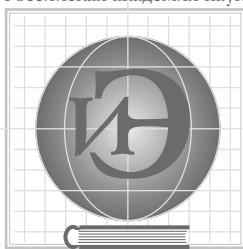


Российская академия наук



Институт экономики

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ: СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ВЫЗОВЫ
И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ

Сборник научных трудов под редакцией
д.э.н. И.И. Смотрицкой, к.э.н. Е.С. Исламовой

Москва
2018

- И 71 **Институты государственного управления: стратегические вызовы и тенденции развития:** Сборник науч. трудов / Под ред. И.И. Смотрицкой, Е.С. Исламовой. – М.: ИЭ РАН, 2018. – 202 с.

ISBN 978-5-9940-0634-4

Аннотация. В настоящем сборнике научных трудов рассматривается широкий круг вопросов, связанных с повышением качества государственного управления российской экономикой в условиях глобальных стратегических вызовов. Авторы анализируют институциональные аспекты трансформации управленческих подходов, раскрывают проблемы и тенденции развития институтов управления государственным имуществом и предприятиями государственного сектора экономики на современном этапе. Особое внимание уделено повышению эффективности управления государственными и публичными закупками, ключевым целям и приоритетным задачам нового этапа стратегических реформ контрактной системы закупок. Затрагиваются проблемы развития проектного подхода в сфере государственного управления, рассматриваются пути формирования институциональных предпосылок для повышения эффективности партнерства государства и частного бизнеса в контексте управления социально-экономическим развитием страны.

Сборник представляет интерес для научных работников, представителей экспертного сообщества, профессиональной и деловой общественности, для преподавателей и студентов экономических вузов и тех, кто интересуется проблемами повышения эффективности и качества государственных институтов управления в нашей стране.

ББК 65.050.2

© Институт экономики РАН, 2018
© Коллектив авторов, 2018
© В.Е. Валериус, дизайн, 2007

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	7
----------------	---

Раздел I

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ

С.В. Козлова, С.А. Братченко

Концепция управления государственной собственностью в контексте формирования институционального контура рыночных отношений.....	12
---	----

О.И. Грибанова

Управление государственным имуществом посредством казны: постановка проблемы	30
---	----

П.С. Звягинцев

Институциональный аспект повышения эффективности управления государственным имуществом.....	41
--	----

Л.Н. Свирина

Становление и развитие института профессиональной подготовки и повышения квалификации управленческих кадров	57
---	----

Раздел II

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЯМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

И.И. Смотрицкая

От нового государственного менеджмента к государству развития.....	72
---	----

А.Ю. Яковлев

Проблемные области в управлении приватизируемыми акционерными обществами	85
---	----

Раздел III
ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ ПУБЛИЧНЫМИ ЗАКУПКАМИ:
НОВЫЙ ЭТАП СТРАТЕГИЧЕСКИХ РЕФОРМ

О.В. Анчишкина	
Стратегические цели и приоритетные задачи реформы института публичных закупок	92
С.И. Черных	
Публичные закупки в сфере исследований и разработок: новые тенденции.....	106
С.С. Шувалов	
Стимулирование инноваций в системе публичных закупок: цели и механизмы.....	118

Раздел IV
ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Е.С. Исламова, С.Н. Мирошников	
Применение проектного подхода в государственном управлении развитием территорий: финансовый аспект.....	130
Г.В. Горденко	
Государственное управление интеллектуальной собственностью: стратегический и проектный подходы.....	144

Раздел V
ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО
ПАРТНЕРСТВА В КОНТЕКСТЕ УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

А.Г. Зельднер	
ГЧП в системе управления социально-экономическим развитием.....	160
Н.А. Новицкий	
Совершенствование управления инвестициями на основе ГЧП и нового качества управления.....	171
Т.И. Конищева	
Особые экономические зоны как форма государственно- частного партнерства.....	181
А.М. Ганеев	
Государственно-частное партнерство в социальной сфере (на примере системы здравоохранения).....	194

ВВЕДЕНИЕ

Повышение эффективности институтов государственного управления является важнейшим условием выполнения стратегических задач, поставленных в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.».

В настоящее время проблемы качества и эффективности государственного управления находятся в центре внимания органов исполнительной власти, представителей бизнеса, различных экспертных и общественных организаций. Тремя ведущими экспертными группами (группа А. Кудрина, Столыпинский клуб и МЭР) разработан комплекс мер по реформированию институтов государственного управления. Следует отметить, что при всех существующих различиях в концептуальных подходах к реформированию российской экономики рассматриваемые проекты стратегий реформ государственного управления содержат общие направления, ключевые принципы и комплекс мер, совпадающих по содержанию.

В то же время в них не определена миссия, роль и задачи государственного сектора экономики, которые должны соответствовать национальным целям развития страны. Очевидно, что в условиях экономических санкций и возникающих бюд-

жетных ограничений значительная роль в выполнении стратегических задач экономического развития будет сохраняться за государственными предприятиями, которые оказывают существенное влияние на эффективность функционирования российской экономики. В этой связи новая концепция реформирования системы управления государственным сектором экономики требует новых базовых положений.

Одним из ключевых драйверов развития российской экономики должна стать контрактная система публичных закупок. На закупки товаров, работ, услуг для обеспечения общественных нужд тратятся огромные бюджетные средства и государство, выступая в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, может использовать государственный спрос как мощный инструмент стимулирования экономического и инновационного роста. Современная ситуация в сфере публичных закупок (государственные и муниципальные закупки, закупки отдельных видов юридических лиц, далее — контрактная система) остро ставит на повестку дня необходимость реформы контрактной системы. Основным вызов заключается в ухудшении результатов функционирования контрактной системы при исчерпанности потенциала действующей модели регулирования.

Развитие российской экономики не представляется возможным без построения новой модели взаимоотношений государства, бизнеса и общества на основе взаимовыгодных партнерских отношений. В этой связи разработка методологии и практических механизмов развития института государственно-частного партнерства в контексте повышения эффективности управления социально-экономическим развитием страны представляется чрезвычайно актуальной задачей.

В свою очередь, развитие цифровой экономики требует модернизации государственных институтов как управленческих конструкций. В условиях активного формирования электронно-информационной среды требуется разработка

оптимальной управленческой модели и соответствующих инструментов и технологий управления (процессных, проектных, контрактных) для реализации поставленных задач.

Перечисленные выше проблемы нашли отражение в научных статьях настоящего сборника. Авторы анализируют состояние и проблемы государственного управления, формулируют приоритеты и задачи для повышения его эффективности, оценивают имеющиеся для этой цели институциональные условия, исследуют различные аспекты повышения качества управления государственным сектором экономики, публичными закупками. Затрагиваются проблемы развития проектного подхода в сфере государственного управления, рассматриваются пути формирования институциональных предпосылок для повышения эффективности партнерства государства и частного бизнеса. Важный акцент делается на необходимости изменений принципов организации, механизмов и инструментов управленческой деятельности на основе использования программно-целевого метода и проектного подхода, развития новых механизмов взаимодействия государства и бизнеса для реализации национальных целей и стратегических задач, стоящих перед нашей страной.

Настоящий сборник подготовлен сотрудниками Центра исследования проблем государственного управления экономикой Института экономики РАН в рамках исследований, осуществляемых в соответствии с плановой бюджетной НИР на 2018 г.

Раздел I

УПРАВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫМ
ИМУЩЕСТВОМ:
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ
АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ

Светлана Вячеславовна КОЗЛОВА

доктор экономических наук, ведущий научный сотрудник
Института экономики РАН

Светлана Анатольевна БРАТЧЕНКО

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Института экономики РАН

КОНЦЕПЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В КОНТЕКСТЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО КОНТУРА РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Аннотация. Именно этот круг вопросов и будет предметом данного исследования. Предполагается, что оно будет носить хронологический характер и в силу ограниченности объема работы настоящая часть исследования будет посвящена изучению постперестроечного периода (до середины 1990-х гг.). Данная работа концентрируется главным образом на модели управления предприятием, остающимся в государственной собственности или которое еще не успели приватизировать.

Ключевые слова: государственная собственность, компания с государственным участием, приватизация, полное хозяйственное ведение, аренда.

Вопросы управления государственной собственностью, как концептуальные, так и на уровне предприятий, остаются актуальными по сей день. В 90-х годах прошлого века вопрос о том, что делать при переходе к рынку и как управлять российской экономикой, в которой практически 100% предприятий являлись государственными, был ключевым, поскольку от его решения зависел успех самого перехода к рынку. Сегодня государству продолжает принадлежать немало предприятий, и вопрос о том, как повысить качество управления

этими предприятиями в современных условиях, остается во многом открытым¹.

Среди основных проблем управления государственным имуществом, широко обсуждаемых ныне экономическим сообществом, в первую очередь следует назвать проблему более низкой эффективности предприятий государственного сектора по сравнению с компаниями, принадлежащими частному бизнесу. В своем недавнем докладе, излагающем видение перспектив управления государственной собственностью, эксперты Центра стратегических разработок указывают факторы, за счет которых имеет место более низкая эффективность компаний с государственным участием (КГУ). Это – более высокий уровень совокупных издержек, более низкие темпы обновления выпускаемой продукции, более слабая мотивация и ответственность всех участников процесса управления федеральным имуществом и др. На этом основании специалисты формулируют рекомендации, с которыми сложно спорить ввиду отсутствия готовых альтернатив, – дальнейшее последовательное сокращение прямого государственного участия в экономике, разгосударствление и приватизация [1, с. 27–31].

Однако вышесказанное, во-первых, не отменяет актуальности изучения причин низкой эффективности деятельности КГУ, так как даже следование политике сокращения госсектора не означает полную элиминацию государства как субъекта экономических отношений: поскольку существует государство, постольку существует государственная собственность, которой нужно эффективно управлять. Во-вторых, для повышения эффективности управления государственным имуществом необходимо перейти на качественно иной уровень самой системы управления, выработать новые инструменты и механизмы государственного управления. И здесь

1. По оценке авторов, в последние годы интерес к проблематике собственно государственного управления вырос, так, за последние 5 лет, с 2013 года, доля работ в РИНЦ, посвященных данной тематике, в общем числе работ по экономике по сравнению с периодом до 2013 года, возросла на 39%.

важно учитывать то, что институциональные условия, как известно, действуют двояко: с одной стороны, определяют круг возможностей, т. е. рамки возможных действий; с другой стороны, присваивают общественную оценку определенным действиям (в данном контексте действиям управляющих частными и государственными компаниями), что может оказывать влияние на формирование системы предпочтений данных лиц. Далекое не всегда это влияние можно характеризовать как определяющее. Существенным фактором, определяющим выбор при принятии решения, является система интересов данного субъекта. Все это необходимо учитывать при переходе на качественно иной уровень управления государственной собственностью.

При исследовании указанных выше проблем важным является анализ трансформации концептуальных подходов к управлению государственной собственностью в рыночных условиях, изменения институциональной среды в России, создаваемой с начала 1990-х годов законами, указами, постановлениями, формальными и неформальными правилами, в которой и формировалась современная архитектура отношений по поводу использования государственной собственности в рыночных условиях. Существует большая вероятность, что именно тогда были заложены не только условия перехода к рынку, но и механизмы, приведшие к низкой эффективности работы предприятий с государственным участием. Более того, при ближайшем рассмотрении выясняется, что целый ряд существенных принципов, подходов и норм, сформулированных в то время, до сих пор действует, с небольшими изменениями, а иногда и без, перетекает и переписывается из документа в документ и из закона в закон, и поэтому важно проследить преемственность данных норм и условий и их влияние на эффективность управления современными предприятиями — как государственными, так и частными.

Перестройка стартовала в 1985 году с целью реформировать систему государственного социализма, а закончилась коллапсом этой системы — как, собственно, и самого

Советского Союза – и реставрацией капитализма. Масштаб экономических проблем, с которыми столкнулся Советский Союз в конце 80-х годов прошлого века, был таков, что вопроса о частной и общественной собственности нельзя было избежать ни в теории, ни на практике. Это был период чрезвычайно активного нормотворчества. Рассмотрим основные из них, сделав акцент на практике управления государственными предприятиями.

1. Полное хозяйственное ведение

Первые попытки решения проблем, предпринимаемые функционерами от Политбюро ЦК КПСС, были попытками сохранить свою власть, дополнив социализм отдельными рыночными элементами. Так появилась категория «полного хозяйственного ведения», введенная законом «О собственности в СССР»² в отношении всех (тогда еще государственных социалистических) предприятий. В соответствии с ней имело место следующее распределение полномочий между государством и предприятием: «предприятие владеет, пользуется и распоряжается указанным имуществом и по своему усмотрению совершает в отношении его любые действия, не противоречащие закону... Государственные органы решают вопросы создания предприятия и определения целей его деятельности, его реорганизации и ликвидации, осуществляют контроль за эффективностью использования и сохранностью вверенного ему государственного имущества и другие правомочия» (ст. 24). При этом «прибыль, остающаяся у государственного предприятия после уплаты налогов и других платежей в бюджет (чистая прибыль), поступает в распоряжение трудового коллектива предприятия» (ст. 25).

Данные положения органично дополнялись положениями закона «О предприятиях в СССР»³, в соответствии

2. Закон СССР от 6 марта 1990 г. № 1305-1 «О собственности в СССР».

3. Закон СССР от 4 июня 1990 г. № 1529-1 «О предприятиях в СССР».

с которым «прибыль, остающаяся у предприятия⁴ после уплаты налогов и других платежей в бюджет (чистая прибыль), поступает в полное его распоряжение. Предприятие самостоятельно определяет направления использования чистой прибыли, если иное не предусмотрено уставом. Государственное воздействие на выбор направлений использования чистой прибыли осуществляется через налоги, налоговые льготы, а также экономические санкции» (ст. 21).

Поскольку возможность распоряжаться имуществом распространялась на все имущество предприятия, включая основные фонды, а эффективно реализовать права собственника (в том числе, например, право контроля) у государства, т. е. его представителей — должностных лиц вышестоящих органов не было ни физической возможности, ни стимулов и желаний, de facto право полного хозяйственного ведения по сути не отличалось от права собственности. Как метко заметил венгерский историк и экономист Т. Крауш: «В рыночной экономике «собственник формальный» становится «реальным», когда интересы собственника заменяют собой интересы производителя» [2, с. 29]. В данном случае наблюдалась обратная картина: интересы пользователя заменили, затмили собой интересы собственника.

Государство устранилось от выполнения функции собственника, добровольно отказавшись от получения и присвоения результатов финансовой деятельности и ограничив свои поступления налогами. Заинтересованность государства в эффективности деятельности предприятия значительно сократилась. Формально сумма налогов, конечно, зависела от эффективности деятельности, но фактически масштаб социальных, экономических и политических проблем был таков, что о сумме налогов, перечисляемых в бюджет, в тот период никто даже не задумывался (данная проблема станет актуальной позже, через несколько лет).

4. Независимо от формы собственности, в том числе в отношении государственного предприятия.

Более ощутимой для бюджета стала другая проблема. Возникла правовая коллизия между правами (возможностями) и ответственностью: с одной стороны, руководство предприятия могло распоряжаться имуществом предприятия по своему усмотрению, но *в случае убытков они относились на государство как на конечного собственника*. Это привело, например, к тому, что директора предприятий массово продавали выпускаемую предприятием продукцию по заниженным ценам принадлежащим им кооперативам, а уже эти последние реализовывали ее вовне по рыночным ценам. Убытки относились на государство, а прибыль оседала в кооперативах [3].

Таким образом, в результате введения «полного хозяйственного ведения» вместо повышения эффективности деятельности государственных предприятий и решения народнохозяйственных проблем имело место обогащение номенклатуры за счет государства.

Как известно, введенное в Гражданский кодекс и действующее ныне право хозяйственного ведения (ст. 295 ГК РФ) – правопреемник права полного хозяйственного ведения и отличается от последнего лишь невозможностью распоряжаться недвижимым имуществом. Как это сказывается на эффективности деятельности предприятия, мы подробнее остановимся в продолжении данной работы, посвященном изучению периода с конца 1990-х годов.

2. Модель управления государственным предприятием в соответствии с законом об аренде

Незадолго до введения модели полного хозяйственного ведения также «в целях... повышения эффективности... народного хозяйства» принимается закон «Об аренде и арендных отношениях в СССР»⁵.

5. Закон СССР от 7 апреля 1989 г. № 1529-1 «Об аренде и арендных отношениях в СССР».

Данный закон распространяет возможность легитимных арендных отношений на средства производства, когда целью отношений аренды является хозяйственное пользование, а объектами аренды могут выступать земля, природные объекты, имущество государственных предприятий (ст. 1).

То есть в соответствии с законом об аренде государственному предприятию разрешалось прекратить (полностью или частично) свою хозяйственную деятельность и извлекать доходы, сдавая свое имущество в аренду.

Закон декларирует равноправие сторон при заключении договора аренды (ст. 8), однако в действительности права арендатора таковы, что ему позволено действовать не взирая на интересы и даже против интересов, арендодателя и, таким образом, ущемлять его права, например: «При аренде имущества предприятия в целом арендатор имеет право на возмещение расходов, произведенных им на улучшение арендованного имущества, независимо от разрешения арендодателя на такое улучшение, если иное не предусмотрено законом или договором» (ст. 3), а арендодателем, как мы помним, выступает государственное предприятие.

Существенно, что авторы закона использовали термин «аренда», вложив в него содержание, отличное от того, что в мировой практике обычно понимается под данной категорией. Согласно закону «в договоре аренды... может быть предусмотрено, что... арендованное имущество... по истечении определенного договором срока переходит в собственность арендатора при условии, что стоимость этого имущества полностью покрывается выплаченной арендной платой» (ст. 3)⁶.

6. В данную норму были внесены коррективы при принятии Гражданского кодекса 1994 г., в котором предусматривается возможность выкупа имущества по истечении срока аренды при условии внесения арендатором выкупной цены. Важно то, что данная возможность не реализуется автоматически, а требует дополнительных юридических действий. При этом сумма арендных платежей может как засчитываться, так и не засчитываться в погашение выкупной цены в зависимости от договоренности сторон. Договор аренды имущества, предусматривающий переход в последующем права собственности на это имущество к арендатору, должен заключаться в форме, предусмотренной для договора купли-продажи такого имущества.

Между тем, согласно Большому энциклопедическому словарю, аренда — это срочное и возмездное пользование имуществом. Срок договора может быть разным, бывают и бессрочные договора, но аренда непременно предполагает регулярные периодические платежи за пользование этим имуществом (а если право пользования (но не права собственности) покупается одномоментно и бессрочно, то это не аренда, а сервитут). И самое главное, что в отношениях аренды, и в отношениях сервитута титул собственника не подлежит передаче. Если же мы говорим о возмездной смене титула, то на юридическом языке это называется актом покупки-продажи, даже если оплата осуществляется не единовременно, а несколькими траншами, в рассрочку.

Кроме того, арендатор вправе использовать для собственных нужд имеющиеся на арендованном земельном участке общераспространенные полезные ископаемые, торф и водные объекты, если иное не предусмотрено договором аренды (ст. 8). То есть арендовать земельный участок (а priori обладая информацией о наличии на территории участка, скажем, месторождения нефти), построить вышки по добыче и качать нефть — и добытая нефть будет его собственностью.

Таким образом, аренда в трактовке законодателей 1989 г. является такой моделью управления государственным предприятием, которая по сути является его замаскированной продажей и de facto формой приватизации.

При этом для государства результаты приватизации посредством аренды существенно отличаются от приватизации посредством, например, акционирования: в последнем случае доходы от продажи предприятия идут в бюджеты соответствующих государственных или муниципальных органов, а в случае выкупа по итогам аренды сначала доходы от аренды идут на счет предприятия и в соответствии с принципом полного хозяйственного ведения этими доходами распоряжается руководство предприятия по своему усмотрению, а затем и все активы предприятия переходят в собственность арендатора, коим в значительном числе случаев выступал кооператив, орга-

низованный руководством завода. В результате государство передавало предприятие частным лицам бесплатно, не получив ничего, а поскольку большую часть полученной предприятием арендной платы руководство имело возможность положить себе в карман, то все активы предприятия доставались новому собственнику фактически бесплатно — важно было лишь оказаться в нужное время в нужном месте.

3. Модель управления государственным предприятием в соответствии с программой «500 дней», подготовленной под руководством С.С. Шаталина⁷

Первой последовательной концепцией по переходу к рыночной экономике была программа «500 дней» С.С. Шаталина. Как и большинство документов того времени, она несвободна от популистской риторики: институт рынка изображается в ней панацеей, призванным самим фактом своего существования излечить больную постсоветскую экономику [4, с. 68], а приватизация — как «возвращение собственности народу» и «восстановление социальной справедливости» [5, с. 10].

Кардинальная перестройка института собственности была одним из ключевых пунктов программы. В качестве основных мер предлагались разгосударствление и приватизация. Под разгосударствлением понималось сохранение государства в качестве юридического собственника предприятия при снятии с него функции оперативного управления, передача соответствующих полномочий на уровень предприятий, замена вертикальных связей горизонтальными.

7. Как известно, данная программа была принята Верховным Советом РСФСР (11 сентября 1990 г.), но не принята Верховным Советом СССР, вместо нее 19 октября 1990 года была принята альтернативная программа «Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике», предложенная правительством. Тем не менее мы сочли важным подробно остановиться на концепции управления государственной собственностью, предлагаемой программой «500 дней», поскольку без нее понимание современных проблем управления государственными предприятиями будет неполным.

Приватизация предполагала смену собственника путем продажи или передачи государственной собственности экономическим субъектам [5, с. 42].

Под приватизацию должны были подпасть все предприятия, за исключением узкого круга объектов, которые «по своему характеру требуют единого в масштабах Союза руководства» (оборонными программами, магистральным трубопроводным и железнодорожным транспортом и т.п.) [5, с. 37, 72]. Многие виды имущества по договоренности всех республик должны были остаться в союзной собственности [5, с. 18].

Предлагалось несколько механизмов (путей) приватизации предприятий:

- безвозмездная передача имущества государственных предприятий и организаций занятым на них работникам;
- раздел и безвозмездная передача всем членам общества или совершеннолетним гражданам;
- продажа государственной собственности юридическим лицам и гражданам [5, с. 71].

Кроме того, согласно программе, приватизация предприятий могла бы осуществляться в форме прямой продажи акций широкому кругу заинтересованных лиц, разового выкупа всего пакета акций или всего предприятия без акционирования, продажи в рассрочку, аренды с последующим выкупом, в том числе за счет иностранных инвестиций [5, с. 55]; выкупа в коллективную собственность (трудового коллектива), преобразования в кооператив [5, с. 73]. Трудовые коллективы могли содействовать приватизации своих предприятий, обратившись в Фонд государственного имущества или республиканские комитеты по управлению государственным имуществом, а также решать вопрос о найме высококвалифицированных управляющих [5, с. 17].

Способы приватизации зависели также от размера предприятия:

- крупные государственные предприятия должны были быть преобразованы в акционерные общества

(крупнейшие предприятия должны были быть на союзном уровне преобразованы в трансреспубликанские акционерные компании, акции которых затем должны были быть распределены между республиканскими комитетами по управлению имуществом [5, с. 72], остальные крупные предприятия должны были акционироваться на республиканском уровне);

- средние и мелкие объекты должны были быть приватизированы при участии местных Советов, которые должны были оценить стоимость и финансовое состояние предприятий, на этом основании сформулировать условия приватизации и выставить их на торги с обязательной публикацией условий аукциона в прессе [5, с. 11, 74].

Предполагалось, что в условиях свободы предпринимательства⁸ у предприятия должны быть только экономические цели – повышение эффективности производства, максимизация прибыли, завоевание новых рынков [5, с. 123], и собственник будет нести полную имущественную ответственность за результаты хозяйственной деятельности [5, с. 42].

Таким образом, разгосударствление и приватизация (акционирование), наряду с разукрупнением, рассматривались как средства повышения эффективности деятельности предприятий [5, с. 50] и усиления ответственности за принимаемые решения [5, с. 76].

В отношении предприятий, оставшихся в государственной собственности (т. е. предприятий, связанных с исполнением государством своих функций или реализацией общегосударственных интересов), аналогично приватизируемым предприятиям должен был действовать принцип невмешательства в хозяйственную деятельность: функции и права собственника (государства) должны быть жестко ограничены

8. Воздействие государства на деятельность акционерных обществ должна осуществляться через налоги, определение уровня минимальной заработной платы и установление цен на определенные виды продукции [500 дней, с. 304].

стратегическими решениями – назначением руководителей, распределением прибыли, увеличением акционерного капитала [5, с. 124].

Ключевой фигурой в управлении предприятием, как частным, так и государственным, должен стать менеджер, который должен обладать максимальными полномочиями во всех вопросах, нести ответственность только перед собственником за финансовые результаты деятельности, за изменение стоимости доверенного ему капитала [5, с. 124].

В программе была сформулирована концепция государственно-частного партнерства [5, с. 62–63].

Таким образом, программа «500 дней» явилась первым документом, системно излагавшим видение группы советских ученых не только перехода к рынку, но и места государственного имущества и методов управления государственными предприятиями в рыночной экономике.

1. По мнению авторов доклада, приватизация или, как минимум, хозяйственная самостоятельность (разгосударствление) является необходимым и достаточным средством для повышения эффективности как отдельного предприятия, так и экономики в целом.

2. В качестве основного метода управления государственными предприятиями было предложено максимально возможное сокращение государственной собственности (в собственности государства должны остаться только предприятия, приватизация которых непосредственно скажется на выполнении государством своих непосредственных функций).

3. Полномочия государства как владельца государственных предприятий максимально редуцированы. Рекомендуются ограничить масштабы влияния вопросами назначения руководителей, распределения прибыли, увеличения акционерного капитала.

4. Основным критерием эффективности любого предприятия, в том числе государственного, являются финансовые результаты его деятельности, изменение стоимости его

активов. Менеджмент предприятия несет ответственность за результаты перед владельцами предприятия (в том числе перед государством как собственником).

5. Основным критерием оставления предприятия в государственной собственности является выполнение данным предприятием части государственных функций.

Однако в программе не упоминается, что в условиях экономической свободы, стремления (и поощрения) предприятий к максимизации прибыли и финансовых своих активов предприятие должно добросовестно выполнять возложенные на него государством функции, и более того, выполнение предприятием возложенных на него функций должно быть эффективным, а само выполнение функций, наряду с прибылью и иными финансовыми результатами, должно рассматриваться как один из основополагающих критериев его деятельности, вероятно, даже более важным критерием, чем критерий максимизации прибыли.

6. Во всех странах, в том числе в Российской империи, государственные предприятия решали по крайней мере две важные государственные задачи – содействие исполнению части государственных функций и пополнение казны. Неслучайно государственные предприятия на Руси назывались казенными. Согласно программе основным источником доходной части бюджета являются налоговые поступления. В программе не упоминается такая важная государственная функция предприятий и такой важный источник пополнения бюджета, как прибыль (часть прибыли) государственных предприятий.

Проведенные исследования позволяют нам говорить о том, что современная концепция управления государственным имуществом, в том числе опубликованный несколько месяцев назад доклад экспертов Центра стратегических разработок с новыми предложениями об управлении государственной собственностью, оперируют идеями, в большинстве своем заложенными еще в программе «500 дней».

4. Модель управления государственным предприятием в соответствии с «Основными направлениями стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике»

Сравнение «Основных направлений...» с «500 днями» позволяет сказать, что 1) «Основные направления...» были документом гораздо более эклектичным. Уже в первых строках документа декларируется, что «переход к рынку не противоречит социалистическому выбору нашего народа» [6, разд. 1]; 2) оба документа были разработаны на злобу дня, решения острых проблем, с которыми и столкнулась экономика Советского Союза к 1990 году, поэтому во многом они схожи, в том числе что касается политики в отношении государственных предприятий, оба предполагают разгосударствление и приватизацию собственности; 3) вместе с тем в отдельных моментах они существенно отличаются, в том числе в отношении вопросов управления государственной собственностью:

- «Основные направления...» предполагают сохранение гораздо большей роли государства и более широкое использование административных методов (особенно в переходный период), чем «500 дней», «рынок, обеспечивая высокую экономическую эффективность производства, нуждается в государственном и общественном регулировании...» [6, разд. 1];
- по-иному расставлены акценты на задачи государства. «Государство, осуществляя макроэкономическую политику, содействует формированию среды, благоприятной для хозяйственной деятельности, в первую очередь на направлениях, соответствующих общественным интересам» [6, разд. 1]. О существовании общественных интересов в «500 днях» даже не упоминается;
- в «Основных направлениях...» предполагается сохранение значительного нерыночного сектора (который не подлежит приватизации), поскольку разработчики

- документа полагали, что ряд видов деятельности (оборона, здравоохранение, образование, наука, культура) не может быть подчинен исключительно коммерческим критериям [6, разд. 1];
- авторы документа, как и авторы «500 дней», полагают «недопустимость вмешательства органов государственного управления в работу предприятий независимо от форм собственности и хозяйствования», однако предусматривается, что будут утверждены перечни видов деятельности, занятие которыми запрещается или является государственной монополией. Например, «нефть, газ, золото, алмазы и драгоценные камни, спецтехника и, возможно, некоторые другие товары по перечню, согласованному с республиками, являются общесоюзным экспортным ресурсом и реализуются особо» [6, разд. 5];
 - при приватизации предприятий «предполагается широко практиковать конкурсы и аукционы, осуществлять соответствующие мероприятия гласно. Для того, чтобы не допустить занижения рыночной стоимости продаваемого имущества, этот процесс будет осуществляться поэтапно с учетом спроса и предложения» [6, разд. 5]. Программа «500 дней» не акцентировала внимания на данном, весьма важном аспекте приватизации.

5. Управление государственными предприятиями в постперестроечный период

Однако планам авторов «Основных направлений...» также не суждено было сбыться.

В декабре 1990 г. МВФ, ВБ, ОЭСР и другие международные организации подготовили доклад «Экономика СССР. Выводы и рекомендации» [7], в котором указывалось, что СССР следует взять курс на глобальные реформы с целью перехода от планового хозяйства к рыночной экономике

(который, в частности, предусматривал приватизацию государственной собственности), а международное сообщество должно оказать государству всестороннюю помощь. В отличие от двух упомянутых ранее документов, большое внимание уделявшим обеспечению финансовой стабильности, доклад предлагал радикальную либерализацию цен.

