСП	Подпрограмма 2 госпрограммы	Стратегия развития МСП
Горизонт планирования	2024 год	2024 год	2030 год
Финансовое обеспечение	481 492,2 млн руб.	486 745, 8 млн руб.	не установлено
Цель	не установлена	обеспечение благоприятных условий для развития субъектов малого и среднего предпринимательства	развитие сферы малого и среднего предпринимательства как одного из факторов, с одной стороны, инновационного развития и улучшения отраслевой структуры экономики, а с другой стороны, - социального развития и обеспечения стабильно высокого уровня занятости
Целевой индикатор	увеличение численности занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей до 25 млн человек в 2024г.	нет соответствия	увеличение доли занятого населения в секторе малого и среднего предпринимательства в общей численности занятого населения до 35 процентов в 2030 году ³

³ Учитывая данные Прогноза долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года, разработанного Минэкономразвития России, численность занятого населения по наиболее благоприятному сценарию (целевой (форсированный) сценарий) в 2026-2030 году составит 65,6 млн человек, из которых 35% - 22,96 млн человек (в 2021-2025 – 65,9 млн человек, 35% - 23 млн человек). Тем самым целевое значение в 25 млн занятых в сфере МСП в 2024 году в национальном проекте является наиболее амбициозным, чем в стратегии развития МСП в 2030 году.

Продолжение таблицы 3

	увеличение доли малого и среднего предпринимательства в ВВП до 32,5 % в 2024 году	нет соответствия	увеличение доли малых и средних предприятий в ВВП в 2 раза (с 20 до 40 % в 2030 году, прирост >1% в год)
	увеличение доли экспорта субъектов малого и среднего предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, в общем объеме несырьевого экспорта до 10% в 2024 году	нет соответствия	нет соответствия
	нет соответствия	нет соответствия	увеличение в 2,5 раза оборота малых и средних предприятий в постоянных ценах в 2030 году по отношению к 2014 году (в реальном выражении)
	нет соответствия	нет соответствия	увеличение в 2 раза производительности труда в секторе малого и среднего предпринимательства в постоянных ценах в 2030 году по отношению к 2014 году (в реальном выражении)
	нет соответствия	нет соответствия	увеличение доли обрабатывающей промышленности в обороте сектора малого и среднего предпринимательства (без учета индивидуальных предпринимателей) до 20 процентов в 2030 году

Продолжение таблицы 3

	нет соответствия	обеспечение консолидированного объема финансовой поддержки, оказанной субъектам малого и среднего предпринимательства в рамках национальной гарантийной системы, и кредитов, выданных в рамках программы предоставления субсидий кредитным организациям на возмещение недополученных ими доходов по кредитам, выданным субъектам малого и среднего предпринимательства на реализацию проектов в приоритетных отраслях по льготной ставке, в размере не менее 10 трлн рублей в 2019 - 2024 годах	
	связка с федеральным проектом «Популяризация предпринимательства»	количество физических лиц - участников федерального проекта, занятых в сфере малого и среднего предпринимательства, по итогам участия в федеральном проекте «Популяризация предпринимательства» (нарастающим итогом) к 2024 году составит 527,004 тыс. человек	
	связка с федеральным проектом «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства»	количество субъектов малого и среднего предпринимательства и самозанятых граждан, получивших поддержку в рамках федерального проекта «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства» (нарастающим итогом), к 2024 году составит 771,014 тыс. единиц.	

Примечание – Источник: составлено авторами на основе проведенного исследования

В национальном проекте «Здравоохранение» не указана связь с документами стратегического планирования и иными нацпроектами.

В национальном проекте «Образование» отражена связь национального проекта с Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2024 года – документом стратегического планирования, разрабатываемым в рамках планирования и программирования на федеральном уровне; приведена связь с приоритетным проектом «Доступное дополнительное образование для детей» (также не определен как документ системы стратегического планирования).

В паспорте проекта также отмечено, что его мероприятия прежде всего направлены на реализацию 4 ключевых направлений развития системы образования, однако ссылки на соответствующий документ, закрепляющий данные направления не приведены.

В национальном проекте «Демография» в паспорте не проведена увязка с документами стратегического планирования.

В национальном проекте «Цифровая экономика РФ» указана связь нацпроекта с Основными направлениями деятельности Правительства РФ на период до 2024 года; с государственными программами – отмечено, что национальная программа будет реализована в рамках государственных программ РФ «Информационное общество», «Экономическое развитие и инновационная экономика» и других государственных программ РФ, включая отраслевые государственные программы субъектов РФ (таким образом в документе ограничены рамки реализации); а также федерального проекта «Кадры для цифровой экономики» со Стратегией научно-технологического развития РФ, утвержденной Указом Президента РФ от 01.12.2016 № 642, и Стратегией развития информационного общества в РФ на 2017 – 2030 гг., утвержденной Указом Президента РФ от 09.05.2017 № 203.

В паспорте программы отмечена необходимость обеспечения решения задач, поставленных в Указе № 204, в части подключения медицинских организаций к сети Интернет, а также исполнения соответствующих поручений (поручения также рассматриваются как отдельный документ, устанавливающий стратегические ориентиры), однако связь с нацпроектом «Здравоохранение» не отмечена (так же, как и в нацпроекте «Здравоохранение»); указана связь с реализацией направлений развития системы образования, однако связь с соответствующим нацпроектом «Образование» не отмечена.

В национальном проекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в паспорте проекта указано согласование подходов с проектом Стратегии

пространственного развития Российской Федерации (утверждена 13.02.2019 уже после утверждения паспорта нацпроекта), а также учет основных направлений Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018 - 2024 годы и реализация отдельных направлений нацпроекта через План мероприятий (дорожную карту) по развитию конкуренции в отраслях экономики РФ и переходу отдельных сфер естественных монополий из состояния естественной монополии в состояние конкурентного рынка на 2018–2020 годы. В документе также сделана отсылка на разработку нацпроекта с учетом опыта реализации ФЦП «Повышение безопасности дорожного движения в 2013 - 2020 годах». Несмотря на использование документов стратегического планирования при подготовке национального проекта, системная работа по учету и систематизации положений таких документов проведена не была. К примеру, не даны пояснения относительно связи нацпроекта и утвержденной за месяц до него Стратегии развития автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта Российской Федерации на период до 2030 года; Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной в 2008 году (с изменениями от 2014 года) и другими отраслевыми документами стратегического планирования в России.

В национальном проекте «Жилье и городская среда» в паспорте проекта указано, что часть мероприятий, которые повлияют на реализацию национальной цели, реализуется в рамках следующих государственных программ РФ «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013 - 2020 годы», «Социальная поддержка граждан», «Защита населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, обеспечение пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах», «Обеспечение обороноспособности страны», «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности».

В национальном проекте «Экология» не указана связь с документами стратегического планирования.

В национальном проекте «Производительность труда и поддержка занятости» в паспорте проекта установлено, что его структура основывается на успешной практике реализации приоритетной программы «Повышение производительности труда и поддержка занятости» (паспорт утвержден президиумом Совета при Президенте РФ по

стратегическому развитию и приоритетным проектам, протокол от 30.08.2017 № 9), которая также не является документом официально заложенной системы стратегического планирования по 172-ФЗ. Реализовывать приоритетную программу предложено через региональные программы путем заключения соглашений с субъектами РФ.

В национальном проекте «Наука» в паспорте проекта указана синхронизация мероприятий с Планом мероприятий по реализации Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства РФ от 24.06.2017 № 1325-р.

В национальном проекте «Международная кооперация и экспорт» не указана связь с документами стратегического планирования.

Среди результатов реализации федерального проекта «Экспорт услуг» обозначено утверждение распоряжением Правительства РФ «Стратегии устойчивого развития экспорта услуг на период до 2025 года», что говорит о вложенности отраслевой стратегии в нацпроект и установлении отраслевой стратегии в иерархии как документа более низкого уровня.

В национальном проекте «Культура» не указана связь с документами стратегического планирования.

На основе проведенного анализа определено место национальных проектов в системе стратегического планирования РФ (см. Рисунок 2):

1) национальные проекты (программы) являются приоритетным механизмом реализации стратегических целей развития РФ на среднесрочную перспективу;

2) национальные проекты (программы) практически не интегрированы в систему стратегического планирования РФ и не синхронизированы с ее элементами:

– национальные проекты (программы) условно системно связаны только с государственными программами РФ через отдельные структурные элементы государственных программ;

– при разработке национальных проектов (программ) учтены положения отдельных документов стратегического планирования, однако перечень таких документов ограничен и их структурные элементы в большинстве случаев не синхронизированы с нацпроектами.



Примечание – Источник: составлено авторами на основе проведенного анализа

Рисунок 1 – Место национальных проектов в системе стратегического планирования РФ на федеральном уровне

Выявленное в ходе анализа отсутствие синхронизации национальных проектов (программ) с иными документами стратегического планирования в РФ носит следующие негативные последствия для объектов стратегирования (отраслей, территорий и т.д.):

- 1) размывает результат стратегирования (не ясны цели стратегирования для каждого отдельного объекта стратегирования, что в свою очередь ставит под сомнение решаемую проблематику);
- 2) рассредоточивает ресурсы, которые призваны оказывать воздействие на объект стратегирования;
- 3) препятствует оценке вклада, реализуемой через документы стратегического планирования государственной политики в достижение поставленных целей, а в более общем формате – в изменение качественных и количественных характеристик объекта стратегирования;
- 4) препятствует выработке эффективных управленческих решений для корректировки проводимой государственной политики в отношении объекта стратегирования.

