

ВЗГЛЯД НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА НА ПОСТАНОВКУ И РЕЗУЛЬТАТЫ РЕАЛИЗАЦИИ КРУПНОМАСШТАБНЫХ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ

Голубев М.П., Цвиркун А.Д.

Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН

63mpg@mail.ru, xxx2@ipu.ru

Аннотация: Приведены организационные и управленческие проблемы реализации крупномасштабных проектов. Показаны возможность и эффективность использования при разработке и управлении крупными проектами и программами таких инструментов как имущественная стратегия, методология создания, управления и реформирования холдингов/корпораций, а также использование целевых моделей и драйверов стоимости.

Ключевые слова: крупномасштабные проекты, системы, холдинги, активы предприятия, целевая модель, реформирование, организационные модели, системы и структуры управления, стоимость, имущественные риски, корпоративное управление активами.

Введение

1. Регулировка/управление экономикой на основе макроэкономических принципов, популярная в стабильно развивающихся странах и рекомендуемая известными школами бизнеса и международными институтами для стран с рандомизированной рыночной средой, не подходит для кризисных стран, неравномерно развитых регионов (каждый закон следует применять в конкретных исторических и географических рамках).

Целесообразна пакетная /2/ композиция целевых фокусных, взаимосвязанных воздействий, создающих центры роста в регионах, как следствие увеличивающихся налоговые поступления, количество рабочих мест и как следствие, жизненный уровень населения.

Фактически, развитие региональной бизнес среды, как рыночной и социальной задач, корреспондируется со стратегическим управлением крупного (договорного) межрегионального холдинга /1,2/.

Приоритеты инфраструктурных проектов (ИП), как базиса и основы развития рыночной и социальной среды далеко не беспорны. Во-первых, инвестиции в них начнут окупаться только после завершения рыночного и промышленного подъема регионов, где и реализуются и на которые оказывают влияние эти ИП. Во-вторых, ни один грамотный инвестор (добровольно) не вложит средства в проект с рассогласованной ритмикой, когда второстепенные направления бизнес среды инвестируются (и завершаются) ранее и в больших объемах, чем основной бизнес /3/. Кроме того, время простоя уже завершенных ИП, лишь косвенно стимулирует основную инвестиционную деятельность. В отличие от роста реального потребления продукции и услуг вновь создаваемых бизнесов. На малый и даже средний региональный бизнес такие проекты практического влияния не окажут. В качестве вероятного исключения м.б. рассмотрен только крупный межрегиональный бизнес, который может войти в регион при завершении ИП. Но это мало повлияет на исходную задачу развития самого региона. А значит, инвестиции в некоторые крупные ИП как минимум не своевременны, и вряд ли когда-то окупятся. Огромные затраты денежных и людских ресурсов на эти ИП также будут затруднять реализацию проектов основного бизнеса. Можно отметить еще много факторов, но полезность крупных ИП в условиях дефицита средств на поддержку основных промышленных и сельскохозяйственных проектов, должны обеспечить рыночную безопасность РФ, сильно преувеличена, а их окупаемость реально не просчитана (например, по методу /2/ регион с проектом и без).

2. Очевидные для крупных инвесторов и инвестиционных фондов принципы: выстраивание проектов по принципу «самораскрутки» и пере инвестирования из доходов уже завершенных проектов в последующие, минимизация суммарного кеш-фло, и другие /2,4/, полезно бы применять и в планировании ИП, распределении бюджетных средств в крупные проекты и программы.

Такие и другие принципы реально реализовать только при создании федеральных программ, крупных федеральных проектов и ИП, как пакета инвестиционных проектов, управляемых в над региональном формате (фактически путем создания договорных холдингов и соответствующих им систем управления и принятия решений), но используя перечисленные принципы для максимизации эффекта и обеспеченности завершения проектов в планируемом формате /2,3,4/.

