

Донцова О.И.¹

¹ Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва, Россия

Актуальные проблемы реализации национальных проектов в промышленности России

ЦИТИРОВАТЬ СТАТЬЮ:

Донцова О.И. Актуальные проблемы реализации национальных проектов в промышленности России // Креативная экономика. — 2020. — Том 14. — № 2. — С. 175–196. doi: [10.18334/ce.14.2.100578](https://doi.org/10.18334/ce.14.2.100578)

АННОТАЦИЯ:

В статье рассматриваются причины возникновения проблем с реализацией национальных проектов, которые лежат во многих плоскостях функционирования экономики России. Показывается, что значительной плоскостью, в которой происходит торможение реализации национальных проектов, является система их администрирования. Сложная архитектура взаимосвязей между федеральными, региональными проектами и государственными целевыми программами представляет плохо поддающуюся на практике проектному управлению конструкцию. Второй базовой плоскостью торможения программы реализации национальных проектов видится отсутствие равноправного взаимодействия государства и бизнеса. В первую очередь от этого фактора влияния страдают важные для формирования предпосылок прорывного промышленного развития представители малого и среднего предпринимательства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: инвестиции, накопления, промышленность, администрирование, национальные проекты, прорывное развитие

ОБ АВТОРАХ

Донцова Олеся Игоревна, доцент департамента экономической теории, кандидат экономических наук, доцент (oidontsova@mail.ru)

Dontsova O.I.¹¹ Financial University under the Government of the Russian Federation, Russia

Actual issues of implementation of national projects in Russian industry

CITE AS:

Dontsova O.I. (2020) Aktualnye problemy realizatsii natsionalnyh proektov v promyshlennosti Rossii [Actual issues of implementation of national projects in Russian industry]. *Kreativnaya ekonomika*. 14. (2). — 175-196. doi: [10.18334/ce.14.2.100578](https://doi.org/10.18334/ce.14.2.100578).

ABSTRACT:

The article discusses the causes of problems with the implementation of national projects, which lie in many planes of functioning of the Russian economy. Authors show that the system of their administration is a significant area with the inhibition of implementation of national projects. The complex architecture of the interconnections between federal, regional projects and state programs is difficult in practice project management. The second reference area of the braking program of implementation of national projects seen as the lack of equal interaction between the state and business. Primarily this factor influence on the formation of a breakthrough industrial development of small and medium enterprises.

KEYWORDS: investments, savings, industry, administration, national projects, breakthrough development

JEL Classification: **M30, M31, M39**

Received: 01.02.2020 / Published: 28.02.2020

© Author(s) / Publication: CREATIVE ECONOMY Publishers

For correspondence: Dontsova O.I. (oidontsova@mail.ru)

Введение

Основной проблемой реализации национальных проектов как в сфере промышленности, так и в других сферах на сегодняшний день являются низкие темпы роста экономики России. Так, рост ВВП во втором квартале 2019 года составил всего 0,9% по отношению к аналогичному периоду прошлого года при заданных для успешной реализации национальных проектов показателях роста ВВП в 3%.¹

Ключевым якорем ускоренного роста российской экономики признаются структурные проблемы, решить которые и направлены реализуемые Правительством национальные проекты. При этом базовым фактором, тормозящим реализацию национальных проектов во многих случаях, приводятся меры фундаментальной трансформации экономики России. Так, А.Л. Кудрин в качестве этих факторов выделяет слабые судебные институты (зачастую попадающие под влияние контрольно-надзорных и правоохранительных органов), а Ф. Стефани, помимо верховенства права, выделяет такие институциональные проблемы, как низкий уровень государственного управления и необузданность коррупции [1] (*Kudrin, Stefani, 2019*).

Тактической проблемой реализации национальных проектов является низкий уровень вовлеченности в них частного бизнеса, что вызвано невысоким уровнем доверия последнего. По мнению А.Н. Шохина, проблемы недоверия бизнеса кроются в непредсказуемости регуляторной политики и видимых задержках в ее реформировании; в отношении правоохранительных органов к бизнесу и неразвитости судебных институтов урегулирования хозяйственных споров [2] (*Shokhin, 2019*).

Скептически к достижению поставленных перед Правительством России национальных целей относятся Н. Орлова и Н. Лаврова. Согласно их исследованиям, реализация национальных проектов при условии их стабильного финансирования сможет увеличить темпы роста российского ВВП с текущих 0,9% до 1,6% в 2024 году, что ниже целевого значения. Оценка сделана на основе подсчета роста прямых расходов на национальные проекты и мультипликативного эффекта государственных расходов России [3] (*Orlova, Lavrova, 2019*).

Определенный скепсис вокруг вероятности реализации национальных проектов подогревается существующим в настоящее время экономическим и политическим ареалом их выполнения. Главной повесткой для экономических условий реализации национальных проектов являются все чаще встречающиеся упоминания о рисках замедления темпов роста мировой экономики.

Причины торможения мировой экономики и роста вероятности наступления ее рецессии, согласно Дж. О'Ниллу, вызваны рядом структурных проблем, таких как торговые войны, высокий уровень долгового бремени, изменение климата, старение населения и нерешенные вопросы пенсионной системы. Признаки замедления экономики отмечаются в Китае, Германии, Великобритании, США [4].

¹ Данные Федеральной службы государственной статистики.

Политическими факторами риска устойчивого развития мировой экономики, по мнению Н. Рубини, на сегодняшний день являются торговые войны между США и Китаем, растущая вероятность вооруженного конфликта на Ближнем Востоке между США и Ираном, политическая эскалация между Европейским союзом и Великобританией на фоне «Брексита», вероятность очередного дефолта Аргентины на почве конфронтации с МВФ [5] (*Roubini, 2019*). К специфическим для России политическим факторам риска для эффективной трансформации структуры российской экономики выступают введенные против нашей страны международные санкции [6] (*Makarov, Ovechkina, 2018*). Стоит отметить, что санкционное давление со стороны США становится вполне эффективным инструментом ведения конкуренции на мировых энергетических и товарных рынках, а также средством реализации международной политики западных стран.

