

Петров А.А.<sup>1</sup>

# Управление национальными проектами в сфере развития цифровизации и инфраструктуры как повышение конкурентоспособности российской экономики

Проанализирована роль инфраструктуры в реализации национальных проектов и повышения конкурентоспособности экономики России на основе цифровых технологий.

**Ключевые слова:** национальные проекты, транспортная инфраструктура, инвестиции, цифровая платформа, цифровизация, шелковый путь, агломерация, nepoтизм, коррупция.

JEL:O38

doi:10.17323/2499-9415-2019-3-19-96-114

Фактор развития инфраструктуры всегда рассматривался как важнейшая предпосылка не только динамичного развития экономики в целом, но и успешной реализации планов совершенствования структуры экономики, проведения экономических реформ и проектов модернизации в производственной и социальной сферах.

Традиционно усилия по развитию инфраструктуры были сосредоточены в таких областях, как энергетика, транспорт, объекты социальной сферы, связь, логистика. В современных условиях, безусловно, сохраняется важность всех перечисленных элементов инфраструктуры для экономического развития, но в то же время на первый план выходит такой фактор, как состояние и развитие цифровой инфраструктуры, которая становится важнейшим элементом современной экономической системы как в техно-

---

<sup>1</sup> Петров Александр Арсеньевич — доктор экономических наук, профессор кафедры управления и экономики ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)». E-mail: <palar-1@bk.ru>.

логическом, так в и организационном и институциональном отношениях. Без данного инфраструктурного элемента сегодня невозможно обеспечить на конкурентоспособном уровне ни динамичность бизнес-процессов, ни адекватный требованиям рынка уровень издержек. Более того, без развитой цифровой инфраструктуры невозможно нормальное развитие целых секторов и направлений современной экономики. Это относится и к традиционной транспортной инфраструктуре, эффективная работоспособность которой все более и более зависит от цифровых технологий, позволяющих обеспечить более быструю и надежную доставку грузов.

Интернет вещей, искусственный интеллект, 3D-принтинг, электронная коммерция, дистанционное обучение и медицина, цифровые государственные услуги и другие достижения цифровизации уже вносят существенный вклад в бизнес-процессы и взаимоотношения потребителей и предпринимателей с государством. При этом развитие перечисленных направлений позволяет оптимизировать уровень транзакционных и производственных издержек, создать современную структуру экономики, готовую к использованию перспективных технологических достижений.

Основными элементами цифровой инфраструктуры являются:

- физическая инфраструктура доступа в Интернет, а также средства телекоммуникации и обеспечения сетевого доступа;
- программное обеспечение;
- данные и возможность доступа к ним (в первую очередь имеется в виду возможность доступа к ресурсам и источникам больших данных и технологиям их обработки и использования, включая алгоритмы сбора и обработки).

Все перечисленные элементы являются необходимыми для нормального использования возможностей современных цифровых технологий и цифровизации производства и общества в целом.

Если говорить о первоочередных задачах обеспечения модернизационного развития российской экономики, то наиболее насущными и критически значимыми с точки зрения территориально-географических особенностей страны является ускоренное развитие транспортной и цифровой инфраструктуры. При этом, если значение и недостатки развития транспортной инфраструктуры всегда были в центре внимания, хотя и это и не позволило добиться решения данной проблемы, то появление цифровых технологий в качестве производительной силы и современных технологий коммуникации, возможно, дает шанс более легкого и быстрого решения проблемы «дорог» в России. Оба упомянутых выше направления включены в число важнейших задач стратегического развития российской экономики.

В соответствии с Указом Президента РФ № 204 (от 7 мая 2018 г.) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации

на период до 2024 года» в России идет реализация 13 крупномасштабных по значимости и финансированию шестилетних прямо или косвенно взаимосвязанных и взаимозависимых национальных проектов (2018–2024) цифрового строительства социально-экономической жизни страны, которые можно распределить на три направления: социальное развитие, цифровая инфраструктура и экономическое развитие. Все национальные проекты объединяют 78 федеральных проектов общей стоимостью свыше 25,7 трлн руб. В таблице ниже представлен перечень всех национальных проектов со стоимостью их реализации

### Национальные проекты (2018–2024 гг.) [1–4]

| Национальные проекты                                                                          | Количество федеральных проектов | Стоимость, млрд руб. |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|----------------------|
| I. Социальное развитие                                                                        |                                 |                      |
| Демография                                                                                    | 5                               | 3105,2               |
| Здравоохранение                                                                               | 8                               | 1725,8               |
| Образование                                                                                   | 10                              | 784,5                |
| Культура                                                                                      | 3                               | 113,5                |
| Жилье и городская среда                                                                       | 4                               | 1066,2               |
| Экология                                                                                      | 11                              | 4041,0               |
| Всего                                                                                         | 41                              | 10836,2              |
| II. Цифровая инфраструктура                                                                   |                                 |                      |
| Цифровая экономика                                                                            | 6                               | 1634,9               |
| Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры                       | 11                              | 6348,1               |
| Безопасные и качественные автомобильные дороги                                                | 4                               | 4779,7               |
| Всего                                                                                         | 21                              | 12762,7              |
| III. Экономическое развитие                                                                   |                                 |                      |
| Производительность труда и поддержка занятости                                                | 3                               | 52,1                 |
| Наука                                                                                         | 3                               | 636,0                |
| Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы | 5                               | 481,5                |
| Международная кооперация и экспорт                                                            | 5                               | 956,8                |
| Всего                                                                                         | 16                              | 2126,4               |
| Итого                                                                                         | 78                              | 25725,3              |