3. Важно помнить, что на практике из анализа более сотни средних и крупных проектов и программ, планируемые показатели окупаемости, технико-экономические параметры значительно

меняются от стадий рассмотрения проекта, а также в процессе его реализации /4/. Типично, что при заявке на проект его характеристики суперпривлекательны. При проработке проектно сменной документации в среднем они падают на 15-25 %. Далее при защите и экспертизе независимыми экспертами показатели еще падают на более чем 30-40%. Полученный результат пытаются обычно улучшить путем преуменьшения рисков, как рыночных, так и технологических. Но в результате реализации чаще всего получают почти нулевой результат (в ряде случаев и отрицательный). Для предотвращения таких потерь необходима банальная персональная ответственность инициатора проекта и лиц, принимающих решения (ЛПР).

Проблему можно частично устранить, создав систему управления и распределения ответственности как в реальном договорном, проектно холдинге, который может управляться стратегически и оперативно по уже отработанным методам и принципам /2/.

В том числе используя рекомендуемый в работе /2,4/ пакетный принцип для программ крупных холдингов.

4. Существующие на практике тендерные системы отбора не обеспечивают объективности выбора поставщиков, подрядчиков ввиду возможности подстройки под «нужных» исполнителей. Другая проблема использования тендеров состоит в том, что в борьбе за место в списке, подрядчики минимизируют до предела все возможные затраты и рыночные риски, тем самым уже на стадии заявки исключается возможность реализации требуемых показателей в условиях кризиса, изменения ценовых показателей и т.п.

В частности, правительство рассматривало объективность ценообразования на авиабилеты и топливо. Очевидно, что цены на билеты — это фактически фьючерсы, так как сложно предугадать не только будущие цены на топливо (продажа предварительная), аэродромные сборы, но и изменение покупательной способности и как следствие, заполняемость самолетов из-за падения жизненного уровня населения (пример, банкротство «Натали Турс»).

Поэтому тотальное исключение рисков, что обычно требуют заказчики, заранее создают предпосылки невыполнения требуемых проектных показателей /4,7/. (И это без учета откатов и благодарностей). Исполнитель вынужден зачастую незаконно снижать издержки, налоги, «кредитоваться» за счет несвоевременной выплаты зарплаты и так далее.

Низкая финансовая дисциплина финансирующих проекты структур (выделение средств Правительством не гарантирует их быстрое получение исполнителем) еще более усугубляют картину и приводят не только к задержкам в закупке требуемых ресурсов для реализации проектов, но и задержке самих проектов.

На практике работы планирующих органов не заметен и основополагающий принцип эффективности вложений - выбор приоритетов и ранжирование проектов и программ, что приводит к субъективизму выбора объектов, объемов, порядка финансирования и т.д.

Как это не покажется странным членам правительства и управляющих комитетов этих проектов, проблема снятия перечисленных рисков, планирования и управления крупными проектами и программами почти таких же масштабов уже неоднократно решалась в крупных промышленных холдингах /2,4,8/, например, Лукойле, Новатек, Норильском никеле и др .

5. Проблем добавляет и непоследовательная, рваная реализация ИП и других крупных проектов, их резкое (в разы) удорожание не дает того результата, который ожидает Президент и жители РФ.

При этом не страдают только исполнители -крупные олигархи и кураторы таких проектов.

Хотя на практике инвестиционных фондов (ИФ) и др. финансирующих институтов давно используется сценарный подход, например, минимаксная стратегия, консервативная, венчурная. Подходы могут быть и немного другими /4,5/. Главное оценить влияния неблагоприятных факторов на параметры проектов, выделить ключевые для данного сценария риски, оценить их вероятность, и только поле этих процедур делать заключение.

То же можно сказать о принципах выбора ИП и фокусе внимания. Например, использовать также популярный у профессионалов принцип **обучения**.

Выбрать 2-4 пилотных региона по принципу а) социальная напряженность, б) безопасность, в) ресурсный потенциал, г) дотационный регион с крупными дотациями и т.п.

