
ИНВЕСТИЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ

Чечунова Е.В., Николаева Л.С.

В статье рассматриваются технологии реализации национальных проектов. Сформулированы рекомендации по повышению качества их подготовки и реализации, что обеспечивает своевременное и эффективное достижение поставленных задач в рамках инвестиционной политики государства.

Современный вектор развития российской экономики детерминирует расширение системной государственной поддержки развития отдельных отраслей. Особую роль в этой связи играют приоритетные национальные проекты, которые направлены на развитие человеческого капитала, инфраструктуры общенационального и межрегионального значения, стимулирование развития высокотехнологичных отраслей, внедрение инноваций, содействие прогрессивным структурным сдвигам.

Эффективность национальных проектов зависит от системы факторов, среди которых – *отбор приоритетов*, соответствующих целям и задачам развития страны в среднесрочной перспективе; *качество разработки проектов*, включая согласование состава участников, распределение полномочий и ответственности между ними, проработку альтернатив, определение способов финансирования и системы целевых показателей; *качество реализации*, включая управление программами и своевременное их финансирование в соответствии с запланированной структурой расходов, и *мониторинг проектов*, позволяющий контролировать сроки выполнения поставленных задач, корректировать цели и способы их достижения; *оценка проектов* на основе индикаторов результативности, учитывающих краткосрочный и долгосрочный эффект от их реализации [1].

Схема процесса разработки и реализации национальных проектов включает в себя определенные логически взаимосвязанные этапы: отбор приоритетов, разработка проекта, реализация и мониторинг программы, оценка результатов, которая дает возможность с учётом анализа мирового опыта сформулировать рекомендации по подготовке и осуществлению других программ и проектов, отвечающих задачам государственной экономической политики.

Следует отметить, что в настоящее время в России выбор приоритетов, учтенных при разработке государственных программ, из-за различий в периоде планирования не всегда совпадает с задачами социально-экономического развития страны, заявленными в основополагающих правительственных документах, таких, как Послание Президента и Программа социально-экономического развития на среднесрочную перспективу. На этапе подготовки программ и проектов в недостаточной мере прорабатываются альтернативные варианты их осуществления, не полностью используются возможности государственно-частного партнерства и привлечения внебюджетных средств. При реализации программ не выделена отдельно функция управления программой, не используются возможности мониторинга, позволяющего оперативно реагировать на возникающие трудности при выполнении программных мероприятий, корректировать цели программ и способы их достижения. Практика применения целевых индикаторов при оценке результатов программ находится в стадии формирования [2]. А главное – мониторинг и оценку результативности проекта осуществляют заинтересованные, а не независимые эксперты.

Поэтому статистика получается чаще всего неадекватной реальности.

Учитывая процесс реализации национальных приоритетных проектов в области здравоохранения, образования, жилищного строительства и сельского хозяйства и возможное расширение сферы действия национальных проектов с решения преимущественно социальных задач на задачи развития культуры, инфраструктуры (например, электроэнергетики, дорог, коммунальных сетей, инфраструктуры культуры и туризма) и перспективных отраслей промышленности (например, леса и лесопереработки), совершенствование технологии подготовки и реализации государственных программ и проектов приобретает особую актуальность[3]. Проанализируем особенности технологии реализации государственных программ и проектов на каждом из четырех этапов.

1. Отбор приоритетов

Процесс отбора приоритетов социально-экономического развития связан в первую очередь с выявлением системных проблем, ограничивающих экономический рост. Как правило, отбор приоритетов опирается на среднесрочные прогнозы социально-экономического развития страны. Выбранные приоритеты, соответствующие целям экономического развития, и меры по их реализации обычно формулируются в соответствующем правительственном документе, например, в программе экономического развития страны на ближайшие годы или в отраслевых стратегиях. На основе целей социально-экономического развития и приоритетов деятельности государства, определенных на данный период, устанавливается, какие результаты могут быть достигнуты с помощью традиционных мер, а достижение каких потребует применения проектного подхода.

2. Разработка государственных программ и проектов

Данный этап включает в себя согласование интересов участников, распределение полномочий и ответственности между ними, проработку альтернатив, определение способов финансирования и системы целевых показателей.

Мировой опыт разработки национальных проектов показывает, что процедура *согласования интересов* всех заинтересованных сторон может проводиться на разных уровнях в зависимости от круга участников и степени открытости обсуждения: 1) на уровне различных государственных органов в рамках формирования государственного бюджета и распределения ответственности за реализацию программ и проектов; 2) на уровне государственных органов, частного бизнеса, научных организаций и общественных объединений; 3) на уровне публичного обсуждения вариантов проектов с участием всех заинтересованных сторон. Иногда согласования могут проводиться на всех указанных уровнях. Согласования включают в себя детальное определение целей проекта, состава участников, рабочего плана и способов финансирования.