Однако наиболее существенным, на наш взгляд, внешним фактором влияния на экосистему структурной трансформации российской экономики является явно просматривающийся сдвиг в классической модели поведения экономических агентов. Классическая модель развития экономики предполагает, что фирмы, действующие в экономике, инвестируют полученную в результате своей деятельности прибыль в дальнейшее развитие, давая тем самым импульс экономическому росту. Реальная картина механизма функционирования мировой экономики после финансового кризиса 2008 года сигнализирует о нарушении одного из базовых допущений классической модели — трансформации накопленных сбережений в инвестиции, которые дают импульс экономическому росту [7, 8] (*Skrug, 2018; Mileschina, Lyasnikova, 2018*). Получаемая корпоративным сектором прибыль во многих случаях не инвестируется в проекты развития бизнеса, а хранится на денежном рынке или рынке капитала.

Такая картина характерна для ряда экономик с развитыми рынками и институтами: США, Германия, Великобритания и т.д. В частности, в США сбережения корпоративного сектора превышают 2 триллиона долларов. Эта сумма хранится либо на счетах предприятий, либо инвестируется в ликвидные финансовые инструменты — главным образом в облигации Государственного казначейства США. Например, на банковских счетах или в краткосрочных финансовых инвестициях компании Alphabet (материнское предприятие компании Google) хранится более 80 миллиардов долларов наличными, которые акционеры не хотят инвестировать в проекты реального сектора. Аналогичная ситуация наблюдается в компаниях Apple (держит в наличных или краткосрочных финансовых вложениях около трети своей стоимости), General Motors (около половины стоимости) и прочих.

Причины такой трансформации модели экономического развития являются предметом жарких дискуссий в профессиональном и академическом сообществе. Так, Л. Саммерс указывает в качестве причин изменения инвестиционных предпочтений акционеров, что текущее поколение инвесторов тяготеет в большей степени к краткосрочным финансовым целям, что приводит к игнорированию долгосрочных инвестиционных проектов реального сектора экономики. Также отмечается опреде-

ленная трансформация в предмете инвестиционных проектов. Все больше проектов тяготеет в сторону цифровых решений, которые являются менее капиталоемкими [9] (*Stansbury, Summers, 2019*).

Показательной тенденцией в развитии мировой экономики является поступательное замещение сбережений домохозяйств корпоративными сбережениями. Так, по оценкам П. Чена, Л. Карабабуниса и Б. Неймана, в период с 1980 по 2015 год наблюдалось устойчивое снижение доли домохозяйств в глобальных сбережениях при одновременном росте доли корпоративных сбережений. В 2010 году источником более двух третей инвестиций стали корпоративные сбережения [10, 11] (*Chen, Karabarbounis, Neiman, 2017; Levitskaya, Petrov, 2018*). При этом корпоративные сбережения в странах с развивающимися рынками значительно превышают аналогичные сбережения в развитых странах по соотношению сбережений к ВВП: корпоративные сбережения в США колеблются в диапазоне 11–15 процентов от ВВП, в то же время корпоративные сбережения в Китае находятся в пределах 21–25 процентов от ВВП.

Для России также характерна ситуация, в которой происходит аккумуляция корпоративной прибыли и дохода физических лиц в наиболее ликвидной форме. Ввиду недостаточной развитости финансовых рынков в России, сбережения хранятся преимущественно на банковских счетах. По состоянию на 01.09.2019 в системе Банка России хранилось денежных средств предприятий (остатки денег на счетах и депозиты юридических лиц) на сумму 28,8 триллиона рублей, что превышает совокупный бюджет национальных проектов (25,7 триллиона рублей). При этом сбережения как юридических, так и физических лиц России имеют устойчивую тенденцию к увеличению (рис. 1).

Несмотря на ярко выраженную положительную динамику сбережений в России, динамика инвестиций в основной капитал достаточно ровная и не имеет тенденций к бурному росту. Таким образом, свойственная для развитых стран проблема неинвестирования бизнесом полученной прибыли актуальна и для российской экономики. При этом мы склонны придерживаться точки зрения, что решение данной проблемы не лежит исключительно в плоскости институциональных преобразований (которые, безусловно, необходимы для российской экономики), а является продолжением общемирового перекоса в инвестиционных предпочтениях собственников капитала.

Описанная выше проблема перекоса в механизме трансмиссии сбережений в инвестиции выделила на фоне структурной мировой рецессии 2008 года ряд системных проблем развития социально-экономического и политического характера, которые были скрыты на фоне докризисного устойчивого экономического роста. Первая структурная проблема — слабый отклик экономического роста на используемые инструменты его стимулирования на фоне нарастающих дисбалансов мировой экономики. Наиболее тяжелым из обнажившихся дисбалансов мировой экономики является растущий объем совокупного долга.



Рисунок 1. Динамика сбережений денежных средств в банковской системе России

Источник: составлено автором по данным Банка России.

По состоянию на первый квартал 2019 года объем совокупного мирового долга составил 246,5 триллионов долларов США. Крупнейшими должниками в мировой экономике являются США (соотношение долга к ВВП превышает 300%; долг равномерно распределяется между государством, финансовым и нефинансовым секторами, а также домохозяйствами) и Китай (около 300% от ВВП; около половины долга приходится на нефинансовый корпоративный сектор). Базовыми факторами формирования столь существенной долговой нагрузки на мировую экономику стали низкие процентные ставки и увеличивающиеся фискальные меры стимулирования экономического роста. Касательно поиска оптимальных точек соприкосновения между монетарными и фискальными инструментами форсирования роста экономики ведутся многочисленные дебаты в академических и профессиональных кругах, однако стороны все еще далеки от консенсуса (см. лекцию О. Бланшара) [12] (*Blanchard, 2019*).

Однако низкая эффективность попыток стимулирования крупнейших национальных экономик приводит к эскалации политической обстановки, в которой происходит довольно болезненный отход от главенствовавших последнюю четверть века основ либеральной демократии. Это обстоятельство приводит к росту политического популизма и повышению напряженности в обществе, что, в свою очередь, повышает риски для экономики.

Среди прочих, влияющих на реализацию национальных проектов внешних факторов проявляется разнонаправленное действие. Так, текущий макроэкономи-

ческий фон России является положительно влияющим фактором внешней среды. К благоприятным факторам реализации национальных проектов следует отнести: невысокий уровень безработицы, низкий уровень государственного долга, профицит выполнения бюджета, умеренная инфляция, достаточность международных валютных резервов. Сдерживающими факторами развития экономики в первую очередь являются: снижающиеся располагаемые доходы населения (сопряженные с ростом социальной напряженности в обществе), низкая инвестиционная и деловая активность, слабость гражданских институтов [13] (Маи, 2019).