Далее разработать программы и отработать процедуры бизнес диагностики, аудита, независимой экспертизы и тд.

В качестве направлений конкретных программ могут быть сценарии снятия напряженности (экономические в первую очередь), сценарии и соответствующие программы/проекты освоения ресурсов с фокусом на бюджетную окупаемость и соц. развитие (по возможности), сценарии

снижения дотаций путем концентрации на проектах, обеспечивающих повышение бюджетных отчислений, создание рабочих мест, ликвидация убыточных, бесперспективных производств (Выводы д.б. сделаны только после рассмотрения вариантов программ финансового оздоровления /2/).

Далее после стандартных подготовительных процедур, экспертиз, создания управляющей компании или комитета, реализация пилотных проектов и отработки методов для рекомендаций в другие проекты соответствующей направленности и регионы. Такое последовательное обучение в процессе реального исполнения программ и проектов, оптимизация, стандартизация управляющих процедур и критериев позволит с наименьшими потерями последовательно реализовать и другие ФП, ИП и указания Президента.

При этом особая роль м.б. отведена и региональным администрациям, и профильным комитетам /3,6,7/

6. Что касается борьбы с нарушениями финансовой дисциплины (откаты, утечки, пересортица, нецелевые траты и др), то эти методы давно используются /2,4,8/ в крупных холдингах и собственниками в крупных проектах и программах. Эти методы полезно использовать при реализации крупных проектов и бюджетному комитету, соответствующим контрольным органам.

7. По мимо роста доходов, значительным ресурсом является снижение издержек в промышленности, логистике и др /3,6/. Например, со стороны Правительства необходимо создание процедур мотивации снижения издержек на промышленных предприятиях, предприятиях ЖКХ, дорожных службах и др монополистах. Мотивация внедрения уже готовых технических решений, инноваций.

Давно существуют изобретения и разработки, например, по снижению тепловых потерь, электрических потерь, потерь водных и других ресурсов. В масштабе страны это даст ежегодную экономию в десятки триллионов рублей. Однако реальной и масштабной работы даже в частных компаниях не проводится. Хотя простые интервальные оценки дают окупаемость менее года. Таких по окупаемости проектов в реальном бизнесе нет.

Да и вообще, накопленный в промышленности и оборонке инновационный капитал практически не используется. В первую очередь из-за отсутствия мотивации со стороны правительства РФ. Поэтому затраты на такие проекты как «Сколково», целесообразно переориентировать на внедрение уже готовых технических решений и инноваций, отобранных по принципу максимального эффекта и окупаемости /3,5,6/.

8. Наконец, необходимо капитализировать все виды поддержки со стороны правительства и региональных администраций в проекты и программы, например, в доленое участие в акционерных капиталах создаваемых при реализации крупных программ и проектах активов /4,6,7/.

9. Управлять же налоговой средой в кризисной экономике с сильной положительной обратной связью мало перспективно. Помимо отсутствия долгосрочного эффекта, создается еще один фактор неопределенности для инвесторов, сложность прогноза рисков и доходности. Что и приводит к уменьшению прямых инвестиций.

10. По статистике около 15% населения живет за чертой бедности, а треть живет в сельской местности и в малых городах, где доходы городского бюджета мизерны. А именно этой части населения большая часть ИП ничего не дает.

11. Активно пропагандируемая «цифровая экономика», если рассматривать только практический аспект этого проекта, не может быть реализована применительно к сколько-нибудь крупным и даже средним объектам экономики (если необходимо, что-то большее, чем уже существующий налоговый и бухгалтерский учет).

Кроме того, до сих пор четко не определены цели «цифровизации» экономики и ее объекты. То есть какие объекты (предприятия, производства, бизнесы и т.д) экономики следует «оцифровывать». Все или только некоторые? Тогда с какой целью? И как этот проект будет окупаться. (Для справки, затраты на построение ERP моделей для крупных предприятий или средних холдингов составят более 2-5 млн. долларов на каждое. И текущие затраты на поддержание и актуализацию -сотни тысяч долларов в год.) Текущей информации об объекте без прогноза ее динамики недостаточно для описания объекта. А откуда брать стратегические цели и программы частных предприятий и холдингов? Очевидно, что ни одна из возможных целей (фискальная, контроль за продуктовыми потоками, глобальное моделирование) не только не окупится, но и не будет реализована.