Ключевым шагом, обеспечившим возможность приватизации, стал закон «О собственности в РСФСР» (вступивший в силу 1 января 1991 года), принятый 24 декабря 1990 года Верховным Советом РСФСР. Он впервые ввел понятие «частная собственность» и провозгласил равноправие всех форм собственности.

В отношении собственности государственных предприятий там было закреплено право полного хозяйственного ведения (ст. 24) и поступление чистой прибыли в распоряжение трудового коллектива (ст. 25). Аналогично имущество государственного учреждения являлось собственностью государства и находилось в оперативном управлении этого учреждения (организации) (ст. 26).

28 октября 1991 г. Б.Н. Ельцин, выступая с программной речью (основные положения которой были подготовлены Е.Т. Гайдаром) об основных принципах грядущей реформы [8, 1991], также акцентирует вопрос на приватизации. На фоне раздирающих общество и экономику проблем вопрос об управлении государственными предприятиями практически выпал из повестки дня.

Выводы

Проведенное всестороннее исследование формирования в 1990-х годах институционального контура системы управления государственной собственностью в рыночных условиях позволяет сделать несколько важных для дальнейшего анализа констатаций.

1. Фактические результаты массовой приватизации не имели ничего общего с ее целями, продекларированными

в программных документах: повышением эффективности приватизируемых предприятий, формированием слоя эффективных собственников, обеспечением социальной ориентации экономической политики и т.д. Доля доходов от приватизации в бюджетах субъектов за период с 1993 по 2003 г. по итогам финансового года не превышала 1%. В итоге приватизация оказала пролонгированное деструктивное воздействие на последующее развитие экономики, социальный климат и расслоение общества с одновременным формированием менталитета быстрого обогащения, а не долгосрочных стратегий развития страны [9, с 161].

2. Управление предприятиями, оставшимися в государственной собственности, происходило в рамках парадигмы полного хозяйственного ведения. К сожалению, вышесказанное в значительной степени можно отнести не только к периоду ранних 1990-х, но и первых двух десятилетий XXI века. Разрушение института управления государственной собственностью, как следствие, невнимание к концептуальным вопросам управления государственной собственностью породило ситуацию, когда до сих пор значительная часть предложений по улучшению качества управления государственным имуществом сводится к сокращению доли самой госсобственности, а проблемы управления государственным имуществом на протяжении последних 27 лет в России рассматриваются главным образом сквозь призму приватизационных процессов [10, с. 29–30]. Значительная часть государственных предприятий работает в условиях так называемого хозяйственного ведения, которое отнюдь не стимулирует повышения экономической эффективности.

В связи с вышесказанным важно не только внимательно изучать исторический опыт, в особенности его институциональную составляющую, поскольку именно роль институций существенно недооценена как в российской экономической теории, так и на практике. Несмотря на множество работ и публикаций, недостаточно разработанными являются темы управления казной, подготовкой управленческих кадров

для КГУ и целого ряда других вопросов. Требуется кардинальное переосмысление и предложение новых инструментов управления и регулирования государственной собственностью, а также, видимо, разработка новой программы управления государственной собственностью.

ЛИТЕРАТУРА

1. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. // Аналитический доклад / ЦСР, 2018.
2. Krausz T. Perestroika and Redistribution of Property in the Soviet Union: Political Perspectives and Historical Evidence // Contemporary Politics, 2007, Vol. 13, No. 1, pp. 3–36. 500 дней. Переход к рынку. М.: ЭПИцентр, 1990. www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf.
3. История новой России. Под ред. Филиппова П.С. М.: Норма, 2011. www.ru-90.ru/content/publikacii-trehtomnik-istoriya-novoi-rossii.
4. Братченко С.А. Роль инвестиционной привлекательности в управлении экономикой // Экономика и управление: проблемы и решения, 2012, №12, т. 2, с. 68–71.
5. 500 дней. Переход к рынку. М.: ЭПИцентр, 1990. www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf.
6. Основные направления стабилизации народного хозяйства и перехода к рыночной экономике. www.libussr.ru/doc_ussr/usr_17418.htm.
7. Экономика СССР. Выводы и рекомендации. (Доклад группы экспертов ведущих промышленно развитых стран.) // Вопросы экономики, 1991, №3. С. 3–48.
8. Ельцин Б.Н. Выступление на V Съезде народных депутатов РСФСР (28 октября – 2 ноября 1991 года). www.ru-90.ru/content/выступление-президента-рф-бн-ельцина-на-v-съезде-народных-депутатов-рсфср-28-октября---2-ноя.
9. Анализ процессов приватизации государственной собственности в Российской Федерации за период 1993–2003 годы. М.: Олита, 2004. С. 161. www.r-reforms.ru/priv00.htm.
10. Козлова С.В., Воронин А.А. Корпоративный аспект управления государственным имуществом // Вестник Института экономики Российской академии наук, 2018. №2. С. 29–47.

Ольга Михайловна ГРИБАНОВА
научный сотрудник Института экономики РАН

УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ ПОСРЕДСТВОМ КАЗНЫ: ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Аннотация. В статье рассмотрены вопросы, связанные с понятием казны как части национального богатства, как части государственного имущества. В контексте повышения качества системы государственного управления социально-экономическим развитием России на современном этапе, в том числе и государственной собственностью, в работе исследуется казна как специфический объект управления, а также проблемы взаимовлияния казны и государственного сектора экономики. Ставятся задачи дальнейшего исследования по данной теме.

Ключевые слова: государственная казна, государственное управление.

Задача повышения эффективности и перехода на качественно иной уровень управления государственной собственностью¹ требует изучения всех составляющих объекта управления, в том числе казны. Для современной России казна – относительно новое понятие. Более того, институт казны сложен и многогранен, в первую очередь из-за разнообразия ее состава, из-за отсутствия на сегодняшний день точной оценки всех активов казны в стоимостном выражении, из-за непрозрачности функционирования механизмов вхождения и выхода из казны ее активов. Проблема инвентаризации и учета государственной и муниципальной соб-

1. В рамках данной статьи, говоря о государственной собственности, мы подразумеваем, что существует государственная собственность и муниципальная собственность, но для исследования такой категории, как казна, в рамках постановки общих проблем различия непринципиальны. В противном случае это оговаривается в тексте.

ственности в каждом субъекте Российской Федерации приобретает в настоящее время особую актуальность. Решение этой проблемы важно для пополнения бюджета, структурной перестройки экономики, для активизации инвестиций и полноценной реализации социальных задач. Эффективному функционированию экономики во многом должно способствовать полноценное функционирование института казны, так как она является основой благосостояния населения.

В то же время данному виду государственного имущества не уделяется достаточного внимания с позиций теоретических экономических исследований, казна рассматривается в первую очередь юристами, что, безусловно, важно, но недостаточно при комплексном изучении системы управления государственной собственностью. Для поиска новых инструментов и механизмов повышения ее результативности без исследования института казны не обойтись. Так что же такое казна?

Исторический ракурс: казна в дореволюционной России²

Появление понятия казны глубоко укоренено в истории, в том числе и в дореволюционной истории России. Советские экономисты, используя статистические данные страховых обществ, где указывалась социальная принадлежность владельца имущества, а также налоговую статистику, которая также велась в России весьма тщательно, делали такие попытки. Приближенный статистический расчет национального богатства России на 1 января 1914 г. с разделением его по социально-экономическому принципу сделал выдающийся советский экономист Альберт Вайнштейн. К рукотворному, или созданному человеческим трудом, имуществу публично-правового сектора, по расчетам А. Вайнштейна, принадлежало примерно 20,4% всего «народного богатства

2. В данном подразделе использованы материалы [6].

России» (частнокапиталистическому сектору – 55,3%, трудовому населению – 24,3%)³. К нему относились торгово-промышленные и военные предприятия, казенные железные дороги, телеграфная и телефонная связь, казенные пароходства, казенная продажа напитков и т.д. С точки зрения собственности к публично-правовому и кооперативному сектору были отнесены государственная собственность и собственность городских и земских самоуправлений [7]. При этом обе ветви власти имели два вида собственности, так как выполняли двойные функции. С одной стороны, они осуществляли административные, полицейские, надзорные, финансовые функции и оказывали различного рода безвозмездные услуги и владели имуществом, необходимым для их осуществления. С другой стороны, казна и местные самоуправления могли быть владельцами определенных хозяйственных предприятий, производящих товар или оказывающих платные услуги населению, как любое другое частное капиталистическое предприятие. Поэтому в своих исследованиях А. Вайнштейн выделил из публично-правового и кооперативного сектора государственно-капиталистический (который составлял примерно одну треть от публично-правового сектора, что было равно 4594 млн золотых руб.).

В 1914 г. подавляющая часть (81,5%) всех валовых доходов от казенного имущества и капиталов приходилась на доход от железных дорог. По некоторым данным, в начале XX в. правительству России принадлежало около половины всех железных дорог. К 1913–1914 гг. на долю государственной собственности приходилось около 70% всей их протяженности. Государство владело также морскими и речными судами. Считалось, что в правительственных руках это дело развивалось не хуже, а даже лучше, чем в частных, что отличало Россию от других европейских государств [8, с. 71].

По экономическим категориям, существовавшим до 1917 года, к государственному имуществу прежде всего

3. Источник: [7].

относили земли и леса. Прочее имущество, в связи с торгово-промышленной деятельностью государства, рассматривалось как капитал. Считалось, что находящиеся в государственных руках капиталы, помимо постоянного дохода, который они приносят, служат резервным фондом на крайний случай жизни. Общий объем всех специальных капиталов (т.е. без земли и леса) в 1890 г. составлял в России 244 602 тыс. руб., а учитывая успешное развитие экономики в течение предвоенных лет XX столетия, он, безусловно, приумножался [9, с. 35].

Эволюция современных представлений о казне тесно связана с изменениями понятий государственного предпринимательства, государственной собственности, а также с современными концепциями институциональной экономики, включающей в себя государственный сектор (или сектор государственного управления).

Понятие казны в рамках современных институциональных границ

В настоящее время казной называют финансовые ресурсы государства, централизованные источники финансов (бюджетные средства) и некоторые виды государственного имущества⁴. Существует и более полное толкование термина: это условное обозначение нераспределенного имущества, прежде всего средств соответствующего бюджета, составляющего собственность государства либо иного публично-правового образования (органа местного самоуправления)⁵.

Принятое толкование термина «казна» нашло отражение в статьях 215 «Право государственной собственности» («...Средства соответствующего бюджета и иное государственное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями, составляют государственную казну Российской Федерации, казну республики в составе

4. Экономический словарь. М., 2005.

5. Экономическая энциклопедия. М., 1999.

Российской Федерации, казну края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа...) и 215 «Право муниципальной собственности» («...Средства местного бюджета и иное муниципальное имущество, не закрепленное за муниципальными предприятиями и учреждениями, составляют муниципальную казну соответствующего городского, сельского поселения или другого муниципального образования») Гражданского кодекса Российской Федерации⁶.

Итак, согласно ГК РФ в состав государственной и муниципальной казны включается только нераспределенное имущество и соответствующие бюджеты, не являющиеся имуществом. В состав казны входят, например, не принадлежащие никакому юридическому или частному лицу земельные участки, водные ресурсы, растительный и животный мир, ресурсы континентального шельфа, участки лесного фонда, разведанные и неразведанные запасы полезных ископаемых, плодородные почвы, объекты культурных ценностей, музейные и архивные фонды, объекты федеральных информационных ресурсов, ценные бумаги, валютные ценности и т.д. Огромная часть этих активов регулируется специальными законодательными актами, например земным, водным, лесным кодексами, законодательством о государственном материальном резерве, о недрах и т.д.

Источники пополнения казны — средства бюджета и муниципальное либо государственное имущество. Выступая в качестве совокупности имущества, она не может участвовать в гражданских правоотношениях. Объем денежной части казны (бюджета) значительно превышает любые частные денежные фонды, но он мал в сравнении с суммарной стоимостью всех активов казны. Данное утверждение актуально для России, богатства которой являются существенно недооцененными.

6. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 06.08.2017). *Источник:* КонсультантПлюс.

Государственная и муниципальная казна являются частью национального богатства страны. Доходы от использования государственного имущества и финансовые ресурсы идут на покрытие всех закрепленных за государством функций.

Поэтому учет и контроль использования активов, составляющих публичную казну, становится все более важной государственной задачей, рассмотрение состояния такого учета и контроля является существенной частью системы управления государственным имуществом.

При рассмотрении казны важно учитывать позиции государства в экономической системе. В любом регионе оно юридически и экономически выступает как субъект определенных имущественных прав и интересов. В случае с казной государство является собственником финансовых ресурсов и других активов, не закрепленных за государственными предприятиями и учреждениями. Во внутреннем гражданском обороте государство участвует в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, наравне с другими субъектами права.

Таким образом, именно использование института казны позволяет государству быть непосредственным участником гражданских правоотношений, создает возможность для отношений по поводу формирования и использования значительной части государственной собственности.

Связь казны и государственного сектора

Государственный сектор играет ведущую роль в распределении финансовых средств согласно утвержденным расходам государственного бюджета на предстоящий период. Велика роль государственного сектора и в перераспределении финансовых ресурсов через вертикально-интегрированные структуры в условиях становления новой экономики и сетевых горизонтальных связей. Поэтому совершенствование всей системы государственного управления требует опреде-

ления стратегически необходимых размеров государственной собственности в разных секторах российской экономики, а также учета трансакционных издержек, которые потребуются для приватизации тех или иных активов государственной казны. Будут ли полученные от приватизации доходы больше трансакционных издержек, вопрос, который требует обязательного рассмотрения.

«Существование любой формы собственности зависит... от того, насколько общество способно устанавливать и защищать институты данной формы собственности... любая форма собственности есть порождение определенной системы институтов... Те институты собственности, которые влекут за собой наименьшие для данного общества и данного исторического этапа трансакционные издержки, и образуют нормативные рамки той или иной формы собственности» [2, с. 332].

Россия богата природными ресурсами, а их роль в обеспечении устойчивого экономического развития нашей страны велика. Такое обилие природных ресурсов повышает риски при разработке государственной экономической политики, рассчитанной не только на сегодняшний день, но и на перспективу. Экономисты давно указывали на существование отрицательной корреляции между обилием природных ресурсов и уровнем развития страны («Голландская болезнь»).

В современной России наблюдается превалирование политических процессов над экономическими, т. е. «речь идет о фактическом приоритете краткосрочных политических задач перед долгосрочными структурными» [1, с. 8]. Использование новых информационных технологий открыло новые возможности для быстрого получения сверхприбыли и обогащения. Государственная политика в настоящее время направлена на поддержание стабильности существующей социально-экономической системы, что мешает структурной диверсификации экономики, предполагающей необходимость разработки стратегии на длительный период времени.

Новая экономическая реальность, складывающаяся в процессе глобализации, приватизация как общемировой

тренд, становление цифровой экономики, при режиме ограниченного доступа к информации, используется для перераспределения финансовых потоков от беднеющего населения планеты к небольшой группе сверхбогатых.

В этих условиях сохранение казны и национального достояния приобретает особое значение. Роль казны взаимосвязана со всей экономико-политической системой. Ее функция — не только в противодействии кризисным ситуациям, но и в создании базы для экономического прорыва. Задача ее использования — получить системный эффект. Ее цель — обеспечить не только нормальное существование сегодняшнего населения нашей страны и воспроизводство человеческого капитала, но и обеспечить нормальную жизнь будущим поколениям — нашим детям и внукам. При всей сложности учета всех природных богатств России их продуманное и грамотное использование должно стать приоритетной задачей государственной власти.

Государство должно обеспечивать социально-экономическую и политическую стабильность, проводить структурные реформы для ослабления зависимости социально-экономического развития нашей страны от мировых конъюнктурных цен на топливно-сырьевые ресурсы. Реальная модернизация сложившейся в России системы не может сводиться только к экономической сфере, а должна охватить всю социальную сферу, науку и культуру, при росте благосостояния всего нашего народа.

«Нормы и отношения всегда благоприятствуют тем или иным группам, то есть имеют локальный характер, но не обязательно способствуют максимизации эффективности экономики в целом. Напротив, они зачастую ведут общество в тупик, вознаграждая лишь небольшую группу людей за счет перераспределения национального богатства, проедания будущих доходов и уничтожения невозполнимых природных ресурсов» [1, с. 163].

Статистика стран «золотого миллиарда» подтверждает концепцию «новой экономики», демонстрируя, что до 80%

роста их ВВП достигается за счет инновационного сектора [3, с. 17]. Как правильно отмечает Звягинцев П.С.: «... Возникший в России кризис в сфере построения «новой экономики» слишком явно коррелирует с кризисом в сфере управления госсектором, чтобы можно было игнорировать этот факт» [4, с. 72].

Согласно государственной Программе Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» (утверждена Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327) в качестве ее основных целей было намечено создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, совершенствования системы государственного материального резерва, повышения ее роли в позитивных процессах, происходящих в экономике и политике Российской Федерации и направленных на укрепление экономической независимости и национальной безопасности государства. В качестве целевых индикаторов и показателей Программы намечены средние темпы сокращения имущества государственной казны Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 марта 2017 г. № 381-12 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление федеральным имуществом” были внесены изменения, затрагивающие цели, сроки реализации, объемы бюджетных ассигнований и ожидаемые результаты. В качестве цели Программы записано совершенствование механизмов управления и приватизации федерального имущества.

Так, в скорректированной Программе намечено увеличение динамики сокращения имущества государственной казны Российской Федерации с 3% в 2013 году до 24% в 2019 году. В проекте федерального закона о федеральном бюджете срок реализации Программы увеличивается до 2020 года. В этом варианте Программы средний темп сокращения имущества государственной казны Российской Федерации увеличивается с 24% в 2019 году до 29,5% в 2020 году. По сравнению с 2012 годом имущество государственной казны

сократится в 4,4 раза. Также, согласно проекту федерального закона о федеральном бюджете, до 2019 года планируется приватизировать 1041 объект имущества государственной казны Российской Федерации⁷.

Одним из возможных путей решения проблемы эффективного использования природных ресурсов России, сохранения их для будущих поколений и уменьшения сырьевой зависимости нашей экономики является реализация доктрины открытого правительства, которая поддерживает право граждан на доступ к документам и действиям государства с целью эффективного общественного контроля за государственным регулированием. Именно прозрачность государства позволяет гражданам демократических стран уменьшать коррупцию и иные должностные нарушения. Мировая практика в области обеспечения публичности государства развивается по нескольким направлениям, в том числе таким как: свобода доступа к государственной информации для граждан; открытые государственные данные, которые могут свободно использоваться разработчиками; открытый диалог между гражданами и государством, дающий возможность гражданам влиять на государственные структуры; открытость государственных расходов, включая государственные и муниципальные бюджеты, государственные закупки, государственные контракты, гранты и субсидии; открытый парламент, включая свободу доступа к парламентской информации, понятность и публичность процедур принятия законов, вовлечение граждан в процессы разработки законопроектов.

Как отметил А.Н. Нестеренко, государство, ранее стоявшее *над* обществом, с возникновением современной рыночной экономики начало «превращаться в силу, которая является частью общества, а не его антагонистом, и подлежит контролю со стороны общества» [2, с. 400].

7. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 20 февраля 2017 г. № 227-р.

ЛИТЕРАТУРА

1. Мау В. Уроки стабилизации перспективы роста: экономическая политика России в 2016 году // Вопросы экономики. 2017. № 2.
2. Нестеренко А.Н. Экономика и институциональная теория. М.: УРСС, 2002.
3. Долголатев А.В. Использование интеллектуального ресурса России // Внешняя торговля. 2002. № 4–5.
4. Звягинцев П.С. Государственная Программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», ее обоснованность и оценка эффективности // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 6. С. 61–73.
5. Мальгинов Г., Радьгин А. Проблемы управления имуществом государственной казны и реализация государственной программы «Управление федеральным имуществом» // Экономическое развитие России. Т. 21. № 8. Август–сентябрь 2014.
6. Матвиевская Э.Д. Роль государственного сектора в экономике России начала XX в. // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2014. № 1. С. 153–158.
7. Вайнштейн А.Л. Народное богатство и народно-хозяйственное накопление предреволюционной России. М.: Госстатиздат ЦСУ СССР, 1960.
8. Лагина С., Лелюхина Н. Государственное предпринимательство в России (начало XX века) // Вопросы экономики. 1994. № 8.
9. Энциклопедический словарь Брокгауза и Эфрона. Т. 25.

Петр Семенович ЗВЯГИНЦЕВ

кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник
Института экономики РАН

ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ

Аннотация. В статье государственные программы Российской Федерации по совершенствованию государственного управления, в частности государственная Программа «Управление федеральным имуществом», рассматриваются с позиций институционального подхода. Анализируется содержание Программы и вносимые в нее изменения, а также законодательные акты по экономической оценке эффективности государственной Программы. Отмечается отсутствие в государственной Программе критериев экономической и социальной эффективности и вносится ряд предложений.

Ключевые слова: государственная Программа, управление, федеральное имущество, показатели (индикаторы), экономическая и социальная эффективность.

Мировая экономика сегодня входит в совершенно новую стадию развития – стадию построения «новой экономики» с соответствующими ей принципами эффективного функционирования национальных хозяйств в условиях глобализации и информатизации. Концепция построения «новой экономики» смещает акценты с собственно производства на перманентные инновации, которые становятся основной движущей силой социально-экономического развития.

Статистика по странам «золотого миллиарда» подтверждает концепцию «новой экономики», показывая, что до 80% роста их ВВП достигается за счет инновационного сектора [1]. Между тем в России эта доля составляет всего лишь 8% [5].

Таким образом, российская экономика явно не вписывается в логику развития передовой части мировой экономики, тем самым обрекая себя на роль технологического аутсайдера. Возникший в России кризис в сфере построения «новой экономики» слишком явно коррелирует с кризисом в сфере управления госсектором, и этот факт уже нельзя игнорировать.

По мнению председателя Комитета гражданских инициатив Алексея Кудрина, нынешнее качество госуправления не соответствует стоящим перед Россией вызовам¹.

В Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 г., утвержденной Указом Президента РФ от 13 мая 2017 г. № 208, недостаточно эффективное государственное управление названо в числе главных угроз экономической безопасности.

Сложившаяся в России неэффективная модель государственного управления не отвечает современным стратегическим вызовам, требует выработки нового подхода к развитию институтов и механизмов управления. В этих условиях необходимы научно-практические исследования по проблемам формирования институциональных условий повышения качества государственного управления, что является чрезвычайно актуальным для обеспечения устойчивого роста и конкурентоспособности российской экономики.

Институциональным аспектом государственного управления являются государственные программы, в том числе программа «Управление федеральной собственностью».

Государственной программой является система мероприятий (взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления и ресурсам) и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и безопасности.

1. Колезев Д. Качество управления не соответствует вызовам. Кудрин предложил менять систему власти в РФ. www.znak.com.

Для эффективного управления государственной собственностью была разработана и утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 191-р. государственная Программа «Управление федеральным имуществом» (далее – Программа). В апреле 2014 г. Правительство Российской Федерации своим постановлением за № 327 утвердило эту Программу, которая была существенно изменена².

Основные цели Программы:

1) создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами государственной власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте;

2) совершенствование системы государственного материального резерва, повышение ее роли в позитивных процессах, происходящих в экономике и политике Российской Федерации и направленных на укрепление экономической независимости и национальной безопасности государства.

Задачами Программы являются:

- определение целей управления объектами федерального имущества;
- достижение оптимального состава и структуры федерального имущества путем сокращения доли государства в экономике, а также оптимизация состава федеральных организаций, действующих в конкурентных отраслях экономики;
- повышение эффективности **модели управления компаниями** с государственным участием, действенное управление объектами федерального имущества, закрепленными за федеральными организациями, находящимися в федеральной собственности земельными участками, а также федеральным имуществом,

2. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 327 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”».

составляющим государственную казну Российской Федерации;

- обеспечение качественного обновления основных фондов на основании применения новейших эффективных технологий строительной индустрии.

Целевые индикаторы и показатели Программы:

- средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием;
- средние темпы сокращения имущества государственной казны Российской Федерации;
- динамика технологического развития процессов управления федеральным имуществом.

Ожидаемые результаты реализации Программы:

- оптимизация состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста, а также формирование экономической основы деятельности публично-правовых образований (с точки зрения решения задач и обеспечения интересов Российской Федерации);
- повышение эффективности **управления федеральным имуществом**, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием с определением долго- и краткосрочных целей и задач управления, повышения уровня их корпоративного управления и информационной прозрачности;
- ограничение расширения государственного сектора экономики, в том числе путем установления и соблюдения системы адекватных запретов и ограничений, замещения прямого участия государства в экономике мерами отраслевого и иного регулирования, а также соблюдения плановости, устойчивости и гарантий долгосрочности реализации заявленных целей и задач;

- усовершенствование системы управления государственным материальным резервом с применением современных информационно-технологических ресурсов.

Сроки реализации Программы – 2013–2018 гг.

Основная цель Программы, по мнению автора, содержит противоречивое положение: с одной стороны, отмечается необходимость создания условий для эффективного управления федеральным имуществом и, с другой – **отчуждения** федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте. Что в начале: отчуждать, продавать федеральное имущество, востребованное в коммерческом обороте, а потом для оставшегося федерального имущества создавать условия для эффективного управления им?

В Программе не приведены критерии и показатели оптимизации состава и структуры федерального имущества на макро- и микроуровнях в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста. При этом отмечается, что выполнение Программы должно привести к эффективному использованию федерального имущества. Но если мы посмотрим на целевые индикаторы и показатели Программы, то увидим, что в начале перечисляются:

- средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием;
- средние темпы сокращения имущества государственной казны Российской Федерации;
- динамика технологического развития процессов управления федеральным имуществом.

Получается, что сначала надо сокращать организации с государственным участием и продавать имущество государственной казны Российской Федерации, а уже потом заниматься технологическим развитием и управлением федеральным имуществом.

Подтверждением этого является Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12, в котором

были внесены изменения в государственную Программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»³.

Так, цель в измененной Программе уже записана: «Совершенствование механизмов управления и приватизации федерального имущества», — заменив собой ранее поставленную цель: «Создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения государственных функций органами государственной власти Российской Федерации, и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте». В тексте измененной Программы больше нет упоминания о совершенствовании каких-либо механизмов управления федеральным имуществом. Получается, что более 4 лет Программа выполнялась с одной целью, а потом ее кардинально поменяли.

В соответствии с «Методическими указаниями...»⁴ цель государственных программ должна обладать такими свойствами, как измеримость (достижение цели можно проверить) и релевантность (соответствие формулировки цели ожидаемым конечным результатам реализации программы).

Можно ли цель измененной Программы «Совершенствование механизмов управления и приватизации федерального имущества» измерить? И разве являются ожидаемыми конечными результатами реализации Программы механизмы управления и приватизации федерального имущества?

Исходя из поставленной цели изменились и ожидаемые результаты реализации скорректированной Программы:

- завершение к 2019 г. реформирования системы продажи федерального имущества;

3. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом».

4. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70485826/#ixzz4PEadPvud.

- увеличение динамики сокращения имущества государственной казны Российской Федерации с 3% в 2013 г. до 24% в 2019 г.

При этом в измененной Программе оказались ненужными такие ожидаемые результаты реализации Программы, как:

- оптимизация состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста;
- формирование экономической основы деятельности
- публично-правовых образований;
- повышение эффективности управления федеральным имуществом, включая развитие конкурентоспособности и инвестиционной привлекательности компаний с государственным участием с определением долго- и краткосрочных целей и задач управления;
- повышение уровня их корпоративного управления и информационной прозрачности.

В проекте федерального закона о федеральном бюджете был представлен обновленный проект государственной программы (третье изменение) Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», в соответствии с распределением бюджетных ассигнований проекта федерального бюджета на 2018 год и плановый период 2019 и 2020 года. В этом проекте Программы увеличиваются сроки ее реализации с 2019 г. до 2020 г., а также ожидаемые результаты реализации Программы и объемы бюджетных ассигнований.

Так, средний темп сокращения имущества государственной казны Российской Федерации увеличивается с 24% в 2019 г. до 29,5% в 2020 г. Средние темпы сокращения количества организаций с государственным участием также увеличиваются – с 10% в 2019 г. до 10,5% в 2020 г. (см. рисунок).

Исходя из данных проекта Программы, к 2020 г. имущество государственной казны Российской Федерации умень-



Рисунок. Средние темпы сокращения имущества государственной казны и количества организаций с государственным участием

Источник: Сведения о показателях (индикаторах) государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом», подпрограмм Программы и их значениях. С. 24.

шится до 22,74% по отношению к 2012 г., т. е. сократится в 4,4 раза, а количество организаций с государственным участием составит соответственно 42,23% и сократится в 2,37 раза [2].

В Программе, согласно методическим указаниям⁵, отсутствует характеристика текущего состояния федеральной собственности, социально-экономического развития Российской Федерации, основных показателей и анализ социальных, финансово-экономических и прочих рисков реализации государственной программы. Не обоснована актуальность Программы и необходимость ее разработки.

В соответствии с требованиями к оценке эффективности государственной программы (приложение №2 к Методическим указаниям по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации)⁶ оценка

5. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70485826/#ixzz4PEadPvud.

6. Там же.

эффективности выполнения Программы «Управление федеральным имуществом» (подпрограмма 1) за 2016 год была определена с учетом следующих составляющих.

1. Оценки степени реализации мероприятий Программы.
2. Оценки степени соответствия запланированному уровню затрат.
3. Оценки эффективности использования средств федерального бюджета.
4. Оценки степени достижения целей и решения задач подпрограмм.
5. Оценки эффективности реализации подпрограммы.

Исходные значения показателей (индикаторов), характеризующих цели и задачи Программы в 2016 г., представлены в табл. 1⁷.

Результаты оценки эффективности реализации Программы за 2016 г. представлены в табл. 2.