Помимо макроэкономической парадигмы, на модель реализации национальных проектов накладывает отпечаток корпоративная направленность экономики России. Системообразующими предприятиями российской экономики являются государственные корпорации. На госкорпорации приходится доминирование во всех базовых сферах: топливно-энергетический комплекс, оборонно-промышленный комплекс, транспорт, финансы и т.д.

В базовой структуре экономики России перед реализацией программы национальных проектов преобладает сектор услуг (42,5%). Торговля, обрабатывающее производство и добыча полезных ископаемых находятся примерно на одном уровне (рис. 2).

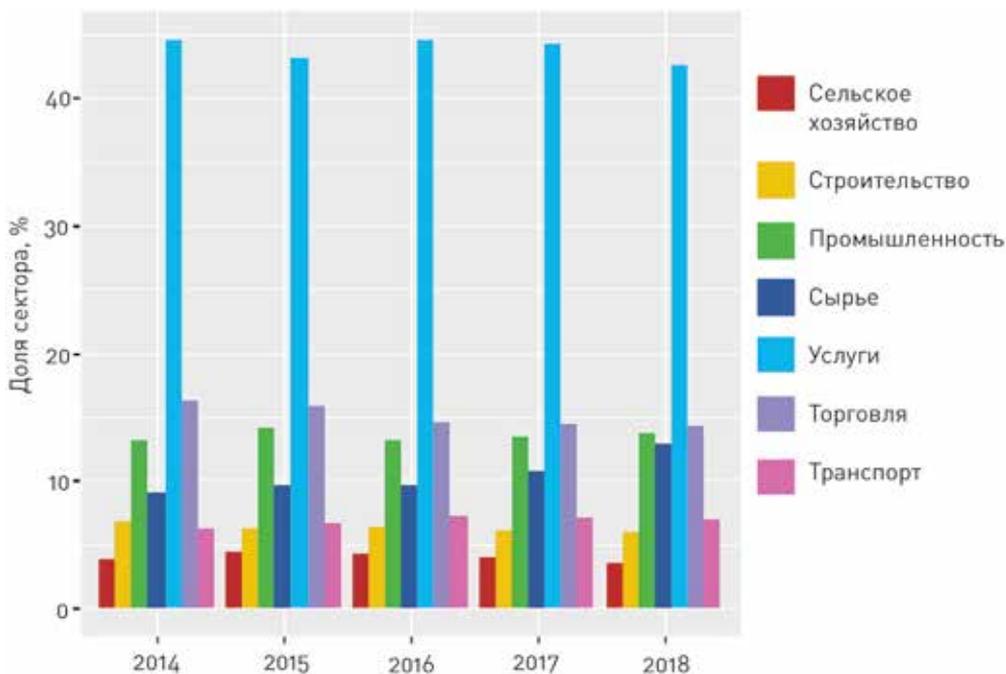


Рисунок 2. Структура валовой добавленной стоимости России

Источник: составлено автором по данным <https://www.gks.ru/>.

В структуре обрабатывающей промышленности России наибольший удельный вес занимает производство нефтепродуктов — 18,2%, металлургическое производство — 17,5%, производство пищевых продуктов и табачных изделий — 13,9% (табл. 1).

Таблица 1

Валовая добавленная стоимость секторов обрабатывающей промышленности России

Сектор промышленности	2014	2015	2016	2017	2018
Производство кокса и нефтепродуктов	19,8	16,3	13,6	16,4	18,2
Производство металлургическое	15,3	17,7	17,4	17,2	17,5
Производство пищевых продуктов и табачных изделий	15,3	14,2	15,9	14,9	13,9
Производство химических веществ и химических продуктов	6,1	8,5	7,6	6,7	7,3
Производство готовых металлических изделий, кроме машин и оборудования	4,6	5,0	6,1	6,7	5,8
Производство прочих транспортных средств и оборудования	6,9	7,8	7,6	6,7	5,8
Производство прочей неметаллической минеральной продукции	4,6	4,3	3,8	3,7	3,6
Производство компьютеров, электронных и оптических изделий	4,6	5,0	3,8	4,5	3,6
Ремонт и монтаж машин и оборудования	3,1	2,1	3,8	3,7	3,6
Производство бумаги и бумажных изделий	1,5	2,1	3,0	2,2	2,9
Производство машин и оборудования, не включенных в другие группировки	3,8	3,5	3,0	3,0	2,9
Производство автотранспортных средств, прицепов и полуприцепов	3,1	2,1	2,3	3,0	2,9
Обработка древесины и производство изделий из дерева и пробки, кроме мебели, производство изделий из соломки и материалов для плетения	2,3	2,1	2,3	1,5	2,2
Производство резиновых и пластмассовых изделий	1,5	2,1	2,3	2,2	2,2
Производство электрического оборудования	2,3	2,1	2,3	2,2	2,2
Производство текстильных изделий, одежды, кожи и изделий из кожи	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5

Сектор промышленности	2014	2015	2016	2017	2018
Производство лекарственных средств и материалов, применяемых в медицинских целях	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5
Производство мебели, прочих готовых изделий	1,5	1,4	1,5	1,5	1,5
Деятельность полиграфическая и копирование носителей информации	0,8	0,7	0,8	0,7	0,7
Всего обрабатывающая промышленность	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Источник: составлено автором по данным <https://www.gks.ru/>.

Структурные изменения промышленности в период с февраля 2014 по июль 2019 обуславливались ростом доли сырьевого сектора (с некоторым опережением темпов роста промышленного производства в целом), обрабатывающая промышленность росла примерно равными с совокупным индексом темпами, в секторе сбора и утилизации отходов в рассматриваемый период наблюдался по большей части спад (рис. 3) [14] (Kozlova, Udaltsova, 2017). В части устойчивости к волатильности наи-