12. Финансирование подобных убыточных проектов, вместо реальных производственных и сельскохозяйственных, усугубляет дефицит инвестиционных средств и падение жизненного

уровня. А попытки Правительства помочь производителям, сельскому хозяйству, в частности, путем ограничения посредников, транспортных и энергетических компаний безуспешны, как на федеральном, так и региональном уровне (цены производителя ниже розничных в несколько раз).

Таким образом, можно сделать предварительные выводы: Большая часть ИП и ФП ориентированы скорее на лоббистские интересы или политические цели и не дадут реальный импульс экономики и роста уровня жизни населения. Возможный эффект получают в основном крупные города, обеспеченное население и участники таких проектов.

13. В перечне задач, возлагаемых Президентом на правительство, на региональные администрации (РА), помимо социальных, должны рассматриваться и такие как: поддержка частных проектов, важных для региона; повышение эффективности работы госпредприятий и использования гос активов; ревизия материальных и нематериальных высоко интеллектуальных и инновационных активов; выработка предложений в Правительство на размещение в регионе глобальных федеральных проектов, участие в их реализации, управлении и др.

14. Поддержка **всех** инновационных предложений **заведомо невыполнима (и не нужна)**, а система **приоритезации**, практическое использование критериев и процедур отбора, важных для **государства** проектов, в том числе и окупаемых, имеющих рыночную стоимость проектов, пока в должной мере не используется. Создание инновационных центров в отрыве от реальной научной школы (НИИ, НПО, НТЦ и др.), высокотехнологического опыта (НОУ-ХАУ), в том числе и закрытого, по мнению авторов успеха не принесет.

В последние два десятилетия возник и не устранен управленческий разрыв между созданием идей/разработок, **инноваций** и доведением их даже до опытно промышленного производства (не говоря о серийном), отсутствует экономический механизм **целевой мотивации** создания, внедрения инноваций, оценки рыночного и иного потенциала идей, выбора объектов для финансирования. Не отработан механизм поддержки и доведения инноваций до создания и **описания соответствующих технологических** производственных процессов (в формате, готовом для продажи или передачи в производство), что мешает государству (собственнику) осуществлять продажу готовых инновационных продуктов как товара /3,6/.

Очевидно, что поддержку государства нужно направлять на инновационные проекты (ИП), которые решают **наиболее важные текущие** задачи, тогда за счет быстрой окупаемости, возвращенные инвестиции и дополнительный доход можно направить через соответствующий фонд на новые инновационные проекты, решение социальных и других приоритетных задач.

Какие направления инновационной деятельности могут **повысить доходность или снизить издержки бюджета**? Например, снижение затрат на отопление, энергетику, водоснабжение, транспортные потери, пр., которые составляют от 15 до 45 % в себестоимости продукции большинства промышленных предприятий. **Снижение этих затрат не только резко повысит эффективность ВСЕХ промышленных предприятий РФ (что увеличит их прибыль и налоговые отчисления), но и позволит значительно снизить коммунальные затраты для населения, бюджетников, пенсионеров, снизить издержки на многие инфраструктурные и социальные проекты. Конечно, при разумном инвестировании в ИП и ценообразовании.**

Чтобы **обеспечить** эффективность инвестиций в ИП необходимо **оценивать** их рыночную стоимость на всех этапах (патент, опытный образец, серийное производство), сравнивая с заявками на инвестиции (или затратами) в проект. Для чего необходимо все виды поддержки **капитализировать в стоимость каждого инновационного проекта, получив его инвестиционную стоимость. Проводить поэтапный мониторинг их добавочной рыночной стоимости /4/.**

Необходимо создать систему приоритезации и подготовки бюджетов отобранных проектов в формате инвестиционных, венчурных проектов с ответственностью **инициатора за конечный результат**, в качестве которого должно выступать не подтверждение идеи, а коммерческий продукт, актив: патент, опытный образец, готовый проект производства и т.д.