2.3. Национальные проекты (программы) в системе стратегического планирования в регионах РФ

Национальные проекты, а также входящие в их состав федеральные проекты практически не учитывают региональную специфику – отсутствуют региональные разрезy по мероприятиям и их финансированию, инструменты развития не адаптированы под нужды конкретных территорий.

Федеральным правительством предпринималась попытка включить в государственные программы Российской Федерации как системные, так и точечные решения по достижению целей и задач социально-экономического развития отдельных регионов России – для особых территорий (Дальний Восток, Северный Кавказ, Арктическая зона, Республика Крым, г. Севастополь и Калининградская область) разработаны отдельные государственные программы, для Дальнего Востока был интегрирован региональный разрез в отраслевые государственные программы Российской Федерации. Однако на практике государственные программы для особых территорий стали лишь дополнением к отраслевым программам, и не содержат в себе всеобъемлющую информацию об инструментах развития таких территорий и о финансировании регионального развития из федерального бюджета (к примеру, дальневосточная программа направлена исключительно на реализацию межотраслевых проектов, заказчиками которых является Минвостокразвития России, остальные мероприятия регионального развития реализуются через отраслевые государственные программы). Специальные разделы по Дальнему Востоку в отраслевых государственных программах носят исключительно информационный характер.

При этом уже со второй половины XX века региональная наука пришла к выводу о том, что пространственное развитие не может быть равномерным, оно возникает ввиду конкурентных преимуществ одной территории по отношению к другой. Данное утверждение подтверждается основными концепциями, возникшими в экономической географии того времени: центр-периферийной теорией (моделью) пространственного развития Дж.Фридмана и исследованиями П. Кругмана в рамках «новой экономической географии».

В работах отечественных авторов отмечен акцент на усилении региональной дифференциации социально-экономического развития России, выявлена концентрация системообразующих экономических, финансовых, административных и социальных функций в столице, крупных городах и ресурсных регионах. Изучаются проблемы

региональной политики, в частности инструменты и способы их применения при регулировании процессов социально-экономического развития на национальном, региональном и локальном уровнях.

В большинстве стран неравномерность социально-экономического развития административно-территориальных образований представляет одну из наиболее актуальных проблем экономического развития. При федеративном устройстве глубокие разрывы могут привести к политической разобщенности и экономической дезинтеграции страны, так как происходит процесс возникновения противоречий между свободой выбора на местах и обеспечением социального равенства, фискальной автономией в решении местных проблем и строгими требованиями прозрачности и подотчетности, координации различных управленческих уровней и независимостью местного самоуправления.

Первостепенной причиной регионального неравенства в России является крайне большая площадь территории, на которой неравномерность задана изначально. На таких огромных просторах проявляются слишком большие различия в природных ресурсах, прослеживается историческая специфика расселения и особый характер экономического освоения территории. То есть факторы первой природы по Кругману (которые «даны свыше») сыграли определяющую роль в ощущении неравномерности пространства страны, сформировались яркие контрасты в расселении населения и размещении основных производительных сил. Можно выделить концентрацию экономического потенциала, преимущественно, в европейской части России (интегрированное экономическое пространство, вектор на развитие внешних связей с соседними государствами), а основной природно-ресурсный потенциал сконцентрирован в малоосвоенной азиатской части страны. Самый сложный барьер для устранения диспропорций - низкая инфраструктурная освоенность и отдаленность большей части территории страны, за счет чего происходит консервация региональных контрастов, сдерживается мобильность населения.

Расчет индекса региональной асимметрии по 85 регионам РФ с 2010 по 2018 гг. (до 2014 – по 83 регионам РФ) по таким индикаторам на душу населения как ВРП, объем инвестиций в основной капитал, объем отгруженных товаров обрабатывающей промышленности, ввод в действие общей площади жилых домов на 1000 жителей показал, что сглаживания региональных диспропорций с 2010 года не происходит, скорее незначительно, но уровень социально-экономической дифференциации

российских регионов ежегодно усиливается, продолжая тренд 2000-х годов (Рисунок 3). Такое распределение индикаторов соответствует асимметричному типу регионального развития.



Примечание – Источник: расчет авторов на основе данных Федеральной службы государственной статистики

Рисунок 2 – Индекс региональной асимметрии для регионов РФ, 2010-2018 гг. (2010 г. = 100)

Асимметричный тип регионального развития характеризуется усилением центр-периферийной модели – происходит нарастание концентрации производственных, финансовых, трудовых ресурсов в точках экономической активности (крупные города, ресурсные регионы). Управление таким развитием требует учета пространственной компоненты при формировании документов стратегического планирования в РФ.

Учет региональной специфики в национальных проектах (программах). Единственным национальным проектом, где в паспорте проекта отражена региональная компонента является национальный проект «Жилье и городская среда» -показатели достижения проекта приведены для каждого региона. Однако для федерального проекта «Ипотека» указано, что декомпозиция показателей на региональный уровень невозможна ввиду отсутствия финансирования в разрезе субъектов РФ и зависимости показателей в большей степени от макроэкономической динамики (одной из особенностей нацпроекта является повсеместная отсылка к реализации мероприятий и показателей в тесной зависимости от макроэкономической конъюнктуры), при этом показатели по количеству и объему представленных ипотечных кредитов имеют явно выраженную территориальную привязку и зависят от уровня обеспеченности населения жилплощадью (в частности среди населения трудоспособного возраста), уровня жизни

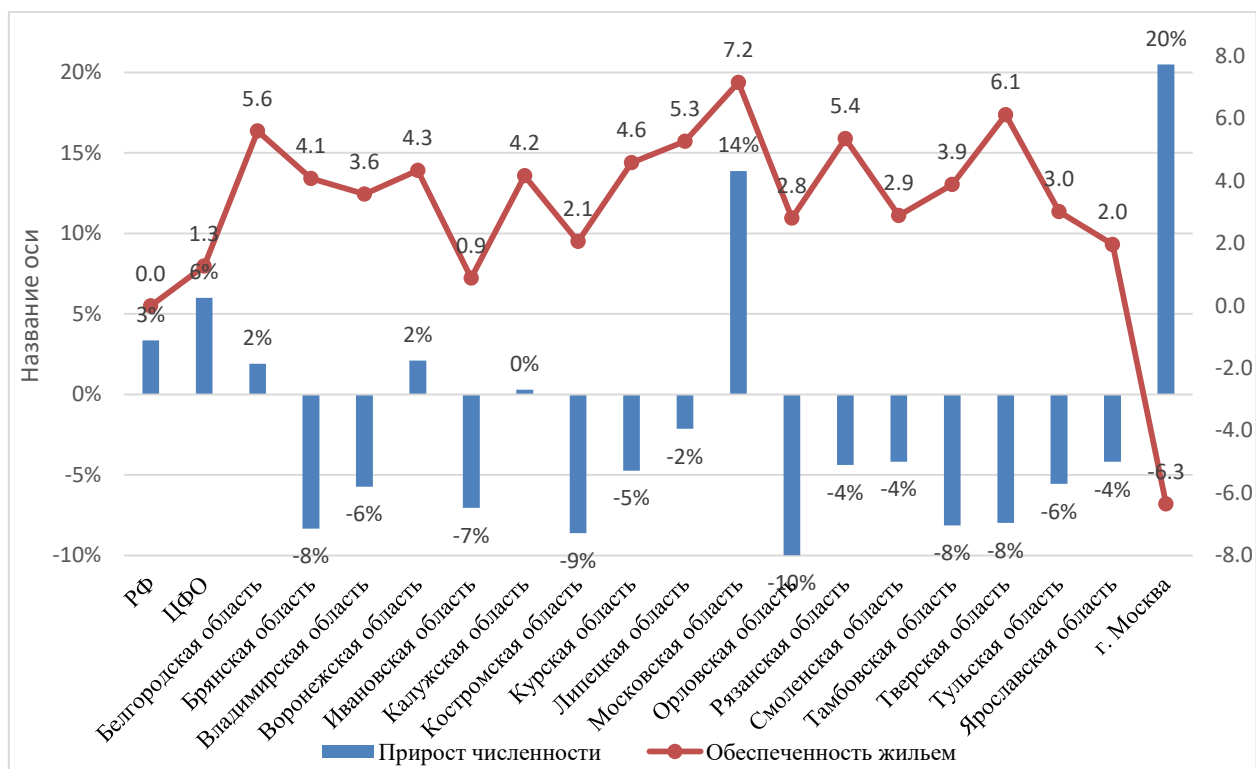
населения, доли молодых семей в общей численности населения, наличия программ поддержки ипотечного кредитования (к примеру, Дальневосточная ипотека), динамики предыдущих периодов и др.

На примере федерального проекта «Жилье», входящего в состав национального проекта «Жилье и городская среда», рассмотрим учет региональной компоненты при осуществлении стратегического планирования на федеральном уровне.

Обеспеченность населения жильем в РФ составляет 25,7 кв. метров в среднем на 1 человека в 2018 году, соотношение темпов ввода в действие жилых домов к темпу роста населения по РФ отражает спад с 2014 года показателей ввода, что является результатом уменьшения покупательной способности населения после кризисного периода 2014-2015 гг. Таким образом темпы ввода в действие жилых домов отстают с 2014 года от темпов роста численности населения, поэтому в федеральном проекте «Жилье» вполне логично заложен рост показателя по объему жилищного строительства до 2024 года по стране согласно тенденции экспоненциального роста с небольшим отклонением в 2021 году (пояснений которому в паспорте нацпроекта не дано).