Таким образом, эффективность реализации подпрограммы 1 в 2016 г. составляет 0,80, т. е. достижение показателей и индикаторов выполнено на 80%, что соответствует средней эффективности реализации подпрограммы 1⁸.

Оценка эффективности государственной программы по перечисленным выше показателям (индикаторам) — это количественная оценка. А Программу необходимо оценивать экономическими и социальными показателями эффективности [3]. Об этом говорится и в Постановлении Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государствен-

7. Годовой отчет о деятельности Росимущества за 2016 г. по реализации государственной программы «Управление федеральным имуществом», утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 апреля 2014 г. № 327». Подпрограмма 1. Повышение эффективности управления федеральным имуществом и приватизации.

8. Приказ Министерства экономического развития РФ от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70485826/#ixzz4PEadPvud>.

Таблица 1. Степень достижения планового значения показателей (индикаторов), характеризующих цели и задачи Программы (подпрограммы 1) за 2016 год

№ п/п	Наименование показателя (индикатора)	Желаемая тенденция	План, %	Факт, %	Степень достижения, ед. СДп/пшз*
1	Доля федеральных государственных унитарных предприятий, для которых определена целевая функция	Рост	60	100	1,67
2	Доля хозяйственных обществ, акции (доли) которых находятся в федеральной собственности, для которых определена целевая функция	Рост	50	65,5	1,31
3	Доля объектов казны Российской Федерации, для которых определена целевая функция	Рост	20	—	*
4	Доля федеральных государственных учреждений, для которых определена целевая функция	Рост	5	49	9,80
5	Процент ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием по отношению к предыдущему году	Рост	6	20,9	3,48
6	Процент ежегодного количества федеральных государственных унитарных предприятий по отношению к предыдущему году	Рост	15	9,7	0,65
7	Продажи крупных инвестиционно привлекательных объектов через публичное предложение акций (из числа таких объектов, предусмотренных к продаже решениями Президента РФ и/или Правительства РФ в текущем году) (биржевые сделки и стратегические продажи)*	Рост	4	3	0,75
8	Процент выполнения плана по доходам федерального бюджета от управления и распоряжения федеральным имуществом, за исключением доходов от приватизации (итого)	Рост	100	103,4	1,03
9	Доля государственных служащих в органах управления и контроля акционерных обществ с государственным участием	Снижение	30	28,7	1,05
10	Процент сокращения площади земельных участков казны РФ, не вовлеченных в хозяйственный оборот, по отношению к площади земельных участков казны РФ в 2012 г. (за исключением земельных участков, изъятых из оборота и ограниченных в обороте)	Рост	20	33,9	1,70

Окончание табл. 1

11	Процент сокращения количества объектов имущества казны РФ (без учета земельных участков) по отношению к количеству объектов имущества казны РФ в 2012 г. (кроме объектов, составляющих исключительную собственность РФ)	Рост	7	—	*
12	Доля объектов федерального имущества, учтенных в реестре федерального имущества, от общего числа выявленных и подлежащих к учету объектов (в рамках текущего года)	Рост	80	80,2	1,00
13	Доля государственных услуг, переведенных на оказание в электронном виде, от общего числа услуг, оказываемых Росимуществом	Рост	65	93,3	1,44
14	Доля электронного юридически значимого документооборота, применение которого не противоречит действующему законодательству, между Росимуществом и его территориальными органами с государственными организациями от общего документооборота с государственными организациями	Рост	75	57,3	0,76
15	Доля государственных организаций со 100%-ной долей РФ, системы бухгалтерского и налогового учета которых полностью интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества государственных организаций со 100%-ной долей РФ	Рост	20	40	2,00
16	Доля государственных организаций с долей РФ и менее 100%, системы бухгалтерского и налогового учета которых интегрированы в ФГИАС ЕСУГИ, от общего количества государственных организаций с долей РФ менее 100%	Рост	10	15,7	1,57

*Сдп/пшз = ЗПп/пф / ЗПп/пш,

где: ЗПп/пф — фактическое значение показателя (индикатора), характеризующего цели и задачи подпрограммы I; ЗПп/пш — плановое значение показателя (индикатора), характеризующего цели и задачи подпрограммы I.

Таблица 2. Результаты оценки эффективности реализации Программы в 2016 г.,%

№ п/п	Наименование подпрограммы	Степень реализации мероприятий Программы	Степень соответствия запланированному уровню затрат	Степень эффективности исполнения средств бюджета	Степень достижения целей и решения	Степень эффективности реализации подпрограммы
Высокая эффективность реализации						0,90
1		0,96	0,98	0,98	0,82	0,80
Средняя эффективность реализации						0,80

ных программ Российской Федерации»⁹, в котором записано, что в качестве основных критериев планируемой эффективности реализации государственной программы применяются:

а) критерии экономической эффективности, учитывающие оценку вклада государственной программы в экономическое развитие Российской Федерации в целом, оценку влияния ожидаемых результатов государственной программы на различные сферы экономики Российской Федерации. Оценки могут включать как прямые (непосредственные) эффекты от реализации государственной программы, так и косвенные (внешние) эффекты, возникающие в сопряженных секторах экономики Российской Федерации;

б) критерии социальной эффективности, учитывающие ожидаемый вклад реализации государственной программы в социальное развитие, показатели которого не могут быть выражены в стоимостной оценке.

Однако данное постановление правительства игнорируется Министерством экономического развития РФ. В приказе Минэкономразвития от 20 ноября 2013 г. № 690 «Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации» приводится только количественная оценка эффективности программ.

9. Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) 21 мая, 11, 20 декабря 2012 г., 17 октября 2013 г., 28 марта, 21 июля, 24 ноября, 26 декабря 2014 г.

Вместе с тем в тех же методических указаниях написано, что при оценке планируемой эффективности в зависимости от сферы реализации государственной программы может приводиться оценка влияния реализации государственной программы на макроэкономические, демографические, социальные показатели, в том числе оценка дополнительного прироста рабочих мест; оценка ускорения темпов роста производства и роста производительности труда; оценка изменения параметров качества жизни населения; оценка финансово-экономических последствий реализации государственной программы (в том числе оценка динамики поступлений доходов бюджетов бюджетной системы).

В разработку и реализацию государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» планируется вложить бюджетных ассигнований федерального бюджета за 2013-2020 гг. 190 955,3 млн руб. Эти бюджетные средства будут израсходованы не только на разработку методических рекомендаций, проектов законов, на организационные вопросы по управлению федеральным имуществом. Основная сумма финансовых средств пойдет на строительство на комбинатах объектов производственного и непромышленного назначения, а также на их расширение и реконструкцию; на осуществление модернизации объектов, модернизацию оборудования и другие.

Поэтому важно знать не только, какой экономический и социальный эффект даст государству реализация Программы, но надо определить и ее бюджетную эффективность, поступление доходов.

При оценке эффективности управления государственным имуществом, кроме показателей экономической и социальной эффективности, должны учитываться показатели эффективности нормативно-правового регулирования и показатели качества управления. Это качество корпоративного управления, качество руководства, степень контроля за рисками и развитие системы ответственности и мотивации в управлении государственной собственностью [7].

Отсутствие оценки социально-экономической эффективности государственных программ приводит к тому, что государство ежегодно теряет миллиарды рублей валового общественного продукта и, соответственно, недополучает значительные суммы доходов в бюджет.

Для повышения эффективности и качества управления государственными компаниями и объектами федерального имущества, в том числе земельными участками, находящимися в федеральной собственности, необходимы:

1) разработка единых стандартов оценки эффективности управления федеральным имуществом;

2) наличие документов по стратегическому планированию деятельности компании с государственным участием, включая программы инновационного развития и ключевые показатели эффективности деятельности;

3) распространение принципов корпоративного управления на государственные корпорации. По мнению С.В. Козловой и А.А. Воронина, «...корпоративный аспект выходит на первый план в изменении качества управления государственным имуществом, так как сейчас идет активный поиск форм и механизмов имплементации общественных интересов в предпринимательскую деятельность государства в условиях рынка» [4];

4) утверждение положений о дивидендной политике в компаниях с государственным участием;

5) повышение профессионального уровня руководителей компаний с государственным участием и федеральных организаций, установление квалификационных требований к профессиональным директорам и независимым экспертам;

6) расширение конкурсности и открытости механизмов привлечения руководителей в компании с государственным участием, в том числе профессиональных директоров и независимых экспертов в органы управления и контроля, а также оценки эффективности их деятельности;

7) внедрение государственно-частного партнерства при управлении объектами федерального недвижимого имуще-

ства, включая концессионные соглашения, разработку и реализацию проектов по развитию инфраструктурных объектов, находящихся в федеральной собственности;

8) создание условий по недопущению проявления коррупционных нарушений в процессе управления объектами федерального недвижимого имущества;

9) вовлечение земельных участков в хозяйственный оборот, расширение открытости и использования современных технологий при управлении земельными участками;

10) контроль ключевых параметров, включая формирование долгосрочного прогноза результатов деятельности, оценка эффективности управления федеральным имуществом.

Для повышения эффективности и качества управления федеральным имуществом необходимо определить миссию и роль государственного сектора экономики, возможные масштабы (границы) прямого государственного участия в экономике, разработать цели и задачи деятельности предприятий государственной формы собственности, критерии оценки их экономической эффективности.

Кроме этого, по мнению И.И. Смотрицкой, «...для повышения ключевых показателей качества государственного управления необходимо создать эффективную проектную систему управления развитием, создать механизм гибкой увязки госпрограмм с контрактной системой, ввести систему профессиональной экспертизы ключевых проектов» [6, с. 15].

Таким образом, совершенствование государственной программы «Управление федеральным имуществом» позволит значительно повысить эффективность и качество управления государственными компаниями и объектами федерального имущества, а также земельными участками, находящимися в федеральной собственности.

ЛИТЕРАТУРА

- Долголатев А.В. Использование интеллектуального ресурса России // Внешняя торговля. 2002. № 4–5.
- Звягинцев П.С. Государственная программа Российской Федерации «Управления федеральным имуществом» как инструмент регулирования государственного сектора // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 6. С. 61–73.
- Звягинцев П.С. Государственные и федеральные целевые программы и их экономическая эффективность // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2016. № 6. С. 18–21.
- Козлова С.В., Воронин А.А. Корпоративный аспект управления государственным имуществом // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 2. С. 29–47.
- Комков Н.И. Роль инноваций и технологий в развитии экономики и общества // Проблемы прогнозирования. 2003. № 3. С. 24–42.
- Смотрюцкая И.И. Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.
- Филатова Н.Г. Эффективность современной приватизации: исследование методами экономической теории // Журнал экономической теории. 2016. № 4. С. 44–54.

Людмила Николаевна СВИРИНА
кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Института экономики РАН

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

Аннотация. В статье рассматриваются актуальные вопросы подготовки и обеспечения федеральных органов по управлению государственным имуществом профессиональными кадрами. Анализируются направления и горизонты совершенствования института подготовки управленцев данного профиля в лидирующих образовательных структурах, в том числе в связи с необходимостью широкого использования средств информационно-коммуникационных технологий в учебном процессе.

Ключевые слова: управление государственным имуществом, институт подготовки и повышения квалификации управленческих кадров, Высшая школа приватизации и предпринимательства, Российская академия народного хозяйства и государственной службы, информационно-коммуникационные технологии.

Эффективность управления государственным имуществом в значительной степени зависит от стратегических документов, определяющих концептуальные основы управления государственным имуществом. Впервые в нашей стране такой документ был принят в 1999 г. и назывался «Концепция управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» [1]. До принятия Концепции интерес к вопросам управления государственным имуществом в России был невысок вследствие радикального характера реформирования отношений собственности, направленного лишь на ускоренную приватизацию. Принятие Концепции

положило начало принципиально новому этапу в сфере управления имуществом государства.

Успех реформирования системы управления государственным имуществом России во многом зависит от того, кто и как будет управлять государственной собственностью. Для эффективного управления объектами государственной собственности нужны высококвалифицированные и добросовестные управленческие кадры. Результативность проведения реформы управления государственной собственностью обусловлена, наряду с другими факторами, тем, каков уровень квалификации специалистов, занимающихся его реализацией. Управление государственной собственностью осуществляется в различных сферах и на разных уровнях. Соответственно, различаются правовой статус, функции, степень ответственности работников, управляющих государственной собственностью, а значит, и требования к их квалификации [2]. На федеральном и региональном уровнях работают государственные служащие. Их полномочия, требования к профессиональным качествам, порядок подготовки и повышения квалификации обусловлены соответствующими законодательными и нормативными актами. В деятельности функциональных органов управления на федеральном и региональном уровнях преобладают функции контроля, регулирования, координации. При этом их организационная работа касается в основном преобразования форм собственности. Отраслевые органы управления осуществляют непосредственное использование государственной собственности, как правило, в отраслевых интересах. На уровне государственных предприятий (организаций) и акционерных обществ с государственной долей собственности функции и задачи управления сводятся к эффективному использованию имущества.

Таким образом, кадровая проблема на разных уровнях и в разных сферах управления проявляет себя неодинаково. Так, отраслевые органы управления и государственные предприятия унаследовали в основном сложившийся ранее состав кадров, имеющих профессиональные знания и отраслевой

опыт. Иначе обстоит дело в системе федеральных и региональных органов управления государственной собственностью. Эта система сложилась относительно недавно, и по мере углубления экономических реформ меняются ее функции и задачи, а следовательно, структура, формы и методы работы. Следует учитывать, что федеральные органы исполнительной власти осуществляют непосредственное использование государственной собственности в отраслевых интересах, назначают представителей государства в акционерных обществах с государственным участием и руководителей унитарных предприятий. Совершенно иначе происходило становление кадрового потенциала в системе федеральных и региональных органов управления государственной собственностью. До начала 90-х годов в российской образовательной системе не готовили специалистов по управлению имуществом. Научно-методическая и законодательная база в этой области до сих пор находится в стадии становления и объективно будет развиваться по мере накопления практического опыта в сфере бизнеса и государственного управления собственностью.

Эта система складывалась в последнее десятилетие. До 1992 года практически не существовало проблемы государственного управления имуществом и регулирования земельных отношений в том объеме, в каком она решается в настоящее время. Соответственно, не было и системы подготовки специалистов указанного профиля. В результате, кадровый состав как центрального аппарата Минимущества России, так и территориальных органов формировался из числа специалистов с высшим и средним специальным образованием, по своему профилю не всегда отвечающим специфике работы, что вызывает необходимость совершенствования института подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов данной сферы деятельности. Формирование кадрового потенциала в любой системе обычно происходит по двум направлениям: набор и обновление состава кадров, профессиональное развитие (выращивание) собственных кадров. В ведущих, преуспевающих фирмах развитых европейских

стран приоритетом пользуется второе направление – развитие кадров. В таких странах, как Дания, Финляндия, Франция, Великобритания, Швеция, Турция, объем ресурсов, выделяемых на решение этой задачи, составляет 25–30% всех затрат на кадровую работу. В Германии на развитие кадров идет 34%, на привлечение кадров – 11% ресурсов. Для системы управления госсобственностью ощущается нехватка специально подготовленных специалистов на рынке труда, и потому проблема выращивания собственных кадров имеет особое значение. В отдельно взятой структуре по управлению госимуществом эта проблема, по сути, сводится к управлению профессиональным ростом кадров.

Для выполнения современных функций управления собственностью необходим широкий диапазон знаний, т.е. наряду с общей экономической и юридической подготовкой здесь нужны специальные знания. Например, в зависимости от специфики объекта управления могут требоваться техническая подготовка или образование в области земельных отношений. Учитывая факт постоянного устаревания профессиональных знаний, полученных сформировавшимся кадровым составом на стадии базовой подготовки (скорость устаревания составляет 3–4 года), тем более возникает необходимость постоянного повышения его квалификационного уровня. Проблема кадрового обеспечения управления государственной собственностью это прежде всего проблема профессионального роста кадров системы управления госимуществом. Для государственных служащих в системе управления государственной собственностью наиболее актуальными по настоящее время остаются такие направления повышения их квалификационного уровня, как: регулирование земельно-имущественных отношений; права на землю и разграничение государственной собственности на землю; охрана земли и регулирование арендных отношений; информационное обеспечение управления земельными ресурсами; государственное регулирование рынка земли и иной недвижимости; планирование использования и охраны земель; законодатель-

ство о приватизации и управление государственным имуществом, управление недвижимостью; оценочная деятельность; управление государственной долей собственности в акционерном обществе; антикризисное управление; профессиональный бухучет, аудит, управление персоналом; информационные технологии; судебная практика по спорам с участием органов по управлению имуществом.

Особую роль в управлении государственной собственностью играет система федеральных органов исполнительной власти, включая Правительство Российской Федерации, министерства, государственные комитеты, агентства и другие уполномоченные правительством специальные органы и государственные представители в акционерных обществах с государственным капиталом и т.д. Правительство обладает широкими полномочиями в разработке и принятии стратегических, принципиальных решений по вопросам трансформации государственной собственности, распоряжения и пользования ею, контроля за исполнением функций всех государственных органов, осуществляющих управление государственной собственностью. Учитывая огромные масштабы деятельности в этой сфере и необходимость квалифицированного решения управленческих задач, Правительство передает часть своих полномочий по управлению государственной собственностью федеральным органам исполнительной власти. Важные функции управления государственной собственностью возложены на Министерство имущественных отношений Российской Федерации, Федеральное агентство по управлению государственным имуществом.

В рамках действующих законов и других нормативных актов органы, осуществляющие управление, распоряжение и пользование государственной собственностью выполняют весьма важные функции. Они управляют пакетом государственных акций в соответствии с государственной дивидендной политикой и порядком регулирования курсовой стоимости акций государственных (или со смешанной собственностью) предприятий, вырабатывают и реализуют

стратегию управления развитием государственного предпринимательства, формируют государственные целевые программы, планы и госзаказы. Они создают адаптированную к рынку конкурентоспособную структуру управления коммерциализированным сектором и объектами государственного сектора, вырабатывают политику ценообразования при обмене между государственными предприятиями и рыночными формированиями. Указанные органы ведут вариантное стратегическое прогнозирование, программирование, ведают долгосрочным развитием государственного имущественного потенциала, занимаются решением стратегических и текущих задач ресурсного обеспечения государственных предприятий (хозяйств). В их задачу входят разработка и реализация стратегии научного и кадрового обеспечения управленческих структур и объектов госсобственности, а также руководство процессом эффективного взаимодействия субъектов, совместно пользующихся государственным имуществом, и др.

Формирование кадрового потенциала в системе федерального органа исполнительной власти Мингосимущества происходит по мере ее становления, путем подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих центрального аппарата, территориальных комитетов, а также обучения руководящих работников и специалистов органов государственной власти и хозяйственных субъектов решению вопросов, связанных с эффективным управлением, в том числе приватизацией и распоряжением государственным имуществом. Таким образом, Минимущество России должно не только организовывать переподготовку и повышение квалификации кадров служащих центрального аппарата и территориальных органов, но и курировать обучение руководящих работников и специалистов органов государственной власти и хозяйственных субъектов по вопросам, связанным с оценочной деятельностью, приватизацией и т.д. На Мингосимущество России возложена также задача кадрового обеспечения управления государственными долями (пакетами акций) в акционерных обществах.

Требования к соответствующей квалификации и профессионализму кадрового состава другого федерального органа исполнительной власти в лице Федерального агентства по управлению государственным имуществом (Росимущество) предопределены необходимостью реализации специфических управленческих функций агентства, основными из которых являются [3]:

- проведение единой государственной политики в области имущественных и земельных отношений;
- осуществление полномочий собственника в пределах и в порядке, определенных федеральным законодательством, в отношении имущества федеральных государственных унитарных предприятий и государственных учреждений (за исключением полномочий собственника, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляют иные федеральные агентства), акций (долей) акционерных (хозяйственных) обществ и иного имущества, составляющего казну Российской Федерации, а также полномочий по изъятию у учреждений и казенных предприятий излишнего, неиспользуемого либо используемого не по назначению федерального недвижимого имущества, передаче федерального имущества физическим и юридическим лицам, приватизации (отчуждению) федерального имущества;
- разграничение государственной собственности, в том числе на землю, на собственность Российской Федерации, собственность субъектов Российской Федерации и собственность муниципальных образований и др.

Независимо от сферы и уровня управления задачами кадрового обеспечения системы управления государственной собственностью являются: определение функций, задач и структуры соответствующего органа управления собственностью; определение потребности в специалистах; определение профессиональных и квалификационных требований

к специалистам; подбор, оценка и расстановка кадров; управление профессиональным ростом кадров; информационная и консультационная поддержка; оценка результатов деятельности кадров; моральное и материальное стимулирование; ротация и служебное продвижение; расторжение трудового договора.

Лидирующие позиции среди образовательных учреждений института подготовки и повышения квалификации управленческих кадров, в том числе в сфере управления государственным имуществом, занимает прежде всего Высшая школа приватизации и предпринимательства (ВШПП), Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХиГС), факультет Государственного управления МГУ им. В.М. Ломоносова, Государственный университет управления. Следует подчеркнуть, что большую роль в качественной подготовке и переподготовке кадров для системы управления государственной собственностью сыграла и продолжает играть Высшая школа приватизации и предпринимательства, созданная при непосредственном участии Мингосимущества России. Особенностью учебно-научной и консалтинговой деятельности ВШПП является специализация на проблемах управления собственностью, включая целенаправленную профессиональную подготовку и повышение квалификации кадров в этой сфере. Открыв в 1992 году по существу новое направление в отечественной науке и образовании, ВШПП заложила в основу своей деятельности главный принцип: от создания научной базы — к консалтингу и обучению кадров. За годы работы в тесном контакте с соответствующими министерствами и ведомствами России в ВШПП проводятся фундаментальные и прикладные научные исследования по созданию методологической базы новой для нашей страны отрасли знаний — управлению государственной собственностью в условиях рыночной экономики. При этом организована планомерная разработка проектов законодательных актов и нормативно-методических документов по управлению объ-

ектами государственной собственности. ВШПП оказывает регулярную консалтинговую помощь предприятиям различных отраслей в преобразовании отношений собственности и превращении их в рыночные структуры [4]. ВШПП вносит большой вклад в развитие института подготовки и повышения квалификации кадров по управлению государственной собственностью, действует в Москве и во всех федеральных округах России. Для эффективного функционирования этого института разработан набор учебных программ, учебников и учебно-методических пособий, комплект деловых игр и специальный комплекс по компьютерному тестированию итогов обучения и качества полученных знаний. В настоящее время ВШПП готовит специалистов по управлению государственной собственностью и предпринимательству: инвестиционных консультантов, инвестиционных менеджеров, менеджеров в сфере эффективного управления собственностью, в частности регулирования земельных отношений, оценки недвижимости, интеллектуальной собственности, риэлтерской деятельности, управляющих государственными долями в АО, антикризисных управляющих в отраслях экономики, менеджеров и консультантов малого бизнеса, специалистов по информационному обеспечению бизнеса, аудиторов, бухгалтеров, оценщиков стоимости недвижимости, предприятия (бизнеса), машин и оборудования, стоимости нематериальных активов. По программам высшего образования в ВШПП и ее филиалах прошли подготовку более 5000 человек.

Сегодня создано практически уникальное учебное заведение высшего образования с огромной сетью филиалов и образовательными центрами в виде институтов, имеющее современную учебно-инновационную инфраструктуру. Такой образовательной организацией является Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАНХиГС). Эту академию, по сути, можно считать преемником знаменитых учебных заведений, своих предшественников, призванных в разные исторические периоды готовить кадровую основу

государственного управления – профессиональных управленцев. Президентская академия – лидер по подготовке кадров высшей квалификации для федеральных и муниципальных органов власти. Более 70% руководителей регионов РФ – выпускники Академии. По программам РАНХиГС прошли обучение и переподготовку более 45% госслужащих страны. Проведена оценка более 10 тысяч госслужащих, среди которых представители высшего управленческого звена. РАНХиГС является основным оператором программы подготовки высшего резерва управленческих кадров. Единство организационных и учебно-методических приоритетов РАНХиГС обеспечивает подготовку государственных и муниципальных служащих с едиными представлениями об образе современного чиновника, со сформированным восприятием изменяющейся действительности и осознанием значимости своей профессии для интересов страны, высоким профессионализмом, отраженным в уровне необходимых знаний, умений и навыков. Также на базе РАНХиГС создана Высшая школа государственного управления – единый центр подготовки управленческих кадров, обеспечивающий формирование единого научно-образовательного пространства и координацию образовательной и научно-исследовательской деятельности. Подобная практика реализуется и в МГУ им. М.В. Ломоносова в работе Высшей школы государственного администрирования. Существующий в Академии набор образовательных программ в сфере государственного и муниципального управления охватывает все уровни образования – от бакалавриата до программ дополнительного профессионального образования, содержит как базовые образовательные программы, призванные обеспечивать повышение общего уровня образования и подготовки государственных служащих, так и востребованных на сегодняшний день современных программ, выступающих опорными точками для развития новых актуальных компетенций государственных служащих, в частности в сфере управления государственной собственностью, регулирования земельно-имущественных отношений.

В настоящее время в системе подготовки управленческих кадров и повышения квалификации все еще традиционно преобладают объяснительно-иллюстративные методы обучения слушателей, которые на наш взгляд не всегда позволяют в сжатые сроки перестроить мыслительную деятельность слушателей, не способствуют выработке нового отношения к реальной действительности, самостоятельного принятия конкретных решений. Действенным инструментом повышения эффективности функционирования института подготовки, переподготовки и повышения квалификации управленческого персонала государственных органов и предприятий является использование информационно-коммуникационных технологий в образовательном процессе. Применение синхронных, асинхронных и смешанных информационно-коммуникационных технологий позволяет создавать новые механизмы обучения, обеспечивает рост производительности труда, создает предпосылки для существенного сокращения издержек на подготовку персонала и повышает эффективность распределения времени обучения [5]. Таким образом, информационно-коммуникационные технологии можно определить как совокупность способов, приемов, методов получения, передачи, сохранения и преобразования (в том числе создание новой) информации с применением специальных программно-технических средств. На наш взгляд, одним из важных направлений использования современных информационно-коммуникационных технологий в сфере дополнительного профессионального образования и повышения квалификации кадров по управлению государственным имуществом может стать дистанционное образование. Под «дистанционным образованием» понимают систему, в которой на основе дистанционного обучения обучающиеся достигают определенного образовательного уровня и способны подтвердить свой образовательный ценз. Считается, что дистанционное образование дешевле по сравнению с традиционным обучением (на 20–40%). Опыт зарубежных стран, в которых широко развита сеть дистанционного образования, позво-

ляющая пройти повышение квалификации без отрыва от работы, показывает существенные его преимущества в экономике временных и финансовых затрат. Модульный принцип обучения обеспечивает большую гибкость, позволяя государственным служащим самостоятельно планировать время на обучение, последовательность изучения модулей и тем самым осуществлять обучение более эффективно. Например, в Великобритании для целей повышения квалификации всех государственных служащих создан сайт *Civil Service Learning*, на котором государственные служащие могут найти информацию о дистанционном обучении, онлайн-ресурсах и очных курсах [6].

Дистанционное обучение – это один из примеров в многообразии сфер применения информационно-коммуникационных технологий в решении проблем повышения эффективности функционирования системы подготовки кадров. Широкое внедрение информационно-коммуникационных технологий в учебный процесс профессиональной подготовки инновационных управленческих кадров представляется объективно неизбежным в силу реально прогнозируемых качественных изменений в структурах познавательной и практической деятельности человека, связанных с информатизацией органов государственного и муниципального управления, образовательных учреждений, создания электронного правительства, информатизацией общества в целом и цифровизацией российской экономики.

ЛИТЕРАТУРА

- О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г. № 1024 (в ред. от 29 ноября 2000 г.) // Собрание законодательства РФ. 1999. № 39.
- Бандурин В.В., Касаткин В.В., Торопов С.В. Проблемы реформирования системы управления государственной собственностью. М.: Полиграфресурсы. 2000.

Материалы обсуждений: информационные материалы с сайта Росимущества / Федеральное агентство по управлению государственным имуществом. www.rosim.ru/activities/programs/control_concept (дата обращения: 27.01.2017).

Высшая школа приватизации и предпринимательства – Институт ВШПП. vshpp.com.

Современные информационно-коммуникационные технологии в обучении. Дистанционное обучение. studwood.ru/1661881/pedagogika/sovremennye_informatsionno_kommunikatsionnye_tehnologii_obuchanii_distantcionnoe_obuchenie.

Матвеева Н.С. Профессиональное развитие государственных служащих: опыт европейских стран и США // Финансовый журнал № 4. 2014.

Раздел II

ТЕНДЕНЦИИ
РАЗВИТИЯ И АКТУАЛЬНЫЕ
ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ
ПРЕДПРИЯТИЯМИ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
СЕКТОРА ЭКОНОМИКИ

Ирина Ивановна СМОТРИЦКАЯ

доктор экономических наук, главный научный сотрудник,
руководитель центра Института экономики РАН

ОТ НОВОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО МЕНЕДЖМЕНТА К ГОСУДАРСТВУ РАЗВИТИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются стратегические подходы к повышению качества управления предприятиями государственного сектора экономики. Дана содержательная характеристика основополагающих элементов теорий «нового государственного управления», «достойного управления», «государства развития», исследуется влияние данных теорий на концепцию реформирования системы государственного управления. Особое внимание уделено потенциалу концепции «государства развития», получающей на современном этапе новое прочтение. Обоснованы базовые положения стратегии повышения эффективности государственного управления в условиях развития цифровой экономики и предложены ключевые подходы к реформированию институтов управления предприятиями государственного сектора экономики.

Ключевые слова: институты государственного управления, эффективность и качество управления, современные теории управления, цифровые технологии, стратегия реформ, предприятия государственного сектора экономики.

В начале нынешнего века академик Л. Абалкин отмечал, что «новый век получил название века знаний. Его рождение связано с изменениями в содержании функций государства, которое выдвигает свои требования к экономической политике» [1, с. 25]. Изменение содержания функций государства привело к необходимости переосмысления роли и сущности государственного сектора экономики, появлению новых концепций управления, которые и определяют базовые принципы реформирования системы управления государственными предприятиями на современном этапе.