Создать систему мотивации и контроля **за внедрением в производство результатов приоритетных** проектов с обеспечением интересов государства.

15. В части повышении эффективности **использования государством активов**, госпредприятий. Достаточно корректно эффективность можно оценить с помощью расчета рыночной стоимости наилучшего использования актива или бизнеса /4/.

Возможны несколько вариантов решения проблем с ГУП и другими гос активами: (1) ликвидация предприятия с продажей его активов, (2) продажа самого предприятия (наиболее частое решение), (3) реинжиниринг и финансовое оздоровление предприятий/2/.

Последнее целесообразно при наличии устойчивой потребности продуктов этих предприятий, при этом стоимость дополнительных инвестиций и других затрат в модернизацию не должно превышать добавочную стоимость этого бизнеса.

16. В части эффективности использования активов Госкорпорациями (ГК). Они создаются **для скорейшего решения** целевой задачи и в них включают значительную часть профильных предприятий, в том числе относящихся к технологическим переделам и сбыту. Говоря управленческим языком, проводится одновременно вертикальная и горизонтальная интеграция гос предприятий с созданием единого и нерыночного центра управления и «плоской» структурой собственности.

Ориентация системы управления на **целевые задачи** (а не **получение оптимальной для региона** или РФ структуры собственности, добавочной стоимости, за счет синергии и системы владения активами, что обычно происходит в рыночных холдингах), неизбежно приводит к загрузке в них (ГК) только части активов. Другая часть, которая дублирует активы лидера ГК, фактически не используется и постепенно уничтожается. Система управления зачастую не учитывает потерю стоимости бизнес-линий предприятий, уже (после создания ГК) не входящих в приоритетные, система управления не оптимизируется с точки зрения управления стоимостью. Тем самым сразу разрушается общая рыночная стоимость группы предприятий, а добавочная стоимость м.б. не создана /4,5/. Существуют действенные методы и практика реформирования таких структур и создания на их основе ГК, как эффективного холдинга и субхолдинга с «лишними» активами для последующего решения /1,2,4/.

17. В части повышения эффективности программ развития регионов и поддержки частных проектов. Региональные программы не всегда готовятся в формате бизнес-планов, входящих в портфель проектов региональной экономики (как проектов, поддерживаемых самой администрацией региона или РФ, так и проектов частного бизнеса, будущие отчисления от которых пополнят бюджет региона). Допускается поддержка конкурентных проектов без анализа рисков и финансовых последствий. Портфели проектов регионов не управляются с позиции максимизации бюджетной окупаемости, не выстраиваются по принципам самораскрутки (поступления от быстрокупаемых проектов направляются на финансирование очередных проектов) для минимизации бюджетной нагрузки. Программы соседних регионов (имеющих товарооборот, совместное использование активов и др.) не всегда согласованы по ресурсам (объемам сервиса, емкости рынка, материальным ресурсам, энергетике и др), объемам потребления, что приводит к излишним затратам и потерям со стороны государства. Совместные с частным бизнесом проекты не оптимизируются с позиции максимизации рыночной стоимости доли государства (или госкорпорации) в таких проектах и смешенных холдингах.

Вариант решения: создать внеструктурное подразделение или специализированную компанию, подчиненную/курируемую Председателем правительства.