Стратегическая цель национальных проектов — повышение благосостояния населения страны путем:

- обеспечения населения как в городах, так и в удаленных поселках широкополосным Интернетом;

- цифровизации документооборота, развития сети умных городов как основы подъема социально-экономического развития страны;
- создания к 2023 г. не менее десяти конкурентоспособных на мировом уровне предприятий в сфере высоких технологий;
- решения кадровой проблемы по подготовке специалистов по информационно-коммуникационным технологиям (ИКТ) — система высшего образования ежегодно должна выпускать в течение семи лет по 120 тыс. таких специалистов;
- формирования нового информационного человеческого капитала и принципиально иного интеллектуального потенциала;
- формирования нового уклада жизни;
- создания новой основы для развития эффективной системы государственного управления, предпринимательства, экономики, социальной сферы и всего общества;
- формирования цифровой экономики первоначально как инфраструктуры, а затем как материального и нематериального производства — это вопрос национальной безопасности и суверенитета России.

Как видно из приведенного перечня, развитие транспортной инфраструктуры и цифровых технологий в экономике являются важнейшими факторами достижения стратегического успеха. При этом реализация национальных проектов и связанных с ними планов создает принципиально новую модель воспроизводства, формирует новый образ и уклад жизни, решает важнейшие для страны проблемы национальной и экономической безопасности и суверенитета.

Полноценная реализация национальных проектов — это вложения в будущее нации и ее благосостояние, цифровую индустриализацию страны и повышение конкурентоспособности отечественной экономики в рамках глобальной экономики.

К важным национальным проектам относятся транспортно-инфраструктурные проекты, охватывающие 15 федеральных проектов, объединенных в два национальных проекта: Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (6348,1 млрд руб.) и Безопасные и качественные автомобильные дороги (4779,7 млрд руб.) общей стоимостью 11127,8 млрд руб., что составляет более 43% совокупной стоимости всех 13 национальных проектов.

Независимо от страны и уровня ее научно-технического и технологического развития становление цифровой экономики стартует с дигитализации (цифровизации, оцифровывания, цифровой трансмиссии) — перевода, хранения, обработки всех видов информационных данных (текстовых, аудиовизуальных) в закодированные сигнальные цифровые дискретные импульсы, применяемые в современных системах связи. Цифровой формат представляет собой любые текстовые, аудиовизуальные данные, принимаемые организа-

ционно-управленческие решения в электронных импульсах — бит-информациях. Дигитализация трансформирует предпринимательскую деятельность, преобразует образование, культуру, все стороны жизни общества и даже само сознание людей.

В России дигитализация была запущена в 1990-х годах и велась точечно, хаотично с ориентацией на рынок для получения индивидуально-частного дохода, пренебрегая интересами национальной и экономической безопасности государства. Правительственная программа цифровой экономики от 28 июля 2017 г. № 1632-р и Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», а также Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года [4] структурировали и объединили весь процесс дигитализации, придали целенаправленность стратегического цифрового развития и создания крупномасштабной национальной цифровой инфраструктуры, которая станет базой инновационно-промышленного цифрового развития отечественной экономики и общества. Сегодня предстоит восстановить российскую промышленность на цифровой базе. Уже интенсивно развиваются цифровые платформы, формируется цифровая организационно-управленческая система.

Инфраструктура (лат. *infra* — под, ниже и лат. *structura* — расположение, основа, строение, фундамент, включающий взаимосвязанные обслуживающие структуры, обеспечивающие функционирование всей системы в целом). Инфраструктура включает учреждения управления, связи, транспорта, энергетики и т.д., обеспечивающие функционирование экономики и деятельность общества.

В современных условиях и при современном уровне требований к использованию цифровых технологий для реализации целей транспортно-инфраструктурных национальных проектов требуется, например, не просто разработка адекватной нормативной базы, а прежде всего подготовка юристов, понимающих проблемы цифровой экономики, алгоритмы ее функционирования, проблемы управления, предпринимательства и объективные законы ведения бизнеса. Разработка законодательства в сфере цифровизации требует от его разработчиков:

- понимания сути цифровой экономики;
- способности видеть направления развития цифрового материального и нематериального производства в будущем и механизмов управления этими производственными процессами;
- понимания влияния цифровизации на общественную жизнь и образ жизни человека.

Уже сегодня видны значительные достижения в цифровой сфере, которыми мы пользуемся и воспринимаем как нечто данное, привычное: многофункциональные центры — МФЦ (система одного окна), электронные табло на авто-

бусных остановках, встроенный в планшет и смартфон навигатор, отслеживающие в режиме реального времени состояние здоровья человека электронные браслеты и часы, электронные билеты, on-line сервис и многое-многое другое.

Налицо общая интеграция сферы услуг и ИКТ. С созданием цифровой инфраструктуры начнется интеграция материального производства с ИКТ. Развитие ИКТ и программного обеспечения способствует активизации трудовой мобильности, внедрению новых форм предпринимательской и трудовой деятельности. Эти процессы ускорятся по мере замены аналоговых трудовых книжек на электронные и возможности заключать договоры о трудоустройстве в электронном формате.