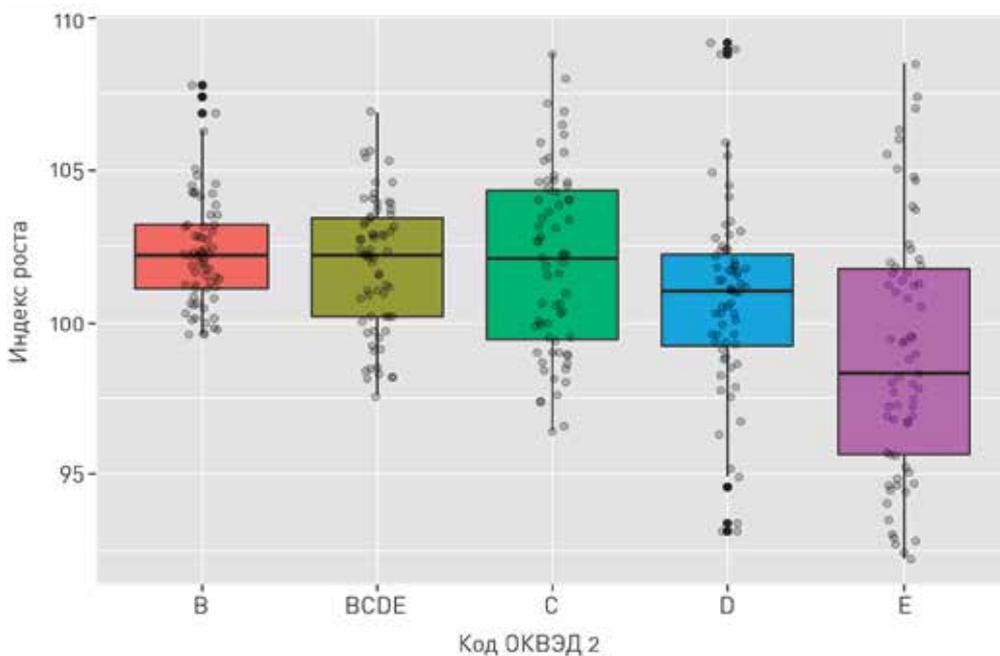


Рисунок 3. Диаграмма размаха темпов роста основных секторов промышленности России

Источник: составлено автором по данным <https://www.gks.ru/>.

лучшую форму показывал также сырьевой сектор, колебания обрабатывающей промышленности и сектора утилизации отходов сигнализируют о наименьшей устойчивости данных составляющих промышленного производства (рис. 3).

В секторе добычи полезных ископаемых наиболее динамично развивающимися в последние годы сферами деятельности были сопутствующие добыче полезных ископаемых услуги (медиана темпов роста — 12,6%); добыча камня, песка и глины (10,7%), добыча руд цветных металлов (4,2%). Среди обрабатывающего производства флагманами роста были транспортное машиностроение (производство железнодорожных локомотивов и вагонов) с пятилетней медианой темпов роста в 23,2%; производство фармацевтических субстанций (21,4%). Важно отметить, что оптимистичные данные индекса промышленного производства России несколько противоречат ряду опережающих индикаторов динамики экономического развития. В частности, в 2019 году наблюдается дивергенция показателей индекса промышленного производства, который публикуется Росстатом, и Индекса производственной активности PMI, публикуемого IHS Markit. Так, на фоне роста промышленности опережающий индикатор достиг минимального значения с 2014 года (рис. 4).

Негативная динамика показателя PMI обуславливается в первую очередь снижением новых заказов на промышленных предприятиях, потерей клиентов и, как следствие, снижением производственных потребностей и закупочной активности [15].

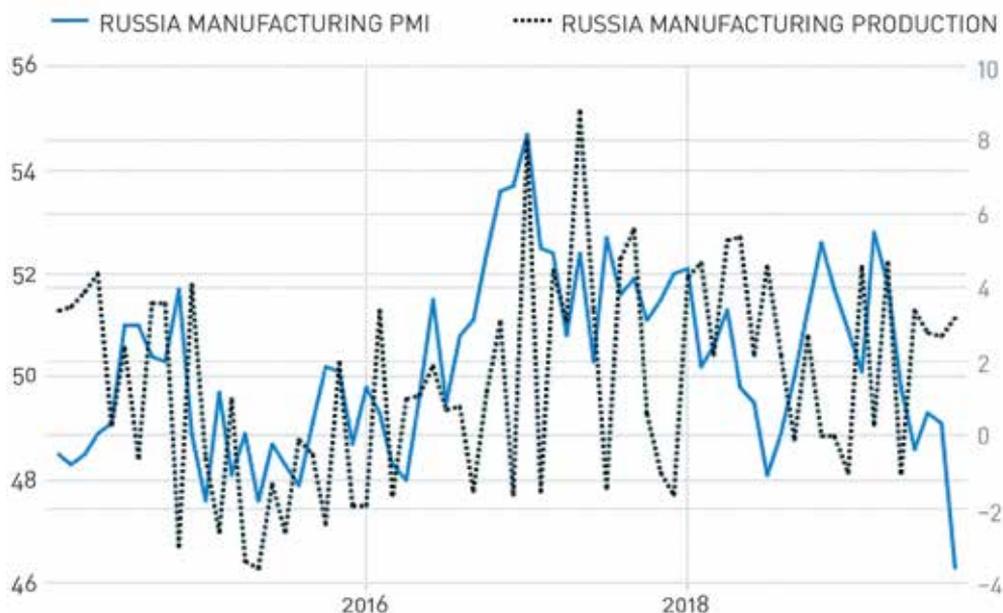


Рисунок 4. Динамика Индекса промышленного производства и PMI России

Источник: составлено автором по данным <https://ru.tradingeconomics.com/russia/manufacturing-pmi>.

Помимо сигнализирующих о рисках рецессии промышленного производства показателях PMI, довольно сдержанную статистику содержат данные Минтранса о коммерческих грузоперевозках в период с января по июнь 2019 года (снижение по внутреннему водному транспорту в 17,4%, снижение по морскому транспорту в 18,4%, снижение по автоперевозкам грузов в 5,8% и снижение по железнодорожным перевозкам в 1,6%) [16]. С этим наблюдалось торможение в секторе корпоративного кредитования (данные Банка России), снижение спроса на рабочую силу по данным Министерства труда [17] (*Musatova, 2018*).

Таким образом, старт реализации программы национальных проектов приходится на период, для которого характерны риски замедления экономического развития, то есть в условиях неблагоприятной внешней среды.

Неблагоприятная внешняя конъюнктура является не единственной проблемой реализации национальных проектов. По ряду национальных проектов наблюдается вызывающая опасения о перспективах их успешной реализации ситуация с кассовым исполнением бюджетных ассигнований. Так, по состоянию на 01.10.2019 кассовое исполнение национального проекта «Цифровая экономика» составляло только 12,32% (или 18,35% с учетом кассового исполнения Федерального бюджета России на 2019 год (67,15% на 01.10.2019)). Также практически сорвано годовое кассовое выполнение национальных проектов «Экология», «Производительность труда и поддержка занятости». Только на 40% исполнены работы за счет бюджетных ассигнований самого масштабного национального проекта — «Комплексный план модернизации магистральной инфраструктуры» (табл. 2).