Для достижения целевого показателя по увеличению объема жилищного строительства в РФ в 2024 году до 120 млн кв. м в год прогнозируется одинаковая динамика прироста показателя по всем регионам, где за базу для прироста взяты значения показателя ввода жилья по каждому региону за 2017 г. Согласно проведенным расчетам, прогнозируемый прирост показателя по вводу жилья в 2024 году к 2018 году отражает одинаковую динамику + 50-52% по каждому региону в РФ и 51% по РФ в среднем. При этом в национальном проекте нет пояснений относительно: а) единой динамики показателя по всем регионам вне зависимости от региональных особенностей развития и без учета динамики данного показателя в предыдущие периоды, б) единой нисходящей динамики показателя по всем регионам в 2021 году, отражающей общероссийский тренд.

Что касается региональных особенностей развития, то прогноз показателя по объему жилищного строительства как минимум должен базироваться на двух показателях – динамика численности населения, как индикатор необходимости развития рынка жилищного строительства в регионе, и обеспеченность населения жильем, как отраслевой индикатор, характеризующий уровень развития сферы жилищного строительства в регионе относительно среднероссийского значения.



Примечание – Источник: расчет авторов на основе данных Федеральной службы государственной статистики

Рисунок 3 – Прирост численности населения ЦФО 2018 г. к 2008 г., % и превышение обеспеченности населения жильем по сравнению со среднероссийским уровнем, кв. м. на человека

Кроме того важно учитывать показатели, отражающие наличие ветхого и аварийного жилья. в большинстве регионов ЦФО (в Брянской, Владимирской, Ивановской, Костромской, Курской, Липецкой, Орловской, Рязанской, Смоленской, Тамбовской, Тверской, Тульской и Ярославской областях) наблюдается отрицательная динамика численности населения в последние 10 лет, при этом уровень обеспеченности жильем выше среднероссийского, что является как фактом с одной стороны миграционных настроений, так и накопленного потенциала в сфере жилищного строительства. При этом в регионах с положительной динамикой роста численности населения – Воронежская и Калужская области – обеспеченность населения жильем находится на уровне регионов с высокими отрицательными темпами прироста населения (к примеру, Брянской области). Однако для всех этих регионов заложен одинаковый ежегодный прирост ввода жилья, что полностью не соответствует принципам регионального развития, и диктует необходимость пересмотра прогноза показателя нацпроекта.

3. Сравнительный анализ стратегических документов зарубежных стран с точки зрения использования механизмов национальных проектов или их аналогов

Термин «Национальный проект» был разработан специально для Российской Федерации и не имеет прямых аналогов в других странах мира. Вообще говоря, под термином «проект» (соответствует англ. project) в управленческой деятельности понимается временное предприятие, направленное на создание уникального продукта, услуги или результата.

Согласно новому стандарту ISO 21500, проект — это уникальный набор процессов, состоящих из скоординированных и управляемых задач с начальной и конечной датами, предпринятых для достижения цели. Достижение цели проекта требует получения результатов, соответствующих определенным заранее требованиям, в том числе заданным ограничениям на получения результатов, таким, как время, деньги и ресурсы.

Вместе с тем в описании большинства российских национальных проектов прописаны только цели, целевые показатели, задачи (мероприятия) и сроки; при этом сами процессы и механизмы достижения поставленных целей практически не описаны. Поэтому Национальные проекты Российской Федерации логичнее было бы назвать термином «программа» (соответствует англ. program), что означает план деятельности, работ или действий, или «дорожная карта» (соответствует англ. roadmap).

Поэтому для выбора зарубежных инициатив, которые можно рассматривать в качестве аналогов российских Национальных проектов, было разработано следующее определение. Аналогом российского Национального проекта является программа, политика, отраслевая стратегия или инициатива, которая соответствует следующим критериям:

- 1) важность для экономики всей страны, возможность оказать значительное влияние на население и бизнес;

- 2) наличие поддержки на уровне национального (федерального) правительства;
- 3) рост масштабов в течении последних лет;
- 4) направленность на кардинальные изменения, постановка амбициозных целей;
- 5) наличие хорошо проработанной концепции или уникальных особенностей;
- 6) возможность отнесения к лучшим мировым практикам;
- 7) возможность реализации в Российской Федерации при учете местной специфики.

При этом рассматриваются только те инициативы национального масштаба, результаты которых актуальны и в настоящее время. Далее данные инициативы-аналоги российских национальных проектов -для краткости названы национальные проекты или нацпроекты. Для анализа национальных проектов разработана следующая методика – см. рисунок 5.

Организация проекта	Цели и направления действий	Механизм реализации
<ul style="list-style-type: none"> •Инициатор проекта •Разработка проекта, вовлечение общества •Согласованность действий заинтересованных сторон •Место нацпроекта в системе планирования •Представление информации о проекте в сети Интернет 	<ul style="list-style-type: none"> •Учет региональных особенностей •Амбициозность цели и ее привязка к местной специфике •Наличие экономических, социальных и экологических направлений • Наличие цифровых технологий и инноваций 	<ul style="list-style-type: none"> •Привлечение частного капитала • Уникальные инструменты •Национальные особенности •Территориальный разрез •Идеологическая составляющая •Другие особенности

Примечание – Источник: предложение авторов

Рисунок 4 – Методика анализа национальных проектов

Согласно разработанной методике, национальные проекты анализируются по трем основным критериям:

- 1) Организация проекта –как проект был инициирован и разработан, какую цель он преследовал, как он соответствовал общей политике властей, были ли разногласия при реализации проекта и как с ними работали; как проект развивался во времени.

2) Цели и основные направления действий, национальные и региональные особенности, наличие экономических, социальных и экологических направлений, цифровых технологий и инноваций.

3) Механизм реализации проекта – государственное или частное финансирование, территориальный разрез, уникальные инструменты, идеологическая составляющая.

Предложенная методика учитывает долгосрочный характер нацпроектов, и позволяет изучить все фазы из жизненного цикла. Таким образом, проведенный анализ позволит сделать выводы о факторах, обуславливающих успешность и эффективность нацпроекта на протяжении длительных временных интервалов.

Были выбраны следующие проекты: Германия. "Подъем на Востоке" (Aufbau Ost). Снижение региональных диспропорций. 1991 год.

Великобритания. Пятилетние Национальные инфраструктурные планы (National Infrastructure Delivery Plan) с 2010 года.

Франция. Крупномасштабная энергетическая программа, включавшая строительство АЭС и повышение энергоэффективности. 1970-1980 гг.

Сингапур. 1) Национальная программа очищения сточных вод NEWater с 1998 года. 2) План устойчивого развития (Sustainable Singapore Blueprint; обновлен в 2015 году), определяющий стратегию экологического развития.

ЮАР. План национального развития до 2030 года, нацеленный на снижение бедности, неравенства, безработицы и укрепление продовольственной безопасности.

Индия. Программа экономической модернизации Make in India ("Делай в Индии"), направленная на привлечение инвестиций, развитие основных отраслей промышленности страны и стимулирование инноваций с 2014 года.

Малайзия. Государственная стратегия "Видение 2020" (1991 год). Упор был сделан на создание и развитие наукоемких отраслей.

Китай. Десятилетний план модернизации обрабатывающей промышленности "Сделано в Китае 2025" (Made in China 2025) (май 2015 года).

Саудовская Аравия. План комплексных экономических и социальных реформ "Видение 2030". Цель — повышение уровня жизни населения и диверсификации экономики.

Систематизация особенностей реализации национальных проектов в зарубежных странах

Для проведения инновационной политики во всем мире широко применяют все типы инструментов: меры регулирования, трансферты и так называемые «мягкие» инструменты. Меры регулирования создают «правила игры» для организации инновационных процессов и проведения инновационной политики. К ним относятся: защита прав интеллектуальной собственности, регулирование деятельности научно-исследовательских и учебных организаций, антимонопольная политика, регулирование этических норм (биоэтика, беспилотные автомобили) и т.д. При этом меры регулирования часто влияют на инновационные процессы не напрямую, а опосредованно: например, установление более жестких экологических норм для выбросов промышленных предприятий косвенно стимулирует развитие новых энергосберегающих технологий.

Второй вид инструментов – трансферты в финансовой и натуральной форме является традиционным для поддержки инноваций. Более современными инструментами считаются финансирование научных исследований на конкурсной основе, налоговые льготы для коммерческих компаний, инвестирующих в НИОКР, поддержка трансфера технологий, поддержка венчурных и «посевных» фондов. Хотя применяются все типы мер, за последние годы наметилась тенденция более широкого использования конкурентного финансирования исследований при одновременном сокращении их прямой поддержки.

Большинство экономических инструментов, в основном, влияют на разработку и распространение инноваций со стороны предложения, а не со стороны спроса. В то же время считается, что необходимо шире применять инструменты, стимулирующие именно спрос на инновации, например, «зелёные» государственные закупки.

Третий вид инструментов — «мягкие инструменты» — в течение последних двух десятилетий все шире используется в инновационной политике как дополнение к первым двум типам инструментов: особенно данные инструменты популярны в Европе и США. К «мягким инструментам» можно отнести добровольные технические стандарты на национальном или международном уровне, государственно-частное партнерство, «дни исследований», кодексы поведения фирм, университетов или общественных организаций (например, кодекс поведения рекрутеров) и т.д.

Вместе с тем, как показывает практика, выбор и использование инструментов инновационной политики далеко не всегда основано на четко определенных

принципах: многие инструменты выбираются как продолжение предыдущих программ или в результате лоббистской деятельности.