Все перечисленное — существенные достижения в построении цифрового общества, но их недостаточно для создания конкурентоспособной индустриально-цифровой экономики. Нужна крупномасштабная многофункциональная цифровая транспортная инфраструктура, охватывающая все отрасли и производства национальной экономики, все сферы и направления социально-экономического развития, что открывает возможности цифровой реиндустриализации и укрепления территориальной целостности страны. Такая цифровая инфраструктура в условиях усиления скрытой кибервойны должна обладать суперзащитой, устойчивостью и безопасностью функционирования.

Важнейшим элементом общей цифровизации выступает цифровая транспортная инфраструктура. К сожалению, инфраструктура как в советский период, так и в современной России была и остается наиболее уязвимым звеном экономического развития, ее ахиллесовой пятой. Достижение социально-экономического роста, а также повышения благосостояния населения, стабильности и устойчивости невозможно обеспечить при нынешнем состоянии инфраструктуры. Власть упустила возможность развития инфраструктуры в период высоких цен на нефть, когда господствовало ложное представление о бесконечном благополучии. Развивать транспортную инфраструктуру сложно вследствие высокой стоимости проектов и длительных сроков окупаемости.

Изношенная устаревшая инфраструктура тормозит развитие страны, сдерживает освоение ее территории и природных богатств. По данным Всемирного экономического форума (ВЭФ) Россия по качеству инфраструктуры занимает 74-е место в мире [5]. Плачевное состояние транспортной инфраструктуры стало тормозом развития и возможностей эффективно включения в систему современного международного разделения труда. В частности, транспортно-логистический фактор является существенным фактором, определяющим возможности включения в глобальные цепочки создания стоимости, поскольку высокие транспортные и логистические издержки снижают привлекательность российских предприятий как участников цепочек создания стоимости.

Вложения в инфраструктуру не дают мгновенных прибылей как вложения в другие отрасли и направления. Это долгосрочные вложения, что не отвечает экономическим интересам частного капитала. Но без инфраструктуры размер прибыли существенно меньше, замедляется общее социально-экономическое развитие. Инфраструктура имеет общенациональное значение и, как правило, ее создание финансируется государством.

Цифровая инфраструктура (как и цифровая экономика) представляет систему управления всеми материальными составляющими инфраструктуры посредством ИКТ через различные передающие и приемные датчики путем сбора, хранения, обработки и передачи соответствующих электронных импульсов. Различают производственную, рыночную, транспортную, инженерную, социальную, информационную, городскую инфраструктуру.

Для реализации возможностей, создаваемых цифровой транспортной инфраструктурой, нужна новая стратегия воспроизводственных процессов с переходом от ориентированной на природную ренту экспортно-сырьевой модели к интеллектуально-промышленной модели, ориентированной на выпуск высокотехнологичной продукции для внутреннего и внешнего рынка.

Новая цифровая транспортная инфраструктура должна кардинально изменить роль России в мире, создать условия для превращения страны в мирового производителя интеллектуальной продукции. Такое инновационное развитие потребует уже в ходе реализации инфраструктурных национальных проектов финансировать объекты реального сектора экономики и после 2024 г., новых более крупномасштабных инвестиций в создание полноценного реального сектора экономики. Поэтому уже сегодня необходимы разработка планов промышленного развития и направлений слаженного государственно-частного партнерства, определения источников финансирования цифрового промышленного развития, которое по определению становится в большей части безлюдным. Однако развитие цифровой промышленности порождает социальную проблему — проблему занятости.

Важной частью инфраструктуры являются магистрально-транспортная и энергетическая системы (МТЭС). Ситуация с магистрально-транспортной инфраструктурой отражает общую картину, существующую в отечественной инфраструктуре. По данным ВЭФ, Россия по качеству дорог занимает 114-е место, в том числе по качеству железнодорожной инфраструктуры — 23-е место и портовой инфраструктуры — 66-е место [5]. Поэтому планируется к 2024 г. улучшить качество магистрально-транспортной инфраструктуры страны на 15,5% относительно 2017 г. за счет:

- увеличения доли работающих без перегрузки автодорог, относящихся к евразийскому международному транспортному коридору «Европа — Западный Китай» с 26,9 до 67% к 2024 г.;
- прироста мощностей морских портов;
- ускорения транзитных контейнерных перевозок;



- увеличения средней коммерческой скорости товародвижения на железнодорожном транспорте с 362,3 до 440 км/ч;
- строительства более 300 км железнодорожных высокоскоростных магистралей;
- снижения протяженности ограничивающих пропускную способность участков внутренних водных путей с 13,4 до 2 тыс. км [6].

Наша страна значительно уступает другим странам по протяженности высокоскоростных магистралей, длина которых на 1 млн человек в России с численностью населения 146,2 млн человек составляет 5 км, в Германии (83,2 млн человек) — 38 км, в Китае (1375 млн человек) — 16 км, в Турции (79,5 млн человек) — 9 км [5]. Среди причин неразвитости инфраструктуры, включая транспортно-магистральную составляющую, следует выделить:

- недопонимание властью роли и значения инфраструктуры в социально-экономическом и индустриальном развитии общества, формировании единого рыночного (экономического) пространства, ее военного и политического значения, ее роли в укреплении территориальной целостности страны;
- сложившуюся централизованную систему управления, концентрирующую все ресурсы для развития одной небольшой политической территории — центра;
- значительную недоинвестированность инфраструктурных проектов;
- недостаточное привлечение в инфраструктурные проекты частных инвесторов и неразвитость частно-государственного партнерства;
- ограниченность ресурсов, которые в первую очередь направлялись на стратегически важные для страны проекты, влияющие на национальную безопасность государства.