Наибольшее количество точек соприкосновения с прорывным развитием промышленности имеют национальные проекты, которые направлены на достижение двух национальных целей: ускорение технологического развития страны за счет увеличения осуществляющих технологические инновации организаций до 50% и создание в обрабатывающей промышленности высокотехнологичных экспортно-ориентированных секторов.

Ситуация с достижением целевых показателей по данным национальным целям также имеет расхождение с запланированной траекторией развития: по состоянию на 2017 год² доля применяющих технические инновации предприятий составляла 7,5% при целевом значении показателя на 2024 год в 50%. Ситуация с реализацией национальной цели по созданию в обрабатывающей промышленности высокотехнологичных экспортно-ориентированных предприятий по состоянию на конец октября 2019 года не поддавалась мониторингу и анализу ввиду отсутствия целевого показателя национальной цели.³

² Последнее доступное на официальном сайте Росстата значение целевого показателя на октябрь 2019 года.

³ Данные Счетной палаты Российской Федерации.

Таблица 2

Кассовое исполнение национальных проектов на 01.10.2019 г.

Национальный проект	Плановые ассигнования в 2019 г, млн руб	Кассовое исполнение, млн. руб	Степень выполнения	Исполнение с учетом выполнения федерального бюджета
Культура	12 271,9	9 168,7	74,71%	111,26%
Здравоохранение	160 337,5	108 183,4	67,47%	100,48%
Наука	36 992,2	24 493,9	66,21%	98,61%
Демография	518 881,5	341 760,6	65,86%	98,09%
Образование	106 951,1	63 238,5	59,13%	88,05%
Жилье и городская среда	105 280,1	59 282,7	56,31%	83,86%
Автомобильные дороги	129 736,3	72 396,1	55,80%	83,10%
МСП	60 575,3	33 765,9	55,74%	83,01%
Международная кооперация и экспорт	86 224,6	36 633,7	42,49%	63,27%
План модернизации инфраструктуры	370 299,9	149 221,3	40,30%	60,01%
Производительность труда	7 140,0	2 773,0	38,84%	57,84%
Экология	60 606,1	12 593,0	20,78%	30,94%
Цифровая экономика	108 048,5	13 313,1	12,32%	18,35%

Источник: составлено автором по данным МОО «Майский указ», Министерство финансов России.

На достижение отмеченных выше двух базовых для развития промышленности России национальных целей направлены следующие национальные проекты:

1. Цифровая экономика (кассовое выполнение — 12,3%).
2. Образование (кассовое выполнение — 59,1%).
3. Наука (кассовое выполнение — 66,2%).
4. Малое и среднее предпринимательство и поддержка предпринимательской инициативы (кассовое выполнение — 55,7%).
5. Производительность труда и поддержка занятости (кассовое исполнение — 38,8%).
6. Международная кооперация и экспорт (кассовое исполнение — 42,5%).

Из степени кассового исполнения бюджетных ассигнований национальных проектов в качестве одной из базовых проблем стоит отметить проблемы с их реализацией.

Причины возникновения проблем с реализацией национальных проектов лежат во многих плоскостях функционирования экономики России.

Значительной плоскостью, в которой происходит торможение реализации национальных проектов, является система их администрирования. Сложная архитектура взаимосвязей между федеральными, региональными проектами и государственными целевыми программами представляет плохо поддающуюся на практике проектному управлению конструкцию. Также значительную роль играет слабый уровень подготовки административных кадров к модели проектного управления.

Сложная и непонятная для многих участников система администрирования национальных проектов ведет за собой низкую степень вовлеченности в их реализацию регионов и ведомств. Это обстоятельство, в свою очередь, приводит к существенному затягиванию сроков решения поставленных перед участниками нацпроектов задач. Примером низкой степени вовлеченности ведомств в решение актуальных задач национальных проектов является срыв сроков и качественного наполнения базового мероприятия трансформации делового климата России — «регуляторной гильотины». Важным элементом системы администрирования национальных проектов может стать гибкая система внесения изменений в проектную структуру на основе собранных ошибок по «проваленным» федеральным, ведомственным и региональным проектам. Также текущими недостатками системы управления национальными проектами является низкая степень координации между участниками; зачастую завышенные целевые показатели проектов; недостаток методик оценки результатов федеральных и региональных проектов; отсутствие необходимого для анализа, планирования и контроля национальных проектов информационного обеспечения.

Второй базовой плоскостью торможения программы реализации национальных проектов видится отсутствие равноправного взаимодействия государства и бизнеса. В первую очередь от этого фактора влияния страдают важные для формирования предпосылок прорывного промышленного развития представители малого и среднего предпринимательства. По состоянию на конец 2019 года мероприятия по развитию сектора малого и среднего предпринимательства (заложенные в государственной программе «Экономическое развитие и инновационная экономика» и национальном проекте «Поддержка малого и среднего предпринимательства и предпринимательской инициативы») не достигли целевых показателей: численность занятых в данном секторе снизилась, банки не заинтересованы кредитовать малый бизнес, нет нормативной базы для кредитования под залог прав на интеллектуальную собственность, не предоставляется доступ представителям малого и среднего бизнеса в научно-технологические промышленные кластеры [18].

Ключевой проблемой в плоскости взаимодействия государства и бизнеса является чрезмерная формализация и бюрократизация процессов государственного менеджмента и туннелирование на уровне государственного и корпоративного управления. Термин «туннелирование» здесь применяется в предложенной

А. Шлейфером с соавторами трактовке как трансфер выгоды (прибыли, активов, иных ресурсов) из проектов в пользу ответственных за принятие решений в данном проекте лиц [19] (*Johnson, La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, 2000*). Косвенным подтверждением актуальности проблемы туннелирования в российской экономике в целом и в системе управления национальными проектами в частности является динамика роста неконкурентных закупок (закупок у одного поставщика) в системе госзакупок. Так, согласно исследованиям НИУ ВШЭ, начиная с 2015 года доля неконкурентных закупок выросла с 37,6% до 63,7% от общего объема госзакупок [20]. В контексте описанных проблем необходимо отметить, что проблема либерализации роли государства в регулировании бизнес-процессов субъектов хозяйствования и построение эффективных гражданских институтов играют чрезвычайно важную роль в создании предпосылок для роста производительности труда экономики в целом.