Выше были рассмотрены зарубежные инициативы- аналоги российских национальных проектов; они различались по месту и времени реализации, отрасли, целям и задачам. Тем не менее, у всех рассмотренных инициатив можно выделить ряд общих характеристик: цель, подразумевающая кардинальные изменения и вывод страны на новый уровень; общие направления действий и сходства в механизме реализации. Эти общие характеристики и следующие из них выводы приведены ниже.

Цель национального проекта и условия ее достижения. У рассмотренных национальных проектов была поставлена значимая и достаточно амбициозная цель, которая не сводилась изменению масштабов текущей деятельности; как правило, достижение поставленной цели должно было изменить положение страны в глобальном масштабе, вывести ее на новые позиции в мире, качественно изменить уровень жизни населения и т.д. В качестве примеров можно привести цель национальной стратегии Китая - стать к 2049 году мировой промышленно развитой высокотехнологичной сверхдержавой, цель Плана Мессмера – превратить Францию в энергонезависимую страну –экспортера электроэнергии за счет развития атомной энергетики, или цель Саудовской Аравии – войти в топ-15 экономик мира, уйти от зависимости волатильных цен на нефть. Таким образом, цель проекта соответствует долгосрочному видению, задавая определенный национальный вектор развития.

Вместе с тем амбициозные общенациональные цели подразумевали выделение достаточно большого объема ресурсов, что не всегда находило понимания в обществе, а кардинальные изменения сопровождалось конфликтом интересов. Соответственно, можно сделать вывод о особой важности общенационального обсуждения нацпроекта, достижения взаимопонимания с оппозицией и продвижения итогового плана действий, включая пиар-компанию в СМИ.

Далее, обсуждение цели должно сопровождаться привлечением экспертов и анализом противоположных точек зрения, что позволяет скорректировать целевой образ будущего уже на этапе разработки нацпроекта и составить более реалистические планы.

Особо важным фактором реализации национального проекта является достижение общественного согласия. Достижение согласия в обществе призвано обеспечить последовательное движение в одном и том же направлении в

среднесрочной и долгосрочной перспективе, так как достижение амбициозных целей, как правило, занимает многие годы.

В качестве иллюстрации данных положений можно привести реформу здравоохранения США, создание так называемой системы *Obamacare*: за принятие закона «О защите пациентов и доступной медицинской помощи» в 2010 году проголосовали 60 сенаторов, в то же время 39 проголосовали против при одном воздержавшемся, то есть в обществе не было единства мнений по поводу предложенных мер. После прихода к власти Дональда Трампа система *Obamacare* была частично отменена, то есть реформа не обладала преемственностью. В результате система здравоохранения США оказались не готовы к эпидемии коронавируса. Похожая ситуация наблюдалась во Франции, когда принятый в 1974 году «План Мессмера» вызвал достаточно сильное протестное противоядерное движение.

Таким образом, концепция национального проекта должна соответствовать запросам населения, получить одобрение и быть принятой в обществе.

Общие направления действий. У большинства рассмотренных национальных проектов есть общие приоритетные направления действий. Даже если основная цель национального проекта ставилась в сфере экономики, как правило, она сопровождалась решением социальных и экологических задач, что соответствует принципу «3 в одном» (одновременное решение задач в сфере экономики, экологии и социальной сферы). Типовыми задачами нацпроектов являются привлечение частных инвестиций, поддержка, экспорта, занятости, образования, малого и среднего бизнеса, энергоэффективности, альтернативной энергетики и «зеленых» технологий.

В качестве примеров можно привести Антикризисный «План американского восстановления и реинвестирования» США, «План национального развития до 2030 года» ЮАР, «Видение 2020» Малайзии, инициативу «Производи в Индии» и т.д.

Другой общей характеристикой национальных проектов является акцент на развитии национального научно-исследовательского сектора, разработке собственных технологий и применение инноваций. Многие национальные проекты включали такие задачи, как локализация зарубежных технологий и финансирование местных НИОКР, широкое применение цифровых технологий (включая электронные карты пациентов и телемедицину), ИКТ, «зеленых» технологий, производство высокотехнологичной продукции с высокой добавленной стоимостью. Поддержка инноваций включают нетехнологические нововведения, а также стимулирование экспорта креативной и

инновационной продукции (например, в рамках программы Евросоюза «Креативная Европа»).

Следующей отличительной чертой нацпроектов является ярко выраженная идеологическая составляющая. В азиатских странах идеология нацпроекта позволяет совместить современные либеральные идеи и рыночную экономику с противоречащими им традиционными ценностями (например, как в «Видении Саудовской Аравии до 2030 года», «Видении 2020» Малайзии). Таким образом, национальный проект совмещает достаточно противоречивые мировоззренческие ценности: уважение к монарху и власти, терпимость, толерантность, народное сплочение, светскость, следование религиозным традициям, защита национальных ценностей от поглощения западными и т.п.

Идеологическая составляющая объясняется не только национальными традициями, но и экономическими возможностями; например, развитие паломнического туризма, поддержка занятости женщин и молодежи в стратегии «Видение Саудовской Аравии до 2030 года». Таким образом, даже в традиционных культурах меры по реализации национальных проектов представляют собой гибрид достаточно консервативных традиций и современных идей, что позволяет стране занять в мировой экономике свою уникальную нишу.

Идеологический блок присутствует и в национальных проектах западных стран, причём преобладающими ценностями выступают взаимопомощь, национальное единение и социальная справедливость. Так, например, в Германии был введен налог солидарности, реформа здравоохранения США подразумевала поддержку социально незащищенных слоев населения. При этом в нацпроектах и западных, и восточных стран широко распространены идеи сплоченности и народного единения: например, программа Евросоюза «Европа для граждан» нацелена на формирование общеевропейской культурной идентичности, а «Видение 2020» Малайзии предполагает создать единую малайзийскую нацию с общей судьбой, политически лояльную и преданную монарху.

Механизм реализации. Механизм реализации национальных проектов, как правильно, подразумевает вмешательство государства для исправления провалов рынка. Хотя методы и цели государственного вмешательства у рассмотренных национальных проектов были достаточно разными, было выявлено несколько общих отличительных особенностей.

Во-первых, механизм предусматривает использование современных инструментов, направленных на привлечение частного капитала. В качестве примеров можно привести программу Европейского союза «Горизонт-2020», которая ставит целью привлечь на каждый евро государственных инвестиций 2 евро частных средств, Национальную схему гарантий Великобритании, программу приватизации нефтедобывающей компании Aramco (Саудовская Аравия), налог солидарности в Германии, государственно-частное партнерство (ЮАР), проектные бонды со схемой РВСЕ, зеленые облигации, Генеральные планы развития финансового сектора и рынка капитала Малайзии, гринкарта и более доступным жилищный сектор для инвесторов (Саудовская Аравия), меры финансовой и налоговой политики и т.д. Подобные механизмы могут быть новыми как для отдельной страны, так и для мира в целом, но, в конечном итоге, именно они обеспечивают проект необходимыми ресурсами.

Таким образом, государственные расходы в рамках национальных проектов осуществляются так, чтобы максимизировать положительные внешние эффекты: они стимулируют привлечения частного капитала, подавая сигнал для бизнеса, устанавливают новые правила, задают ориентиры.

Во-вторых, механизм реализации предусматривает установление новых законодательных рамок, позволяющих добиться определенной картины производства и потребления, и привлечь население и бизнес к реализации национального проекта. В качестве примера можно привести соглашение по упаковке (Singapore Packaging Agreement) - инициативу по сокращению отходов из упаковки, а также Национальное партнерство в области энергоэффективности - добровольную программу для компаний, предусматривающая поддержку для повышения энергоэффективности; меры снижения стоимости частной медицины («План национального развития до 2030 года», ЮАР), проектные бонды со схемой РВСЕ Европейского союза.

В-третьих, механизм реализации является достаточно гибким, а сами поставленные цели могут пересматриваться и корректироваться, вплоть до полного пересмотра. В качестве примера можно привести цель плана Мессмера, принятого во Франции в 1974 году: «100% электроэнергии Франции должно производиться на атомных электростанциях». Несмотря на обширные инвестиции в развитие атомной энергетики, после аварии на Чернобыльской АЭС в 1986 году и проблем на французском атомном реакторе Суперфеникс в 1987 году план Мессмера начал постепенно сворачиваться. А после аварии на АЭС Фукусима в 2011 году Франция

окончательно отказалась от цели «100% электроэнергии - из атомных источников», и взяла курс на увеличение доли энергии, произведённой из возобновляемых источников.

Гибкость механизма реализации нацпроекта позволяет снизить риски, связанные с масштабностью поставленной задачи и непредсказуемостью внешних и внутренних факторов. В качестве примера можно привести цель Саудовской Аравии - для снятия волатильности, связанной с ценами на нефть, создать суверенный фонд объемом в \$2 триллиона за счет первичного размещения акций нефтедобывающей компании Aramco. Первый транш размещения прошел в декабре 2019 году, но размещение второго транша отложено из-за кризиса на фондовом рынке, вызванного эпидемией коронавируса.

В-четвертых, механизм реализации часто предусматривает передачу местным производителям передовых зарубежных технологий (локализация производства военной техники в «Видении Саудовской Аравии до 2030 года», Стратегия «Производи в Китае»), а также изучение и адаптацию мирового опыта (так, например, Стратегия Малайзии «Видение 2020» была разработана с учетом рекомендаций ООН и лучших мировых практик).

В-пятых, механизм реализации национальных проектов, программ и стратегий предусматривает широкое использование ИКТ: так, например, программа Евросоюза «Горизонт-2020» подразумевает подачу заявок в электронной форме, подписанных электронной цифровой подписью; Индия создала веб-сайт инвестиционных возможностей страны (<https://www.makeinindia.com>), для которого разработана мобильная версия и т.п. Как правило, сами национальные проекты достаточно подробно представлены в сети Интернет, причем достаточно проработаны предложения для частных инвесторов.