В создание и развитие магистрально-транспортной инфраструктуры требуются крупные долгосрочные капиталовложения в размере по предварительной оценке 6,3 трлн руб., из которых 3,3 трлн руб. предполагается получить от частных инвесторов [7], и отдачу от которых следует ожидать только через 20, 30, 40 лет и более. Для успешной реализации данного проекта Минтранс России сумел объединить интересы и усилия всего транспортного комплекса: железнодорожный, авиационный, автодорожный, морской и речной транспорт. По его инициативе в рамках национального проекта «Цифровая экономика» была разработана цифровая платформа «Цифровой транспорт и логистика» (ЦТЛ), охватывающая весь транспортный комплекс страны и работающая на российском программном обеспечении. Предварительная стоимость транспортной цифровой платформы в 2017 г. была оценена в 450 млрд руб. [8].

Государственные корпорации отечественного транспортного комплекса «приглашены» к софинансированию формирования и развития национальной транспортной цифровой платформы через систему членства в ассоциации «Цифровой транспорт и логистика» (ЦТЛ). Вступительный взнос и по-



следующие ежегодные членские взносы составляют 5 млн руб. Основную часть расходов корпорации покрывают за счет собственных инвестиционных программ. Например, ОАО «РЖД» прогнозирует направить до 2025 г. на цифровизацию 150 млрд руб. [8]. Другие государственные корпорации транспортного комплекса имеют аналогичные инвестиционные программы. Фактически эти частные инвестиционные программы корпораций становятся частью национального проекта. Координация деятельности всех заинтересованных сторон и управление финансовыми потоками передано компании «РТ-Инвест Транспортные системы»

Важнейшими задачами ассоциации ЦТЛ являются:

- формирование единого мультимодального цифрового транспортно-логистического пространства на территории России с использованием программного обеспечения отечественных разработчиков, объединяющего все ныне существующие цифровые сервисы, которую используют участники ЦТЛ;
- формирование и развитие единой цифровой экосистемы транспортно-лого комплекса;
- создание новых качественных сервисов и услуг, которые должны повысить доступность транспортных услуг для населения;
- снижение издержек;
- оптимизация государственного регулирования процесса перевозок;
- создание на основе накапливаемых больших данных единого доверенного пространства, которое должно обеспечить создание и функционирование безбарьерных транспортных коридоров, эффективного электронного документооборота и широкий доступ пользователей ко всем транспортным сервисам по принципу «одного окна»;
- создание цифровых транспортно-логистических узлов;
- создание цифровой платформы мультимодальных пассажирских перевозок.

Формирование единой цифровой платформы всего транспортного комплекса на базе российских программных продуктов в рамках национального проекта «Цифровой транспорт и логистика» (ЦТЛ) служит гарантией национальной и экономической безопасности государства. В рамках данного проекта решается и другая важная задача: создание магистрально-транспортной системы должно обеспечить пространственное освоение и заселение вновь осваиваемых территорий страны.

В то же время необходимо учитывать, что инвестиционные программы корпораций, являясь составной частью общенациональных проектов, остаются по своей сути частными и решают прежде всего частные задачи корпораций. В связи с этим возникает вопрос: насколько данные частные программы соответствуют общенациональным интересам и какова доля участия корпораций в финансировании собственно национального проекта? Включение частных инвестиционных проектов в национальный

проект, увеличивая стоимость совместного проекта, может переложить финансирование собственно национального проекта полностью на государственный бюджет, т.е. на налогоплательщиков. В результате реализации национального проекта цифровизация транспортной логистики позволит стандартизировать все транспортно-логистические процессы и обеспечить эффективную работу территориально распределенных информационных систем. В цифровой стандартизации заинтересованы как перевозчики — все без исключения транспортные компании, так и все компании, пользующиеся их услугами. Строительство, модернизация и развитие магистрально-транспортной инфраструктуры не является частным делом одного министерства, требуется объединенный единый план ее развития, увязанный с другими федеральными проектами. Такой комплексный план был разработан согласно Указу Президента РФ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В целом планы развития транспортной инфраструктуры и цифровизация имеют выраженную направленность на повышение конкурентоспособности и привлекательности российской экономики как участника международного разделения труда и современных технологических платформ, способных обеспечить высокую эффективность производственных и логистических процессов. Это включает как расширение возможностей доступа российских компаний к глобальным технологическим производственным системам, так и развитие российского транзитного потенциала и повышение роли России как поставщика современных транспортных услуг.

Утвержденный распоряжением «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года» от 30 сентября 2018 г. № 2101-р определяет два направления развития магистрально-транспортной и энергетической инфраструктур и охватывает 11 федеральных проектов, включая девять транспортных федеральных проектов модернизации и расширения транспортной инфраструктуры и два федеральных проекта модернизации и расширения энергетической инфраструктуры. Их реализация обеспечивает развитие транспортных коридоров (маршрутов) «Север — Юг» и «Запад — Восток», рост объемов внутренних и транзитных грузопассажирских перевозок, повышение уровня и укрепление пространственно-экономической связанности территории страны благодаря расширению, модернизации и строительству инфраструктуры различных видов, а также стабильному обеспечению доступной электроэнергией [5]. Отдельные положения названного комплексного плана уже реализуются: ведется строительство морских портов в Калининградской и Ленинградской областях, которые кардинально изменят морскую логистическую систему Балтики, что уже вызвало озабоченность прибалтийских государств. Строительство портов сопровождается строительством железнодорожных и автомобильных магистралей, соединяющих порты с регионами страны.