Решение проблем взаимодействия государства и предпринимательства лежит в плоскости институциональных преобразований фундаментальной трансформации экономики России. Одной из краеугольных проблем фундаментальной трансформации является создание предпосылок для повышения деловой и инвестиционной активности российского бизнеса.

Процесс стимулирования деловой активности населения выходит за пределы экономических отношений и в значительной степени соприкасается с плоскостью междисциплинарных исследований сферы социальных наук. Так, исследование В. Ассеновой обосновывает факт того, что на предпринимательскую активность в стране значительно влияют национальные социально-культурные особенности: отношение к предпринимательству, толерантность к риску и т.д. Влияние социокультурных факторов в некоторой степени превышает роль привычных для экономической науки факторов стимулирования деловой и инвестиционной активности (инвестиции в НИОКР, количество венчурных компаний, затраты на образование и т.д.) [21] (*Assenova, 2019*).

Однако фундаментальная трансформация экономики (при всей ее важности и необходимости) обеспечивает, скорее, эволюционное и поступательное развитие, то есть по большей части не обеспечивает выполнение задач прорывного технологического развития промышленности.

Хорошо зарекомендовавшим себя в мировой практике инструментом прорывного развития является проактивная индустриальная политика, которая реализуется в трех плоскостях: адресная поддержка отраслей промышленности с высоким уровнем сложности продукции, интенсификация внутренней конкуренции и поддержка экспортно-ориентированных высокотехнологичных секторов промышленности.

Индустриальная политика Правительства России реализуется посредством целевых государственных программ. Государственными программами, которые обеспечивают финансирование отвечающих за прорывное технологическое развитие России национальных проектов, являются: «Развитие образования»,

«Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Информационное сообщество», «Энергоэффективность и развитие энергетики», «Научно-технологическое развитие», «Содействие занятости населения», «Развитие авиационной промышленности», «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности», «Развитие медицинской и фармацевтической промышленности», «Космическая деятельность», «Развитие внешнеэкономической деятельности».

Большинство предусмотренных в данных государственных программах мероприятий носят преимущественно институциональный характер и являются инструментами фундаментальной трансформации экономики.

Помимо институциональных мер по улучшению делового климата, программа «Экономическое развитие и инновационная экономика» делает акцент на стимулировании деловой активности в сфере малого и среднего предпринимательства. Предусмотренные данной программой инструменты реализуются в рамках федеральных проектов «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию», «Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства», «Популяризация предпринимательства». Предусмотренная данными федеральными проектами поддержка не носит проактивного характера и фокусируется по большей степени на формировании благоприятной среды ведения бизнеса и цифровизации процессов финансирования. Условно проактивными мерами экономической политики можно назвать развитие инновационного центра «Сколково», внедрение сквозных цифровых технологий и, с большой натяжкой, — развитие nanoиндустрии.

Адресными программами, которые реализуют индустриальную политику России, являются «Развитие авиационной промышленности» (самолетостроение, вертолетостроение и двигателестроение), «Развитие судостроения и техники для освоения шельфовых месторождений», «Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности» (телекоммуникационное оборудование, вычислительная техника), «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности» (производство лекарственных средств, производство медицинских изделий), «Космическая деятельность», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса» (в т.ч. развитие атомного арктического флота), «Развитие энергетики».

Государственная индустриальная политика в прочих секторах промышленности реализуется через программу «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности». В данную программу включены меры государственной поддержки автомобилестроения, транспортного машиностроения, сельскохозяйственного машиностроения, специального машиностроения (строительная, дорожная техника и т.д.), нефтегазового машиностроения (оборудование для разрывов пласта и производства сжиженного газа), производства силовой электротехники (газовых турбин), робототехники и т.д.

Основной реализуемой индустриальной политики является адресное субсидирование действующих предприятий в приоритетных отраслях обрабатывающей промышленности. Согласно выделяемым объемам бюджетного финансирования, приоритетами промышленной политики России являются автомобилестроение и космическая индустрия, совокупные расходы на которые составляют примерно две трети общего объема финансирования индустриальной политики. Также существенная поддержка предусмотрена для атомного энергетического машиностроения и авиационной промышленности России. Суммарные бюджетные ассигнования на приведенные четыре сектора промышленности превышают 87% от расходов на реализацию индустриальной политики России (табл. 3).

Таблица 3

**Бюджетные ассигнования на реализацию
индустриальной политики России**

Отрасль промышленности	2019	2020	2021	Итого	Доля в бюджете
Автомобилестроение, млн руб	204 751,9	215 345,5	229 528,2	649 625,6	34,6%
Космическая деятельность, млн руб	195 149,9	198 301,9	208 846,3	602 298,1	32,1%
Атомная энергетическая промышленность, млн руб	71 073,4	79 717,2	82 021,8	232 812,4	12,4%
Авиационная промышленность, млн руб	59 929,6	86 809,6	83 851,6	146 739,2	7,8%
Сельскохозяйственное машиностроение, млн руб	14 239,3	14 584,3	15 112,3	43 935,9	2,3%
Энергетика, млн руб	15 957,3	16 638,7	8 324,4	40 920,4	2,2%
Судостроение и техника для освоения шельфовых месторождений, млн руб	8 907,8	14 807,9	14 807,9	38 523,6	2,1%
Фармацевтическая и медицинская промышленность, млн руб	11 354,4	11 278,1	11 081,0	33 713,5	1,8%
Специальное машиностроение, млн руб	9 630,3	10 002,6	11 389,5	31 022,4	1,7%
Электронная и радиоэлектронная промышленность, млн руб	9 910,1	9 910,1	9 910,1	29 730,3	1,6%

Отрасль промышленности	2019	2020	2021	Итого	Доля в бюджете
Силовая электротехника, млн руб	3 000,0	2 000,0	2 000,0	7 000,0	0,4%
Транспортное машиностроение, млн руб	1 500,0	1 500,0	1 500,0	4 500,0	0,2%
Нефтегазовое машиностроение, млн руб	1 400,0	1 500,0	1 600,0	4 500,0	0,2%
Легкая и текстильная промышленность, млн руб	2 512,2	812,2	812,2	4 136,6	0,2%
Робототехника, млн руб	698,4	1 198,4	1 198,4	3 095,2	0,2%
Металлургия, млн руб	500,0	500,0	500,0	1 500,0	0,1%
Лесопромышленный комплекс, млн руб	400,0	400,0	400,0	1 200,0	0,1%
Всего	610 914,6	665 306,5	599 032,1	1 875 253,2	100,0%

Источник: составлено автором по данным Министерства финансов России.