В-шестых, национальные проекты устанавливают общие принципы развития на федеральном уровне, отдавая возможность регионам реализовывать проект с учетом местной специфики. При этом может ставиться задача сглаживания региональных различий (как, например, в проекте Китая «Национальная информационная сеть общественного здравоохранения», в рамках Европейской региональной политики через фонд ERDF), European Regional Development Fund).

В-седьмых, механизм реализации может включать меры на микроуровне, как, например, создание мелкомасштабной инфраструктуры в Пан-территориальной Стратегии роста Канады или политика «Полные улицы» США и Великобритании. При этом программы, принимаемые на национальном уровне, могут стимулировать

принятие аналогичных программ на национальном уровне: правительство подаёт пример, который тиражируют регионы. Так, например, в Индии регионы запустили местные программы привлечения ПИИ, взяв за основу правительственную инициативу Make in India.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Механизм реализации национального проекта должен предусматривать привлечение частного капитала, быть достаточно гибким, применять современные инструменты с учётом мирового опыта, активно применять современные цифровые технологии, иметь возможность настройки на специфику региона, включая меры микроуровня.

При разработке механизма реализации нацпроекта в каждой предметной области необходимо в первую очередь учитывать опыт стран с аналогичными особенностями и условиями реализации нацпроектов.

Так, например, в сфере здравоохранения, для России в первую очередь интересен опыт стран с высоким охватом медицинской страховкой (более 95%); в сфере реализации транспортных проектов - опыт Евросоюза, Канады и США как сопоставимых с Россией по площади территорий; в сфере поддержки экономики - опыт развивающихся стран, а также стран-экспортеров нефти и т.п.

4. Особенности реализации национальных проектов в качестве инструмента развития особых территорий

В мире накоплен обширный опыт реализации широкомасштабных программ и инициатив - аналогов российских национальных проектов. Вместе с тем зарубежные нацпроекты значительно различаются с точки зрения наличия инструментов или возможностей для развития особых территорий, что дает возможность говорить о нескольких разных типах национальных проектов. Данные типы нацпроектов представлены ниже:

1) Особая территория создается национальным проектом, о чем непосредственно говорится в тексте документа. Так, например, в Малайзии с целью развития цифровых технологий создана особая экономическая зона - высокотехнологичный деловой район в Центральном-Южном Селангоре, так называемый мультимедийный Суперкорридор.

2) Национальный проект разрабатывается для решения задачи, связанной с развитием конкретной территории; например, экономическая программа "Подъем на Востоке" предусматривала введение «налога солидарности» для восстановления экономики Восточной Германии; Стратегия развития Аляски ставит целью вовлечение в экономическую деятельность коренного населения

3) Национальный проект включает, помимо других направлений, программы развития отдельных территорий, например: Пан-территориальная Стратегия роста Канады содержит программы Стратегических инвестиций в экономическое развитие Севера, Экономических возможностей для коренных народов Севера, базового образования для взрослых жителей севера и т.д.

4) Национальный проект выделяет ряд территорий в отдельный класс с разработкой для них отдельной политики, например: система медицинского обеспечения Хукоу Китая реализуется по-разному для городских и сельских жителей, для удаленных районов формируется развитие телемедицины и обмен информации между клиниками; «План национального развития до 2030 года» ЮАР содержит

отдельный блок для сельских территорий; фонд ERDF Евросоюза выделяет средства в зависимости от категории региона и т.п.

5) Национальный проект содержит общие правила для реализации проекта в разных регионах, в рамках которых регионы (а также особые территории) могут гибко настраивать реализацию своих программ, например: в США опции страховой программы Medicaid определяется как федеральным законодательством, так и законодательством конкретного штата; на уровне Евросоюза утверждаются общеевропейские законы и стандарты в отношении медицинских товаров и услуг, однако каждая самостоятельно проводит политику в сфере здравоохранения.

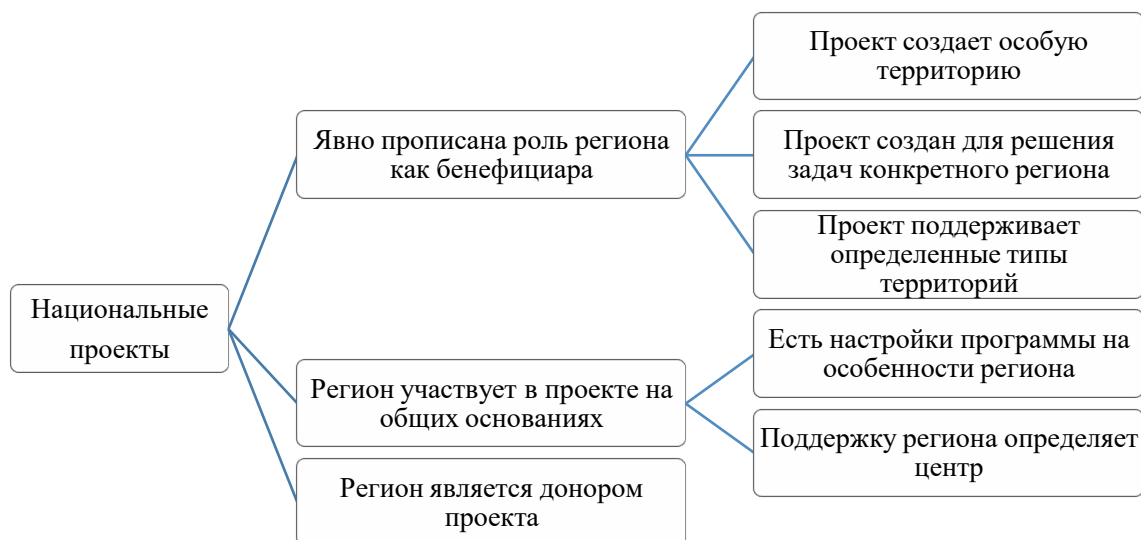
6) В рамках национального проекта выделяются средства, которые распределяются между регионами на конкурсной основе, причем для получения поддержки проект должен удовлетворять четким критериям, например: программа «Горизонт-2020» Евросоюза, фонд CEF Евросоюза.

7) Правительство самостоятельно определяет приоритетные проекты для каждого региона, руководствуясь общенациональными интересами, например: Национальные планы по развитию инфраструктуры Великобритании, план Мессмер, реализованный во Франции.

8) Национальный проект предусматривает программы, которые призваны помочь всем территориям (включая особые) интегрироваться в общее национальное и глобальное пространство, усилить конкурентоспособность, создать комфортную городскую среду, повысить экспорт и т.п. В качестве примера можно привести программы "Креативная Европа" и Erasmus+ Европейского союза (поддержка мобильности молодежи и студентов, обмена опытом в сфере образования и т.п.). Возможен другой вариант: правительство дает пример реализации программы на национальном уровне, а регионы на базе национальной программы создают свои аналоги, подхватывая инициативу правительства. Так, по аналогии с правительственной инициативой Make in India отдельные индийские штаты запустили местные программы привлечения ПИИ; Ассоциации поддержки «Полных улиц» США получают бюджетное финансирование, что дает возможность пропагандировать принципы проектирования "полные улицы".

9) Регион выступает в качестве донора, например: граждане и предприятия покупают проектные или зеленые облигации, платят специальный налог для поддержки другого региона и т.д.

Данные возможности участия региона в национальном проекте проиллюстрированы на рисунке 6.



Примечание – Источник: предложение авторов

Рисунок 5 – Способы участия региона в национальном проекте

Таким образом, можно предложить следующие рекомендации для решения задач особых территорий – см. таблицу 4.

Таблица 3 – Методы развития особых территорий

Задача	Тип документа	Решение
Создание территории с особым режимом	Отраслевая стратегия развития	Подпрограмма в рамках стратегии
Развитие особой территории в целом	Комплексная стратегия развития территории, содержащая экономический, экологический и социальный блоки	Разработка стратегии с учетом мнения жителей, общин, представителей бизнеса
Решение отдельной задачи территории, например, модернизация инфраструктуры	Отраслевая программа, сфокусированная на решении задачи	Перечень конкретных мер по решению задачи
Решение общенациональной задачи, которая затрагивает территорию (например, развитие транспортной инфраструктуры)	Отраслевая стратегия	Комплекс мер национального масштаба, которые, в том числе, затрагивают территорию. Решение принимается на уровне федерального центра исходя из национальных интересов
Решение типовых задач территорий	Поддержка ассоциации, рекомендации законодательство федерального уровня, рекомендации отраслевых министерств	Территория получает методическую и консалтинговую поддержку, возможность изучения лучшего опыта, но адаптировать этот опыт и знания необходимо на местах за счет местных ресурсов

Продолжение таблицы 4

Поддержка всех территорий определенного типа (сельских районов, северных территорий, моногородов), решение важной социальной задачи	Программа развития территорий	Возможность настройки программы на конкретные особенности региона, создание «правил игры» на федеральном уровне
Выборочная поддержка территорий при недостатке ресурсов	Программа развития территорий или подпрограмма комплексной отраслевой стратегии развития	Конкурс на право получения поддержки территорий
Сбор средств со всей страны на реализацию проекта, имеющего важное значение для особой территории	Изменение национального законодательства, развитие фондового рынка, изменение налогового законодательства	Проектные облигации, зеленые облигации, дополнительный налог

Примечание – Источник: анализ авторов

5. Разработка предложений по совершенствованию системы стратегического планирования в привязке к территориям

Учет региональной специфики при разработке стратегий и программ развития.
Способ учета особенностей территории при разработке региональной стратегии или программы развития зависит, прежде всего, от типа проводимой политики: является ли политика территориально-нейтральной или территориально-ориентированной.