Стратегическими направлениями реализации магистрально-транспортных проектов выступают:

- строительство и модернизация российских автомобильных дорог, являющихся частью международного транспортного коридора «Европа — Западный Китай»;
- электрификация транспортных коридоров «Север — Юг» и «Запад — Восток»;
- развитие и модернизация транспортных коммуникаций между административными центрами субъектов Федерации и городами, выступающими центрами экономического роста;
- реконструкция и модернизация инфраструктуры региональных аэропортов с расширением сети пассажирских регулярных межрегиональных авиационных направлений;
- создание основы для развития скоростного и высокоскоростного железнодорожного сообщения между крупными городами;
- развитие и модернизация Северного морского пути;
- увеличение мощностей отечественных морских портов;
- развитие централизованных энергосистем [5].

Реанимация и инновационное усовершенствование Северного морского пути усилит торгово-экономические и культурные связи между городами и населенными пунктами, расположенными на побережье Северного Ледовитого океана, а через впадающие в океан реки — с внутренними территориями страны, вдохнет новую жизнь в освоение северного побережья и морские торговые пути, создаст условия для освоения континентального шельфа. Предполагается увеличение объема грузовых перевозок по Северному морскому пути и в его акватории более чем в 8 раз: с 9,9 млн т до 80 млн т., а также рост в 2,5 раза транзитных контейнерных перевозок по железной дороге — с 615 тыс. TEU (20-футовый контейнер) до 1,656 млн TEU [6]. Гарантированная круглогодичная навигация по Северному морскому пути открывает также рынки стран Азиатско-Тихоокеанского региона, в том числе для экспорта углеводородного сырья с месторождений Ямальского и Гыданского полуостровов и арктического шельфа. Гарантированную круглогодичную проводку судов по Северному морскому пути обеспечит ледокольный флот России, который пополняется пятью принципиально новыми универсальными атомными ледоколами проекта 22220 с меняющейся осадкой, позволяющей заходить в устья сибирских рек, что обеспечивает России исключительные геоэкономические и геополитические преимущества.

Российский участок транспортного коридора «Запад — Восток» является частью транспортной инфраструктуры страны и одновременно — частью трансевразийского транспортного коридора, составляющего наземный маршрут «Нового шелкового пути» общей протяженностью 8461 км (протяженность российского участка — 2233 км, казахстанского — 2787 и китайского — 3425 км [9]. Ввод в эксплуатацию трансевразийской магистрали сократит срок транспортировки грузов между Западом и Востоком (от две-

рей до дверей) до 10 суток вместо нынешних 14 суток по Транссибирской магистрали и 45 дней при морской перевозке грузов через Суэцкий канал [10]. Экономические выгоды грузоотправителя и грузополучателя очевидны, что делает их заинтересованными в финансировании данного проекта. Россия в целом также получает выгоды: повышает свой международный статус и получает доходы от транзита грузов. Аналогичную выгоду получают и регионы, через которые проходит автомагистраль.

Параллельно магистрально-транспортным проектам реализуются два энергетических. Реализация принятой энергетической стратегии позволит снизить энергоемкость отопительных систем и производства, что повышает на мировом рынке конкурентоспособность отечественной продукции. Предполагается выйти по энергоэффективности на уровень стран с холодным климатом, в частности Канады. Создаваемая энергетическая инфраструктура позволит снизить нагрузки на окружающую среду и сократить выброс в атмосферу парниковых газов.

Важнейшим фактором повышения конкурентоспособности российской экономики является и совершенствование системы государственного управления и регулирования на всех уровнях.

Существующая система государственного правления, по словам руководителя Сбербанка Г. Грефа, является неэффективной [11]. Подтверждением ее неэффективности служат упущенные возможности модернизации устаревшей инфраструктуры, изношенных производственных фондов. О неэффективности государственного управления свидетельствует и исполнение майских указов 2012 г., которые выполнены исключительно по правительственным отчетам, тогда как в реальности благосостояние населения не улучшилось, реальные доходы сократились [12] и за чертой бедности остается более 19 млн работающих россиян [13]. Из слабой системы аналогового управления перескочить в эффективную систему цифрового государственного управления невозможно. Существующая система государственного управления может стать тормозом реализации национальных проектов.

Цифровой механизм государственного управления должен повысить его эффективность. Но механизм — это люди со своими эмоциями, чувствами, заботами и жизненными проблемами. Эффективность управления определяется не только уровнем цифровизации управленческих процессов, но и эмоциональным состоянием человека и степенью решения его проблем.

Механизм пространственного развития требует принципиально иной основанной на ИКТ стратегии управления, которая отрицает предыдущие аналоговые технологии управления. Стратегия диктует свои управленческие требования. Прежде всего скоординированность действий всех структур власти и на всех уровнях, включая учреждения исполнительной власти Федерации и ее субъектов, местного самоуправления и естественных монополий.