В отдельную подпрограмму выделена поддержка высокотехнологичных производителей и содействие реализации инвестиционных проектов, которые направлены на создание высокотехнологичной промышленной продукции. Трехлетний бюджет данной подпрограммы составляет 82,4 млрд рублей. Более половины бюджета индустриальной политики в области поддержки высокотехнологичных промышленных производств предусматривается на реализацию федерального проекта «Промышленный экспорт», который направлен на стимулирование экспортно-ориентированного выпуска промышленной продукции гражданского назначения.

Запланированные к реализации в рамках системы национальных проектов меры индустриальной политики, как и программа развития инновационной экономики, направлены, скорее, на эволюционное, чем проактивное прорывное развитие экономики России.

Из представленных государственных программ наиболее сбалансированной и проактивной выглядит программа научно-технического развития России, которая направлена на формирование базы фундаментальных исследований в намеченных для технологического прорыва сферах деятельности: ядерная физика, математика, геномные исследования, сквозные технологии. Основные направления программы научно-технического развития включают в себя:

1. Создание условий для привлечения в России молодых ученых и технологических предпринимателей посредством подготовки квалифицированных

- кадров и создания привлекательных условий для построения их карьеры в научной и предпринимательской среде России.
2. Обеспечение условий для подготовки конкурентоспособных кадров посредством модернизации системы отечественного образования и ее адаптации к требованиям реального высокотехнологичного сектора экономики: создание научно-образовательных центров мирового уровня.
 3. Создание материальной базы для проведения сложных фундаментальных исследований в соответствии с актуальными тенденциями мировой науки: формирование наукоградов с установками класса «мегасайенс», создание вокруг наукоградов инновационных кластеров (обеспечивающих транзит технологий в предпринимательский сектор), интенсификация международного сотрудничества в научной сфере.

Программа научного развития запланирована к реализации на федеральном уровне, ключевыми участниками данной программы, помимо федеральных органов власти, являются РАН, НИЦ «Курчатовский институт», МГУ им. М.В. Ломоносова, СПГУ, РАНХиГС, ФГБУ «РФФИ», ФГБУ «Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере», Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий (Фонд «Сколково»).

Принимая во внимание описанное выше, актуальные проблемы реализации национальных проектов можно распределить по двум плоскостям. Первая плоскость — тактические проблемы реализации, вторая — слабая акцентуация на проактивной индустриальной политике прорывного характера.

Тактические проблемы, в свою очередь, целесообразно классифицировать на внешние и внутренние организационные проблемы. Наиболее весомой внешней проблемой реализации национальных проектов является все более отчетливо проявляющийся неканонический паттерн инвестиционного поведения, суть которого заключается в нежелании вкладывать имеющиеся средства в долгосрочные проекты реального сектора экономики. Базовым следствием такого поведения инвесторов становится понижающее давление на совокупное предложение с повышением риска рецессии мировой экономики.

Внутренние проблемы реализации национальных проектов лежат по большей части в организационной парадигме. Так, заметным сдерживающим фактором является система администрирования системы национальных проектов и недостаток в ней адаптированных у проектной модели управления квалифицированных кадров. Также важными факторами, препятствующими реализации национальных проектов, являются сложные институциональные отношения государства и бизнеса в России, а также эволюционно сложившаяся в нашей стране деловая культура ведения предпринимательской деятельности.

Стратегическими барьерами в реализации намеченной политики прорывного развития российской промышленности через систему национальных проектов являются низкая направленность на проактивную индустриальную политику. Де-факто,

единственным запланированным вектором прорывного технологического развития российской экономики является национальный проект «Цифровая экономика», реализация которого проводится наиболее неэффективно согласно данным по казовому исполнению. ■

ИСТОЧНИКИ:

1. Кудрин А.Л., Стефани Ф. Российская экономика в поисках стимулов роста. / Петербургский международный экономический форум. — СПб., 2019.
2. Шохин А.Н. Россия 2024: как совместить стабильность и реформы. / Петербургский международный экономический форум. — СПб., 2019.
3. Орлова Н., Лаврова Н. Национальные проекты / Эффект на экономический рост, Альфа-Банк. — М., 2019.
4. O'Neill J. The Return of Fiscal Policy // Project Syndicate. 2019. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/return-of-fiscal-policy-by-jim-o-neill-2019-09> (дата обращения: 11.10.2019).
5. Roubini N. Four Collision Courses for the Global Economy. Project Syndicate. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.project-syndicate.org/commentary/playing-chicken-with-global-economy-trump-china-iran-argentina-by-nouriel-roubini-2019-09> (дата обращения: 11.10.2019).
6. Макаров И.Н., Овечкина И.В. [Необходимость формирования планово-рыночной системы в условиях структурного дисбаланса экономики и санкционного давления](#) // Экономические отношения. — 2018. — № 1. — с. 19-24. — doi: 10.18334/eo.8.1.38832.
7. Скрут В.С. [Трансформация промышленности в цифровой экономике: проблемы и перспективы](#) // Креативная экономика. — 2018. — № 7. — с. 943-952. — doi: 10.18334/ce.12.7.39208.
8. Милешина О.Ю., Лясникова Ю.В. [Теоретико-методологические аспекты преодоления дисбалансов технологического развития национальной экономики на основе модели интеграции промышленности, науки и образования](#) // Экономика и социум: современные модели развития. — 2018. — № 1. — с. 5-13.
9. Stansbury A., Summers L. What Marco Rubio gets right — and wrong — about the decline of American investment. The Washington Post. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/05/31/what-marco-rubio-gets-right-wrong-about-decline-american-investment/> (дата обращения: 14.10.2019).
10. Chen P., Karabarbounis L., Neiman B. The global rise of corporate saving // Journal of Monetary Economics. — 2017. — № 89. — p. 1-19.
11. Левитская Е.Н., Петров М.В. [Иностранный капитал в национальных инновационных системах](#) // Вопросы инновационной экономики. — 2018. — № 4. — с. 591-608. — doi: 10.18334/vinec.8.4.39530.