Как уже было отмечено выше, территориально-ориентированные политики (Place-based Policies) подразумевают вид государственного вмешательства, при котором основным критерием выбора бенефициара является его местоположение. Территориально-ориентированная политика может быть охарактеризована как меры экономического, социального или эколого-ориентированно развития, которые имеют четкую привязку к конкретной местности, причем результат государственного вмешательства не может быть с легкостью перемещен за ее пределы. Для проведения территориально-ориентированной политики можно предложить следующий ряд рекомендаций.

Во-первых, как правило, территориально-ориентированный подход предполагает выбор "проблемной" территории: расположенной на удалении от высокоразвитых и социально благополучных районов, или находящейся по уровню экономического или социального развития находятся значительно ниже среднего по стране или региону.

Во-вторых, территориально-ориентированная политика должна разрабатываться специально для конкретных мест и для решения определенных задач, с учетом имеющихся ресурсов, возможностей и специфики регионов. Такой подход дает возможность применять к каждой территории свои подходы и инструменты, а для измерения достигнутого результата – свою систему показателей.

В-третьих, одна программа территориальной поддержки может охватывать несколько однотипных территорий со схожими проблемами (зон поддержки). В этом случае программа должна обладать достаточно высокой гибкостью – возможностью за

счет выбора опций гибко настраивать меры поддержки на специфику каждой зоны. Гибкость может также достигаться за счет разделения территорий на разные типы с разными мерами поддержки, и применения внутри каждой территории шкалы льгот и мер поддержки в зависимости от размеров предприятия. В качестве примера можно привести программы развития промышленных зон США и Великобритании, городских зон Франции и т.п.

В-четвертых, территориально-ориентированный подход должен предполагать поддержку инвестиций в активы, которые не могут покинуть регион: это здания и сооружения, инфраструктурные объекты. Возможны инвестиции в человеческий капитал, однако необходимо исключить меры, которые могут привести к "утечке мозгов" – механическому перетоку кадров из других регионов. Например, меры могут состоять в улучшении качества школ или переобучении местных кадров.

В-пятых, необходимо комплексное решение социально-экономических задач с учетом защиты экологии, например, открытия новых энергоэффективных предприятий при одновременном увеличении числа рабочих мест и найме местного персонала.

Для выбора надлежащего комплекса мер территориально-ориентированной политики рекомендуется придерживаться следующих принципов: 1) четкое изложение основной проблемы, на решение которой направлена политика; 2) описание ожидаемых изменений, включая прямые и косвенные эффекты, а также механизма достижения; 3) количественная оценка изменений, включая доказательства социальной ценности прямых и косвенных изменений; 4) прозрачные алгоритмы оценки ожидаемого эффекта; 5) анализ зависимости количественных эффектов от ключевых допущений относительно экономической среды; 6) рассмотрение вопроса о комплементарных политиках; 7) анализ возможных альтернатив.

Первый принцип, четкое изложение основной проблемы, может включать как описание проблем в социальной, экономической или экологической сферах, так и представление о провалах рынка, на устранение которых должна быть направлена политика. Таким образом, необходимо достичь понимания, почему проблема не может быть устранена за счет рыночных механизмов и требует государственного вмешательства.

С первым принципом тесно связан второй – описание изменений, а также механизма их достижения. Для соответствия данным принципам необходимо зафиксировать ожидаемые количественные эффекты от реализации региональной

политики по сравнению с альтернативой «оставить все как есть». Например, можно установить такие целевые показатели, как рост занятости, объемов производства, экспорта, инвестиций, улучшение экологических показателей и т.п.

Выбор целевых показателей и их ожидаемых значений обычно не вызывает сложностей, но проблемы чаще возникают с реализацией третьего принципа – оценкой социальной ценности изменений с учетом возможных негативных последствий. Так, например, привлечение инвестиций и рост объемов производства может привести к ухудшению экологии, росту цен на недвижимость, в то же время рост занятости может быть незначительным или происходить за счет притока кадров из других регионов. Даже если негативных последствий нет, влияние политики на регион может не оказать существенного влияния на качество жизни населения и средний уровень доходов. Соответственно, при разработке политики обязательно необходимо учитывать мнение населения, которое может быть изучено путем проведения социологических опросов, фокус-групп, опросов экспертов, общественных слушаний и т.д.

И, наконец, четвертым принципом для выбора мер территориально ориентированной является введение прозрачных алгоритмов оценки ожидаемого эффекта: необходимо учитывать как прямые, так и косвенные количественные эффекты. Прямые эффекты соответствуют непосредственному результату от проведения политики, например, это может быть рост количества поездок и сокращение времени в пути из-за строительства новой дороги. Косвенные или индуцированные эффекты учитывают воздействие изменений на экономику и социальную сферу в целом: например, подорожание участков земли вблизи новой дороги, привлечение частных инвестиций в придорожные районы и т.п.

Характерной особенностью территориально-ориентированных политик является появление побочных косвенных эффектов, которые могут многократно превышать прямые, а не решение отдельных проблем. Однако косвенные эффекты достаточно сложно прогнозировать, поэтому проведение территориально-ориентированных политик, как правило, сопряжено с повышенным риском. Соответственно, при разработке и проведении территориально-ориентированной политики необходимо учесть два важнейших фактора.

Во-первых, ожидаемые побочные эффекты – частные инвестиции, миграция в регион и занятость – зависят от решений руководства фирм, инвесторов и работников, и находятся вне прямого контроля разработчиков политики. Часто их реальная реакция

может не оправдать ожидания из-за неизвестных и неучтенных факторов. Во-вторых, результатом государственного вмешательства является нарушения общего равновесия экономической системы: возможное сокращение другие секторов экономики или ухудшения положения регионов в ответ на форсированное развитие экономики в конкретном месте. Оба данных фактора являются контекстно-специфичными, то есть должны обсуждаться применительно к конкретному региону и выбранному способу государственного вмешательства.

Пятым принципом, который непросто реализовать на практике, является оценка зависимости ожидаемых количественных эффектов (целевых показателей) от ключевых допущений относительно экономической среды. Качественно новый путь развития региона может быть осложнен так называемой проблемой первопроходца: неизвестными факторами, которые могут встретиться на новом пути. Например, развитие нового производства (или вида деятельности) в регионе может столкнуться с нехваткой квалифицированных кадров, сырья и материалов, недостаточной мощностью электросетей и коммуникаций, технической сложностью с вывозом больших объемов продукции и т.д. Если экономика находится на достаточно высоком уровне развития, данные проблемы решаются достаточно быстро и с небольшими затратами за счет внутренних ресурсов или импорта из соседних регионов; однако для развивающейся экономики такие проблемы могут стать непреодолимыми. Поэтому возникает так называемая проблема первопроходца: люди не хотят переезжать на новое место, фирмы не готовы открывать там новый бизнес, а инвесторы - вкладывать средства, пока нет уверенности в перспективах дальнейшего развития. Кроме того, у персонала, инвесторов и фирм всегда есть альтернатива – проверенные регионы с благоприятной средой для ведения бизнеса и жизни, где рисков намного меньше. Поэтому существует инерция, из-за которой даже идеально спроектированные стимулы могут не сработать.

Таким образом, шестым принципом территориально-ориентированной является наличие комплементарных политик, то есть гибкое сочетание мер прямого вмешательства и дополнительных инструментов. Например, вместе со стимулами для привлечения инвестиций в широкомасштабный строительный проект необходимо предусмотреть, как минимум, возможность расширение пропускной способности транспортной сети, проработать вопрос о подключении новых объектов к коммунальным сетям и т.п. Если не предусмотреть комплементарные политики, эффект от государственного вмешательства может быть намного ниже ожиданий. Например,

субсидии на жилье и льготные ипотечные программы при ограниченности предложения могут привести к росту цен, а стимулы для привлечения персонала из других регионов могут не сработать из-за ограниченности мест в школах и детских садах, и перегруженности социальной инфраструктуры.

Сказанное выше объясняет важность седьмого принципа: проведение анализа возможных альтернатив государственного вмешательства. Сравнительный анализ возможных альтернатив должен учитывать такие факторы, как стоимость вмешательства, прямые и побочные эффекты, среднесрочные и долгосрочные перспективы, риски, приемлемость с социальной точки зрения и т.п.

Рекомендации по корректировке и доработке национальных проектов (программ). Учитывая предыдущий опыт реализации приоритетных национальных проектов, а также принимая во внимание проведенный анализ выявленных проблем при разработке и реализации текущих национальных приоритетных проектов (программ) предлагаются следующие рекомендации по их доработке:

1) Уточнение нормативной правовой базы стратегического планирования РФ:
а) правовое закрепление статуса Указов Президента РФ как верхнеуровневого документа стратегического планирования на среднесрочную перспективу (документ, определяющий цели развития страны на среднесрочный период между ежегодным посланием Президента РФ и стратегией социально-экономического развития РФ); б) правовое закрепление общего статуса национальных проектов как документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования на федеральном уровне на среднесрочную перспективу; в) определение места и роли национальных проектов в системе стратегического планирования РФ; г) установление последовательности действий по разработке, корректировке и реализации национальных проектов как инструментов стратегического планирования.