Создание цифровой инфраструктуры не является конечной целью, а выступает промежуточной задачей, но имеет слишком большое значение для дальнейшего развития — строительства реальной экономики, проведения цифровой реиндустриализации, модернизации промышленности.

Возвращаясь к вопросу участия частного капитала в финансировании развития инфраструктуры, следует отметить, что определение источников финансирования и собственно само финансирование реализации национальных проектов 2018–2024 гг. остается головной болью для власти. Финансирование только из федерального бюджета ляжет непосильным бременем на налогоплательщиков, и прежде всего на бедных и малоимущих, что похоронит их эфемерные надежды на улучшение жизни своих детей. К тому же бюджетное финансирование хотя и необходимо, но неэффективно ввиду коррупционности.

Частный капитал по определению рационален, умеет эффективно распоряжаться финансовыми и другими ресурсами, владеет организационно-управленческими способностями и компетенциями. Для него мотивацией служит возможность получения прибыли, и не в долгосрочной перспективе, а в краткосрочной. Привлечение частного капитала к выполнению проектов должно обеспечить их эффективную реализацию. Однако частный капитал не заинтересован в индивидуальном финансировании инфраструктуры — общественного проекта для всех, которым будут пользоваться и конкуренты. Поэтому выход один: развивать партнерство государства и частного предпринимательства, привлекать частные компании к софинансированию проектов. Частный капитал должен иметь текущие выгоды от долгосрочных инвестиций в инфраструктуру, причем ощутимые не потом и не завтра, а сразу, сегодня и на весь период реализации проекта. Расхождение интересов государства и частного капитала порождает конфликт интересов.

Одной из причин инвестиционного конфликта или расхождения интересов государства и корпораций (наглядно проявившегося в плане Белоусова) стало наличие у корпораций собственных ресурсоемких и долгосрочных инвестиционных программ развития. Частично инвестиционный конфликт был смягчен включением ряда программ корпораций в федеральный план развития инфраструктуры. Оставшиеся инвестиционные программы корпорации реализуют самостоятельно без участия государства. Причем ряд корпоративных программ рассчитан на десять лет и более. В качестве примера можно привести совместный проект ОАО «РЖД» и Газпрома строительства в Ямало-Ненецком автономном округе железной дороги до порта, откуда отгружается сжиженный природный газ.

В сентябре 2018 г. в Минфине России насчитывалась 981 проектная заявка от частного бизнеса, федеральных министерств и субъектов Федерации общим инвестиционным объемом на 81 трлн руб. в сферах развития транспортно-инфраструктуры (259 проектов), сельского хозяйства (81 проект), химии и нефтехимии (74 проекта), цифровизации (55 проектов), экологии

и природопользования (29 проекта) [14]. Частный бизнес готов и заинтересован принимать участие в федеральных проектах. О его заинтересованности свидетельствуют зарегистрированные в Минфине России более 200 инвестиционных заявок на сумму свыше 60 трлн руб. (входят в общее число заявок, зарегистрированных в Минфине) [15]. Причина такой заинтересованности в предоставляемых государством льготах и получаемых выгодах. Однако на начало 2019 г. утвержденной программы предоставляемых государством льгот за инвестиционное участие в проектах нет.

По инициативе бизнес-сообщества существенно снижен порог доступа к системе государственной поддержки, прежде всего в форме стабилизационной оговорки, в рамках соглашений о защите и поощрении частных инвестиций. Государство формирует портфель инвестиционных проектов с учетом их значимости. Корпоративный инвестиционный проект должен соответствовать целям и задачам федеральных проектов и собственным инвестиционным программам корпораций, а также улучшать ситуацию в своих регионах и отраслях. Второе снижен инвестиционный порог вхождения в федеральный проект для агропромышленного комплекса, промышленности и цифрового сектора — до 1 млрд руб. собственных инвестиций при общем объеме проекта в 3 млрд руб. Срок соглашения определяется размером собственных инвестиционных ресурсов. Соглашения на 6 лет предполагается заключать при наличии собственных инвестиционных ресурсов в 3 млрд руб., на 12 лет — свыше 3 млрд руб. (ранее предполагалось 30 млрд руб.), на 18 лет — свыше 10 млрд руб. [Там же]. Не менее 3 млрд руб. собственных инвестиций требуется для проектов по добыче полезных ископаемых, производству и передаче электроэнергии, пара, газа, кондиционированию воздуха, водо- и теплоснабжению, водоотведению, строительству, перевозке и транспорту, хранению и складскому хозяйству. Компании остальных сфер экономики должны инвестировать не менее 1 млрд руб. [16]. Особое внимание государство уделяет приоритетным федеральным проектам. К ним относятся газо- и нефтехимические комплексы, полимерные и металлургические производства, формирующие новую инфраструктуру и обеспечивающие высокий передел сырья [Там же].

Одна из версий законопроекта расширяет и конкретизирует меры государственной поддержки. Бизнес получит не только компенсацию налогов, уплачиваемых в рамках реализации проекта, но и на авансирование будущих затрат на инфраструктуру, капитальные гранты, налоговые льготы, возможность использовать государственное имущество и помощь в сбыте продукции. Кроме того, бизнесу гарантируется возмещение стоимости имущества при национализации и изъятии собственности [16].