Наиболее значительное влияние на реформирование институтов государственного управления оказала парадигма Нового государственного управления (New public management, далее – NPM), которая рассматривает государство как систему сервисных функций, соответственно деятельность государственных служащих сводится к оказанию услуг («сервисное государство»). И более поздняя – «Достойное управление» (Good Governance, далее GG), предлагающая перейти от понимания управления как исполнения функций к управлению как сети взаимосвязей государства и граждан: граждане участвуют в принятии управленческих решений, их организации и объединении представлены в системе управления [2, с. 171].

Идеи «нового государственного управления (менеджмента)» и «достойного управления» достаточно хорошо известны в России, они использовались при разработке ряда реформ в сфере государственного управления. В рамках данной статьи ограничимся рассмотрением основополагающих положений, оказавших существенное влияние на стратегию реформирования и эффективность управления предприятиями государственного сектора экономики.

Следует отметить, что в российской литературе при исследовании концепции NPM используется как термин «новое государственное управление», так и термин «новый государственный менеджмент». Часто используемый вариант перевода «новое государственное управление» не несет смысловой нагрузки разграничения администрирования (public administration) от менеджмента (public management), существующей в английском языке. При этом термин «public administration», в свою очередь, традиционно переводится на русский язык как «государственное управление». Однако, как отмечает профессор В.Л. Тамбовцев, концепция NPM зарождалась именно как противопоставление традиционному «государственному управлению» (public administration) и приближения менеджмента в общественном (государственном) секторе к методам, принятым в бизнесе [18, с. 4].

По нашему мнению, термин «менеджмент» позволяет (с определенной долей условности) дифференцировать различные аспекты государственного управления и отражает практику внедрения новых механизмов и инструментов управления в связи с развитием современных форм экономической деятельности государства, например государственного предпринимательства. В первую очередь это касается управления государственным имуществом, предприятиями государственного сектора экономики.

Новый государственный менеджмент вырос из практики реформирования общественного сектора ряда англоязычных государств (Новой Зеландии, Австралии, Великобритании) в 1980-х гг. и получил широкое распространение после выхода в свет книги Д. Осборна и Т. Геблера «Переосмысление государства: как предпринимательский дух трансформирует общественный сектор» [20]. Принципы и идеи НРМ были использованы Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и консультантами Всемирного банка (ВБ) для разработки концепции реформ для стран с переходными и развивающимися экономиками, например в рамках программы содействия совершенствованию государственного управления в странах Центральной и Восточной Европы (СИГМА, 1992 г.). Данные подходы нашли отражение и в концепции институциональных реформ в России в начале 2000-х годов, в том числе в административной реформе, реформировании системы управления государственного сектора экономики и сферы публичных закупок [5].

Парадигма нового государственного менеджмента оказала существенное влияние на трансформацию роли государства и подходов к государственному управлению в развивающихся странах и в странах с переходной экономикой. В соответствии с принципами НРМ стимулировалось развитие рыночных начал внутри государственного сектора. В результате приватизации и делегирования ряда государственных полномочий рыночным структурам произошло сокращение масштабов государственного управления, а главное – проис-

ходил пересмотр обязательств государства и отказ от некоторых из них, связанных прежде всего с социальным обеспечением. В сфере управления государственным сектором экономики происходила передача на аутсорсинг отдельных государственных функций, активно внедрялись инструменты и механизмы менеджмента из частного бизнеса в систему управления государственными предприятиями.

Однако результаты реформирования системы государственного управления на основе принципов НРМ оказались неоднозначны. Например, Франция и Германия столкнулись со значительными трудностями при внедрении элементов сервисного государства, более приемлемого для англосаксонской модели, так как многие традиционные для континентальной модели функции государства в англосаксонском мире исторически реализовывались частным сектором. Более того, произошло усложнение институциональной и управленческой структуры государственного управления. Результаты внедрения концепции «сервисного государства» начали активно пересматриваться из-за неэффективности решения социально значимых задач. В связи с этим в Великобритании уже с конца 90-х гг. XX в. концепция сервисного государства стала замещаться концепцией «citizen-centred governance», или «networked governance», ориентированной на равноправное партнерство и сотрудничество между государством, бизнесом и гражданским обществом [9, с. 23].

Система взаимодействия государства, бизнеса и гражданского общества легла в основу парадигмы добросовестного (хорошего, эффективного) управления, которая впервые была предложена в 90-х годах прошлого века в документах Программы развития ООН. Основными принципами GG является: участие; прозрачность; ответственность; эффективность; равноправие и верховенство закона. Добросовестное государственное управление – это осуществление экономической, политической и административной власти при максимальном расширении сферы участия общества в управлении.

Очевидно, что концепция GG выходит за рамки менеджериального контекста, где обществу отводится исключительно роль потребителя государственных услуг и публичных благ. Добросовестное управление направлено на преодоление таких недостатков нового государственного менеджмента, как второстепенность решения социальных проблем, универсальность предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны [6]. Эта концепция фокусируется на демократичных партнерских отношениях и предполагает развитие различных институциональных форм партнерства государства, бизнеса и гражданского общества.

Следует отметить, что на современном этапе в теории и на практике наблюдается тенденция к синтезу идей, принципов и подходов обеих концепций для повышения качества государственного управления. При этом эффективность управления понимается как достижение целей в установленные сроки с минимальными затратами общественных ресурсов на основе сочетания результативности, прозрачности и демократичности, обеспечивающих соответствие деятельности государственных служащих ключевым ценностям государственного управления. Однако обсуждение масштаба и содержательного наполнения функций государства остается, как правило, в рамках постулатов неолиберальной теории о сокращении роли государства в экономике [13, с. 16].

Активную роль государства в обеспечении экономического роста предусматривает концепция «государство развития», получающая на современном этапе новое прочтение, в том числе в нашей стране. Как отмечает профессор Эрик Райнерт: «Как бы ни заклинали неолибералы, идея о государстве развития отнюдь не мертва. И как раз для России она сегодня наиболее актуальна». Государство развития строит свою идеологию на необходимости качественной модернизации экономики, «улучшении в экономическом положении населения» [13].

Как показывает международный опыт реализации экономических реформ, центральным субъектом модернизации

всегда является государство. В этом случае оно выступает в качестве государства развития (developmental state), т. е. государства, продвигающего и поддерживающего экономическое развитие, под которым понимается сочетание стабильно высоких темпов экономического роста, структурных изменений в национальной экономике и улучшения качества жизни всего населения страны [16, с. 31].

Следует отметить, что в настоящее время в Государственной думе РФ создана инициативная группа, которая вырабатывает концепцию социально-экономической политики, основанной именно на модели «государства развития». Пилотным регионом для реализации альтернативной политики выступила Иркутская область, в которой подготовлена собственная Стратегия развития до 2030 года, куда вошли рекомендации советника Президента РФ академика С. Глазьева. Концепция предполагает значительное усиление роли государства и введение системы государственного планирования. Это планирование включает определение конкретных целей и приоритетов развития, а также распределение ресурсов для достижения поставленных целей. При этом взаимодействие государства и бизнеса идет на принципах партнерства.

Новые подходы значительно изменили ситуацию в области. Если в 2015 году дефицит консолидированного бюджета Иркутской области составлял 9,9 млрд руб. и по этому показателю регион находился на 75-м месте в РФ, то бюджеты 2016 и 2017 г. исполняются с профицитом и стали лучшими по доходам за всю историю области. В результате Минфин РФ присвоил Иркутской области первую степень качества управления региональными финансами, а международное рейтинговое агентство Standard & Poor's повысило рейтинг региона до максимально возможного [15].

Таким образом, под «государством развития» понимается государство, осуществляющее вмешательство в экономические отношения для решения стратегических задач обеспечения устойчивого экономического роста и инновационного

обновления. При этом не предполагается, что на место рынка приходит социалистическая система планирования и контроля, формы, механизмы и инструменты деятельности государства строятся на рыночных принципах и равноправных контрактных отношениях с бизнесом.

Управление государственным сектором экономики в контексте стратегических задач развития страны

Повышение эффективности и качества государственного управления выступает в качестве важнейшего условия реализации стратегических задач, поставленных Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.». На современном этапе тремя ведущими экспертными группами (группа А. Кудрина, Столыпинский клуб и МЭР) разработан комплекс мер по реформированию институтов государственного управления.

В качестве примера приведем ряд основополагающих решений в программе Института экономики роста им. П.А. Столыпина [14], которые направлены на повышение ключевых показателей качества государственного управления, в том числе:

- отделить систему управления стратегическим развитием от управления текущим функционированием; отказаться от реализации масштабной административной реформы, идти по пути создания очагов эффективного управления;
- выявить и устранить избыточные государственные функции в управлении текущим состоянием, лимитировать расходы на госаппарат на всех уровнях;
- реформировать систему государственной статистики, обеспечив достоверность и полноту раскрытия информации, в том числе развить интерфейсы для внешних пользователей;

- повысить качество законодательного регулирования на основе снижения массива нормативных актов по правилу «один акт вводим — два отменяем» и установить лимиты на выпуск подзаконных нормативных актов;
- создать эффективную проектную систему управления развитием, создать механизм гибкой увязки госпрограмм с контрактной системой, ввести систему профессиональной экспертизы ключевых проектов;
- внедрить KPI для субъектов государственного управления, отражающих достижение экономически обоснованных целевых показателей и сроков реализации проектов.

В свою очередь, повышение эффективности системы управления и имплементация ответственности за управление заявлено как ключевое звено программы Центра стратегических разработок (ЦСР). Программа ЦСР содержит несколько ключевых блоков предложений по повышению качества государственного управления. Первый предполагает сокращение количества государственных стратегий первого уровня до четырех: национальной безопасности; научно-технического развития; социально-экономического развития и пространственного развития. Данные стратегии предполагают интеграцию в них портфелей проектов, программ управления изменениями. В свою очередь, государственные программы сохраняются на втором, подчиненном уровне стратегий, но в них должна быть выделена проектная и процессная части. В аппарате правительства должен быть выделен стратегический блок, который будет заниматься мониторингом и контролем реализации стратегий первого уровня, согласованием и коррекцией программ [3, 4].

Второй и третий блоки программы ЦСР включают комплекс решений, направленных на создание цифровой экосистемы госслужбы и цифровизации информационных процессов в госуправлении. Четвертый и пятый проекты посвящены кадрам и кадровой культуре. В частности, предлагается сократить госаппарат и затраты на него в период 2018–2024 гг. примерно на 30% от нынешнего уровня. В качестве техни-

ческих целей программы реформ до 2024 года выделено повышение уровня цифровизации процессов в госуправлении с 5–10% до 50% и снижение доли расходов на обеспечения работы госаппарата в общих госрасходах с 2,5 до 1,74%.

Следует отметить, что при всех существующих различиях в концептуальных подходах к реформированию российской экономики рассматриваемые проекты стратегий реформ (ЦСР и Института экономического роста им. П.А. Столыпина) госуправления содержат общие направления, ключевые принципы и комплекс мер, совпадающих по содержанию наполнению. В то же время в них не определена миссия, роль и задачи государственного сектора экономики, которые должны соответствовать национальным целям развития страны. В этой связи новая концепция реформирования системы управления государственными предприятиями требует новых базовых положений.

В самом общем виде они могут быть сведены к следующему:

- следует провести инвентаризацию всех государственных функций, оптимизацию структуры и функций органов исполнительной власти разных уровней, исходя из национальных целей и стратегических задач, поставленных в Указе Президента;
- в свою очередь, институты государственного управления должны быть встроены в реализацию разработанной «дорожной карты» реализации поставленных задач. Систему управления сверху донизу (от уровня федерального правительства до хозяйственной структуры) следует рассматривать комплексно, т. е. необходимо обеспечить взаимосвязь стратегического планирования и управления, государственного управления и функционирования хозяйствующих субъектов [17, с. 16–17];
- необходимо определить миссию и роль государственного сектора экономики, возможные масштабы (границы) прямого государственного участия в экономике, разработать цели и задачи деятельности

предприятий государственного сектора экономики, критерии оценки их эффективности.

Следует отметить, что ЦСР предлагает ограничить разрастание госсектора в экономике и покупку новых активов крупными госкомпаниями. Для усиления рыночных сил в программе предлагается сокращение масштабов прямого участия государства в экономике за счет приватизации крупных компаний. Также предлагается введение ограничения на приобретение новых активов крупными компаниями с госучастием, ревизия госхолдингов и госкорпораций. Доходы от приватизации, согласно предложениям экспертов, могут составлять не менее 0,5% ВВП ежегодно, т. е., согласно расчетам ЦСР, в 2021 г. они могут вырасти до 616 млрд руб., а в 2024 г. — до 758 млрд с 497 млрд руб. 2018 г. [7].

Данная позиция ЦСР о сокращении роли и масштабов государственного сектора в экономике не в полной мере соответствует мировой практике. Так, опыт высокоразвитых стран показывает, что приватизация системообразующих предприятий может привести не только к снижению эффективности отрасли, но и к созданию проблем в сфере национальной (экономической) безопасности страны. Например, в 90-х годах прошлого века Великобритания закончила дробление своего единого атомного проекта на ряд компаний и стала готовить их к приватизации. В 1995 году все АЭС Великобритании стали собственностью компании British Energy, контролируемой государством. В конце 2008 г. завершилась приватизация British Energy — 88,67% акций компании, которой принадлежали 8 действующих АЭС, были выкуплены французской компанией EDF за 12 млрд фунтов, в результате контроль над действующими реакторами и над строительством новых ушел из-под контроля Британии к иностранцам [8].

В свою очередь, практика быстро развивавшихся стран свидетельствует о том, что государственные предприятия могут служить важным инструментом промышленной политики, обеспечивая формирование новых отраслей, освоение новых технологий и методов хозяйствования. Как отме-

чает академик В.М. Полтерович «снижение роли государства в экономике следует осуществлять постепенно по мере накопления рыночных компетенций и совершенствования массовой культуры. При этом каждый акт приватизации или национализации должен сопровождаться детальным обоснованием» [12, с. 41].

Очевидно, что в условиях возникающих бюджетных ограничений экономических санкций значительная роль в выполнении стратегических задач экономического развития в нашей стране будет сохраняться за *государственными предприятиями*, которые оказывают существенное влияние на эффективность функционирования российской экономики.

Развитие цифровой экономики и электронной информационной платформы реализации управленческих функций требует *модернизации государственных институтов как управленческих конструкций*. В новых условиях активного формирования электронно-информационной среды требуется разработка оптимального управленческого механизма и соответствующих инструментов и технологий управления (процессных, проектных, контрактных) для реализации поставленных задач.

Развитие цифровых технологий и единых информационных платформ создаст условия для интеграции вертикальных и горизонтальных технологических цепочек государственных предприятий, позволит выйти на качественно новый уровень управления государственным корпорациям и государственным компаниям. Следует также отметить, что на современном этапе перед предприятиями высокотехнологического сегмента государственного сектора экономики – оборонно-промышленного комплекса стоит задача оптимизации мощностей для производства гражданской продукции. Именно цифровые технологии позволят управлять внутренними и внешними кооперационными связями и сквозными производственными процессами для конверсии производства.

Таким образом, повышение качества управления предприятиями государственного сектора экономики должно

базироваться на использовании ресурсов и возможностей современных информационных технологий. Однако цифровизация государственных управленческих функций будет эффективна только при условии, что она будет осуществляться во взаимосвязи с модернизацией институтов государственного управления. Ключевым вектором модернизации должно стать смещение акцентов с позиции администрирования к позиции государственного менеджмента развития. В настоящее время существующая российская парадигма государственного управления по сути предлагает государственным предприятиям строго следовать регламентированным (и жестко контролируемым) процедурам для получения бюджетных средств, не ставя задачи повышения эффективности их использования. Основой государственного менеджмента развития должно стать повышение самостоятельности и доверия к государственным чиновникам и государственным заказчикам с одновременным усилением системы персональной ответственности за принятые решения.

ЛИТЕРАТУРА

Абалкин Л.И. Взгляд в завтрашний день. М.: ИЭ РАН, 2005.

Барабашиев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016 № 3 С. 163–194.

Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. / Аналитический доклад. ЦСР. Москва, 2018. www.csr.ru/issledovaniya.

В администрации президента обсуждают реформу госуправления // Газета «Коммерсантъ». 7.06.2017 г. №1 и 00(6094).

Доклад «Институциональная реформа в России: переход от проектирования к реализации в условиях многоуровневой системы государственного управления». Всемирный Банк. М.: Издательство «Алекс», 2006.

Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Трошук Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New public management и Good governance // Ars Administrandi. 2014. № 2. С. 45–62.

- Как повысить пенсии: Кудрин представил стратегию экономического развития». gia.ru. (дата обращения 31.05.2017); gia.ru/economy/20170531/1495513270.html.
- Марцинкевич Б. Развитие ядерной энергетики Британии и решения ЦК КПК // REGNUM. 27 апреля 2018.
- Музычук В.Ю. Государственный патернализм в сфере культуры: что не так с установками патера в России? Научный доклад. М.: Институт экономики РАН, 2017.
- Материалы VIII Гайдаровского форума (12–14 января 2017 г.). gaidarforum.ru/news/zapisi-translyatsiy-gaydarovskogo-foruma-2017.
- Оболонский А.В. Кризис эффективности административно-бюрократического государства и поиски выхода: опыт США (эволюция теории и практики государственного управления в последние десятилетия) // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. №2. С. 145–170.
- Полтерович В.М. Институты догоняющего развития (к проекту новой модели экономического развития России) / В.М. Полтерович // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2016. № 5. С. 34–56.
- Повторение пройденного // Эксперт. №1 (735). 28 дек 2010. www.expert.ru/expert/2011/01/povtorenie-projdenogo.
- Программа Института экономики роста им. П.А. Столыпина «Создание системы управления стратегическим развитием» / Приложение к Среднесрочной программе социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста». М., 2017. stolypin.institute/strategy.
- Регионы берут на вооружение стратегию Глазьева // Независимая газета. 8.12.2017. www.ng.ru/economics/2017-12-08/4_7132_regions.html.
- Саблин К.С. Государство развития в разных институциональных условиях // Журнал институциональных исследований. 2010. Т. 2. №4 С. 30–40.
- Смотрицкая И.И. Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник института экономики РАН. 2017. № 5 С. 7–22.
- Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы / Российско-Европейский центр экономической политики. М., 2004.
- Цифровая Россия: Новая реальность. 2017. Доклад экспертной группы Digital McKinsey. www.mckinsey.com/global-locations/europe-and-middleeast/russia/ru/our-work/mckinsey-digital.
- Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. NYC. Plume Publ. 1993. 432. P. 7.

Александр Юрьевич ЯКОВЛЕВ

доктор политических наук, профессор кафедры
государственного и муниципального управления
Государственного университета управления

ПРОБЛЕМНЫЕ ОБЛАСТИ В УПРАВЛЕНИИ ПРИВАТИЗИРУЕМЫМИ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ АКЦИОНЕРНЫМИ ОБЩЕСТВАМИ

Аннотация. В статье рассматриваются основные проблемные области управления акционерными обществами с государственным участием, находящимися в процессе приватизации в России.

Ключевые слова: управление акционерным обществом, государственное акционерное общество, акционерное общество с государственным участием.

В последние годы экономика России переживает далеко не лучшие времена. Одна из причин – «растущая неэффективность сложившейся модели государственного управления» [4, с. 20].

Среди проблемных областей находится управление акционерными обществами, однако в общем объеме исследований управления коммерческими организациями проблемам управления акционерными обществами посвящено совсем немного статей. При этом немалая доля акционерных обществ приходится на государственный сектор экономики (непосредственно акционерные общества, акции которых принадлежат Российской Федерации и субъектам федерации, общества, входящие в вертикально-интегрированные структуры; акционерные общества, переданные в государственные корпорации и др.), а научных трудов, посвященных исследованию проблем управления данными организациями, еще меньше [6].

Ввиду того что целью данного исследования не является выявление особенностей в управлении акционерными обще-

ствами с государственным участием, отметим лишь то, что для них характерен значительно более сложный и длительный процесс принятия решений, связанный в основном с необходимостью прохождения ряда процедур согласований.

В целом процесс управления акционерными обществами вне зависимости от формы собственности (будь то государственная, муниципальная или частная) достаточно сложный, что обусловлено наличием ряда органов, которые не требуются в обязательном порядке в других коммерческих организациях. Это совет директоров, ревизионная комиссия, а также четкая регламентация процедур прохождения общих собраний.

На современном этапе, по экспертным оценкам, в России находится в процессе приватизации около 1 тысячи акционерных обществ. В целях систематизации исследования выделим следующие основные блоки имеющихся проблем в управлении приватизируемыми акционерными обществами:

1. Проблемы стратегического планирования:

- неопределенность даты выставления на продажу акций организации. В настоящее время Росимущество и соответствующие уполномоченные органы государственной власти субъектов федерации размещают информацию на своих официальных сайтах о планируемой продаже акций с поквартальной разбивкой на текущий год. Однако на практике акции указанного акционерного общества могут вообще не выставляться в указанный срок на продажу или могут происходить продажи акций других организаций, отсутствующих в подобных графиках;
- отсутствие достоверной и полной информации о прогнозном плане приватизации. Значительная часть акционерных обществ не обладают полнотой информации о наличии организации в прогнозном плане приватизации, а именно в долгосрочной программе развития (ДПР). Неопределенность планирования дезориентирует органы управления и не позволяет акционеру извлекать максимальную выгоду от владе-

ния, так как общество вместо генерирования чистой прибыли и увеличения размера дивидендов может, например, вкладывать значительные суммы в основные средства;

- отсутствие сбалансированности и увязки различных стратегических программ. Так, часто встречается отсутствие корреляционной зависимости между содержанием ДПР, среднесрочной программой развития (СПР), ключевыми показателя эффективности (КПЭ), годовыми бюджетами и итогами по финансовым годам. Данная ситуация позволяет менеджменту общества показывать ту выручку, которую она считает нужной, тратить полученные средства так, как ему видится, в том числе, на неэффективные и непрозрачные закупки [2; 5], уменьшая привлекательность общества для возможного покупателя.

Растяннутость процесса приватизации во времени:

- процесс приватизации состоит из довольно большого числа этапов (сбор документов; проведение оценки; непосредственно продажи, в свою очередь, делящиеся на подэтапы — выпуск распоряжения, сбор заявок, подведение итогов, заключение договора, ожидание и проверка оплаты, передача акций). За период прохождения необходимых этапов акционерное общество из прибыльного может трансформироваться в убыточное, и даже оказаться в предбанкротном состоянии;
- сложившаяся практика показывает, что большинство исполнительных органов не заинтересовано в быстрой приватизации, так как смена акционера с высокой вероятностью приведет к их замене. В этой связи происходит противодействие продажи, в том числе предоставление неполного перечня документации, документов, где раскрыта не все необходимая информация, заведомо устаревшей информации, неоформление объектов недвижимости и др.

Проблемы кадрового обеспечения:

- в соответствии с законодательством в акционерном обществе необходимо формировать совет директоров и ревизионную комиссию, состоящие не менее чем из 5 и 3 человек соответственно, что при большом количестве акционерных обществ требует значительного резерва профессионально подготовленных кадров;
- практика привлечения профессиональных директоров и независимых экспертов также требует высокопрофессиональных специалистов. Если в органы управления и контроля за финансово-хозяйственной деятельностью попадают люди, формально относящиеся к выполнению своих обязанностей и не вникающие в проблемы организации, возникают дополнительные факторы, приводящие к низким результатам деятельности обществ и неполучением акционером дивидендов;
- высокая текучесть кадров на государственной службе, в первую очередь в территориальных органах Росимущества, приводит к недостаточной укомплектованности советов директоров и ревизионных комиссий.

Отсутствие мотивации для управленческих кадров:

- источником выплаты вознаграждений членам ревизионной комиссии акционерного общества выступает чистая прибыль, однако ревизионная комиссия практически не в состоянии повлиять на результат организации, так как преимущественно изучает результаты хозяйственной деятельности за предыдущий финансовый год;
- в свою очередь, члены совета директоров акционерного общества также получают вознаграждение только из чистой прибыли. Но в соответствии с нормативно установленными полномочиями (по законодательству и уставу) и особенностью календарного периода деятельности (советы директоров, как правило, формиру-

ются на годовых собраниях акционеров, проходящих во 2 половине июня), серьезно повлиять на финансовый результат деятельности организации представляется затруднительным;

- генеральный директор, осуществляющий ежедневную операционную деятельность и влияющий в значительной степени на финансовый результат деятельности, получает ежемесячную заработную плату, а также надбавки и премии как сотрудник акционерного общества в соответствии с условиями коллективного договора. Данные стимулирующие выплаты не отражают результатов работы и не зависят от величины базы для начисления дивидендов.

Рассмотренный комплекс проблем в деятельности приватизируемых государственных акционерных обществ не исчерпывает всех сложностей, возникающих в процессе управления, но они являются ключевыми и характеризуют острые противоречия, решение которых назрело и представляется чрезвычайно актуальным.

Одним из возможных практических подходов к решению данных проблем выступает повышение прозрачности и эффективности корпоративного управления в акционерных обществах. В данной связи мы разделяем мнение российских экономистов С.В. Козловой и А.А. Воронина о том, что «большое значение имеет развитие института корпоративного управления (с обязательным включением в него независимых директоров) — как гражданского института, в противовес, например, введению дополнительной административной контролирующей надстройки» [1, с. 41]. Действительно, в нашей стране нередко при попытках решения того или иного вопроса идут по пути усиления бюрократической составляющей, нередко ведущей к обратному эффекту, что необходимо исключить для обретения устойчивости российской социально-экономической системы [3] и обеспечения роста экономики.

ЛИТЕРАТУРА

- Козлова С.В., Воронин А.А. Корпоративный аспект управления государственным имуществом // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2018. № 2. С. 29–47.
- Осипов В.С., Смотрицкая И.И. Институт государственных и муниципальных закупок в российской экономике // Государственная служба и кадры. 2016. № 2. С. 165–169.
- Петрина О.А., Савкина Е.В. К вопросу об устойчивом развитии социально-экономических систем // Вестник университета. 2017. № 2. С. 37–41.
- Смотрицкая И.И. Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.
- Смотрицкая И.И., Черных С.И. Роль общественных закупок в решении задач стабилизации и развития российской экономики // Общество и экономика. 2015. № 4–5. С. 125–136.
- Яковлев А.Ю. О некоторых проблемах управления акционерными обществами с государственным участием, и как их решить // Наука и образование в XXI веке: Сборник научных трудов по материалам международной научно-практической конференции. Тамбов, 2013. С. 161–162.
- Яковлев А.Ю., Копейкина Е.А. Муниципальные акционерные общества как экзотические плоды российской приватизации // Социально-гуманитарные знания. 2017. № 6. С. 161–168.

Раздел III

ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ
ПУБЛИЧНЫМИ
ЗАКУПКАМИ: НОВЫЙ
ЭТАП СТРАТЕГИЧЕСКИХ
РЕФОРМ

Ольга Владленовна АНЧИШКИНА

кандидат экономических наук,
ведущий научный сотрудник Института экономики РАН

СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ЦЕЛИ И ПРИОРИТЕТНЫЕ ЗАДАЧИ РЕФОРМЫ ИНСТИТУТА ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

Аннотация. В статье представлены результаты статистических исследований и эконометрического анализа, проведенных под руководством автора. Представлены количественные и качественные показатели, отражающие реальное состояние сферы публичных закупок в единстве с системой регулируемых закупок компаний с государственным участием. Выявленные проблемы исследуются в качестве предметной области управленческих воздействий. На основе результатов проведенного анализа предлагается комплекс мер по реформированию контрактной системы в контексте основополагающих приоритетных направлений.

Ключевые слова: контрактная система, контрактные отношения, контракт, договор, заказчик, поставщик, стратегия, конкуренция, госзаказ, госсектор, институты.

Ситуация в сфере публичных закупок (государственные и муниципальные закупки, закупки отдельных видов юридических лиц, далее – контрактная система) остро ставит на повестку дня необходимость реформы контрактной системы. На современном этапе основной вызов заключается в *ухудшении результатов функционирования контрактной системы при исчерпанности потенциала действующей модели регулирования*, что проявляется в следующих ключевых аспектах.

1. Отсутствие стратегии развития контрактной системы. Локальные регулятивные действия.

Факторы

Наблюдается тенденция к упрощению подходов к хозяйственной деятельности, выражающаяся в распространении правил Федерального закона от 5 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ) на субъекты Федерального закона от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ). Контракт как правоотношение постепенно сближается с нормативным правовым актом. Происходит ослабление договорных основ (свобода договора, соглашение сторон, равенство сторон) при усилении императивных норм и административных инструментов, заключающихся в формализации процедур, запретах и предписаниях, типовых контрактах, нерыночных референтных ценах, участии в определении условий контракта третьих лиц, не являющихся его сторонами.

Потенциал регулирующего воздействия на систему практически исчерпан. Введение уголовного преследования показывает, что предпринимаемые меры не снижают рисков коррупции и злоупотреблений. В первом полугодии 2017 г. зафиксирован рост на 35% госзакупок у единственного поставщика. По итогам 2017 года по стоимости контракты, заключенные с единственным поставщиком, выросли на 5%. Перевод субъектов рынка на 44-ФЗ сопровождается маятниковыми изменениями законодательства РФ, когда принятие норм сменяется их скорой отменой. Правоприменительная практика подстраивается под письма ведомств (несколько тысяч документов). В правовых актах растет количество индивидуальных норм, издержки на содержание контрактной системы превысили 100 млрд руб. До 10% заключенных контрактов расторгаются, что приводит к дополнительным затратам [1, с. 92–93].

2. Несоблюдение принципов добросовестной конкуренции, монополизация и огосударствление рынка госзаказа.

Факторы

Контракты, заключенные по итогам несостоявшихся торгов в целом по Российской Федерации, составляют: в 2016 г. — 34%, в 2017 г. — 36% от общей суммы контрактов, зарегистрированных за этот период в ЕИС (единая информационная система). Совокупная стоимость данных контрактов превысила в 2016 году 1,8 трлн руб.; в 2017 г. — 1,8 трлн руб.