2) Декомпозиция всех национальных целей на уровень национальных и федеральных проектов с использованием принципа МЕСЕ⁴ (Mutually Exclusive, Collectively Exhaustive) для декомпозиции проблем, лежащих в основе достижения тех или иных целей, и решений, направленных на устранение данных проблем.

⁴ Базовый принцип структурирования проблем, используемый в консалтинге (официально разработан Б.Минто в рамках работы в консалтинговой компании McKinsey & Company) – заключается в том, чтобы разделить проблему на отдельные непересекающиеся решения и удостовериться, что при этом не упущены никакие решения из тех, которые относятся к проблеме.

3) Составление матрицы результатов нацпроектов – указание перекрестных результатов реализации нацпроектов в формате зависимых и сопоставимых переменных (какой из результатов какого конкретно нацпроекта является базовым для результатов иных нацпроектов, какие результаты будут достигнуты только за счет совместной проработки вопросов).

4) Уточнение паспортов национальных проектов для обеспечения связи между документами стратегического планирования на федеральном уровне. Предлагается дополнить паспорта национальных проектов разделом с указанием документов стратегического планирования, на реализацию которых они направлены (в том числе в разрезе целей и целевых индикаторов), а также тех документов стратпланирования, которые вносят вклад в реализацию данных национальных проектов.

5) Корректировка методических указаний по разработке национальных проектов – включение отдельных разделов в приложение 1: форма учета вклада национального проекта в достижение национальных целей Указа № 204; форма учета положений документов стратегического планирования РФ, разработанных в сфере реализации нацпроекта, а также верхнеуровневых документов.

6) Повышение прозрачности национальных проектов за счет привлечения населения к процессу разработки решений при проведении корректировки национальных проектов через инструменты краудсорсинга.

Учет положений документов стратегического планирования РФ в национальных проектах (программах). Как было показано в Главе 2, национальные проекты не синхронизированы с иными документами стратегического планирования РФ, т.е. в них не учтены основные положения таких документов. Для устранения данной недоработки предлагается внести изменения в методические указания по разработке национальных проектов (программ), разработанных Правительством РФ, путем добавления в дополнительные и обосновывающие материалы паспортов национальных проектов отдельного приложения. Предлагаемая форма такого приложения приведена в таблице 14, она позволит учесть положения документов стратегического планирования РФ, разработанных в сфере реализации нацпроекта, а также верхнеуровневых документов стратпланирования.

Также исходя из выводов, полученных в Главе 2, национальные проекты являются приоритетным механизмом реализации стратегических целей развития РФ на среднесрочную перспективу, поэтому при выявлении расхождений между отдельными

положениями документов стратпланирования и национальных проектов, последние берутся за основу для корректировок документов стратпланирования, а не наоборот.

Подобный учет документов стратегического планирования РФ позволит:

а) интегрировать национальные проекты в систему стратегического планирования;

б) провести ревизию всех документов стратегического планирования, разработанных на федеральном уровне, т.к. нацпроекты направлены на достижение национальных целей развития, которые в свою очередь охватывают все сферы социально-экономического развития России;

в) провести корректировку документов стратегического планирования, а также произвести их отмену в случае дублирования или наличия существенных разрывов между основными положениями данных документов и нацпроектов.

Заключение

Таким образом, в данной работе приведен анализ методологических подходов к выявлению особенностей реализации национальных проектов в России и их аналогов за рубежом.

Мировой опыт показывает, что теоретические концепции, лежащие в основе методик разработки национальных проектов, существенно различаются, прежде всего, с точки зрения определения базовых понятий и предпосылок. Примерами могут выступать школы, основывающиеся на повышении конкурентоспособности территории и направленные на обеспечение экономического роста, и школы, основывающиеся на приоритетности роста качества жизни населения и обеспечения устойчивого развития в долгосрочной перспективе.

В целом можно заключить, что относительно доминирующие позиции в рамках научного обоснования разработки документов стратегического планирования за рубежом, включая и национальные проекты, занимает концепция «устойчивого развития» и взаимоувязка приоритетов, целей, задач, мероприятий в соответствии с принципами этой концепции.

Выявленное в ходе анализа отсутствие синхронизации национальных проектов (программ) с иными документами стратегического планирования в РФ носит следующие негативные последствия для объектов стратегирования (отраслей, территорий и т.д.):

- 1) размывает результат стратегирования (не ясны цели стратегирования для каждого отдельного объекта стратегирования, что в свою очередь ставит под сомнение решаемую проблематику);
- 2) рассредоточивает ресурсы, которые призваны оказывать воздействие на объект стратегирования;
- 3) препятствует оценке вклада, реализуемой через документы стратегирования государственной политики в достижение поставленных целей, а в более общем формате – в изменение качественных и количественных характеристик объекта стратегирования;

4) препятствует выработке эффективных управленческих решений для корректировки проводимой государственной политики в отношении объекта стратегирования.

Учитывая предыдущий опыт реализации приоритетных национальных проектов, а также принимая во внимание проведенный анализ выявленных проблем при разработке и реализации текущих национальных приоритетных проектов (программ) предлагаются следующие рекомендации по их доработке:

1. Уточнение нормативной правовой базы стратегического планирования РФ:

- а) правовое закрепление статуса Указов Президента РФ как верхнеуровневого документа стратегического планирования на среднесрочную перспективу (документ, определяющий цели развития страны на среднесрочный период между ежегодным посланием Президента РФ и стратегией социально-экономического развития РФ); б) правовое закрепление общего статуса национальных проектов как документов стратегического планирования, разрабатываемых в рамках планирования и программирования на федеральном уровне на среднесрочную перспективу;
- в) определение места и роли национальных проектов в системе стратегического планирования РФ; г) установление последовательности действий по разработке, корректировке и реализации национальных проектов как инструментов стратегического планирования.

2. Декомпозиция всех национальных целей на уровень национальных и федеральных проектов с использованием принципа МЕСЕ (Mutually Exclusive, Collectively Exhaustive) для декомпозиции проблем, лежащих в основе достижения тех или иных целей, и решений, направленных на устранение данных проблем.

3. Составление матрицы результатов нацпроектов – указание перекрестных результатов реализации нацпроектов в формате зависимых и сопоставимых переменных (какой из результатов какого конкретно нацпроекта является базовым для результатов иных нацпроектов, какие результаты будут достигнуты только за счет совместной проработки вопросов).

4. Уточнение паспортов национальных проектов для обеспечения связи между документами стратегического планирования на федеральном уровне. Предлагается дополнить паспорта национальных проектов разделом с указанием документов стратегического планирования, на реализацию которых они направлены (в том числе в

разрезе целей и целевых индикаторов), а также тех документов стратегического планирования, которые вносят вклад в реализацию данных национальных проектов.

5. Корректировка методических указаний по разработке национальных проектов – включение отдельных разделов в приложение 1: форма учета вклада национального проекта в достижение национальных целей; форма учета положений документов стратегического планирования РФ, разработанных в сфере реализации нацпроекта, а также верхнеуровневых документов.

6. Повышение прозрачности национальных проектов за счет привлечения населения к процессу разработки решений при проведении корректировки национальных проектов через инструменты краудсорсинга.

7. Различные форматы учета территорий согласно зарубежному опыту, составление национальных проектов и их результатов с учетом специфики территорий и на основе предложений территорий

Проведенный анализ показал, что в сегодняшних реалиях государственная политика социально-экономического развития России базируется на отраслевом принципе без должного учета пространственной компоненты. Об этом говорит отраслевой характер внедряемых и реализуемых механизмов и инструментов развития на федеральном уровне. При отмеченном ежегодном расслоении регионов по социально-экономическим параметрам показатели достижения целей и задач национальных проектов не включают региональный разрез. Единственный национальный проект, имеющий официально утвержденный региональный раздел – национальный проект «Жилье и городская среда» – не учитывает региональную специфику, прошлые траектории развития и стратегические перспективы развития регионов.

Таким образом, в настоящее время в России применяется метод гомогенного развития: единые целевые показатели для всех регионов, что вызывает критику отдельных федеральных министров, которые выступают с инициативами о разработке национальных программ развития отдельных территорий. В результате недоиспользуется потенциал эндогенного развития регионов и наблюдается недостижения заявленных показателей. Мировой опыт показывает, что теоретические концепции, лежащие в основе методик стратегирования за рубежом, базируются на максимальном учете внутренней специфики регионов, соотношения поставленных задач и целесообразности их реализации в каждом конкретном регионе.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Fujita M., Krugman P. R., Venables A. The spatial economy: Cities, regions, and international trade. Cambridge, Massachusetts: MIT press, 2001.
2. Christaller W. Central Places in Southern Germany / Translated by Carlisle W. Baskin. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, 1966.
3. Perroux F. Economic space: theory and applications // The Quarterly Journal of Economics. 1950. Vol. 64. Is. 1. P. 89-104.
4. Земцов С. П., Климанов В. В., Бугаева Е. А. Приоритеты пространственного развития Томской области // Регион: экономика и социология. 2016. Том 9. № 2. С. 42-61.
5. Boudeville J. R. Problems of regional economic planning. Edinburgh: Edinburgh University Press, 1968.
6. Lasuen J. R. On Growth Poles // Urban studies. 1969. Vol. 6. No 2. P. 137–161.
7. Porter M.E. Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance. New York: New York Free Press, 1985.
8. Porter M.E. Competition in Global Industries. Cambridge: Harvard Business School Press, 1986.
9. Porter M. E. On competition. Boston: Harvard Business School Press, 1998.
10. Porter M. E. Location, competition, and economic development: Local clusters in a global economy //Economic development quarterly. 2000. Vol. 14. Is. 1. P. 15-34.
11. Маергойз И.М. Территориальная структура народного хозяйства. Новосибирск: Наука, 1986.
12. Горкин А.П. География постиндустриальной промышленности (методология и результаты исследований, 1973–2012 годы). Смоленск: Ойкумена, 2012.
13. McCann P., Ortega-Argilés R. Modern regional innovation policy // Cambridge Journal of Regions, Economy and Society. 2013. Vol. 6. Is. 2. P.187-216.