Главным условием участия в федеральных проектах должно быть требование к их основным исполнителям, которые должны представлять отечественный бизнес, чтобы вложенные финансовые ресурсы и все выгоды оставались в стране.



Уязвимым местом государственно-частного партнерства является коррупционность. На проходившем в мае 2018 г. Петербургском международном экономическом форуме глава Счетной палаты А. Кудрин охарактеризовал государственные закупки самой коррумпированной сферой [17].

Реализация крупных долгосрочных инфраструктурных национальных проектов требует скрупулезных расчетов со стороны как государства, которое выделяет бюджетные средства на их реализацию, а точнее, средства налогоплательщиков, так и потенциальных инвесторов, намеревающихся участвовать в этих мегапроектах. При расчете стоимости проекта следует учитывать возможность увеличения его стоимости: введение новых санкций, падение мировых цен на углеводороды, расширение американского присутствия на европейском рынке углеводородов, обвал рубля, рост стоимости банковских кредитов, падение доверия к банковской системе, снижение реальных доходов населения. При этом не следует забывать и о модернизации коррупционных схем и заинтересованности чиновника в повышении сметной стоимости проекта, ведущей к увеличению откатов. Удорожание сметной стоимости проекта является результатом непрофессиональных расчетов и/или продуманной коррупционной схемы, предполагающей откаты. Норма отката в инвестиционной составляющей сочинских федеральных проектов начиналась с 35% их сметной стоимости. В частности, транспортная составляющая сочинского олимпийского проекта выросла почти в 150 раз: с 108 млн до 16 млрд руб. В целом общие затраты на Олимпиаду превысили плановую стоимость в 5 раз и поставили абсолютный олимпийский рекорд. По данным Государственной комиссии, сочинская смета выросла с 12 млрд долл. в 2007 г. до 50 млрд долл., или 1,5 трлн руб., в 2013 г. [18].

Объемы финансирования реализации национальных проектов определены, как отмечалось, примерно в 25,7 трлн руб. С учетом существующей практики долгосрочного финансирования эту сумму следует более чем утроить ввиду неконтролируемой инфляции, ослабления курса рубля, зависимости от импорта, а также опыт подготовки проведения зимней Олимпиады в Сочи в 2014 г.

Можно выделить следующие причины, по которым первоначальная стоимость проектов возрастает:

- некомпетентность и непрофессионализм инвестора и чиновника;
- закрытость и непрозрачность тендера;
- nepотизм — государственный заказ передается «своим»;
- отсутствие экспертизы или формальная экспертиза бизнес-заявки;
- стремление предпринимателя «отхватить часть пирога»;
- принуждение бизнеса к участию в государственных проектах.

Одной из причин превышения первоначальных смет и удорожания проекта является оставшаяся от советского периода практика сдачи проекта к знаменательным датам, а также установлением сжатых сроков, которые позво-



ляют не объявлять конкурс и назначать своих исполнителей. В частности, строительство Крымского моста через Керченский пролив существенно превысило первоначальную смету именно из-за сжатых сроков, составив 228 млрд руб., хотя договор субподряда был заключен на 97 млрд руб. [19].

К удорожанию проекта ведут также удлинение срока сдачи объекта, неисполнение подрядчиком своих обязательств и затягивание срока сдачи объекта заказчику. Например, сроки сдачи Центральной кольцевой автодороги (ЦКАД) часто переносятся по инициативе подрядчика, что неоднократно увеличивало стоимость строительства, которая уже сейчас превышает 313 млрд руб. [20].

Государственное принуждение потенциальных инвесторов к участию в инфраструктурных национальных проектах (список Белоусова) создает условия для завышения их конечной стоимости и соответственно увеличивает расходы федерального бюджета. Поэтому государству следует создать привлекательные условия для добровольного участия бизнес-сообщества в инфраструктурных национальных проектах и тщательно изучать подаваемые инвестиционные заявки. При добровольном участии возникающие завышенные расходы оплачиваются инвестором. Возможны и иные ситуации, когда предприниматель-инвестор шантажирует государство по мере завершения строительства объекта, требуя дополнительных льгот и финансовых преференций. Сроки заставляют государство соглашаться с выдвигаемыми требованиями.

Контрмерами могут стать проводимое обновление управленческого аппарата, в том числе губернаторского корпуса, введение премий ответственным чиновникам за соблюдение сметной стоимости проекта, проведение экспертизы пересматриваемой стоимости проекта, постоянный контроль и мониторинг за использованием в процессе реализации национальных проектов выделяемых ресурсов. В частности, генеральный прокурор РФ подписал приказ о контроле за расходованием финансовых ресурсов, выделяемых государством на реализацию национальных проектов.

В заключение важно подчеркнуть, что создание транспортно-цифровой развитой инфраструктуры — это прорыв в будущее, в мир цифровой интеллектуальной промышленности. Из изложенного выше можно сделать следующие выводы.

- Мониторинг реализации проектов должен давать реальную картину для принятия эффективных управленческих решений. «Желаемая» информация, искажая реальность, представляет угрозу национальной и экономической безопасности в настоящем и будущем.
- Пересмотр стоимости проекта должен быть обоснован и подкреплён дополнительными фактическими потребностями в капитальных вложениях, что должно подтверждаться независимой экспертизой.
- Разрабатываемые законопроекты и принятые законы о цифровой экономике не должны тормозить и мешать цифровой трансформации, развитию транспортно-цифровой инфраструктуры и цифровой экономики.