В свою очередь, по стоимости 40% аукционных контрактов заключены без конкуренции в 2016 г. и 50% в 2017 г. В 2016 г. совокупная стоимость контрактов, заключенных по итогам прямых закупок, составила 1 трлн 313 млрд руб., или около 24% от общего объема заключенных и зарегистрированных в ЕИС контрактов. В результате за счет неконкурентного размещения госзаказа и неготовности нынешних единственных поставщиков к ценовым уступкам бюджетная система РФ недополучает около 300 млрд руб.

Наблюдается чрезмерная концентрация госзаказа: около 4% заказчиков (6 тыс. организаций) размещают 80% от всего объема госзакупок (4,4–4,6 трлн руб.), а 2,98% поставщиков (8,8 тысяч хозяйствующих субъектов) получают 80% казенных денег.

Сформировался госсектор госзаказа (G2G), в котором как заказчиками, так и поставщиками являются организации сектора госуправления [10, с. 103–105]. Его масштаб 10–12% количества (360–400 тыс. сделок) и 9–13% стоимости контрактов (550–670 млрд руб.). В секторе G2G 87% по количеству и 80% по стоимости контрактов заключаются либо с единственным поставщиком, либо по итогам несостоявшихся торгов. Доля электронного аукциона (21% по количеству и 25% по стоимости) в 2–3 раза меньше, чем по госзаказу. Если бы поставщики госсектора вели себя как частный бизнес по факторам конкуренции на торгах и снижения

НМЦК, экономия составила бы 20–23 млрд руб., или порядка 3% сектора G2G [4 с. 7–8]. Огосударствление госзаказа деформирует конкурентные отношения между участниками рынка и прямо затрагивает интересы производителей.

3. Ценовые диспропорции и дисбалансы в контрактной системе нарушают экономическую целесообразность хозяйственной жизни и формируют дополнительную бюджетную нагрузку.

Факторы

Различия в ценах отдельных типовых товаров могут в разы превышать средневзвешенные цены не только по рынку, но и по госзаказу. Различия цен госзакупок стандартных предметов достигают в регионах 80%.

Государство редко получает ценовые уступки от поставщиков. В 2015 году и за 6 месяцев 2016-го цена снижалась примерно в половине случаев закупок. Если снижение от НМЦК все же происходит, более 40% таких закупок завершается уменьшением цены в диапазоне буквально от копеек (0+%) до 9% НМЦК [1, с. 55]. В 2017 г. цена контракта снижалась менее чем на 1000 руб. в 48% случаях (мелкие закупки). В 16% случаев цена снизилась более чем на 1000 руб., но менее чем на 9% от НМЦК. В 36% случаев цена снизилась более чем на 1000 рублей и более чем на 9%.

Имеют место риски профанации качественного обеспечения государственных нужд, и даже фальсификации поставок. Так, по демпинговым ценам заключается порядка 17% контрактов на общую сумму 556 млрд руб. (2015–2016 гг.). Имеют место закупки по нулевой (и даже отрицательной) цене. В 2015–2016 гг. по нулевым ценам заключены контракты, НМЦК которых составляла 1,2 млрд руб. [1, с. 54–55]. В 2017 году по демпинговым ценам (снижение НМЦК более чем на 25%) заключалось порядка 20% контрактов на общую сумму 223 млрд руб. В 2017 г. по нулевым ценам заключены контракты, НМЦК которых составляла 429 млн руб.

4. Ограничения развития договорных отношений между государством и иными участниками национальной экономики, в том числе в смежных с закупками областях.

Факторы

Утвердился унифицированный подход к составу и характеру условий, а также к порядку размещения государственных контрактов. Данный подход препятствует формированию крупных стратегических консорциумов, пакетных контрактов, инвестиционных контрактов для продвижения российских компаний на конкурентные рынки, закупкам инновационной продукции, электронной торговле.

5. Низкая результативность и высокие издержки контрактной системы.

Факторы

В госзакупках занят 1 млн специалистов, поддерживающих алгоритмы административного документооборота. На проведение 3,5 млн процедур госзаказчиками расходуется порядка 63 млрд рублей. Ежегодные расходы на поддержание контрактной системы составляют не менее 78 млрд руб. в год. Из оборота поставщиков отвлекается оценочно до 53 млрд руб., что в конечном счете сказывается на цене продукции. Под весом процедур отбора поставщиков, потенциал контрактной системы в реализации стратегических задач государственной политики используется ограниченно [1, с. 85–89].

Какими видятся результаты преобразований?

Образ результата. Конкурентоспособная по отношению к коммерческим торговым сетям контрактная система, ориентированная на постоянное повышение экономической эффективности и расширение взаимовыгодного партнерства государства и иных субъектов экономики, опирающаяся на современные профессиональные торгово-снабженческие институты, электронную торговлю, дигитализацию, автома-

тизацию и роботизацию функций, оказывающая широкий спектр услуг пользователям контрактных сервисов.

Результатом реализации реформы контрактной системы должно стать:

- увеличение вклада контрактной системы в реализацию стратегических целей социально-экономического развития;
- обновление института заказчика, создание нового института пользователя сервисами контрактной системы, развитие института квалифицированного поставщика;
- укрепление экономических рычагов, внедрение системы финансово-экономических оценок, измерений и мониторинга, расширение типов контрактов, развитие методов ценообразования;
- переход в госзакупках к электронным формам торговли как онлайн метода проведения полного комплекса торговых операций, включая оказание услуг электронным путем, передачу информации, проведение платежей;
- развитие торгово-закупочных интеграторов, современных технологий логистики и дистрибуции;
- развитие продуктовых рынков государственных и регулируемых закупок, разгосударствление этапа исполнения контрактов (договоров), расширение количества поставщиков и участников цепочек поставок;
- рост конкуренции на торгах, расширение способов отбора поставщиков и подходов к управлению требованиями и критериями выбора дифференцировано (для 44-ФЗ и 223-ФЗ);
- укрепление правовой базы закупок, достижение баланса интересов государства, бизнеса и общества, различных участников контрактной системы, в том числе – отражение специфики регулирования 223-ФЗ;

- развитие института общественного контроля, форм и инструментов участия институтов гражданского общества в мониторинге и оценке качества и эффективности закупок [11].



Мероприятия реформы контрактной системы

1. Структурные преобразования

- Модернизация института заказчика, создание нового института пользователя сервисами контрактной системы.

В настоящее время 80% заказчиков – маленькие бюджетополучатели, которые заключают в год в среднем 8 контрактов с ценой одного – до 250 тыс. рублей, 45% денег они расходуют на оплату услуг коммунальной инфраструктуры, а остальные – на закупки стандартных товаров и услуг. Призвание большинства – учить, лечить, хранить и выдавать книги, ставить спектакли. Для них соблюдение закупочных обязанностей и административные наказания – непосильное бремя, в результате текучка в контрактных службах достигает 75%.

Зарубежные страны упрощают подобные закупки. За счет информационных технологий создаются централизованные государственные электронные магазины, у которых публичные организации напрямую заказывают стандартные рыночные товары и услуги. Основная часть заказчиков, утратив функции проведения процедур отбора поставщиков, переходит в пользователи ресурсами контрактной системой, а вторая трансформируется в профессиональные структуры, обеспечивающие функционирование электронного магазина, дистрибуторскую сеть, логистику, исполнение специализированных контрактных проектов. Развитие данного процесса в нашей стране приведет к обновлению состава участников контрактной системы, возникновению среди них интеграторов спроса и снабжения, иной специализации. В результате государственный бюджет сможет сэкономить 50 млрд рублей в год за счет ликвидации мелких контрактных служб.

- Централизация типовых закупок стандартной продукции с их поэтапным переходом на технологическую платформу «электронного магазина»; перевод типовых закупок стандартной продукции отдельных видов юридических лиц на платформу «электронного магазина» на принципах добровольности.

Закупки субъектов 223-ФЗ тоже могут быть (в части относительно мелких закупок стандартной продукции) переведены на платформу «электронных магазинов» на принципах добровольности. В сегменте закупок 223-ФЗ централизация будет связана со спецификой бизнес-процессов компаний.

- Переход к институту квалифицированного поставщика: учет квалификации и деловой репутации поставщиков с целью предотвращения недобросовестной конкуренции и рисков, связанных с фирмами-однодневками; создание условий для капитализации поставщиками квалификации и опыта.

Представляется необходимым расширение применения многокритериальных способов выбора поставщика. В этой связи требуется разработать и ввести основные критерии, которые могут оценить добросовестность поставщика, создать систему рейтингования поставщиков в госзакупках, в том числе ввести критерий добросовестности при отборе поставщиков, учитывающий деловую репутацию, опыт, социальную ответственность ведения бизнеса. Необходимо освободить добросовестных поставщиков от обязанности внесения залогов и предоставления гарантий исполнения контракта. Данная мера крайне актуальна для закупок по 223-ФЗ.

При этом компании, впервые выходящие на рынок госзакупок, будут считаться добросовестными. Однако для них следует установить финансовые пороги — компании без опыта смогут впервые заключить госконтракт на небольшие суммы.

- Ограничение разрастания госсектора среди поставщиков контрактной системы.

В госзакупках необходимо ввести ограничение выхода государственных организаций в качестве поставщиков на коммерческие, конкурентные рынки, а также регламентировать понятия аффилированности заказчика и поставщика. В случаях когда обеспечение нужд вышестоящего заказчика возможно исключительно через подведомственные ему учреждения, следует переводить такие квазизакупки на государственное задание. Необходимо установить общие основания для применения заданий, разработать единые правила расчета стоимости (которые могут осуществляться различными методами в зависимости от предмета задания) и определения иных существенных условий, предусматривающих более жесткий режим заданий по сравнению с контрактом.

В свою очередь, введение подобного ограничения для компаний, работающих по 223-ФЗ, представляется нецелесообразным, поскольку компании руководствуются критериями предельных транзакционных издержек, проистекающих от замены внутрифирменных связей рыночными, и сравнительными предельными управленческими издержками, возникающими в случае замещения внешних рыночных связей прямыми внутренними.

2. Повышение роли и значения финансово-экономических факторов, укрепление рыночных сигналов и механизмов

- Развитие инструментов ценообразования: расширение формул фиксированных цен, определение правил закупки за единицу стоимости.

- Создание в Единой информационной системе (ЕИС) и/или независимой негосударственной аналитической системе функционала публичного мониторинга цен госзакупок и госзаданий; проведение их бенчмаркинга с различными видами рыночных цен.

Предлагаемые меры позволят исключить искажение реальных цен, в случаях когда заказчик в силу отсутствия знаний и возможности их получения не может установить адекватную НМЦК на этапе отбора. Возможность проведения бенчмаркинга цен со среднерыночными показателями даст

дополнительный инструмент оценки эффективности системы закупок. Необходимо отказаться от безусловной публичной декларации начальной (максимальной) цены контракта, увязать механизм ценообразования со спецификой закупки и структурой контрактного товарного рынка.

3. Укрепление договорных принципов в организации контрактных институтов

- Внедрение новых форм контрактов: рамочных соглашений, контрактов с оплатой по конечному результату, контрактов с автоматической оплатой поставки (смарт-контракты) и др.
- Придание большей гибкости государственному контракту за счет повышения дискретности требований, предъявляемых к его условиям.
- Введение права субъектов контрактной системы на создание совместных (заказчик и подрядчик) проектных офисов по реализации контрактов и договоров, в рамках которых стороны имеют необходимый объем прав для принятия финансово значимых решений.

Развитие договорных принципов и инструментов взаимодействия даст толчок к применению инновационных способов управления исполнением контрактов. В частности, необходимо ввести право субъектов контрактной системы на создание совместных (заказчик и подрядчик) проектных офисов по реализации контрактов с равными правами сторон. В действующей системе заказчик единолично интерпретирует и уточняет техническое задание, предупреждает риски неисполнения обязательств, несет ответственность за обеспечение нужд, подтверждает качество результатов, принимает решения в отношении исполнения контрактных обязательств, определяет очередность платежей.

- Завершение формирования полноценного института по независимому оспариванию решений субъектов контрактной системы.
- Введение права на переговоры между заказчиками и поставщиками, определение общего порядка их проведения и документирования.

- Разработка комплекса мер по достижению согласованного, унифицированного подхода антимонопольных органов к контролю в сфере закупок.

4. *Создание недостающих элементов инфраструктуры контрактной системы*

- Создание инфраструктуры электронной торговли как онлайн-метода проведения полного комплекса торговых операций, включая оказание услуг электронным путем, передачу информации, проведение платежей.

Развитие электронной торговли предполагает и переход к сервис-ориентированной бизнес-модели электронных торговых площадок (ЭТП) и установление единых требований к их созданию и работе. При этом необходимо введение требований по обязательной публичной отчетности ЭТП и электронных магазинов и обязательного контроля правомерности и аудита эффективности работы ЭТП и электронных магазинов.

- Для перехода госзакупок на профессиональную основу и укрепление финансово-экономических принципов их организации необходимо формирование торгово-снабженческих интеграторов и сервисов, использующих современную логистическую и дистрибуторскую инфраструктуру с учетом сопоставимых издержек и предельных затрат.

- Одной из приоритетных задач является создание отраслевых систем квалификации поставщиков.

По нашему мнению, необходимо предусмотреть возможность формирования заказчиком двухуровневой системы предквалификации. Например, полная квалификация позволяет участвовать во всех закупках компании/определенного типа учреждений (например, больницы/школы и т.п.), а упрощенная (одноразовая) предквалификация — позволяет участвовать в конкретной закупке, но не дает права участвовать в других закупках компании/учреждения.

- Формирование инфраструктуры для проведения оценки результатов контрактов и функционирования контрактной системы.

Основой для проведения оценки результатов должна стать независимая негосударственная аналитическая система, выступающая площадкой для представления и выражения интересов общества в контрактной системе, позволяющая осуществлять мониторинг ситуации в режиме, близком к реальному времени. Указанная система должна иметь блок общественного контроля и быть интерфейсом для общественных инициатив в сфере закупок. Система не будет дублировать ЕИС, поскольку будет построена для иных целей, по другим моделям и на другой платформе. Между тем наличие нескольких источников информации, конкуренция между ними за достоверность, своевременность и полноту сведений, по нашему мнению, будет способствовать предупреждению злоупотреблением правом на информацию и доступом к ней.

При этом в развитии единой информационной системы (ЕИС) необходимо перейти на принципы построения распределенных сетевых информационно-аналитических сетей с выделением торговых функций (включая работу электронных торговых площадок) в самостоятельный блок со специальным регулированием.

В процессе развития контрактных основ взаимодействия государства и субъектов экономики должен быть заложен базис для многосторонних контрактов, рамочных контрактов, консорциумов и иных новых институтов. Данная мера особо актуальна для закупок по 223-ФЗ, так как в настоящее время они рассматриваются совместно и в единстве с госзакупками, несмотря на объективное наличие существенных различий в закупочных процессах, в экономической и правовой природе заказчиков. Простое копирование и применение правил государственных закупок (единые правила и процедуры для всех регулируемых субъектов независимо от сферы деятельности, видов закупаемой продукции, закупочных ситуаций и специфики рынков) к регулируемым закупкам (223-ФЗ) приводит к потере эффективности у компаний.

Крайне разноплановый состав заказчиков (88 тыс. субъектов) по 223-ФЗ препятствует регулированию операцион-

ной закупочной деятельности посредством единых и общих для всех норм и правил. Выходом должен стать переход на адресное управление закупками отдельных компаний, предполагающее более четкое и ответственное для регулятора управление на основе учета особенностей бизнес-процессов.

Предлагаемый комплекс мер по реформированию контрактной системы может быть апробирован в процессе *реализации пилотных проектов*. Это позволит создать предпосылки для стабилизации регулирования и избежать принятия многочисленных поправок к законам. Таким образом, будут формироваться правовые основания для более гибкой и эффективной контрактной системы.

Положения законов о контрактной системе должны быть экономически обоснованы, что особенно важно для закупок по 223-ФЗ, где бремя последствия неэффективных и ошибочных решений ведомств ложится на заказчиков, действующих на конкурентном рынке. Проведение комплексной оценки финансово-экономических последствий возможных решений должно стать обязательным условием внесения изменений и дополнений в законодательство о закупках.

Особо следует отметить, что повышение гибкости и де бюрократизации правил закупок предполагает одновременное усиление ответственности заказчика за достижение запланированного результата закупки, обеспечение экономической эффективности деятельности, получение лучших ценовых предложений от поставщиков, что станет следствием формирования условий для развития экономических контрактных отношений и реализации предлагаемых структурных преобразований.

ЛИТЕРАТУРА

- Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / Доклад под научным руководством О.В. Анчишкиной // ЦСР. М., 2017.
- Атлас контрактной системы. Показатели конкуренции на рынке госзаказа в субъектах РФ, 2016 год / Руководитель исследований О.В. Анчишкина // ЦСР. М., 2017.
- Белая книга закупок. Набор инструментов для государственных закупок. / Проект реализован под руководством О.В. Анчишкиной // ЦСР, РАНХиГС. М., 2018.
- Сектор G2G госзакупок. Анализ контрактных отношений и результатов работы контрактной системы в сегменте государственных закупок товаров, работ, услуг, поставляемых государственными организациями / Аналитический доклад под научным руководством О.В. Анчишкиной // ЦСР; РАНХиГС. М., 2018.
- Анчишкина О.* Правовые и экономические особенности контрактных отношений как особого института российской экономики // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 3 (в печати).
- Анчишкина О.* Контрактные основы российской экономики: сферы государственного, муниципального и регулируемого заказа // Вопросы экономики. 2017. № 11. С. 93–110.
- Анчишкина О.* Контрактная система Российской Федерации: основные экономические параметры и ведущие тенденции сферы государственных и муниципальных закупок, закупок отдельных видов юридических лиц // ЭТАП. 2017. № 3. С. 52–75.
- Анчишкина О.* Контрактная система Российской Федерации: особенности функционирования сферы государственных и муниципальных закупок, закупок отдельных видов юридических лиц // ЭТАП. 2017. № 4. С. 53–88.
- Анчишкина О.* Стратегия «Контрактная система 2.0»: модернизация института заказчика // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2017. № 49. С. 8–13.
- Смотрицкая И.И., Шувалов С.С.* Развитие института публичных закупок (к формированию новой модели контрактной системы закупок) // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2017. Т. 10. № 5. С. 99–114.
- Смотрицкая И.И., Черных С.И., Шувалов С.С.* Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития. М., 2014.

Сергей Иннокентьевич ЧЕРНЫХ

доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института экономики РАН, заведующий сектором Института проблем развития науки РАН

**ПУБЛИЧНЫЕ ЗАКУПКИ В СФЕРЕ
ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК:
НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ**

Аннотация. В статье проанализированы вопросы регулирования закупочных процессов в сфере исследований и разработок в условиях развития контрактной системы закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Сформулированы предложения по дальнейшему совершенствованию соответствующей институциональной базы для успешного решения задач по научно-технологическому развитию страны.

Ключевые слова: исследования и разработки, публичные закупки, контрактные отношения, квалифицированный заказчик, цифровая экономика.

Одной из важнейших национальных задач на современном этапе является формирование такой модели экономики, которая предполагает, что экономический рост зависит прежде всего от качественных изменений структуры экономики и действующих в ней агентов под воздействием научно-технологического прогресса. Для этого требуется реализация институциональных и законодательных условий осуществления инновационной деятельности, механизмов ее стимулирования, в том числе на основе всемерной поддержки проводимых исследований и разработок (ИР)¹.

-
1. Аналогом англоязычного термина *Research and Development* (R&D) у нас раньше выступали «научные исследования и опытно-конструкторские разработки» (НИОКР), сейчас же осуществляется переход к более краткому термину «исследования и разработки» (ИР), используемому и в данной статье.

Хотя ИР являются только одним из аспектов инновационной деятельности, но это достаточно объемная сфера, включающая в себя согласно «Руководству Фраскати» (международный стандарт ОЭСР) «творческую работу на системной основе с целью увеличения запаса знаний, включая знание человека, культуры и общества, и использование этого запаса знания для изобретения новых применений. ИР — это термин, относящийся к трем видам деятельности: фундаментальные исследования, прикладные исследования, экспериментальные разработки» [6].

Исследования и разработки являются без преувеличения центральным стержнем, на который нанизываются практически все аспекты современной экономики, в рамках которой должна обеспечиваться реализация инновационной цепочки — воспроизводство знаний посредством фундаментальных исследований — проведение прикладных исследований и разработок — внедрение научно-технических результатов в производство — производство конкурентоспособной инновационной продукции. Результаты, полученные в ходе ИР, в том числе и негативные, идут в развитие и распространение знаний через систему образования. Ведущая роль науки требует перспективного видения и управления потенциалом знаний, и не в последнюю очередь с точки зрения обеспечения исследований необходимыми финансовыми ресурсами. При этом следует учитывать, что вложения в знания не дают быстрой отдачи, а работают на перспективу, иногда достаточно отдаленную. Поэтому важна роль государства как в обеспечении прямой финансовой поддержки ИР, так и в стимулировании непрерывного перелива знаний и технологий в экономику, в том числе через соответствующую закупочную деятельность.

С точки зрения наукоемкости публичные закупки можно разделить на три уровня:

- 1) закупки стандартной продукции (услуг), для которых могут быть сформированы общие критерии выбора (например, автомобили или офисное оборудование);

2) закупки сложной технологической и наукоемкой продукции (услуг), для которых трудно стандартизировать критерии выбора (например, промышленное и медицинское оборудование, архитектурные проекты и т.п.);

3) закупки результатов исследований и разработок, для которых возможны только специфические критерии выбора.

В соответствии с нормами Федерального закона от 8 мая 2010 г. №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» бюджетные научные учреждения получают финансовые ресурсы (субсидии) для оказания государственных услуг в соответствии с государственным или муниципальным заказом (заданием). Таким образом, речь здесь идет о закупках специфических услуг — результатов исследований и разработок.

В рамках процесса обеспечения прямой финансовой поддержки ИР и стимулирования непрерывного перелива знаний и технологий в экономику на Западе с конца шестидесятых годов последовательно разрабатывается инструмент *контрактного исследования*. Контрактное исследование осуществляется в рамках сотрудничества между государственным или частным клиентом, заинтересованным в решении определенной научно-технологической задачи, но не имеющим для этого необходимых возможностей, и исследовательской организацией, которая может выполнить такую работу на основе контракта. Известно, что научно-исследовательская деятельность активизируется в том случае, если в экономике имеется тенденция к повышению спроса на новую, высокотехнологичную продукцию. Это и является моментом, когда на авансцену выходят организации, выполняющие контрактные исследования — *contract research organizations (CRO)*. CRO являются юридически независимыми исследовательскими организациями, обслуживающими различные инновационные институты.

Первым частным коммерческим исследовательским институтом, который финансировался в основном за счет пра-

вительственных исследовательских контрактов, стала RAND Corporation (основана в 1948 г.). Заметим, что сама аббревиатура RAND означает Research and Development. В течение первого десятилетия своего существования RAND Corp., созданная по инициативе военно-воздушных сил США, занималась в основном решением военно-технических задач — конструированием самолетов, ракетной техники и спутников, но уже с начала 1950-х гг. стала работать по заказам американских правительственных организаций, проводя исследования по широкому кругу проблем национальной безопасности. В начале 1960-х гг. специалисты RAND проводили активные разработки в области вычислительной техники и программирования. С течением времени в исследовательском центре появились специалисты по общественным, как мы говорим, наукам — политологии, экономике, социологии, психологии и т. д., и RAND стал выполнять заказы правительства США по все большему кругу проблем.

Корпорация разработала целый ряд весьма сложных и тонких математических методов, в частности линейное программирование, динамическое программирование, определение очередности проблем, нелинейное программирование, метод Монте-Карло, теория игр и т. д. Она разрабатывает также новые подходы в области методов футурологии и технического прогнозирования — самый знаменитый метод известен под названием «Дельфи». Среди негосударственных заказчиков RAND присутствуют автомобильный гигант Ford Motor и фармацевтическая компания Pfizer, Гарвардский и Стэнфордский университеты, ООН, Еврокомиссия и Всемирный банк, фонды Сороса и Рокфеллера, даже Министерство здравоохранения Китая [1].

Зарубежные специалисты отмечают, что для эффективной работы CRO требуются:

- общественная (государственная) поддержка в проведении фундаментальных исследований;
- наличие предприятий с намерением и потребностью продвигать научно-технологический прогресс;

- гибкие контрактные правила патентования и использования результатов ИР;
- информационное сотрудничество с конкурентами, чтобы избежать дублирования усилий в одной области исследования;
- налоговые льготы [5, с. 295].

Что касается последних, то здесь следует отметить скидки для контрактов по исследовательским проектам, выполняемым внешними исполнителями, развивающими фундаментальную науку (в США — это прежде всего университеты). Во-первых, это налоговая скидка компаниям, финансирующим фундаментальные исследования и предоставляющим для этого оборудование и приборы с правом вычета из облагаемой суммы прибыли стоимости переданной техники (в США достигает 100%); во-вторых, скидка с налога на прибыль в размере 20% расходов компаний на программы фундаментальных исследований, выполняемых университетами по контрактам с ними (компаниями).

Обязательства по контракту, связанному с ИР, который финансируется частным предприятием, существенно отличаются от обязательств по контракту, финансируемому государством. В последнем случае исполнитель должен выполнить дополнительные требования заказчика. Обычно эти требования состоят в обязательстве сделать результаты финансируемого проекта достоянием всех заинтересованных организаций (компаний). Это означает, что абсолютная конфиденциальность при общественном (государственном) финансировании проекта ИР невозможна [5, с. 300].

Существенным аспектом контрактных закупок в сфере ИР является охрана прав интеллектуальной собственности. Вступив во Всемирную торговую организацию (ВТО), Россия взяла на себя в том числе обязательство соблюдать Соглашение TRIPS (Торговые аспекты прав интеллектуальной собственности). Согласно этому документу страны-участницы обязуются обеспечить на своей территории действие таких процедур, которые позволяют осуществлять мероприятия, предотвра-

щающие и не допускающие нарушения законодательства в сфере охраны интеллектуальной собственности. Соглашение TRIPS отмечает также, что законодательство каждой страны должно иметь нормы, которые разрешали бы прибегать к эффективным оперативным и правовым действиям, направленным против любого нарушения прав интеллектуальной собственности.

В нашей стране упорядочению нормативно-правового регулирования в данной сфере, и в том числе по вопросам, касающимся результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет бюджетных средств, способствовало принятие IV части Гражданского кодекса РФ. Кодексом устанавливается, что факт финансирования является основанием для возникновения прав. Таким образом, в случае контрактного исследования, финансируемого за счет бюджетных средств, именно государство становится тем экономическим субъектом, которое в каждом конкретном случае решает вопрос о передаче прав на объекты интеллектуальной собственности. Это же положение, в частности, было заложено в Федеральную целевую программу «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы», где распределение прав на результаты научно-технической деятельности между субъектами финансирования происходило пропорционально затраченным средствам. Вместе с тем действующая в нашей стране система охраны прав на интеллектуальную собственность еще не в полной мере решает задачу создания оптимальных условий для развития творчества во всех его проявлениях.

Следует отметить, что еще в Концепции реформирования российской науки на период 1998–2000 гг. введение контрактной системы в сфере ИР было названо важнейшим инструментом государственной научно-технической политики. Его действенность связывалась со стимулированием спроса и предложения на эффективные научно-технические проекты для государственных нужд и их реализацией

на выгодных для государства условиях. Кстати, подчеркивалось, что задачей контрактной системы финансирования исследований и разработок является не только обеспечение взаимодействия между госзаказчиком и исполнителем, но и определение взаимных обязательств и прав, в том числе и на результаты ИР. Важной составной ее частью, по опыту зарубежных стран, должна была стать система возвратного финансирования, которая обеспечивает более строгий отбор научно-технических проектов с точки зрения их экономической эффективности. Однако такая система финансирования отечественных исследований и разработок тогда в нашей стране распространения не получила [2, с. 53–64]. В настоящее же время ситуация кардинально меняется.

В форме государственных контрактов сейчас осуществляется более половины государственных затрат на гражданские ИР. По итогам заседания президентского Совета по науке и образованию, состоявшегося 24 июня 2015 г., Министерству финансов РФ поручено предусмотреть в бюджетной классификации отдельные коды для отражения расходов на закупку методических, экспертно-аналитических работ и (или) предоставление субсидий на их выполнение.

В Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации отмечается, что формирование эффективной современной системы управления в области науки, технологий и инноваций, обеспечение повышения инвестиционной привлекательности сферы исследований и разработок достигаются в том числе путем перехода распорядителей бюджетных средств к модели «квалифицированного заказчика», предполагающей формирование системы постановки задач по выполнению стратегически значимых проектов и приемки научно-технических результатов, а также ориентацию государственных заказчиков на закупку наукоемкой и инновационной продукции, созданной на основе российских технологий.

Квалифицированный заказчик – это организации или лица, осуществляющие:

- предварительную концептуальную проработку документов исследовательских программ и проектов, включая требования к ним;
- оценку поступивших заявок;
- промежуточную и окончательную приемку выполненных работ;
- взаимодействие с общественностью и осуществление информационной поддержки программ и проектов.

В качестве такого квалифицированного заказчика могут выступать:

- специальные структурные подразделения или проектные офисы;
- крупные государственные исследовательские центры, иные исследовательские и инжиниринговые организации, технологические консультанты, выполняющие функции «квалифицированных заказчиков» на основании соответствующих договоров;
- стратегические исследовательские консорциумы, сформированные как государственно-частные партнерства и обеспечивающие соединение научных и производственных компетенций;
- специально созданные технологические платформы и бизнес-ассоциации.