Процедура публичного обсуждения проектов может заключаться в проведении открытых обсуждений и согласований или в публикации предварительных вариантов программы и проведении сбора критических замечаний и предложений по их доработке.

При реализации проектов применяются как прямые, так и косвенные меры государственного участия, из которых наиболее распространены: организационная поддержка; финансирование части расходов на реализацию проекта; налоговые и таможенные стимулы как на период реализации проекта, так и по окончании его активной фазы; политическая поддержка реализации на высших уровнях государственной власти.

Возможно присвоение проекту особого статуса. В *Бразилии*, например, всем национальным проектам присваивается логотип «проекты Президента», что означает личный президентский контроль за ходом реализации проектов и привлекает внимание общественности и заинтересованных сторон.

В организации процедуры предложения и отбора проектов центральное место занимает государство. В ряде случаев контроль над процессом осуществляет непосредственно кабинет министров. *Координирующий орган* (как правило, профильное отраслевое министерство или общеэкономическое министерство) поручает непосредственную работу по первичной разработке проектов специализированным государственным органам (агентствам, комитетам и рабочим группам). Задача этих специализированных органов состоит в определении основных параметров предлагаемых проектов с учетом интересов всех участников (представителей профильных государственных министерств и ведомств, независимых экспертов, научных организаций и представителей частного бизнеса). По результатам этой работы уполномоченный орган власти осуществляет непосредственную разработку планов реализации национальных проектов. В *Дании*, например, для разработки стратегии действий государства в области информационных технологий Министерством информационных технологий и исследований был создан комитет «Цифровая Дания». Комитетом была учреждена экспертная группа, включавшая представителей министерств, университетов, администраций различных уровней и представителей частного бизнеса. В задачи экспертной группы входило проведение исследований, обсуждение вариантов программы и ряд других функций. Утверждение программы производилось парламентом по представ-

В *Японии* при реализации Программы внедрения передовых НИОКР в промышленное производство центральную роль играл Совет по науке и технологиям, в задачи которого входила подготовка рекомендаций кабинету министров по выработке направлений исследований для различных агентств и министерств, а также предложение вариантов проектов.

В *Бразилии* заказчиком разработки проектов стала Администрация Президента, которая поручила Министерству планирования и бюджетной политики разработать программу реализации приоритетных проектов. В свою очередь, Министерство планирования поручило первичное предложение проектов отраслевым министерствам.

В результате процедура отбора проектов происходила на трех уровнях: первичный отбор из числа проектов бюджетного плана осуществлялся отраслевыми министерствами (порядка 300 проектов из 1500 предложенных); далее Министерство планирования отбирало наиболее подходящие проекты для представления в Администрацию Президента (10-60 из 300); утверждение проектов производилось лично Президентом страны (было утверждено 42 проекта) [5].

Финансирование приоритетных национальных проектов осуществляется, как правило, государством и бизнесом на совместной основе. Соотношение между государственными и частными инвестициями может быть различным – от преимущественно государственного финансирования проекта до ситуации, когда более двух третей объема финансирования составляют частные инвестиции. Кроме того, могут привлекаться средства международных финансовых организаций. Финансирование деятельности дирекций программ обычно осуществляется за счет государства.

Основными видами предоставления государственных средств являются кредиты и гарантии по кредитам. При этом финансирование программ закладывается отдельной строкой в бюджет того профильного министерства, за которым закреплена реализация данной программы.

В некоторых случаях привлечение частного финансирования является обязательным условием для реализации проектов. В частности, в *Дании* в рамках программы

«Цифровая Северная Дания» четыре проекта были отменены по причине отсутствия у организаторов должных гарантий финансирования из негосударственных источников.

Распространенным является такой механизм поэтапного выделения средств в фонды дирекций программ, при котором учитываются как результаты предыдущих этапов выполнения проектов, так и изменения внешней среды, влияющие на перспективы дальнейшей реализации проектов.

Вследствие того, что участие государства в финансировании программ требует выделения средств из государственного бюджета, конечное утверждение программ обычно проводится правительством по представлению профильного министерства в соответствии с принятым бюджетным процессом.

До начала реализации программ в обязательном порядке должны разрабатываться *целевые индикаторы*, которые отражают поддающиеся прогнозированию эффекты программы. Эти индикаторы занимают ключевое место в оценке эффективности и мониторинге реализации проектов. Одной из трудностей при разработке целевых индикаторов является определение показателей, непосредственно отражающих вклад государственной политики в преодоление системных проблем социально-экономического развития. Кроме того, существует проблема несоответствия качества разрабатываемой официальной статистики потребностям мониторинга проектов.