14. McCann P., Ortega-Argilés R. Smart specialization, regional growth and applications to European Union cohesion policy // *Regional Studies*. 2013. Vol. 49. Is. 8. P. 1291-1302.
15. Estensoro M., Larrea M. Overcoming policy making problems in smart specialization strategies: engaging subregional governments // *European Planning Studies*. 2016. Vol. 24. Is. 7. P. 1319-1335.
16. Camagni R., Capello R. Regional Innovation Patterns and the EU Regional Policy Reform: Toward Smart Innovation Policies // *Growth and Change*. 2013. Vol. 44. Is. 2. P. 355-389.
17. Rodrik D., Subramanian A. Trebbi F. Institutions Rule: The Primacy of Institutions Over Geography and Integration in Economic // *Development*. *Journal of Economic Growth*. 2004. Vol. 9. P. 131–165.
18. Foray D., David P. A., Hall B. Smart specialization – the concept / Knowledge economists policy brief. Report, EUR 24047, European Union, 2009.
19. Foray D., David P.A., Hall B.H. Smart specialization. From academic idea to political instrument, the surprising career of a concept and the difficulties involved in its implementation/ EPFL.MTEI-working paper, 2011. № 001.
20. Cook P., Memedovic O. Strategies for regional innovation systems. Vienna: United Nations Industrial Development Organization, 2003.
21. Кузнецов А.В., Кузнецова О.В. (ред.). Региональная политика: зарубежный опыт и российские реалии. М.: ИМЭМО РАН, 2015.
22. Гохберг Л. М., Кузнецова Т. Е. Новая инновационная политика в контексте модернизации экономики // *Журнал новой экономической ассоциации*. 2010. №. 7. С. 141-143.
23. United Nations Office on Drugs and Crime. Handbook "Results-based Management and the 2030 Agenda for Sustainable Development". Vienna, 2018.
24. United Nations Children’s Fund (UNICEF). Results-Based Management Handbook: Working together for Children. 2017.
25. UNDG -United Nations Development Group. Results-based management handbook. 2011a.
26. UNDG - United Nations Development Group. Technical Briefs in one file aligned with RBM Handbook. 2011b.

27. UN DP. Looking beyond the horizon. Guidelines and Best Practices in Formulating National Visions? 2014.
28. World Bank. Designing a results framework for achieving results: a how-to guide. Washington. 2012.
29. Compassion Capital Fund National Resource Center. Measuring Outcomes. Strengthening nonprofits: A Capacity Builder's Resource Library. 2010.
30. OECD. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. Organization for Economic Co-operation and Development, 2002.
31. OECD. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. 2010.
32. Gates L.P. Strategic Planning with Critical Success Factors and Future Scenarios: An Integrated Strategic Planning Framework. Technical report. Pennsylvania: Carnegie Mellon University, 2010.
33. Hearn S., Buffardi A.L. What is impact? London: Overseas Development Institute, 2016.
34. Абрамкина С.Р., Владыкина Л.Б., Лукин А.Н. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности// Социум и власть. 2019. № 2 (76). С. 37-45.
35. Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации// Теория и практика общественного развития. 2019. № 2 (132). С. 50-54.
36. Положихина М.А. Организация управления национальными проектами // Экономические и социальные проблемы России. 2008. №2. С. 10–38.
37. Гумеров Р.Р. Что делать с «приоритетным национальным проектом» развития агропромышленного комплекса? // Российский экономический журнал. 2008. № 3-4. С. 3-14.
38. Абдусаламова А.П. Приоритетные национальные проекты в реализации стратегии социально-экономического развития России: автореферат дис. ... кандидата экономических наук: 08.00.01, 08.00.05 / Абдусаламова Анна Павловна; [Место защиты: Рос. акад. нар. хоз-ва и гос. службы при Президенте РФ]. Москва, 2012.25 с.: ил. РГБ ОД, 9 12-1/3019
39. Егоренков Д.А. Приоритетный национальный проект «Современное здравоохранение» в региональном политическом процессе (на примере Саратовской

области)// Вестник Поволжской академии государственной службы. 2012. № 1 (30). С. 23-29.

40. Устинкин С.В., Алабин Д.В. Приоритетные национальные проекты в политическом процессе России // Власть. 2009. № 4. С.14-17

41. Матненко А.С. Приоритетные национальные проекты: предпосылки, сущность и проблемы правового регулирования // Вестник Омского университета. 2008. № 4 (50). С. 124–129.

42. Лисица В.Н. Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье - гражданам России»: проблемы правореализации// Жилищное право. 2007. № 1. С. 16-22.

43. Родионова Г. Сельское развитие: от приоритетного национального проекта к государственной программе// Экономико-политическая ситуация в России. 2008. № 12. С. 51-54.

44. Одяков С.В., Наумова Н.Л., Лукин А.А.Реализация приоритетных национальных проектов в зеркале общественного мнения населения уральского федерального округа// Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Социально-гуманитарные науки. 2017. Т. 17. № 1. С. 68-73.

45. Пивень Д.В. Приоритетный национальный проект «Здоровье»: первые уроки// Менеджер здравоохранения. 2007. № 9. С. 21-27.

46. Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник евразийской науки. 2019. Т. 11. № 1. С. 15.

47. Попова Н.А. Проблемы реализации приоритетного национального проекта «Образование»// Правовая реформа. 2016. № 2. С. 73-76.

48. Старкова Е. А. Проблемы реализации приоритетного национального проекта «Образование» // Science Time. 2014. № 11. С. 356—359.

49. Дорофеева О.К., Иванова Е.В. Реализация приоритетного национального проекта «Образование» на территории Омской области// Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации – материалы международной научно-практической конференции студентов и аспирантов: в 2 частях. Омский филиал Финансового университета при Правительстве РФ. 2015. С. 17-21.

50. Ягудин Р.Х. Теоретические основы реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в Российской Федерации// Здоровье - основа человеческого потенциала: проблемы и пути их решения. 2008. Т. 3. № 1. С. 338-348.

51. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Указы Президента Российской Федерации как инструмент стратегического целеполагания в российской экономике // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 3. С. 7-24. ISSN 2071-6435. DOI: 10.24411/2071-6435-2019-10086

52. Методические указания по разработке национальных проектов (программ). [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/Pxh1N8ADDbq7ZvMMWcafVEd3McQVTRj5.pdf> (дата обращения 15.05.2020)

53. Васильева Л.П., Соколов А.П. Анализ социально-экономического развития региона и его роль в системе управления // Экономика и предпринимательство. 2013. № 2 (31). С. 121–125.

54. Варвус С.А. Измерение уровня бедности: анализ имеющихся подходов// Экономика. Налоги. Право. 2016. Т. 9. № 6. С. 26-34.

55. Ведев А.Л., Дробышевский С.М., Кнобель А.Ю., Соколов И. А., Трунин П.В. Сценарии развития экономической ситуации в России в 2020–2021 гг. и вызовы экономической политики// Мониторинг экономической ситуации в России: тенденции и вызовы социально-экономического развития. 2020. № 10(112). Апрель. С.92-112.

56. Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/qH8voRLuhAVWSJhIS8XYbZBsAvcs8A5t.pdf> (дата обращения 15.05.2020)

57. Паспорт национального проекта «Здравоохранение» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/gWYJ4OsAhPOweWaJk1prKDEpregEcduI.pdf> (дата обращения 15.05.2020)

58. Паспорт национального проекта «Образование» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/UuG1ErcOWtjfOFCsqdLsLxC8oPFDkmBB.pdf> (дата обращения 15.05.2020)

59. Паспорт национального проекта «Демография» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/Z4OMjDgCaehKWaA0psu6lCekd3hwx2m.pdf> (дата обращения 15.05.2020)
60. Паспорт национального проекта «Цифровая экономика» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/urKHm0gTPPnzJlaKw3M5cNLo6gczMkPF.pdf> (дата обращения 15.05.2020)
61. Паспорт национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/rBdyoIr3S9IDP8Q871XXYaktrKWGc0NY.pdf> (дата обращения 15.05.2020)
62. Паспорт национального проекта «Жилье и городская среда» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/i3AT3wjDNyEgFywnDrcrnK7Az55RyRuk.pdf> (дата обращения 15.05.2020)
63. Паспорт национального проекта «Экология» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/pgU5Ccz2iVew3Aoel5vDGsbJbDn4t7FI.pdf> (дата обращения 15.05.2020)
64. Паспорт национального проекта «Производительность труда и поддержка занятости» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/Ki3g5TzKdmVyX2ogBvNTIxnH3BQ6YFADA.pdf> (дата обращения 15.05.2020)
65. Паспорт национального проекта «Наука» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/vCAoi8zEXRVsuy2Yk7D8hvQbpbUSwO8y.pdf> (дата обращения 15.05.2020)
66. Паспорт национального проекта «Международная кооперация и экспорт» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/FL01MAEp8YVuAkvbZotaYtVKNEKaALYA.pdf> (дата обращения 15.05.2020)
67. Паспорт национального проекта «Культура» [Электронный ресурс]. URL: <http://static.government.ru/media/files/KwyvgvPq1PWAajAmsABFTSPUvVtEjHrO.pdf> (дата обращения 15.05.2020)