Тренд в сторону «квалифицированного заказчика» при публичных закупках в сфере ИР далеко не случаен. Очевидно, что, выступая крупнейшим потребителем товаров, работ, услуг, государство (в лице исполнительных и соответствующих уполномоченных органов), размещая заказы и заключая контракты, может оказывать значительное воздействие на стимулирование научно-технологического развития. Однако, несмотря на целый ряд сильных сторон (установлены основы правового регулирования полного, начиная с планирования, цикла закупок; предусмотрены сквозной мониторинг закупок, общественный контроль и т.д.), формирование институциональной среды контрактной системы у нас в стране идет несбалансировано и во многом спонтанно. В результате при-

рода контрактных экономических отношений заменяется регламентированными типовыми процедурами, что приводит к неэффективности расходования бюджетных средств, отсутствию заинтересованности в закупках наукоемкой и инновационной продукции. Серьезной проблемой остается большой удельный вес закупок у единственного поставщика и формирование теневых схем, что создает условия для роста коррупционной составляющей.

Если заказчик в лице государства действительно хочет привлекать частные инвестиции в развитие научно-технологической сферы, то необходимо квалифицированно и качественно готовить соответствующие проекты и предлагать их бизнесу. Только в этом случае возможны успех в реализации проекта и минимизация рисков по исполнению контрактов. По нашему мнению, для реализации данной задачи необходимо создание не просто соответствующей модели, как это записано в Стратегии НТР, а полноценного института «квалифицированного заказчика» в системе государственных закупок. В настоящее время статьей 3 ФЗ-44 определен статус государственного и муниципального заказчика, просто заказчика, а также эксперта и экспертной организации в закупочной сфере. Статьей 40 указанного закона предусматривается возможность привлечения к реализации функций заказчика специализированной организации. Однако специально статус «квалифицированного заказчика» содержательно не определен и нормативно не регламентирован [3].

Существенную роль в формировании института «квалифицированного заказчика» в нашей стране должна играть научная экспертиза программ и проектов при проведении контрактных исследований. Экспертные советы различных уровней должны определять качественные критерии и степень инновационности приобретаемых в рамках общественных закупок товаров, работ и услуг. Именно с участием профессиональных экспертов должны определяться текущие и перспективные потребности, возможность их удовлетворения через закупку результатов ИР. Так, например, в реги-

онах качественному отбору научно-исследовательских работ в рамках соответствующих проектов, повышению уровня результатов их реализации будет служить реформирование действующих экспертных советов при региональных контрольно-счетных палатах на основе расширения их состава за счет представителей различных отраслей науки и профессионалов — заказчиков контрактных исследований.

Таким образом, под институтом «квалифицированного заказчика», опираясь на опыт развитых стран, мы понимаем совокупность организаций, которые осуществляют предварительную концептуальную экспертизу и оценку документов исследовательских проектов и программ, оценку заявок, содействие и мониторинг реализации программ и входящих в них проектов. На контрактной основе функции «квалифицированного заказчика» могут выполнять институты РАН, государственные исследовательские центры, специально созданные исследовательские структуры, технологические платформы.

Значение института «квалифицированного заказчика» в сфере ИР существенно возрастает в условиях развития в стране *цифровой экономики*. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» ставит научную сферу наряду с развитием цифровой экономики в число 12 национальных проектов (программ), реализация которых позволит осуществить прорывное научно-технологическое и социально-экономическое развитие страны. О сопряженности этих проектов говорят задачи создания сквозных цифровых технологий преимущественно на основе отечественных разработок и обеспечения привлекательности работы у нас в стране для российских и зарубежных ведущих ученых и молодых перспективных исследователей [4].

Проект государственной программы «Научно-технологическое развитие Российской Федерации» включает в себя подпрограмму 6 «Формирование открытой цифровой

системы организации науки, технологий и инноваций». На реализацию данной подпрограммы предполагается выделить в 2018–2025 гг. примерно 62 млрд руб.

В свою очередь, работа по программе «Цифровая экономика Российской Федерации» в принципе невозможна без проведения исследований и разработок в данной сфере. Формирование исследовательских компетенций и технических заделов является здесь одним из базовых направлений, цель которого — создание системы поддержки поисковых, прикладных исследований в области цифровой экономики (исследовательской инфраструктуры цифровых платформ), обеспечивающей технологическую независимость по каждому из направлений сквозных цифровых технологий, конкурентоспособных на глобальном уровне, и национальную безопасность.

В целом исследования и разработки приобретают определяющее значение в происходящих глобальных трансформациях, что требует существенного улучшения системы публичных закупок в сфере ИР, в том числе в области цифровой экономики, обеспечивающей координацию усилий заинтересованных сторон — представителей федеральных органов исполнительной власти, компаний, высших учебных заведений и научных организаций.

Концепция отечественной контрактной парадигмы должна базироваться на развитии основополагающих экономических принципов контрактных отношений, учитывающих специфику и результаты конечной деятельности соответствующего производителя для общественных нужд, в том числе наукоемкой и инновационной продукции. Необходима оптимизация законодательного регулирования публичных закупок, формирование новых институтов, обеспечивающих профессиональную предварительную экспертизу и оценку документов исследовательских проектов и программ, способных сыграть существенную роль в подготовке адекватных ответов на ключевые вызовы для общества, государства и науки, сформулированные в Стратегии научно-технологиче-

ческого развития Российской Федерации. В данном аспекте можно только приветствовать тот факт, что в проекте разрабатываемого нового Федерального закона «О научной, научно-технической и инновационной деятельности в Российской Федерации» уделено внимание вопросам формирования *общественного заказа* на осуществление научной, научно-технической и инновационной деятельности с учетом обеспечения конкуренции на всех уровнях при распределении средств бюджетов бюджетной системы РФ, направленных на финансирование исследований и разработок.

ЛИТЕРАТУРА

- Богущи Д. Кратко о RAND Corporation. psyfactor.org/lib/rand.htm.
- Миндели Л.Э., Мартыненко А.В. и др. Реформирование российской науки: анализ и проблемы. М.: ЦИСН, 2001.
- Смотрюцкая И.И., Черных С.И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. 2017. № 4.
- Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Пункты 10, 11.
- Шмайсер Н. Контрактная система исследований / Управление наукой в странах ЕС. Т. 3. М.: Наука, 1999.
- OECD. Frascati Manual. Paris, 1993.

Сергей Сергеевич ШУВАЛОВ

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Института экономики РАН

СТИМУЛИРОВАНИЕ ИННОВАЦИЙ В СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК: ЦЕЛИ И МЕХАНИЗМЫ

Аннотация. В статье рассмотрены механизмы стимулирования инноваций, реализуемые в системах публичных закупок Европейского союза, США и Китая. Сделан вывод о том, что, несмотря на общие цели и принципы, в каждой экономике сложилась своя собственная, имеющая отличительные черты, система публичных закупок, отражающая особенности государственного устройства, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития, специфику национального права. Тем не менее выделены общие черты рассмотренных систем, учет которых представляется целесообразным при реформировании российской системы публичных закупок.

Ключевые слова: стимулирование инноваций, публичные закупки, государственные закупки, муниципальные закупки, корпоративные закупки, контрактная система.

Система публичных закупок в последние годы является одним из наиболее интенсивно реформируемых российских институтов государственного управления, ключевые законодательные и нормативные правовые акты, регламентирующие данную сферу, претерпевают регулярные изменения.

В Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за пять с небольшим лет со дня его принятия было внесено 49 пакетов поправок.

В Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юри-

дических лиц» за семь с небольшим лет со дня его принятия было внесено 20 пакетов поправок.

Повышенное внимание к системе публичных закупок и ее правовому регулированию можно считать вполне закономерным, принимая во внимание масштабы публичных закупок. Например, по результатам 2016 г. объем публичных закупок в России (без учета государственного оборонного заказа) достиг 26,4 трлн. руб., или около трети ВВП страны [4, с. 88].

Обозначенные масштабы публичных закупок в нашей стране свидетельствуют о том, что правовое регулирование данной сферы не может быть сведено лишь к решению проблем прозрачности и подотчетности, предотвращения злоупотреблений, операционной эффективности и экономии бюджетных средств, хотя в любой системе публичных закупок эти проблемы несомненно являются ключевыми.

Более чем внушительные масштабы закупочной деятельности государственных и муниципальных органов и учреждений и других организаций государственного сектора превращают их в значимых хозяйствующих субъектов, оказывающих существенное влияние на национальный рынок товаров, работ и услуг. Соответственно, особенности регулирования закупочной деятельности указанных субъектов отражаются не только на эффективности системы публичных закупок с точки зрения обеспечения непосредственных интересов государства, но и могут оказать заметное воздействие на многие ключевые параметры национального рынка товаров, работ и услуг и деятельность работающих на нем экономических операторов, включая отечественных производителей.

Сказанное выше относится и к проблемам стимулирования инновационной активности в национальной промышленности, развития национальной инновационной системы. С одной стороны, система публичных закупок, восприимчивая к инновациям, инициативно предлагаемым экономическими операторами, способствует ускоренному формированию новых рынков и дальнейшему раскручиванию инновационной спирали. С другой стороны, система публичных

закупок, директивно предъявляющая повышенные требования к покупаемой продукции в части ее функциональных, технологических, экологических и других характеристик, вынуждает производителей, ориентированных на работу с государственным сектором, заниматься внедрением соответствующих инноваций.

Рассмотренная двойственность влияния системы публичных закупок на развитие национальной инновационной системы в настоящее время признается многими экспертами в сфере публичных закупок, в англоязычной литературе по проблемам публичных закупок такие термины, как *on the shelf innovation*¹, *off the shelf innovation*², *public procurement of innovative solution*³, *pre-commercial procurement*⁴, стали общеупотребительными [4, с. 98–102].

Отметим, что в развитых странах интерес к проблематике стимулирования инноваций через систему публичных закупок проявился в научной литературе и экспертно-аналитических материалах еще в середине 1970-х гг. и значительно возрос в 1990-х гг. Новый всплеск интереса к данной проблематике был связан с публикацией в 2007 г. в авторитетном европейском журнале *Research Policy* статьи Я. Эдлера и Л. Георгиу «Публичные закупки и инновации – возрождение стороны спроса» [8]. Примечательно, что многие выводы и рекомендации авторов статьи были учтены при разработке европейских стратегических документов, программ и директив в области инновационной политики и публичных закупок [4, с. 49].

Что же касается нашей страны, то впервые прямое указание на необходимость использования инновационного потенциала публичных закупок было зафиксировано в 2011 г.

-
1. Имеющееся инновационное решение, инициативно предлагаемое заказчику экономическим оператором.
 2. Инновационное решение, которое экономический оператор должен разработать по запросу заказчика.
 3. Закупка существующего инновационного решения.
 4. Финансирование разработки инновационного решения под нужды заказчика.

в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. и впоследствии привело к имплементации соответствующих принципов и норм в ключевые законодательные и нормативные правовые акты, регулирующие сферу публичных закупок.

Однако непродуманность конкретных механизмов по стимулированию инноваций через систему публичных закупок привела к тому, что во многом такая поддержка существует лишь на декларативном уровне, а в реальности российская система публичных закупок ни с точки зрения правового обеспечения, ни с точки зрения правоприменительной практики не является в удовлетворительной степени ориентированной на стимулирование инноваций.

С одной стороны, существующая система вынуждает заказчиков закупать определенное количество инновационной продукции путем установления соответствующих квот и (или) составления планов закупки инновационной продукции. С другой стороны, единые и прозрачные требования к инновационной продукции для целей публичных закупок отсутствуют. В результате отсутствие требований к инновационной продукции при необходимости выполнения плана по ее закупке неизбежно приводит к различным манипуляциям заказчиков, но не к реальному стимулированию инноваций [4, с. 118–128].

В этой связи автором были рассмотрены конкретные механизмы стимулирования инноваций в системах публичных закупок крупнейших мировых экономик – Европейского союза, США и Китая (см. таблицу).

С более подробной информацией об особенностях применения механизмов, перечисленных в таблице, можно ознакомиться в [4, с. 198–208].

Выполненный обзор позволяет сделать вывод о том, что какого-либо единого набора механизмов стимулирования инноваций в системе публичных закупок в мировой практике не существует, и в каждой экономике этот набор индивидуален. Более того, с определенной долей условности можно гово-

Таблица. **Обзор механизмов стимулирования инноваций в системе публичных закупок в крупнейших мировых экономиках**

Механизм	Цель применения Европейский союз	Источник
Предварительные информационные сообщения	Заблаговременное информирование участников рынка о предстоящей закупке и ее особенностях, чтобы они могли наилучшим образом подготовиться и сделать наилучшие предложения. Может предшествовать как предварительным консультациям с участниками рынка (см. ниже), так и непосредственно тендеру.	[6], [7]
Предварительные консультации с участниками рынка	Уточнение потребностей и спецификаций с учетом реальных возможностей рынка и более качественная подготовка тендерной документации; одновременное информирование экономических операторов о планах и спецификациях закупок	[6], [7]
Инновационные партнерства	Создание инновационных партнерств применяется в тех случаях, когда потребности заказчика в инновационных продуктах не могут быть удовлетворены путем приобретения имеющихся на рынке продуктов и технологий, и при этом весь цикл работ от исследований и разработок до поставки необходимой партии готового продукта целесообразно выполнить в рамках единого контракта, обеспечив таким образом необходимую кооперацию ряда исследовательских и промышленных структур.	[6], [7]
Доконкурентные закупки	Доконкурентные закупки применяются в тех случаях, когда потребности заказчика в инновационных продуктах не могут быть удовлетворены путем приобретения имеющихся на рынке продуктов и технологий, но заказчик не считает целесообразным создание инновационного партнерства	[7], [11]
Конкурентная процедура с переговорами	Конкурентная процедура с переговорами применяется для закупки товаров, работ, услуг, включающих элемент разработки, дизайна или инновационности, или другие черты, которые делают выбор победителя и заключение контракта без предварительных переговоров нецелесообразными	[6]
Переговорная процедура с предварительным открытым приглашением	Переговорная процедура с предварительным открытым приглашением применяется для закупки товаров, работ, услуг, включающих элемент разработки, дизайна или инновационности, или другие черты, которые делают выбор победителя и заключение контракта без предварительных переговоров нецелесообразными	[7]

Механизм	Цель применения	Источник
Конкурентный диалог	<p>Конкурентный диалог применяется для закупки товаров, работ, услуг в тех ситуациях, когда по причине масштабов, сложности или инновационности проектов заказчик не может самостоятельно сформулировать спецификации на основе существующих стандартов до начала закупочной процедуры</p>	[6], [7]
Основной критерий оценки заявок — наилучшее соотношение цены и качества	<p>Цель применения критерия — выбор наилучшего во всех смыслах предложения.</p> <p>Качество предложения включает качественные, экологические и социальные аспекты и оценивается на основе следующих критериев:</p> <ul style="list-style-type: none"> • качество, включая сравнительные технические преимущества, эстетические и функциональные характеристики, общедоступность и дизайн для конечных пользователей, социальные, экологические и инновационные характеристики; • организация, квалификация и опыт персонала, заявляемого для исполнения контракта, если качество персонала может оказать значимое влияние на исполнение контракта; • послепродажный сервис и техническая поддержка, условия доставки, включая дату поставки, период доставки, процесс доставки, период установки и наладки 	[6], [7]
Учет стоимости жизненного цикла при оценке и сравнении предложений	<p>Более полный учет потенциальных издержек и выгода заказчика; расчета пути для инновационных продуктов, более дорогих в закупке, но более экономичных в потреблении</p>	[6], [7]
Рассмотрение альтернативных вариантов в рамках любых тендерных процедур	<p>Стимулирование подачи инновационных предложений, не в полной мере соответствующих изначально установленным заказчиком спецификациям, но способных не менее эффективно удовлетворить соответствующие потребности.</p> <p>В этом случае заказчик делает все требования на две части: минимальные, которым должны соответствовать все предложения, включая альтернативные варианты, и дополнительные</p>	[6], [7]
Требования «закупки для устойчивого развития» при заказах на поставку товаров	<p>США</p> <p>Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций</p>	[9, Subpart 23.1]

Продолжение табл. на с. 122

Механизм	Цель применения	Источник
Требования «закупки для устойчивого развития» при заказах на оказание услуг	Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций	[9, Subpart 23.1]
Дополнительные требования к энергоэффективности, водоеффективности и использованию возобновляемых источников энергии при заключении федеральных контрактов	Приобретение энерго- и водо- эффективных инновационных товаров и услуг и товаров, использующих технологии возобновляемой энергетики. Внедрение энергоэффективных технологий на федеральных объектах без специальных федеральных инвестиций	[9, Subpart 23.2]
Дополнительные требования к использованию вторичного сырья при производстве закупаемой продукции и биоразлагаемости закупаемых продуктов	Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций	[9, Subpart 23.4]
Дополнительные требования к экологичности закупаемой радиоэлектронной продукции и офисной техники и связанных с этим услуг	Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций	[9, Subpart 23.7]
Дополнительные требования к закупкам продукции, содержащей или произведенной на основе или с применением веществ, разрушающих озоновый слой, и (или) перфторуглеродов	Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций	[9, Subpart 23.8]

Механизм	Цель применения	Источник
Требования о соответствии подрядчиков ведомственным системам экологического менеджмента	Защита окружающей среды; стимулирование экологических инноваций	[9, Subpart 23.9]
Льготные условия заключения контрактов с исследователями пулами, поддерживаемыми администрацией малого бизнеса	Содействие коммерциализации инноваций малого бизнеса; поддержка полного инновационного цикла	[9, Subpart 9.7]
Особые требования к тендерной документации при закупке крупных систем	С целью стимулирования конкуренции и инноваций при подготовке тендерной документации ведомство должно сформулировать требования к закупаемой системе не в терминах конкретных спецификаций, а в терминах миссии ведомства и следующих из нее задач, решению которых должна отвечать приобретаемая система	[9, Subpart 34.0]
Каталоги внутренних инноваций	<p>Поддержка национальных производителей инновационных продуктов.</p> <p>Товары, включенные в каталоги внутренних инноваций, имеют следующие преференции при закупках:</p> <p>если цена такого товара не превышает цены аналогов, то должен быть закуплен именно этот товар;</p> <p>если цена такого товара превышает цены аналогов, то при закупке путем аукциона для такого товара устанавливается ценовая преференция в размере 5–10%;</p> <p>если цена такого товара превышает цены аналогов, то при закупке путем конкурса для такого товара устанавливается преференция по ценовым и неценовым критериям в размере 4–8% на основе весовых коэффициентов значимости ценовых и неценовых критериев, устанавливаемых заказчиком</p>	[10]
Национальный каталог приоритетного промышленного оборудования	<p>Стимулирование производства инновационного промышленного оборудования, которое правительство Китая считает приоритетным, посредством ряда льгот, включая:</p> <p>налоговые льготы;</p> <p>выделение в приоритетном порядке финансовой поддержки НИОКР и ранних стадий коммерциализации;</p> <p>приоритетное рассмотрение заявок на включение в каталоги внутренних инноваций</p>	[5]

рить даже о различии парадигм стимулирования инноваций в разных системах закупок.

Так, если в Европейском союзе наблюдается тенденция к смягчению регулирования и повышению его гибкости, предоставлению большей свободы заказчикам в составлении спецификаций, выборе способов закупки и весовой значимости критериев оценки предложений участников закупки, то в США и Китае, напротив, преобладают директивные меры, вынуждающие заказчиков приобретать инновационные товары, работы и услуги, обладающие специальными маркировками или включенные в специальные каталоги.

При этом, если в Европейском союзе в основе принципа стимулирования инноваций преобладает закупка инициативных инноваций, предлагаемых рынком, то в США и Китае государство, по сути, само задает приоритеты инновационной деятельности потенциальных участников закупки.

Более того, анализ зарубежного опыта позволяет с уверенностью говорить о том, что, несмотря на общие цели и принципы, в каждой стране сложилась своя собственная, имеющая отличительные черты, система публичных закупок, отражающая особенности государственного устройства, приоритетов, целей и задач социально-экономического развития, специфику национального права [1, с. 82].

В этой связи трудно не согласиться с позицией экспертов, утверждающих, что успешные реформы – это не только тиражирование лучших практик, и повышение качества государственного управления требует внедрения институциональных форм, позволяющих более полно учитывать национальные особенности и решать конкретные проблемы, препятствующие устойчивому социально-экономическому развитию страны [2].

С другой стороны, механизмы стимулирования инноваций в рассмотренных системах публичных закупок объединяет их конкретность и прозрачность с точки зрения их направленности на достижение определенных целей, понимания того, зачем нужен тот или иной механизм и как он

работает, что выгодно отличает их от российских мер, вынуждающих заказчиков закупать определенный объем «какой-нибудь» инновационной продукции. При этом, как можно было заметить, цели применения тех или иных мер в рассмотренных системах закупок не всегда связаны с потребностями конкретного заказчика. В частности, такую цель, как «защита окружающей среды и стимулирование экологических инноваций» следует рассматривать как направленную на обеспечение не государственных нужд, а скорее – общественных потребностей. Последнее, однако, вполне укладывается в современное понимание целей и задач системы публичных закупок [3].

Таким образом, учет богатого зарубежного опыта при реформировании российской системы публичных закупок представляется имеющим значение, а в качестве первоочередных мер на этом пути можно предложить использование таких общепринятых механизмов, как увеличение значимости функциональных и качественных критериев оценки заявок, ориентацию не на стоимость закупки, а на совокупную стоимость владения (стоимость жизненного цикла), ужесточение экологических требований к закупаемой продукции.

ЛИТЕРАТУРА

- Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // Информационно-аналитический бюллетень ЦИСН. 2011. № 4.
- Смотрецкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики РАН. 2017. № 5. С. 7–22.
- Смотрецкая И.И.* Общественные потребности как стратегический потенциал для стабилизации роста российской экономики // Вестник Института экономики РАН. 2015. № 5. С. 55–66.
- Шувалов С.С.* Контрактная система как механизм государственного регулирования экономики. М.: ИЭ РАН, 2017.

- Catalogue of industrial equipment products for development (prepared by Ministry of Industry and Information Technologies, Ministry of Finance, Ministry of Science and Technology, and State Asset Supervision and Administration Commission).
- Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement.
- Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors.
- Edler J., Georghiou L. Public procurement and innovation – resurrecting the demand side // Research policy. 2007. No. 36. P. 949–963.
- Federal Acquisition Regulation (Code of Federal Regulation. Title 48).
- National Development and Reforms Commission, Ministry of Science and Technology, and Ministry of Finance Trial Administrative Measures on the Accreditation of National Indigenous Innovation Products.
- Pre-commercial Procurement: Driving innovation to ensure sustainable high quality public services in Europe. The European Commission Communication of 14 December 2007.

Раздел IV

ПРОЕКТНЫЙ
ПОДХОД В СИСТЕМЕ
ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ

Елена Сергеевна ИСЛАМОВА

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник
Института экономики РАН

Сергей Николаевич МИРОШНИКОВ

кандидат физико-математических наук, доцент,
заместитель директора экспертно-аналитического центра
региональных исследований Института «Высшая школа
государственного управления» Российской академии
народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации

ПРИМЕНЕНИЕ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ ТЕРРИТОРИЙ: ФИНАСОВЫЙ АСПЕКТ

Аннотация. В статье рассматриваются сложившиеся формы повышения эффективности бюджетных расходов и организации государственных программ. Особое внимание уделяется применению проектного подхода в приоритетных государственных программах. Отмечено, что принятые изменения правил формирования и исполнения программ с учетом проектного подхода недостаточны для повышения их эффективности. Предложены подходы совершенствованию существующих механизмов исполнения и направления их модернизации.

Ключевые слова: государственные программы, проектное управление, приоритетные проекты, стратегическое планирование, программно-целевые подходы, государственное управление, государственные финансы.

Задачи ускоренного развития страны, поставленные президентом Российской Федерации перед правительством страны, федеральными и региональными органами исполнительной власти неразрывно связаны с необходимостью

повышения эффективности государственного и муниципального управления, поиска и применения новых инструментов государственного управления развитием территорий, способных в кратчайшие сроки добиться достижения поставленных целей при использовании конкурентных преимуществ и ресурсов Российской Федерации и всех ее регионов.

Качественное изменение форм, методов и инструментов государственного управления требует изучения, осмысления и использования лучших практик управления, наработанных как в бизнес-среде, так и в различных органах государственного управления. Только применение лучших инструментов развития территорий даст возможность конкурировать с наиболее развитыми странами, обеспечит опережающие темпы развития, позволит привлечь инвестиции и реализовать стратегические программы [2].

Следует отметить, что повышение эффективности управления является не новой задачей, а постоянным направлением деятельности ведущих бизнес-компаний и органов государственного управления многих стран.

Теоретические основы модели управления, которая применялась практически на протяжении всего XX века, были заложены М. Вебером и В. Вильсоном еще в конце XIX в. Такая модель носит название «управление по вертикали», «рациональная бюрократия» или «веберовская» и широко применялась как управления в частном, так и общественном секторах управления [6].

Основными ее характеристиками являются:

- иерархическое подчинение по вертикали;
- жесткое распределение функций между подразделениями (органами) одного уровня (по горизонтали);
- развитое правовое регулирование и абсолютная дисциплина;
- создание корпуса профессиональных управленцев.

Данная модель управления направлена на обязательное выполнение принятых на вершине пирамиды планов и указаний при полном и своевременном освоении выделенных ресурсов.

Основным методом является процессная деятельность, которая характеризуется отсутствием ответственности за достижение или недостижение результатов, которые должны были появиться после завершения всех процессов как следствие освоенных финансовых, материальных и иных ресурсов.

Неэффективность модели вертикального управления для решения задач регионального развития в современных условиях, связанная с недостижением целей и/или завышенными расходами на их достижение, делают необходимым применение иных способов и моделей управления [4].

С начала 60-х годов прошлого века в бизнес-среде, а затем и в государственном управлении стала активно применяться модель, направленная на достижение конкретных результатов, которые должны были стать следствием произведенных расходов. Ее главная особенность — жесткий контроль соответствия выделенных ресурсов и поставленных целей, расширение связей между различными органами (подразделениями) и программных и проектных инструментов организации деятельности [3]. В различных странах использовались различные названия для такой модели: программно-целевой метод, проектно-целевой подход, бюджетирование, ориентированное на результат (БОР). При внедрении в государственном управлении в англо-саксонских странах, Скандинавии и частично в странах Юго-Восточной Азии метод получил весьма распространенное в литературе название *New Public Management* (NPM).

Несмотря на новизну применяемых инструментов, модель дала как положительные, так и отрицательные результаты. Акцент на результатах в ряде случаев позволил повысить эффективность управления, однако в большей степени это было характерно в бизнес-структурах, ориентированных на получение прибыли, часть которой расходовалась на стимулирование управленцев и всех участников проекта или программы.

В органах государственного управления, как в развитых, так и в развивающихся странах, а также и в Российской Федерации, практиковавшей метод БОР в работе федераль-

ных органов исполнительной власти в 2000-х годах, общая оценка применения НРМ оказалась нейтральной, или даже негативной. Сохранение процессных методов работы, дополнительная нагрузка на исполнителей, их слабая заинтересованность привели к появлению в программах избыточно большого числа показателей, которые трудно контролировать. Недостижение конечных целей при выполнении промежуточных этапов оказалось главным недостатком указанного подхода к управлению.

В конце XX — начале XXI века в условиях технологического прогресса и ускорения развития отдельных территорий на базе НРМ начала формироваться принципиально новая модель управления, именуемая в зарубежной литературе New Governance (NG). Ее основой стали клиентоориентированность и сетевые услуги, развиваемые с учетом общественного спроса. При этом важное значение придается максимальному учету мнения потребителей товаров и услуг, а также привлечение к сотрудничеству широкого круга участников. В бизнес-сфере — это развитие кооперации, в государственном управлении — сотрудничество с частными компаниями на основе государственно-частного партнерства, некоммерческими и общественными организациями. Причем чрезвычайно важно наличие такого сотрудничества не только для реализации принятых решений, достижения уже объявленных целей, но и при формировании стратегий, программ и проектов.

Следует подчеркнуть, что именно такой подход является парадигмой развития форм управления, особенно в государственной сфере, что позволяет обеспечивать быстрое и беспрепятственное движение вперед при сохранении преимуществ двух ранее применявшихся моделей управления и минимизации их негативных сторон.

Особо сложным при этом является решение комплексных задач развития, что требует применения межотраслевых, междисциплинарных и межфункциональных инструментов, тесной координации участников и их заинтересованности в достижении целей.

Именно поэтому со второй половины XX века все более активно применяется разработка и реализация программ на основе программно-целевого метода управления, который в последние годы чаще именуется проектным подходом.

В отечественной и зарубежной литературе проектный подход наиболее часто трактуется как инструмент достижения целей, как одна из форм управленческой деятельности. Как уже отмечено ранее, не менее, а даже более, важным в рамках модели NG является стратегический выбор целей с учетом мнения общественности и заинтересованных лиц.

Поэтому Е.С. Чаркина в своем докладе считает необходимым выделить две стороны проектного подхода: проектирование — анализ ситуации, постановка целей и задач, выбор приоритетов, формировании программ и проектов, а также — управление проектами как инструмент достижения конкретных целей, решения поставленных задач с учетом выбранных приоритетов [6].

Применение в сфере государственного управления проектного подхода требует значительных изменений, фактически перестройки всей системы, перехода от процессной деятельности подхода к ориентации на достижение конкретных целей и результатов с учетом ограниченности имеющихся финансовых, материальных, временных и управленческих ресурсов.

Существующая в настоящее время в Российской Федерации функциональная структура государственного управления, распределенная по отдельным отраслям, направлена в основном на процессную деятельность, исполнение заданных функций, без заинтересованности в достижении результатов и, следовательно, крайне слабо ориентированная на проектную деятельность. Попытки прямо возложить на существующие органы власти ответственность за реализацию проектов сталкивается с объективными проблемами несочетаемости процессного и проектного управления, возрастания нагрузки на исполнителей, вызывающего конфликт интересов и подчиненности, противоречия с существующей систе-

мой финансирования реализуемых программ и проектов, отсутствия системы мотивации и вознаграждения.

В целях решения проблем внедрения проектного подхода в государственное управление было принято Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации (далее – Положение), утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050. Это позволило однозначно определить основные термины и понятия, порядок организации проектной деятельности в государственном управлении, дать импульс к пониманию не только необходимости, но и обязательности внедрения изменений в деятельность всех федеральных и региональных органов исполнительной власти.