3. Реализация государственных программ и проектов

Органами, ответственными за реализацию конкретных приоритетных проектов, как правило, являются специально создаваемые обособленные *органы управления* (дирекции программ), находящиеся под контролем государственных органов, но имеющие автономию в оперативном управлении реализацией проектов. Такой подход применялся во многих странах, в частности, в *Дании, Японии, Сингапуре, Канаде*. Создание обособленных органов управления имеет следующие преимущества: во-первых, это позволяет четко установить ответственность конкретных исполнителей проектов и производить оценку их работы; во-вторых, организационная обособленность дирекций программ облегчает их взаимодействие с внешними участниками программы (прежде всего с частным бизнесом), снижая уровень бюрократизации и повышая прозрачность оперативного управления проектами.

Как уже было отмечено, одной из отличительных особенностей программ и национальных приоритетных проектов является ограниченный по времени *срок их реализации*, что повышает ответственность лиц, управляющих проектами, и является одним из обязательных элементов для внедрения системы бюджетирования по результатам. Бюджетирование по результатам, в свою очередь, дает возможность оценивать и сравнивать эффективность тех или иных программ.

Как правило, минимальный срок реализации проектов составляет 3-4 года, что соответствует периоду бюджетного планирования. Долгосрочные проекты чаще всего реализуются поэтапно, включая оценку достижения промежуточных целей.

Мониторинг хода реализации национальных проектов, как правило, осуществляется со стороны координирующего государственного органа. По результатам мониторинга независимыми экспертами делаются выводы об успешности реализации проектов. Успешные проекты получают дальнейшую поддержку и финансирование. Проблемные проекты должны либо закрываться, либо пересматриваться как в отношении механизма реализации, так и в отношении поставленных перед ними задач. Информация о ходе реализации проектов может предоставляться не только контролирующему органу, но и широкой общественности, например в форме годового отчета.

4. Оценка результатов государственных программ и проектов

Оценка результативности программ, как правило, производится органом, осуществляющим мониторинг, и носит публичный характер. Оценка результативности программ обычно проводится поэтапно – на уровне дирекций программ и на уровне профильного министерства, причем на каждом этапе оценка программ проводится в соответствии со стратегиями и планами, действующими на соответствующих уровнях, и отличается степенью обобщения полученных результатов.

Оценка эффективности программ может производиться как непосредственно по окончании их реализации, так и по прошествии определенного времени – через 5-10 лет после завершения проекта. Такая схема обусловлена тем, что экономический и технологический эффект от реализации программ и проектов может проявляться не сразу и не только в тех областях, в которых он прогнозировался.

С учетом проанализированных особенностей технологии реализации приоритетных проектов представляется возможным сформулировать рекомендации по повышению эффективности государственной инвестиционной политики в России, применимые для следующих национальных приоритетных проектов, а также федеральных целевых программ.

Во-первых, существуют перспективы более активного привлечения бизнеса как на стадии выбора приоритетов, так и на стадии разработки и реализации программ и проектов. Партнерство государства и бизнеса предусматривает распределение обязательств по достижению результатов между участниками проекта и может выражаться в форме софинансирования и/или участия в реализации программ.

Во-вторых, требуется создание специализированных органов управления программами, что позволит повысить качество управления и облегчит переход на проектные методы работы.

В-третьих, необходимо выделять финансирование управления программой отдельной строкой в бюджете программы, что позволит обосновать и оптимизировать бюджетные затраты на содержание органов управления.

В-четвертых, должен осуществляться обязательный мониторинг промежуточных целей и количественных индикаторов их оценки, показывающий отклонения от запланированных показателей и позволяющий скорректировать ход программы. Считаем целесообразным для оценки результативности привлекать независимых экспертов.

В-пятых, целесообразно расширять практику применения бюджетирования по результатам, которая позволит ориентироваться на количественно определенный конечный результат и устанавливать четкие сроки исполнения проектов.

Мировая практика реализации государственных программ и приоритетных национальных проектов показывает[5], что следование вышеперечисленным принципам в большинстве случаев способствует повышению качества их подготовки и реализации, что обеспечивает своевременное и эффективное достижение поставленных задач в рамках инвестиционной политики государства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Анчишкина О.В. Государственные стратегические программы социально-экономического развития: состояние и перспективы // Проблемы прогнозирования. 2006. № 6. С. 27 – 42.
2. Афанасьев М., Кривоногов И. Бюджетная реформа в России: первые итоги и возможные перспективы // Вопросы экономики. 2006. № 11. С. 57 – 69.
3. Батчиков С.А. Выдвижение «приоритетных национальных проектов»: шаг к долгожданной социальной переориентации реформационного курса? // Российский экономический журнал. 2005. № 9 – 10. С. 3 – 26.
4. Информационный сервер по федеральным целевым программам <http://www.programs-gov.ru>.
5. Barzelay M Shvets E. Improvisando as práticas de planejamento estratégico centrado em projetos e sua implementação: o caso do Brasil em ANLs // Revista de Administração Pública. FGV. 2007. № 3. p. 753 – 796.