- госпринуждение компаний участвовать в реализации национальных проектов затягивает исполнение, увеличивает их стоимость и создает коррупционную основу.
- Сроки выполнения заказа должны устанавливаться реальные, без их последующего сжатия, которое удорожает строительство.
- Нет заранее проработанной программы льгот для частных инвесторов.
- Население недостаточно информировано о ходе выполнения национальных проектов, внедрения цифровых технологий и их практического использования в повседневной жизни.
- Недостаточно развита бизнес-среда, особенно малого и среднего предпринимательства, для внедрения инновационных достижений как следствие неразвитости внутреннего потребительского рынка и его низкой платежеспособности.

## Источники

- [1] URL: <<http://government.ru/info/35568/>>.
- [2] URL: <<http://government.ru/docs/34297/>>.
- [3] URL: <<http://government.ru/projects/selection/733/35558/>>.
- [4] URL: <<http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>>.
- [5] Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. URL: <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_308390/a8dec6d0c10e8f1081ccb71419236d63a518666/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308390/a8dec6d0c10e8f1081ccb71419236d63a518666/)>.
- [6] URL: <[http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_308390/a8dec6d0c10e8f1081ccb71419236d63a518666/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_308390/a8dec6d0c10e8f1081ccb71419236d63a518666/)>.
- [7] *Думрих Е.* План развития магистральной инфраструктуры предполагает вложения 6,3 трлн руб. URL: <<https://www.gudok.ru/news/?ID=1435883>>.
- [8] «Цифровой транспорт и логистика» обойдется в копеечку. 18.02.2019. URL: <<http://nuiac.ru/page4881453.html>>.
- [9] Еще триллион: В России построят мега-трассу. 06.09.2018. URL: <<https://topcor.ru/2382-esche-trillion-v-rossii-postrojat-mega-trassu.html>>.
- [10] Новая автомагистраль Россия — Казахстан — Китай. URL: <<http://rusved.ru/news/detail/455/>>.

- [11] Греф назвал главной проблемой России неэффективное управление. 14.03.2019. URL: <<https://www.vesti.ru/doc.html?id=3126274>>.
- [12] Реальные доходы россиян продолжили падение. URL: <<https://www.rbc.ru/economics/17/07/2019/5d2f07959a79477db606e26f>>.
- [13] Бедность как стандарт. Владислав Иноземцев об особенностях российской бедности. 02.05.2019. URL: <[https://www.gazeta.ru/column/vladislav\\_inozemcev/12326545.shtml](https://www.gazeta.ru/column/vladislav_inozemcev/12326545.shtml)>.
- [14] «Росатом» позвал бизнесменов в свои проекты в рамках плана Белоусова. <https://www.rbc.ru/politics/05/06/2019/5cf6e7059a794701c753f02b>>.
- [15] Минфин оценил заявки на проекты для майского указа Путина в 60 трлн. URL: <<https://www.rbc.ru/economics/08/02/2019/5c5c23249a7947acea54d7f2>>.
- [16] Инвесторы в российскую экономику получают дополнительные привилегии. 28.02.2019. URL: <<http://xn-80aavcebfc6c7a.xn--p1ai/news/segodnya/investory-v-rossiyskuyu-ekonomiku-poluchat-dopolnitelnye-privilegii/>>.
- [17] Кудрин назвал самую коррумпированную сферу. 24.05.2018. URL: <<https://ria.ru/20180524/1521260654.html?in=t>>.
- [18] Затраты на Олимпиаду Сочи-2014 рекордные за всю историю Олимпийских игр. URL: <[http://zaotvet.info/articles/zatraty\\_na\\_olimpiadu\\_v\\_sochi/](http://zaotvet.info/articles/zatraty_na_olimpiadu_v_sochi/)>.
- [19] *Афонский А.* Признак коммунизма. Россия тратит миллиарды на новые стройки века. Но поможет ли опыт СССР поднять экономику? URL: <<https://lenta.ru/articles/2019/03/25/back/>>.
- [20] ЦКАД построят на год позже из-за неисполнения «Автодором» своих обязательств. URL: <[http://delovoe.tv/event/CKAD\\_postroyat\\_na\\_god\\_pozzhe\\_iz\\_za\\_neispolneniya\\_Avtodorom\\_svoih\\_obyazatelstv/](http://delovoe.tv/event/CKAD_postroyat_na_god_pozzhe_iz_za_neispolneniya_Avtodorom_svoih_obyazatelstv/)>.

## ***Management of national projects in the field of digitalization and infrastructure development as an increase in the competitiveness of the Russian economy***

The study analyzes the importance of transport infrastructure in the development of new territories of the country, in its spatial development, in the implementation of the May six-year national projects, in the digital re-industrialization of the country and in solving demographic problems. The influence of the new macro-zoning on the formation of a single territorial market space and the complexity of public administration is considered. The complexity of the interaction of state and private investment programs in the implementation of national projects. The final cost of national projects is influenced by the degree of corruption.

**Key words:** *national projects, transport infrastructure, investments, digital platform, digitalization, silk road, agglomeration, nepotism, corruption.*

Статья поступила в редакцию 17 октября 2019 г.

---

<sup>1</sup> Petrov Alexander — Doctor of economics, professor of Moscow State law University named after O.E. Kutafin (MSAL). E-mail: <polar-1@bk.ru>.