В соответствии с общими принципами проектного подхода первая часть Положения направлена на регламентацию проектирования – выбора стратегических направлений деятельности, определения приоритетных проектов, порядка их инициации, разработки и утверждения, установления сроков и ресурсов реализации проектов и программ.

Вторая, более объемная, часть Положения определяет порядок управления проектами, создания необходимых организационных структур, их деятельности, взаимодействия и отчетности.

Большое значение в определении порядка проектной деятельности уделено открытости и транспарентности, тесному сотрудничеству государственных органов с бизнес-сообществом и представителями общественности. Особенно важно это на этапе проектирования при определении основных целей и задач и выработке требований к результатам. Для этого Положением предусматривается создание общественно-деловых советов, участвующих во всех стадиях реализации проектов, включая их мониторинг и оценку результатов.

При всей прогрессивности Положения нельзя не отметить его определенную недоработанность и существующие лакуны в правовом регулировании.

Прежде всего следует подчеркнуть, что ведомственные проектные органы создаются в федеральных органах исполнительной власти, в результате чего проектная деятельность не отделяется от процессной деятельности данного органа в текущем режиме. Это, как уже отмечалось, приводит к возрастанию нагрузки на рядовых исполнителей, двойному подчинению и удвоению отчетности, что снижает эффективность проектного управления.

Более того, Положение не определяет порядка финансирования проектов, расчета и выделения необходимых для их реализации ресурсов. Несмотря на требование взаимодействия с бизнес-сообществом, не рассматривается возможность привлечения частных инвестиций и использования иных внебюджетных источников. Не определено и место приоритетных проектов в системе государственных программ.

Государственные программы в настоящее время являются важнейшим инструментом достижения целей и задач долгосрочного социально-экономического развития, основанного на системе стратегического планирования, и включают в себя ведомственные целевые подпрограммы и отдельные мероприятия государственных органов исполнительной власти. Вместе с тем в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации государственные программы являются основой для формирования и исполнения бюджетов всех уровней.

В целях изменения государственных программ и превращения их в реальный инструмент развития с учетом внедрения проектного управления в соответствии с решениями президиума Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 22 марта 2017 г. был осуществлен перевод на проектный подход государственных программ «Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан Российской Федерации», «Развитие транспортной системы» и Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рын-

ков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013–2020 гг. Правовой и нормативной основой изменения программ стали Правила разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ, утвержденные Постановлением Правительства от №1242. Данным постановлением также утверждены Правила разработки реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации (далее – Правила). При этом Постановлением № 1243 от 12 октября 2017 г. досрочно, с 1 января 2018 г., прекращается реализация федеральных целевых программ (далее – ФЦП), которые интегрируются в пилотные госпрограммы: «Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)»; «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах Российской Федерации на 2009–2018 годы»; «Жилище» на 2015–2020 годы; «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года»; «Развитие мелиорации земель сельскохозяйственного назначения России на 2014–2020 годы»; «Русский язык» на 2016–2020 годы и ФЦП развития образования на 2016–2020 годы. Указанные правовые акты позволяют обеспечить разработку, реализацию и оценку эффективности отдельных государственных программ на принципах проектного управления, исполнение государственных контрактов (договоров, контрактов, соглашений), заключенных в целях реализации ФЦП, которые интегрируются в пилотные госпрограммы в соответствии с установленными такими государственными контрактами условиями.

Приоритетные программы являются, с одной стороны, новеллой законодательства, а с другой – сохраняют особенности, признаки и определенные недостатки существующих государственных программ Российской Федерации.

Прежде всего пилотная государственная программа, как и ранее, является документом, предусматривающим реализацию комплекса мероприятий, направленных на достижение определенных документами стратегического планирования

целей государственной политики в соответствующей сфере. Однако сразу отмечается, что данная реализация осуществляется на принципах проектного управления.

Вместе с тем Правила устанавливают, что пилотная государственная программа состоит из проектной и процессной частей.

В проектную часть пилотной государственной программы включаются приоритетные проекты (программы), ведомственные проекты (программы), межпрограммные проекты (программы) и отдельные мероприятия межпрограммных проектов (программ).

Процессная часть пилотной государственной программы содержит ведомственные целевые программы и при необходимости отдельные мероприятия, направленные на финансовое обеспечение деятельности центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов.

Таким образом, вместо разделения государственных программ на проектные, направленные на развитие и достижение приоритетных стратегических целей, а также на сохранение определенного числа программ, реализуемых на основе процессного управления, выбран вариант смешения форм управления – проектного и процессного – в одной программе [5].

Как и ранее декларируется, что цели пилотной государственной программы должны соответствовать критериям конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени, однако такая программа может иметь не более 5 целей. Это следует отметить как положительный фактор.

Однако цели пилотной государственной программы формулируются в виде целевых значений показателей (индикаторов) социально-экономического развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на момент окончания реализации пилотной государственной программы и либо рассчитываются по методикам, принятым

международными организациями, либо определяются на основе данных федерального статистического наблюдения, в том числе в разрезе субъектов Российской Федерации (групп субъектов Российской Федерации), либо рассчитываются по утвержденным федеральными органами исполнительной власти методикам, предусмотренным дополнительными и обосновывающими материалами к пилотной государственной программе и согласованным с Министерством экономического развития Российской Федерации.

Следует отметить, что последний вариант создает условия для определенного манипулирования данными для ведомств – исполнителей программы при отчетах и текущем мониторинге.

В дополнение к существующим требованиям к государственным программам Правила устанавливают обязательность при разработке пилотных программ определения не только основных мер правового регулирования в соответствующей сфере, направленных на достижение целей пилотной государственной программы, с указанием основных положений и сроков принятия необходимых нормативных правовых актов, но и мер государственного регулирования в сфере реализации пилотной государственной программы (в случае использования налоговых, таможенных, тарифных, кредитных и иных инструментов – обоснование необходимости их применения для достижения ее целей и/или результатов).

Важнейшей частью Правил можно считать раздел «Финансовое обеспечение реализации пилотных государственных программ», поскольку несоответствие проектного подхода порядку финансирования государственных программ, установленного Бюджетным кодексом и иными правовыми актами Российской Федерации, являлось одним из главных ограничений его применения. Главной новеллой Правил в целом и данного раздела в частности стало ранжирование проектов (программ) и ведомственных целевых программ на основе модели ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ, реализуемых

в составе пилотной государственной программы, которая разрабатывается и утверждается ответственным исполнителем в соответствии с методическими рекомендациями, утвержденными Министерством экономического развития Российской Федерации. Модель ранжирования позволяет определить ценность проектов (программ) и ведомственных целевых программ в ходе достижения целей пилотной государственной программы с учетом стоимости их реализации и имеющихся потенциальных рисков и является инструментом поддержки принятия взвешенного, сбалансированного управленческого решения по отбору проектов (программ) и ведомственных целевых программ пилотной государственной программы, либо внесения в них изменений.

Следует подчеркнуть, что в Правилах прямо не сказано, как связано ранжирование проектов с обязательностью и полнотой их финансирования. Установлено лишь, что на основании результатов ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ пилотной государственной программы с учетом оценки достижения целей пилотных государственных программ, согласованных с Министерством экономического развития Российской Федерации, ответственные исполнители формируют предложения по структуре (изменению структуры) и финансовому обеспечению реализации пилотной государственной программы в очередном финансовом году и плановом периоде, которые учитываются при формировании предельных объемов бюджетных ассигнований федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации на реализацию пилотной государственной программы. Требований по обязательности ресурсного обеспечения проектов, достаточного и необходимого для достижения их целей и результатов, о невозможности сокращения финансирования и изъятия выделенных средств по итогам финансового года, долгосрочном финансировании проектов, Правила не содержат.

Правила содержат широкий перечень полномочий (прав и обязанностей) ответственных исполнителей и соиспол-

нителей, а также руководителя пилотной государственной программы. Однако в нем отсутствует персональная ответственность за достижение целей и результатов, возможность перераспределения средств между проектами или хотя бы мероприятиями отдельных проектов без внесения изменений в программу, а также оперативного пересмотра графика финансирования даже в пределах одного финансового года. Это ограничивает возможности реального управления проектами и возвращает к практике реализации государственных программ в прежней редакции.

Таким образом, можно сделать вывод, что утверждение пилотных государственных программ, реализуемых на принципах проектного управления и правил их разработки, реализации и оценки эффективности, является крупным шагом вперед во внедрении проектного подхода в практику государственного управления в Российской Федерации, необходимым, но не достаточным изменением правового и нормативного поля деятельности исполнительных органов государственной власти.

В заключение представляется целесообразным предложить следующие направления развития законодательства в направлении регулирования реализации пилотных программ на принципах проектного подхода отдельными «бюджетными правилами», гарантирующими:

- приоритетное финансирование и сохранение утвержденных объемов выделенных средств даже в случае секвестирования ряда расходов бюджета;
- выделение отдельного Кода бюджетной классификации для приоритетных проектов в целях их маркирования и дальнейшего мониторинга;
- возможность оперативного пересмотра графика финансирования пилотной программы и перераспределения финансовых ресурсов между проектами и/или их отдельными мероприятиями без предварительного внесения изменений в программу в установленном порядке;

- привлечение частных инвестиций для реализации отдельных проектов на принципах государственно-частного партнерства;
- формирование межбюджетных отношений на долгосрочной основе без жесткой привязки к финансовому году;
- расширения полномочий высших должностных лиц проектов, их ответственных исполнителей и соисполнителей, введение персональной ответственности за достижение целей и результатов программ и проектов.

Отдельным аспектом является необходимость регламентации участия частного бизнеса в реализации государственных программ и проектов. Амбициозные цели по значительному росту качества жизни населения требует решения инфраструктурных проблем, строительства и модернизации объектов социальной, транспортной и инженерной инфраструктуры, что невозможно без применения механизмов государственно-частного партнерства и концессионных соглашения. Следует подчеркнуть, что инфраструктурные проекты являются наиболее интересными для частных инвесторов, однако необходимо четко определить порядок их взаимодействия с публичными структурами в рамках реализации государственных программ и приоритетных проектов, в особенности — при использовании проектного подхода.

ЛИТЕРАТУРА

- Зельднер А.Г., Осипов В.С. Приоритеты в экономической политике государства (теория и практика) // Экономические стратегии. 2016. Т. 18. № 7 (141). С. 38–39.
- Смотрицкая И.И. Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики РАН. 2017. № 5. С. 7–22.
- Смотрицкая И.И. Макроэкономические подходы к оценке интегральной эффективности системы государственных закупок // Журнал «Этап: экономическая теория, анализ, практика». М., 2014. № 5. С. 70–79.

- Мирошников С.Н., Чаркина Е.С.* Партнерство власти и бизнеса: как повысить эффективность инвестиционных проектов // Экономика и предпринимательство. 2016. № 12 (ч. 1). С. 389–397.
- Мирошников С.Н., Чаркина Е.С., Бибииков А.А., Петрова Е.Ю., Рухуллаева О.В.* Модернизация государственных программ с учетом проектного управления // Экономика и предпринимательство. 2017. № 1 (78). С. 158–166.
- Чаркина Е.С.* Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017.

Галина Васильевна ГОРДЕНКО
старший научный сотрудник Института экономики РАН

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ: СТРАТЕГИЧЕСКИЙ И ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОДЫ

Аннотация. В статье затрагиваются проблемы государственного управления интеллектуальной собственностью. Анализируются институциональные условия развития сферы интеллектуальной собственности в российской инновационной экономике. Показано, что развитие инновационной экономики требует качественно новых форм и методов государственного управления интеллектуальной собственностью. Первостепенное значение придается стратегическому и проектному подходам в системе государственного управления.

Ключевые слова: интеллектуальная собственность, государственное управление, стратегия, программы, проекты.

Постановка проблемы

Принципиально важно при исследовании проблем развития сферы интеллектуальной собственности (ИС)¹ учитывать следующие обстоятельства.

1. ИС имеет юридическое содержание как объект правоотношений; институциональное — как вид собственности; экономическое — как система экономических отношений между экономическими агентами по поводу присвоения или отчуждения, а также использования объектов интеллектуальной собственности (ОИС). При этом следует отметить, что ИС позволяет выявить специфические инновационные отно-

1. Под интеллектуальной собственностью современное российское законодательство и международные соглашения понимают совокупность исключительных прав как личного, так и имущественного характера на результаты интеллектуальной и творческой деятельности.

шения экономических агентов в соответствии с жизненным циклом ОИС: создание, приобретение прав, практическое использование, окончание срока действия прав на ОИС.

2. В информационную, цифровую эпоху движущей силой экономического роста и развития является в первую очередь технологический прогресс. Причем значение технологий возрастает, так как внедрение новых технологий с каждым годом происходит быстрее, инновационные циклы становятся короче, а развитие технологий напрямую связано с ростом значения ИС.

3. Современное общество характеризуется высокой степенью сложности. Такая сложность требует, чтобы право на ИС находило точки соприкосновения и устанавливало необходимое равновесие между разнообразными интересами, с которыми связана разработка инноваций, интеллектуальное творчество и распространение результатов интеллектуальной деятельности.

4. Знания являются активом, который принадлежит конкретному человеку, но должен приносить пользу всему обществу, в отношении ИС возникают противоречия, которые могут оказать существенное влияние на процесс инновационного развития. Основное противоречие заключается в монопольном праве на ОИС, что может препятствовать быстрому распространению новых знаний в интересах всего общества.

Вышесказанное позволяет сделать вывод, что ИС нуждается в государственном управлении. Под таким управлением следует рассматривать создание экономических и институциональных условий, способствующих формированию и развитию связей экономических агентов для эффективной реализации полного жизненного цикла ОИС, включая защиту прав на ОИС.

Управление ИС – это сложный и многофакторный процесс, который требует объединения усилий различных государственных органов, научных центров, фондов, предприятий и организаций. Но при этом необходимо четкое разделение сфер влияния и зоны ответственности каждого участника этого процесса, с одновременным повышением уровня координации усилий и результатов.

Современное состояние государственного управления интеллектуальной собственностью

Рассматривая вопросы государственного управления ИС, важно учитывать, что каждому этапу развития экономики соответствует и качественно новый уровень решений в области управления. Одно лишь накопление прошлого опыта, закрепление уже испытанных форм и повторение оправдавших себя методов не позволяют решать новых проблем. В этом диалектика развития науки и практики управления: постоянно выявлять новые проблемы в управлении, искать методы и средства их решения и, реализуя найденные формы управления, готовить почву для новых изменений.

При всем многообразии видов инновационной деятельности ключевым звеном инновационного процесса является создание и использование ОИС, ставших результатом исследований и разработок (ИР). Это понимание инновационного процесса не означает, что в нем участвуют только научные институты, университеты или компании, ведущие наиболее перспективные исследования. Инновационный бизнес — это и компании, осуществляющие нововведения, являющиеся результатом ИР.

В настоящее время РФ, обладая всеми возможностями и составляющими для инновационного развития — развитой сетью научных и образовательных организаций, сырьевыми ресурсами, самостоятельным бизнес-сектором, достаточно восприимчивым к технологиям населением, не показывает существенных достижений и прорывов в росте национальной интеллектуальной экономики. Одной из основных проблем, сдерживающих такое развитие России, является отсутствие системной коммуникации между элементами и составляющими инновационной системы — сектором ИР, промышленностью, государственными институтами и органами власти, институтами развития и финансирования.

Принципиально важным в этой связи представляется принятие Федерального закона «О государственном страте-

гическом планировании в Российской Федерации»². Он, по мнению специалистов, позволит повысить эффективность координации и целенаправленности деятельности федеральных, региональных и муниципальных властей, учреждений, предпринимателей для ускорения экономического и научно-технологического прогресса.

В соответствии с принятым законом утверждены отраслевые документы стратегического планирования в научной, научно-технической и инновационной сферах:

- Указ Президента РФ «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации»³, в которой определена цель научно-технологического развития РФ – обеспечение независимости и конкурентоспособности страны за счет создания эффективной системы наращивания и наиболее полного использования интеллектуального потенциала нации;
- утверждена государственная программа РФ «Развитие науки и технологий»⁴, основные цели которой – формирование конкурентоспособного и эффективно функционирующего сектора исследований и разработок и обеспечение его ведущей роли в процессе технологической модернизации экономики.

Рассмотрим ряд проблем, которые необходимо учитывать при решении задач по совершенствованию системы управления ИС.

1. Низкий уровень финансирования научных исследований, в том числе фундаментальных

О крайне неблагоприятных тенденциях финансирования ИР в России свидетельствуют внутренние затраты на ИР в процентах к валовому внутреннему продукту по странам.

2. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (с изм. и доп.) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».

3. Указ Президента РФ от 01.12.2016 г. № 642 «О Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации».

4. Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 № 301 (с изм. и доп.) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Развитие науки и технологий” на 2013–2020 годы».

По мнению специалистов, это один из ключевых индикаторов успешного социально-экономического развития страны. В России по сравнению с такими странами, как Республика Корея (4,33%), Япония (3,29%), Германия (2,93%), США (2,79%), данный показатель намного ниже (1,1%) [6]. Хотя следует отметить, что финансирование науки из федерального бюджета в России заметно выросло в последние годы. В последнее время средства из федерального бюджета на финансирование науки выделяются на регулярной основе. Государственной целевой финансовой поддержкой охвачены приоритетные направления развития науки и техники, выполняемые в рамках федеральных целевых программ. Однако средств явно недостаточно. Так, финансирование науки из средств федерального бюджета в процентах к расходам федерального бюджета в 2016 г. составило 2,81%, а к валовому внутреннему продукту – 0,54% [9].

Причем в основном государство принимает на себя бремя затрат на ИР, компенсируя недостаток средств организаций предпринимательского сектора. Доля бюджетных средств в 2016 г. составляла 65,9%, а доля средств бизнеса – 16,4%⁵.

Можно отметить, что приведенная выше структура источников финансирования ИР подтверждает мнение экспертов о низком уровне реальной инновационной активности российских предприятий.

2. Незаинтересованность российского бизнеса в нововведениях

Согласно данным Росстата удельный вес организаций, осуществлявших технологические инновации в промышленности в 2012–2015 гг., не превышал 10% [11].

По экспертным оценкам [7], ключевой проблемой является отсутствие ответственности менеджмента за развитие компании на среднесрочный период. Среднесрочных планов инновационного развития либо не существует, либо отсут-

5. Расчеты автора по данным [9].

ствуется реальная ответственность за их неисполнение. Таким образом, основным приоритетом становится решение операционных задач и максимизация прибыли в краткосрочной перспективе.

Такая ситуация является губительной для инновационных проектов с горизонтом реализации в 5–10 лет, т. е. за пределами краткосрочного горизонта планирования. Менеджмент не заинтересован в инновациях. В компаниях зачастую отсутствует система управления инновациями, отсутствуют прозрачные и четкие критерии выбора инновационных проектов. Компании не заинтересованы во внедрении даже собственных разработок.

Важно иметь в виду, что слабая склонность к нововведениям в течение длительного времени приводит к отсутствию в компаниях компетенций и бизнес-процессов, необходимых для нововведений. Следует подчеркнуть, что необходима государственная политика не только по улучшению внешних условий ведения бизнеса, но и по созданию стимулов к саморазвитию и модернизации предприятий, к изменению их поведения.

Практика создания и функционирования малых предприятий (МП) как самостоятельных структур, проводящих исследования и внедряющих научно-технические результаты в производственный процесс, также пока не получила должного развития в России. Об этом, например, свидетельствует незначительный удельный вес МП, осуществлявших технологические инновации в промышленное производство⁶.

Максимальное значение этого показателя приходится на 2011 г. (5,1%), однако уже в 2015 г. он снизился до 4,5%. Можно отметить, что только в высокотехнологичном секторе значение рассматриваемого показателя достигло 15% [3]. Следует также обратить внимание на то, что хотя и прослеживается тенденция роста количества МП, осуществлявших

6. Добывающие, обрабатывающие производства, производство и распределение электроэнергии, газа и воды.

технологические инновации, однако таких организаций явно недостаточно. За период с 2005 по 2015 г. их число возросло всего на 274 единицы [4].

К важнейшим факторам, сдерживающим инновационное развитие предприятий, в том числе и МП, эксперты относят: 1) недостаток собственных денежных средств; 2) недостаток финансовой поддержки со стороны государства; 3) низкий спрос на новые товары, работы и услуги; 4) высокую стоимость нововведений; 5) высокий экономический риск; 6) низкий инновационный потенциал организации; 7) недостаток квалифицированного персонала; 8) недостаток информации о новых технологиях; 9) недостаток информации о рынках сбыта; 10) неразвитость кооперационных связей; 11) недостаточность законодательных и нормативных документов, стимулирующих инновационную деятельность; 12) неразвитость инновационной инфраструктуры (посреднических, информационных, юридических и др. услуг); 13) неопределенность экономической выгоды от использования ИС [2].

В значительной мере обозначенные выше проблемы МП могут быть решены при условии действенной, целенаправленной поддержки со стороны государства⁷.

Однако, согласно данным Счетной палаты РФ [1, 8], сложившаяся в России система господдержки МСП имеет ряд недостатков.

Суммируя высказанные экспертами замечания о реализации мер господдержки МСП, отметим следующее:

1. Ни один из органов государственной власти не проводит комплексной и объективной оценки: состояния МСП в РФ; влияния предоставленных льгот и преференций МСП; результативности использования бюджетных средств, направленных на поддержку МСП, а также необходимости их выделения на указанные цели.

7. Формы государственной и муниципальной поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства (МСП) определены Федеральным законом от 27.07.2007 № 209-ФЗ (с изм. и доп.) «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

2. Наличие значительного количества федеральных, региональных, муниципальных информационных систем, а также официальных сайтов информационной поддержки МСП не обеспечивает качественной информационной поддержки малого и среднего бизнеса.

3. Регионы не владеют полной информацией об объемах средств федерального бюджета, использованных на поддержку МСП⁸.

4. Сложившийся порядок распределения и предоставления субсидий из федерального бюджета регионам на поддержку МСП не обеспечивает создания равных условий для развития предпринимательства на всей территории РФ.

5. Регионами допускались случаи несоблюдения условий соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета на поддержку МСП. Установлены факты дробления бизнеса на более мелкий, предоставления финансовой поддержки ежегодно одним и тем же субъектам МСП.

6. Доля кредитов, обеспеченных гарантиями в рамках национальной гарантийной системы, незначительна (4,8% на 1.10. 2017).

7. ряд показателей, предусмотренных соглашениями о предоставлении субсидий регионам на поддержку МСП, не имеют прямой связи с финансируемыми мероприятиями и не могут использоваться для оценки результативности использования субсидии.

Таким образом, говорить о том, что в России сформирована эффективная система государственной поддержки инновационной деятельности как малого, так и среднего бизнеса пока не приходится. Принципиально важным является совершенствование методологии выстраивания системы господдержки. При этом большое значение имеет определение прозрачных критериев приоритетности господдержки МСП.

8. На федеральном уровне основные мероприятия поддержки МСП предусмотрены по подпрограмме «Развитие малого и среднего предпринимательства» государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика». Фактически поддержка МСП также осуществляется в рамках иных федеральных целевых программ.

3. Низкие масштабы вовлечения ОИС в хозяйственный оборот

В России все еще сохраняются значительные разрывы в части коммерциализации и вывода на рынок результатов фундаментальных исследований и прикладных разработок. При этом объем бюджетных средств, направляемых на развитие науки, до сих пор не увязан с результатами коммерциализации ОИС. Процесс коммерциализации в России является самым слабым звеном в реализации жизненного цикла ОИС⁹.

По свидетельству главы Роспатента Григория Ивлиева, патентная активность в России как в 2016, так и в 2017 г. снижалась. Проблемы также существуют и с использованием зарегистрированных разработок [10].

Патенты служат одним из важных, хотя и не абсолютных индикаторов уровня инновационного развития страны, в том числе процессов коммерциализации научно-исследовательской деятельности. Так, в официальных источниках ВОИС¹⁰ патентная активность оценивается в сравнении с такими показателями, как общий уровень ВВП, количеством населения, затратами на НИОКР и другими макроэкономическими показателями. По количеству заявок в соотношении с ВВП лидером с 2004 г. является Республика Корея. Россия в топ-10 стран по этому показателю не входит. К началу 2016 года Россия занимала восьмое место в мире по объему рынка интеллектуальной собственности [12].

Общую картину о развитии института ИС в России подтверждает оценка независимыми экспертами инновационных систем 128 стран, которые в совокупности производят 98% мирового ВВП и в которых проживает 92% населения

9. Коммерческое использование ОИС может быть реализовано двумя способами: 1) использование ОИС в хозяйственной деятельности предприятия – стратегия капитализации, позволяющая предприятиям сформировать свои нематериальные активы; 2) выход на рынок ИС – стратегия коммерциализации ОИС.

10. World Intellectual Property Indicators 2016. P. 26. www.wipo.int/edocs/pubdocs/en/wipo_pub_941_2016.pdf.

планеты¹¹ (Доклад «Глобальный инновационный индекс»). Специалистами был рассчитан рейтинг стран на основании 82 параметров, отражающих самые разные аспекты инновационной деятельности, например развитие технологий, состояние бизнеса, результаты творческой деятельности. Итоговый индекс рассчитывался как среднее из двух индексов – результатов инноваций и ресурсов инноваций. В итоговом индексе GII-2016 Россия заняла 43 место. Наряду с довольно высокими позициями по направлениям «человеческий капитал и наука» (23 место), «уровень развития бизнеса» (37 место), отметим, что слабой стороной российской инновационной системы является недостаточное развитие инновационных связей (112 место), а также низкий уровень развития имеющихся кластеров (101 место). В целом, согласно индексу GII, по эффективности инновационной деятельности позиция России довольно низкая (69 место). Необходимо отметить, что при всей условности индекса, несмотря на наличие у российской инновационной системы отдельных конкурентных преимуществ, сравнение с лидерами демонстрирует масштабное отставание по многим показателям рейтинга.

Стратегический и проектный подходы к государственному управлению интеллектуальной собственностью

Следует подчеркнуть, что все действия по созданию и экономическому обороту ОИС имеют существенные стратегические последствия для экономики страны. Однако до сих пор в России сфера ИС в целом недостаточно скоординирована по своим целям и задачам, существуют проблемы в области институциональной обеспеченности стыков между отдельными фазами и этапами жизненного цикла ОИС.

11. Global Innovation Index – 2016. www.globalinnovationindex.org. (Доклад был представлен в 2016 г. в штаб-квартире ООН.)

Только комплексный подход, позволяющий рассматривать государственное управление ИС как целостную систему, позволит замкнуть цепочку: наука — разработка современных высоких технологий — выпуск конкурентоспособных наукоемких товаров — рынок. Объективная значимость комплексного подхода к государственному управлению ИС определяется разносторонней, многоуровневой, многосвязной совокупностью отношений экономических агентов, связанных с реализацией всех этапов жизненного цикла ОИС. Речь идет о разработке государственной стратегии, целевых программ и проектов¹² в сфере ИС.

Можно сослаться на опыт зарубежных стран. Так, для обеспечения координации усилий и получения максимальных результатов в сфере ИС в ведущих странах мира на государственном уровне разрабатывается национальная стратегия в области ИС.

Например, в Японии в Стратегии развития ИС основной акцент сделан на междисциплинарной и межведомственной координации важнейших инновационных проектов. Процесс создания и защиты ИС включает следующие циклы: 1) изобретения и творческая деятельность; 2) формирование «посевого капитала инноваций»; 3) инновационное сотрудничество на основе цепочки «промышленность — правительство — университеты»; 4) защита прав ИС; 5) усиление борьбы против контрафактной продукции и нарушений патентного законодательства на национальном и глобальном уровнях [5].

Инициатива по разработке Государственной стратегии ИС в России (важного механизма обеспечения единого и комплексного подхода к управлению ИС) принадлежит Всемирной организации ИС, ТПП РФ и Институту сер-

12. Согласно Положению об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации «проект — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений; программа — комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости». Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

тификации и оценки ИС и бизнеса. Сегодня эта инициатива, поддержанная Советом Федерации, осуществляется Минобрнауки России (разработан отнюдь не завершённый вариант государственной стратегии ИС).

Если оценивать ситуацию с формальных позиций, то можно сказать, что в стране созданы правовые предпосылки для повсеместного и всеобъемлющего использования современных методов стратегического и проектного управления. Проектный подход рассматривается как инструмент реализации стратегических целей.

Можно на примере Республики Татарстан показать применение проектного подхода к управлению ИС. Действующая в республике долгосрочная целевая программа «Развитие рынка интеллектуальной собственности в Республике Татарстан на 2013–2020 годы»¹³ является первым проектом в России, не имеющим региональных аналогов.

Целью Программы является формирование действенного механизма получения экономических преимуществ от научно-технической, инновационной и производственной деятельности, повышение конкурентоспособности республиканских товаропроизводителей на отечественном и зарубежном рынках за счёт эффективного управления ИС. Основные задачи Программы – формирование условий для создания ИС, обеспечение ее охраны, поддержание и защита прав на нее, а также формирование механизма вовлечения в хозяйственный оборот прав на РИД.

Программой предусмотрено проведение большого комплекса мероприятий, который потребует скоординированных действий органов власти, научного сообщества, предприятий и организаций, институтов развития (всех участников жизненного цикла ОИС).

13. edwaks.ru/ftpgetfile.php?id=212.

Заключение

1. Современные тенденции инновационного развития в России: растущая территориальная дезинтеграция; увеличение числа участников творческого процесса; усложнение взаимодействия участников жизненного цикла ОИС; разделение создания, воплощения и распространения интеллектуального продукта требуют разработки и реализации как общегосударственной стратегии, так и региональных стратегий в области ИС, регулирующих вопросы, связанные с созданием, экономическим оборотом ОИС, правовым обеспечением.

2. С точки зрения организации управления ИС особенное значение имеет иерархический уровень формирования программ и проектов развития сферы ИС. Программы и проекты можно разделить следующим образом: общегосударственные; межотраслевые; межрегиональные; региональные. В целях достижения сбалансированности этапов жизненного цикла ОИС при выборе исполнителей программ (проектов) оценочными критериями должны служить не только их внутренние возможности, но и параметры предполагаемых кооперационных взаимодействий.