12. Blanchard O. Public Debt and Low Interest Rates // *American Economic Review*. — 2019. — № 4. — p. 1197-1229.
13. Май В.А. Социально-экономическая политика: национальные цели и модель экономического роста. / В кн.: *Российская экономика в 2018 году. Тенденции и перспективы* / ред. Кудрин А.Л., Синельников-Мурылев С.Г. — М: Издательство Института Гайдара, 2019. — 17-38 с.
14. Козлова Е.Е., Удальцова Н.Л. Козлова Е.Е., Удальцова Н.Л // *Экономические отношения*. — 2017. — № 4. — с. 357-362. — doi: 10.18334/eo.7.4.38647.
15. IHS. Индекс IHS Markit PMI обрабатывающих отраслей России. Минимальный Индекс PMI с мая 2009. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.markiteconomics.com/Public/Home/PressRelease/2a2da5ec9fcb4af8aca0938ef2b77877> (дата обращения: 20.10.2019).
16. (11)Министерство транспорта Российской Федерации. Транспорт России. Информационно-статистический бюллетень. Январь — июнь 2019 года, 2019
17. Мусатова М.М. [Влияние фондов прямых частных инвестиций на траекторию развития трудовых отношений в целевых компаниях](#) // *Экономика труда*. — 2018. — № 4. — с. 1251-1262. — doi: 10.18334/et.5.4.39685.
18. Президиум Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам. / Протокол заседания подгруппы «Координация контрольно-надзорной деятельности». — М.:, 2019.
19. Johnson S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. Tunneling // *American Economic Review*. — 2000. — № 2. — p. 22-27.
20. НИУ ВШЭ Экспертный доклад «О практике осуществления госзакупок». / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». — М.:, 2019.
21. Assenova V. Why are Some Societies more Entrepreneurial than Others? Evidence from 192 Countries over 2001-2018 // SSRN, September. — 2019.

REFERENCES:

- NIU VShE Ekspertnyy doklad "O praktike osushchestvleniya goszakupok"* [HSE expert report "On the practice of public procurement implementation"] (2019). (in Russian).
- Prezidium Soveta pri Prezidente Rossii po strategicheskomu razvitiyu i natsionalnym projektam* [The Presidium of the Council under the Russian President for strategic development and national projects] (2019). (in Russian).
- Assenova V. (2019). *Why are Some Societies more Entrepreneurial than Others? Evidence from 192 Countries over 2001-2018 SSRN, September.*
- Blanchard O. (2019). *Public Debt and Low Interest Rates American Economic Review.* (4). 1197-1229.

- Chen P., Karabarbounis L., Neiman B. (2017). *The global rise of corporate saving* *Journal of Monetary Economics*. (89). 1-19.
- Johnson S., La Porta R., Lopez-de-Silanes F., Shleifer A. (2000). *Tunneling American* *Economic Review*. (2). 22-27.
- Kozlova E.E., Udaltsova N.L. (2017). *Kozlova E.E., Udaltsova N.L* [Oil dependence of Russia: opportunity or threat for the development of the national economy?]. *Journal of International Economic Affairs*. (4). 357-362. (in Russian). doi: [10.18334/eo.7.4.38647](https://doi.org/10.18334/eo.7.4.38647).
- Kudrin A.L., Stefani F. (2019). *Rossiyskaya ekonomika v poiskakh stimulov rosta* [Russian economy in search of growth points] (in Russian).
- Levitskaya E.N., Petrov M.V. (2018). *Inostrannyi kapital v natsionalnykh innovatsionnykh sistemakh* [Foreign capital in national innovation systems]. *Russian Journal of Innovation Economics*. (4). 591-608. (in Russian). doi: [10.18334/vinec.8.4.39530](https://doi.org/10.18334/vinec.8.4.39530).
- Makarov I.N., Ovechkina I.V. (2018). *Neobkhodimost formirovaniya planovo-rynochnoy sistemy v usloviyakh strukturnogo disbalansa ekonomiki i sanktsionnogo davleniya* [The need for the formation of planning and the market system in terms of structural imbalance of the economy and sanctions pressure]. *Journal of International Economic Affairs*. (1). 19-24. (in Russian). doi: [10.18334/eo.8.1.38832](https://doi.org/10.18334/eo.8.1.38832).
- Mau V.A. (2019). *Sotsialno-ekonomicheskaya politika: natsionalnye tseli i model ekonomicheskogo rosta* [Socio-economic policy: national objectives and the model of economic growth] (in Russian).
- Mileshina O.Yu., Lyasnikova Yu.V. (2018). *Teoretiko-metodologicheskie aspekty predoleniya disbalansov tekhnologicheskogo razvitiya natsionalnoy ekonomiki na osnove modeli integratsii promyshlennosti, nauki i obrazovaniya* [Theoretical and methodological aspects of overcoming the imbalances of technological development of the national economy on the basis of the model of integration of industry, science and education]. *Ekonomika i sotsium: sovremennyye modeli razvitiya*. (1). 5-13. (in Russian).
- Musatova M.M. (2018). *Vliyanie fondov pryamykh chastnykh investitsiy na traektoriyu razvitiya trudovykh otnosheniy v tselevykh kompaniyakh* [Impact of private equity funds on the trajectory of labor relations in target companies]. *Russian Journal of Labor Economics*. (4). 1251-1262. (in Russian). doi: [10.18334/et.5.4.39685](https://doi.org/10.18334/et.5.4.39685).
- O'Neill J. The Return of Fiscal Policy // Project Syndicate. 2019. Retrieved October 11, 2019, from <https://www.project-syndicate.org/commentary/return-of-fiscal-policy-by-jim-o-neill-2019-09>
- Orlova N., Lavrova N. (2019). *Natsionalnye proekty* [National projects] (in Russian).

- Roubini N. Four Collision Courses for the Global Economy Project Syndicate. Retrieved October 11, 2019, from <https://www.project-syndicate.org/commentary/playing-chicken-with-global-economy-trump-china-iran-argentina-by-nouriel-roubini-2019-09>
- Shokhin A.N. (2019). *Rossiya 2024: kak sovместit stabilnost i reformy* [Russia 2024: how to combine stability and reforms] (in Russian).
- Skrug V.S. (2018). *Transformatsiya promyshlennosti v tsifrovoy ekonomike: problemy i perspektivy* [Transformation of industry in the digital economy: problems and prospects]. *Creative economy*. (7). 943-952. (in Russian). doi: [10.18334/ce.12.7.39208](https://doi.org/10.18334/ce.12.7.39208).
- Stansbury A., Summers L. What Marco Rubio gets right — and wrong — about the decline of American investment The Washington Post. Retrieved October 14, 2019, from <https://www.washingtonpost.com/opinions/2019/05/31/what-marco-rubio-gets-right-wrong-about-decline-american-investment/>