Основными задачами, возлагаемыми на компанию, должны стать:

- 1) Оценки реалистичности, эффективности и бюджетной окупаемости ФП, ИП, федеральных и региональных программ развития. Разработка сценариев (например, минимаксного, консервативного, венчурного /2/) и оценки рисков. Минимизация бюджетной нагрузки, максимизация рыночной стоимости доли государства в таких проектах. Оценка реальных финансовых и репутационных потерь при неблагоприятных сценариях.
- 2) Обеспечение оптимальной финансовой, законодательной поддержки развития ФП, ИП, регионального бизнеса, отвечающего интересам государства, оптимального участия в результатах проектов (участие в уставные капиталы, совместное владение и тп).
- 3) Обеспечение (при необходимости) долевого владения и контроля за результатами проекта (совместное владение, обременение и тд).
- 4) Разработка (помощь в разработке, экспертиза существующих, их выполнения) комплексных стратегических программ развития для регионов (с учетом существующих планов развития частного регионального бизнеса) с которыми данный субъект РФ имеет активный товарооборот, совместные проекты, общие ресурсы и тд..
- 5) Организация разработки (привлечение консалтинговых компаний, специализированных организаций) вариантов (для каждого сценария) бизнес-планов каждого проекта, входящего в пакет ФП, ИП, в стратегическую программу региона.
- 6) 6. Формирование взаимосвязанных программ как ранжированных портфелей проектов по принципу «самораскрутки». Проведение экспертизы в формате регионального портфеля проектов, межрегионального портфеля. Создание информационной экспертной

системы управления программами и проектами (совместно с соответствующими министерствами и администрациями).

- 7) Разработка предложений и оптимизация вида участия (выделение ресурсов, льгот, софинансирование и тд) государства в проектах и программах. Обеспечение защиты интересов и инвестиций государства путем соответствующего оформления прав собственности на результаты проекта и защиты от возможных рисков. Разработка правил выхода из проектов.
- 8) Организация финансирования и других видов поддержки региональных проектов, мониторинга их исполнения, управление консолидированным бюджетом программ и проектов с использованием принципов «пулинга и неттинга» для управления суммарными остатками финансовых средств через уполномоченные банки.
- 9) Организация контроля за отдачей на инвестированный государством капитал (денежные, имущественные, интеллектуальные или иные вклады) в госкорпорации, межрегиональные, региональные проекты.
- 10) Создание единой информационной экспертно аналитической системы мониторинга реализации программ и проектов, включая контроль за целевым использованием средств, мониторинг отдачи на инвестированный капитал, перераспределение финансовых выплат и остатков средств меж региональными проектами.

При заинтересованных крупных инвесторов целесообразно рассмотреть создание смешанной компании по региональным инвестициям и развитию с определяющим участием/контролем региона.

Литература

1. *Цвиркун А.Д.* Основы синтеза структуры сложных систем. – М.: Наука, 1997. – 256с.
2. *Голубев М.П.* Методология создания эффективных вертикально интегрированных холдингов: Учеб. пособие. Учебники для программы МВА, 2010. 521 с.
3. *Голубев М.П.* Проблемы и предложения по созданию системы управления активами РФ. Сборник материалов научно-пр актической конференции на тему: «Модернизация России: Современные проблемы управления»- М.: ИИЦ МГУДТ, 2010 г.Стр. 59-67
4. *Голубев М.П., Данько Т.П.* Менеджмент и маркетинг, ориентированный на стоимость. Учебник. М.: Инфра –М, 2011 416 стр
5. *Голубев М.П. Попова Е.В.* Сделки приобретения и поглощения как способ получения инноваций. «Транспортное дело в России», №6, часть 1 (103), 2012 г.
6. *Голубев М.П.* Особый взгляд на задачи региональных администраций. Инновации и инвестиции. №2 2015 г стр. 219-222
7. *Голубев М.П.* Особые требования к разработке программ по реализации крупномасштабных проектов. Восьмая международная конференция «Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2015)», 29 сентября -1 октября 2015. Стр 106-112
8. *Голубев М.П.* Особые требования к организации сделок и структуре собственности крупных холдинговых структур для защиты от недружественных действий менеджеров. Одиннадцатая международная конференция «Управление развитием крупномасштабных систем (MLSD'2015)», 1-3 октября 2018., Москва. Стр 103.