ЛИТЕРАТУРА

- Анализ эффективности мер поддержки малого и среднего предпринимательства в рамках реализации плана действия Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития РФ в 2016 году. www.audit.gov.ru/press_center/news/30151.
- Индикаторы инновационной деятельности: 2017. Стат. сб. НИУ ВШЭ. issek.hse.ru/data/2017//03/15/1170155477/Innovations/2017/pdf.
- Инновационная активность малых предприятий промышленного производства. issek.hse.ru/data/2016/08/31/1121081402/NPI_N_15_31082016.pdf.
- Инновационная деятельность в Российской Федерации / Информационно-статистический материал «Статистика науки и образования». Вып. 6. 2016. www.csr.ru/archive/stat_2016_inno/innovation_2016.pdf.

- Леонтьев Б.Б., Ерохина И.В. Стратегия интеллектуальной собственности Японии // Правовая информатика. 2015. №1. С. 20–31.
- Наука, технологии, инновации / Краткий статистический сборник. М.: ВШЭ. 2017. www.hse.ru/data/2017/10/31/1158648883/НИО%2017.pdf.
- Национальный доклад об инновациях в России. 2016. www.rvc.ru/upload/iblock/b6d/RVC_innovation_2016_v.pdf.
- Проверка реализации мер государственной поддержки малого и среднего предпринимательства в 2014–2016 гг. и в прошедшем периоде 2017 г. www.ach.gov.ru/press_center/news/32312.
- Росстат: онлайн – сборник «Россия в цифрах». Вып. 2017 г. nangs.org/analytics/rosstat-online-sbornik-rossya-v-tsifrakh-vypusk-2017-goda-pdf.
- Савинов М. Роспатент без патентов. expert.ru/2017/12/28/rospatent.
- Статистический сборник «Индикаторы науки». [www.hse.ru/data/2017/02/07/1667425345/Индикаторы науки](http://www.hse.ru/data/2017/02/07/1667425345/Индикаторы_науки).
- Тенденции российского рынка интеллектуальной собственности. issec.hse.ru/news/201702602.html.

Раздел V

ИНСТИТУТ
ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
В КОНТЕКСТЕ УПРАВЛЕНИЯ
СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКИМ
РАЗВИТИЕМ

Алексей Григорьевич ЗЕЛЬДНЕР
доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономики РАН

ГЧП В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ

Аннотация. В статье на базе оценки социально-экономического положения страны, находящейся в депрессионном состоянии, предлагается усиление роли государства при формировании социально-рыночной модели развития на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства и адекватной ей системы управления.

Ключевые слова: управление, смешанная экономика, государственно-частное партнерство, социально-экономическое развитие.

Нет бедных и богатых стран, а есть плохо
и хорошо управляемые страны.

П. Друкер

В общем плане управление¹ как важнейшее звено любой организованной системы предполагает процесс принятия решения и его доведения до конечной реализации. Формально это прерогатива госинститутов, но существуют и неформальные структуры, которые в США называют кухонным кабинетом. Речь идет о лицах, приближенных к президенту, входящих в его ближний круг и оказывающих влияние на принятие решений.

-
1. На современном этапе развития актуализируется проблема борьбы за экономию ресурсов во многих сферах. Но сложно найти расчеты, связанные с потерями от некавалифицированного руководства. Академик В.М. Глушков в свое время подсчитал, что решение управленческих задач, связанных с активизацией использования материально-технических ресурсов на всех уровнях, позволяет удвоить темпы роста народного хозяйства (Советская Россия. 9 июля 1978 г.).

В условиях быстро меняющейся экономической ситуации — кризисов, взлетов и падения мировых цен на нефть, инновационно-технологического развития — исключительно важна гибкая реакция на происходящие события, своевременная корректировка системы управления. Консерватизм в реакции на изменение мировых трендов приводит к потере темпов научно-технического развития, потере конкурентоспособности, снижению уровня жизни. Имеющийся зарубежный опыт функционирования капиталистических систем, в том числе в развитых странах, позволил Р. Андерсону придти к выводу о том, что «главная причина бедности в очень многих странах — неэффективность государственного управления. Основной причиной низких темпов роста является некомпетентный и коррумпированный государственный аппарат, не создающий условий, в которых частный бизнес был бы заинтересован в повышении собственной эффективности» [1, с. 359].

Анализируя процессы управления ростом и развитием экономических систем, следует учитывать, что это взаимосвязанные категории, дополняющие друг друга. Эта взаимосвязь проявляется по-разному в зависимости от уровня развития социально-экономической системы и временного лага. Многое определяется выбранной моделью развития, формой ее становления для достижения цели, под которую отрабатывается схема управления. В СССР в условиях однопартийной системы для достижения целей социализма использовалась линейная, линейно-функциональная система управления по сути армейского типа. С реформированием экономической системы и распадом СССР попытки совершенствования социализма за счет введения различных его модификаций не были восприняты, надвигалась невидимая рука рынка, возникли условия для быстрого обогащения. Реформированный шоковыми методами социализм трансформировался в рыночную систему со всеми недостатками раннего капитализма (дифференциацией в доходах, в возможностях, в монополизации, в отсутствии конкуренции и широком развитии коррупции).

В этот переходный период линейно-функциональную систему управления почти не меняли, не ставилось цели модернизации экономики на инновационно-технологической основе. Основное внимание уделялось приватизации собственности.

Реформаторам-рыночникам выгодно было сохранение линейной формы управления, ибо она позволяла осуществить реформирование сверху без учета мнения подавляющей массы населения. В дальнейшем повезло с конъюнктурой мировых цен на нефть, газ и другие сырьевые ресурсы. В этих условиях опять полезной оказалась линейная система управления. И вместо того чтобы за счет нефтегазовых долларов возродить несырьевую промышленность, запустить структурную модернизацию на инновационно-технологической базе, мы создали экономику двух труб, по одной из которых вытекала нефть и другие ресурсы, а по другой — в Россию шел поток импорта, углубляя депрессию в несырьевой промышленности и сельском хозяйстве.

Очередная смена экономической ситуации, связанная с падением мировых цен на нефть, затем санкциями (из-за украинских событий), дефицитом бюджета, привела к падению темпов роста ВВП и снижению реальных доходов населения. «В современных условиях, по мнению бизнес-омбудсмена Б. Титова, когда цена нефти упала и надо развивать новую экономику, от макростабилизации переходить к активной политике стимулирования инвестиций, команда, которая стояла у руля экономики последние 17 лет, не хочет (а вернее), не умеет меняться» [7]. К этому следует добавить и мнение В. Фадеева, сокоординатора Либеральной платформы. По его мнению, «хотя многочисленные примеры бизнеса и регионов показывают, что российская экономика могла бы расти, минимум, на 5–6% в год, в федеральной политике опыт бизнеса и регионов никак не отражается — потому что экономическую политику в стране определяет ограниченный круг лиц, остальные к принятию решений не допускаются»².

2. Сумерки рыночных богов (обзор). Эксперт. 2016. № 3. С. 4.

Складывающаяся социально-экономическая ситуация в России — это не только следствие санкций, нарушения внешнеэкономических связей, снижения цен на сырьевые ресурсы, но это и следствие ошибок в управлении, приведших к потере темпов технологически-инновационного развития в гражданской сфере, недооценке роли инфраструктуры, чрезмерного сжатия возможностей кредитования, роста влияния монополий, коррупции и отсутствия реальной конкуренции в стране. Все эти управленческие просчеты и привели страну к предкризисному состоянию.

Снижаются среднегодовые темпы прироста ВВП. В среднем за год (2011–2015 гг.) они составили 1,5%, в предыдущем пятилетии — 5,6%. Среднегодовые темпы прироста инвестиций в основной капитал снизились с 11,0% в среднем за 2006–2010 гг. до 4,5% в среднем за 2011–2015 гг., или более чем в 2 раза [6].

Снижаются реальные денежные доходы населения. В сопоставимых ценах реальные доходы населения в 2014 г. по отношению к предыдущему году составили 99,5%; в 2015 г. по отношению к 2014 г. — 95,9%, в 2016 г. по отношению к 2015 г. — 94,4%. Одновременно продолжается рост индекса цен на продовольственные товары (год к году). Как следствие, рост численности населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума (в 2014 г. — 16 млн человек, в 2016 г. — 19,6 млн человек (это 13,4% общей численности населения страны); с 2016 г. снижается и естественный прирост населения.

На современном этапе в сложившейся политической и экономической ситуации становится ясно, что сырьевое развитие экономики страны в сочетании со стагнацией несырьевых отраслей и слабым внедрением технологических инноваций привели Россию к такой точке развития, которая требует смены модели развития, перехода от сырьевой к социально-рыночной модели на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства. Именно такая модель развития в сложившихся социально-экономических

условиях способна при эффективно работающем механизме ГЧП обеспечить привлечение инвестиций, особенно частных, что и как следствие запустит процесс расширенного воспроизводства и также темпы роста экономики, как минимум, на уровне мировых³.

При этом следует учесть, что ведущая роль при формировании институциональных условий функционирования социально-рыночной модели принадлежит государственным институтам (правовое, трудовое законодательство, налоговая, кредитная и таможенные системы и др.).

Несмотря на имеющийся положительный мировой опыт азиатских стран по широкому использованию механизма ГЧП и его активному влиянию на применение новейших достижений в технологиях и инновациях и в целом на темпы социально-экономического развития, в России формы ГЧП используются недостаточно широко. Медленные темпы внедрения ГЧП связаны не только с поздним принятием с 01.01.2016 Федерального закона № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁴, но и рядом других факторов. Главное, это, видимо, то, что ГЧП выступает альтернативой приватизации, (остающейся основным трендом правительственной программы преобразования экономики), забывая при этом, что нет доказательств преимуществ частной собственности над

-
3. В 2017 г. прирост ВВП в России по сравнению с 2016 г. составил 1,5%, в среднем в мировой экономике – 3,5%, в США – 2,2%, Индии – 6,7%, в Китае – 6,8% (Российская газета. 20.02.2018).
 4. В статье 3 ФЗ-224 дается определение ГЧП. «Государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство – юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашений, заключенных в соответствии с ФЗ-224 в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества». Принятый закон не только защищает частного инвестора, но и предусматривает передачу объекта партнерского соглашения в частную собственность.

общественной (при эффективном госуправлении), и что ГЧП создает основу для социализации общественных отношений. В то время как рост частной собственности увеличивает разрыв между бедными и богатыми, усиливая социальное напряжение в обществе.

Почему на данном этапе развития наиболее востребован механизм ГЧП? Потому что он в условиях дефицита бюджета и санкций в первую очередь направлен на привлечение частных инвестиций как отечественных (с учетом оффшоров), так и зарубежных. Это на поверхности, но существует более глубинная характеристика этой проблемы. ГЧП следует рассматривать как производственное отношение между государством и бизнесом, нацеленное не только на стимулирование привлечения внебюджетных инвестиций, но, и это не менее важно, на социализацию отношений собственности, смешение форм собственности. Смешение форм собственности означает, что ее правомочия могут комбинироваться и рекомбинироваться. «Рекомбинированная собственность — это собственность, находящаяся в перекрестном владении предприятий, соответственно, в перекрестном страховании рисков, и объединенная в сеть комбинированной собственности» [9, с. 9].

В проектах ГЧП с перекрестным использованием форм собственности происходит и смешение, и расщепление прав собственности, частной, государственной и других ее форм на ряд правомочий, включая социальные права. Включение социальных прав в структуру прав смешанной собственности — важнейший признак социализации смешанной собственности.

Недоучет актуальности проблемы социализации производственных отношений по мере роста расслоения населения по уровню жизни, при постоянном наличии десятков миллионов людей, живущих ниже черты бедности, — главный фактор наращивания деструктивных тенденций и смены моделей развития: от капитализма к строительству коммунизма, затем развитого социализма, и в настоящее время —

вновь капитализм. Такое развитие по спирали⁵ с различными модификациями, как видим, повторяется и достаточно часто, если серьезно не отнестись к смягчению проблемы социализации производственных отношений, а такую возможность предоставляет национальная модель социально-рыночного развития России на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства. Социализация⁶ включает всю совокупность общественных отношений и как объективный исторический процесс отражает закономерность общественного развития в сочетании со становлением личности. Социализацию как процесс преодоления расщепления и отчуждения, вызванного специфическими рыночными отношениями, сложившимися в России, можно назвать «мирной эволюцией капитализма к новому строю» [4, с. 407].

Социализация средств и результатов производства в условиях смешанной экономики и использования механизма ГЧП – основа становления идеологии социально-рыночной модели развития России. Следует напомнить, что Дж.М. Кейнс социализацию экономической жизни, в том числе инвестиций, воспринимал как путь к государственному социализму [3, с. 453–454]. Кейнс считал, что «необходимые меры социализации можно вводить постепенно, не ломая установившихся традиций общества». Й. Шумпетер называл социализацию «объективной исторической тенденцией движения к социализму» [12, с. 401]. Процесс социализации –

-
5. Развитие по спирали отражает закон отрицания отрицания. Диалектика отрицания означает отрицание как момент развития с учетом сохранения всего положительного. В процессе развития каждая степень любого явления, будучи отрицанием предыдущей, сама отрицается последующей, т.е. это и означает отрицание отрицания, но и это принципиально на новой степени развития. Закон отрицания отрицания – не только объективный, но и закон познания. Развитие, писал Ф. Энгельс, происходит «так, что в истории отчасти в мышлении вполне на основе приобретения опыта вновь достигается первоначальный исходный пункт, но на более высокой степени».
 6. Социализация (от лат. *socialis* – общественный) – процесс усвоения индивидом определенной системы знаний, норм, ценностей, позволяющих функционировать в качестве полноправного члена общества с учетом социально-экономической структуры данного этапа развития. Процесс социализации «включает всю совокупность общественных отношений». Философский энциклопедический словарь; Советская энциклопедия. 1983. С. 629.

это объективный экономический процесс, исторически неизбежный, ибо он охватывает многие общественные процессы, начиная от создания условий для выравнивания реальных доходов до изменения отношений к собственности.

Социальная ориентация рыночной модели развития ГЧП в отличие от выделения денежных ресурсов на социальные цели по остаточному принципу предполагает приоритетное развитие социальной сферы, создание благоприятных условий для жизни, учебы, медицинского обслуживания — сглаживает социальную напряженность.

Складывающаяся в России модель социально-рыночной экономики требует учета специфики социального менталитета населения, на котором воспитано несколько поколений россиян. Это предполагает и специфическое отношение к становлению капиталистических форм в модели социально-рыночной экономики, и именно в механизме ГЧП капиталистические отношения воспринимаются не как ведущие, а как партнерские в системе «государство—бизнес—общество» (институты гражданского общества). К. Маркс трактовал процесс социализации как «упразднение капиталистического способа производства в пределах самого капиталистического способа производства» [5, с. 482]. Именно такой подход при прочих равных условиях позволит сформировать в России социально ориентированную модель развития и на ее базе качественное, эффективное управление, которое и обеспечит устойчивое развитие экономики России. Следовательно, постановка вопроса о повышении эффективности управления вне связи со сменой реально функционирующей модели развития контрпродуктивна.

Становление национальной социально-рыночной модели на базе смешанной экономики и ГЧП требует и соответствующей системы управления. Необходима четкая система управления процессами подготовки, разработки и реализации проектов ГЧП. Причем вся эта работа должна быть увязана с планом развития, размещения производительных сил страны и рынков сбыта. В России необходимо создание

соответствующей управляющей структуры, во главе которой должен находиться заместитель (первый) Председателя Правительства РФ⁷. О важности системы управления говорит мировой опыт и такие организации, как Мировой банк и ОЭСР. По мнению Мирового банка, «под управлением ГЧП понимается организация, созданная для осуществления и улучшения государственно-частного партнерства... в различных секторах экономики». По определению, принятому в ОЭСР, «орган управления ГЧП – это организация, задача которой состоит в оказании помощи правительству в создании, поддержке и оценке соглашений о ГЧП»⁸.

Если экономическую модель социально-рыночного развития страны рассмотреть как «определенным образом субординированную структуру экономических отношений», то система управления должна отражать сложившуюся структуру, обеспечивая ее результативность в достижении целей. При выборе модели и системы управления необходимо также творчески оценивать опыт управления развитых в технологически-инновационном направлении стран. В этом плане представляет интерес опыт нашего соседа Финляндии [10, с. 5].

Реализация финской модели государства благосостояния и сотрудничества труда и капитала связана с грамотно выбранной моделью и системой управления приоритетами развития, направленными на опережающее развитие IT-технологий, электроники, энерготехнологии за счет государственной поддержки и системы налогообложения, коррелирующей с качеством жизни. При относительно высокой доле налогов государство сохраняло и соответствующий уровень социальных расходов.

-
7. Движение в этом направлении уже началось. В настоящее время проводятся мероприятия по улучшению процесса управления ГЧП с целью обобщения отечественного и зарубежного опыта содействия регионам в подготовке и запуске инфраструктурных проектов и т.п. На базе ассоциации «Центр развития ГЧП» создается автономная некоммерческая организация «Национальный центр ГЧП». www.tpprf.ru.
 8. Dedicated Public Private Partnership Units: A Survey of Institutional and Governance Structures. www.oecd-ilibrary.org.

Выбор модели социально-экономического развития и системы государственного управления в Финляндии остается важнейшей прерогативой государства. Но развивается эта линия на базе партнерских отношений с бизнесом. Вместо сокращения социальных льгот и ускорения приватизации (как это было сделано в России в 90-х годах прошлого века), в Финляндии существенная часть ресурсов государства была направлена на управление развитием информационных технологий; и в отличие от опыта Силиконовой долины, где преваляло частное предпринимательство, в Финляндии основную роль в технологическом рывке сыграло государство, миф о неэффективности которого в Финляндии был развеян. Специально созданные государственные фонды поддержки науки и разработки технологий «Текеса» и «Ситра» финансировали разработку пионерных идей и создание новых компаний на стадии организации и развития, что в целом оказало влияние на успешное развитие новых технологий в стране. Если на начальном этапе доля продукции «хай-тек» во внешней торговле Финляндии не превышала 4% финского экспорта, то спустя два десятилетия ее доля возросла до 25%. Высокие темпы прироста ВВП (в среднем 5,5%), минимальное социальное расслоение общества, приоритет технологического и инновационного развития – все это следствие крупных государственных инвестиций в научные исследования и разработку, общедоступная система высшего образования, активное подключение бизнеса в технологические разработки. Опыт Финляндии свидетельствует о том, что грамотно выбранная модель развития в сочетании с эффективным управлением, консолидирующим усилия государства, бизнеса и общества, обеспечивает социально-экономическое развитие страны.

Опыт стран, достигших в относительно короткий исторический период высоких темпов индустриального и социального развития, говорит о том, что успеха можно добиться при наличии поддерживаемой населением модели развития, согласованного выбора приоритетов и построении системы

управления, обеспечивающей эффективную реализацию совместными усилиями государства, бизнеса и общества намеченных социально-экономических целей.

ЛИТЕРАТУРА

- Андерсон Р.* Просто не стой на пути. Как государство может помочь бизнесу в бедных странах. М.: ИРИСЭН, 2012.
- Зельднер А.Г.* Национальная модель социально-рыночного развития России на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства. М.: Анкил, 2017.
- Кейнс Дж.М.* Общая теория занятости, процента и денег. М.: Прогресс, 1978.
- Ленин В.И.* ПСС. М.: Политиздат, 1979. Т. 44.
- Маркс К., Энгельс Ф.* М.: Госполитиздат. Соч. Т. 25. Ч. 1.
- Российский статистический ежегодник 2017. М.: Росстат. 2017.
- Россия в цифрах 2017. М.: Росстат. 2017.
- Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества управления // Вестник ИЭ РАН. 2017. №5.
- Старк Д.* Рекомбинированная собственность и рождение восточноевропейского капитала // Вопросы экономики. 1966. № 6.
- Химанен П., Кастелс М.* Информационное общество и государство благосостояния: финская модель. (Тематическое приложение к еженедельнику «Экономика и жизнь» № 42. 2007).
- Чаркина Е.С.* Развитие проектного подхода в системе госуправления: методология, опыт, проблемы. Научный доклад. М.: ИЭ РАН. 2017.
- Шумпетер Й.* Капитализм, социализм и демократия. М. Экономика. 1995.
- Экономическая энциклопедия / Под ред. Л. Абалкина. М.: Экономика. 1999.

Николай Александрович НОВИЦКИЙ
доктор экономических наук, профессор,
главный научный сотрудник Института экономики РАН

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЯМИ НА ОСНОВЕ ГЧП И НОВОГО КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье исследованы механизмы управления эффективностью инвестирования социально-экономическим развитием и приоритетные направления инвестирования прорывных приоритетов экономического роста. Рассмотрена целесообразность формирования новых институтов управления и контроля в целях использования инвестиционных ресурсов. Обоснованы индикаторы оценки эффективности инвестиций и применения специальных регуляторов стимулирования инвестиций в увязке с качественными показателями экономического роста.

Ключевые слова: механизмы управления инвестициями, эффективность, инвестиционная стратегия, государственное частное партнерство, индикаторы эффективности инвестиций, регуляторы стимулирования инвестиций.

Надежды на быстрые прорывы в научно-технологическом прогрессе пока не дают реальных результатов именно из-за нарастания стагнации в экономике и науке при отсутствии системной организации и механизмов управления в социально-экономическом развитии. Развитые страны продолжают навязывать неэквивалентные механизмы бесплатного перетока капиталов из региональных и малоразвитых стран в метрополии. Особенно много потерь инвестиций и ресурсов приходится на страны с топливно-сырьевой структурой экономики. Причем в России приходится противостоять факторам внешних санкций и ограничений на привлечение капиталов.

Увеличение инвестиций и повышение их эффективности — важнейший источник экономического роста. Чтобы обеспечить устойчивый рост, нам необходимо довести удельный вес инвестиций до 25% от ВВП, а затем и до 27%. Эта задача определена в качестве целевой в майском указе Президента РФ¹. Для реализации этой цели потребуются формирование системы стратегического прогнозирования и планирования инвестиций в экономическое развитие на основе государственно-частного партнерства (ГЧП) и обеспечения нового качества государственного управления [2].

В России выход из застоя в экономике и факторы неуправляемости инвестиционно-инновационным потенциалом усугубляются из-за неразвитости конкурентоспособной индустрии и замороженной диверсификации структуры экономики. Аналитические исследования инвестиций в инновационное развитие, выполненные автором в ИЭ РАН, свидетельствуют, что даже для возврата к устойчивому промышленному росту нужны значительные темпы роста инвестиций, существенно превышающие динамику ВВП и промышленного производства, о чем свидетельствует мониторинг взаимосвязей роста инвестиций, ВВП и промышленного производства, представленных в итоговом виде на рис. 1.

По результатам оценок автора, определено, что для достижения ежегодного прироста ВВП на 1% процент, темпы прироста инвестиций, включая нефинансовые активы, должны составлять не менее 3–4% в год (расчитано с использованием метода корреляционного анализа) [4].

На основе проведенных нами аналитических исследований, при условии, что если динамика старения фондов продолжится, как это наблюдалось в 2000–2016 гг., то для восстановления структуры промышленного производства даже в качественных параметрах 1992 года может потребоваться свыше 20 трлн долл. и этот процесс продлится не менее 15–20 лет.

1. Указ Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». www.kremlin.ru. 2018, май.



Рис. 1. Динамика инвестиций как фактора роста промышленного производства и объемов ВВП (2000–2016 гг.,%)

Примечание. Рассчитано автором на основе данных статсборника «Россия в цифрах». В соответствующие годы (с 2000 до 2016 г.) динамика инвестиций представлена ломаной линией – шкала (%) справа, а ВВП и промышленная продукция в форме столбиков – шкала (%) слева.

В России наблюдается существенная разбалансированность в инвестирование технологического развития и усугубляется его оторванность от требований конкурентоспособной индустриальной экономики. Динамика государственных затрат на инновации и разработки (ИиР) приближалась к мировым тенденциям и с 2000 года увеличилась почти в 4 раза в рублевом выражении. Вместе с тем доля высокотехнологичного бизнеса России на мировом рынке составляла примерно в 1992 г. – 6%, в 2000 г. – 1%, в 2008 г. – 0,3%, достигнув минимума в 2016 г. около 0,1%².

В нашей стране масштабы внутренних затрат на исследования и разработки (ИиР) колебались в период 2000–2016 гг. в пределах около 1% от доли в ВВП, уступая по масштабам финансирования США – в 18,3 раза, Германии – в 3,4,

2. Данные UNCTAD. Statistics, unctad.org. 2008–2016.

Франции – 2,4, Японии – в 6,9, Китаю – в 6,7 раза³. Это служит дополнительным аргументом необходимости проведения новой инвестиционной политики в целях экономического роста и подтверждает мнение многих ученых, что мы сегодня находимся пока в технологическом застое! [5]

Положение в инновационной деятельности российских предприятий остается катастрофическим и без кардинальных мер по применению механизмов стимулирования инвестирования полных производственных циклов на основе ГЧП и активизации рыночных институтов может поставить инновационную деятельность в гражданской сфере на грань полного коллапса. В то же время необходимо решить главную проблему, стоит поддерживать и инвестировать за счет государства точечные объекты или преимущественно осваивать новые объекты нового технологического уклада? Ответ очевиден – итогом инвестирования должен выступать конечный результат в виде конкурентоспособной продукции и высоких прорывных технологий.

Для эффективного управления инновационным развитием в стране чрезвычайно важным представляется формулирование научно обоснованной стратегии стабильного, сбалансированного и безопасного развития экономики, использующей механизмы государственного стимулирования инвестирования инновационно активных производств с учетом критериев экономической и инвестиционной безопасности и создание плановой системы управления эффективностью инновационным развитием на макро-, мезо- и микроуровнях⁴.

Сегодня производственные циклы по выпуску конкурентоспособной продукции инвестируются в рамках функционирующих отдельных высокотехнологичных корпораций, а также сфере компании венчурного предпринимательства,

3. ВЭБ. «Вектор». №2, февраль 2010.

4. Механизмы управления эффективностью инвестирования социально-экономического развития опубликованы автором в монографии: *Новицкий Н.А. Экономическая безопасность* / Под редакцией В.К. Сенчагова. М.: ФИНИЗДАТ, 2009. Гл. 11. Рекомендуется применять обобщенный термин «инновационно-инвестиционная экономическая безопасность».



Рис. 2. Схема управления приоритетными направлениями инвестирования развития новой экономики в условиях ГЧП

в инновационно-промышленных кластерах. Но для прорывных технологий, способных обеспечить конкурентоспособное развитие страны, наиболее эффективным механизмом является реализация федеральных целевых программ по приоритетным направлениям развития научно-технического прогресса. Поэтому предлагается сформировать три реальных модели развития инвестиционно-инновационных циклов, которые требуют специальных механизмов инвестирования инноваций и целевых программ (рис. 2).

а) механизмы инвестирования венчурной модели инновационного цикла;

б) механизмы инвестирования корпоративной модели развития полного инновационного цикла в транснациональных компаниях и кластерах;

в) механизмы программно-целевой модели в реализации инновационных проектов — это целевая форма отношений государства и бизнеса на средне- и долгосрочную перспективу по созданию и управлению инновационными циклами

и объектами инфраструктуры, затрагивающая все этапы — от научной идеи, разработки новшества до его рыночного освоения и создания инфраструктуры, осуществляемая на взаимовыгодных для обеих сторон условиях. Эта модель инвестирования производства всегда приводит к появлению на рынке конкурентоспособного инновационного продукта (высокой технологии), возникшего в результате инвестиционного партнерства государства и бизнеса.

Для обеспечения экономического прорыва предстоит обосновать новую инвестиционную стратегию научно-технологического и социально-экономического развития страны и установить плановые приоритеты инвестирования воспроизводства на основе ГЧП в соответствии с целями майского указа Президента РФ:

- приоритетное инвестирование научно-конструкторских разработок (восстановление проектно-конструкторских институтов) путем сбалансированного развития инновационных циклов в единой институциональной системе, планомерная реализация инвестиций в формирование интеллектуального развития страны;
- планомерное наращивание инвестиций в конкурентоспособное импортозамещение путем приоритетного восстановления и создания новых воспроизводственных цепочек на базе системной интеграции инновационных циклов и воспроизводственных звеньев в целях производства конкурентоспособных средств производства и предметов потребления, в том числе ориентированных на экспорт;
- планомерная реализация инвестиций в конкурентоспособную модернизацию воспроизводственных стадий на базе прорывных технологий, роботостроения, заводов-автоматов и внедрения высокоэффективных средств производства, способных поставлять конкурентоспособную продукцию на экспорт;
- планомерная реализация инвестиций в информационную индустриализацию индустриального произ-

водства путем развития цифрового машиностроения и обрабатывающих предприятий в целях формирования перспективной структуры информационного типа экономики;

- планомерное осуществление реализации новой инновационно-инвестиционной политики и системно увязанных институтов управления с установлением целевых критериальных показателей эффективного, сбалансированного, устойчивого и безопасного развития инновационного воспроизводства и создания механизмов и стимулов генерирования достижений нового технологического уклада.

В целях эффективного расходования значительных прогнозируемых инвестиционных ресурсов нужно обеспечивать применение инструментов стимулирования роста производительности труда и результирующих показателей и использования контрольных индикаторов с учетом рекомендуемых (предельно допустимых) показателей эффективности инвестиций в инновационном развитии. Механизмы стимулирования инвестиций в эффективное развитие экономики в сфере индустриального производства предельно просты.

Если контрольные предельные индикаторы (табл. 1, 2) и минимально допустимые уровни эффективности реализуются в хозяйственной деятельности, то такие экономические субъекты частично или полностью (50-100%) освобождаются от фискального налогообложения – прежде всего от НДС, налога на прибыль, на имущество и т.д. Сохраняются только социальные налоги (для пенсионного обеспечения), а также налог на зарплату (по прогрессивной шкале при получении среднемесячного дохода до 500 000 руб. – 13%, а сверх 500 000 руб. и выше – 30% по ставкам подоходного налога).

Целевые индикаторы реализации инновационно-инвестиционной политики для устойчивого развития экономики России должны разрабатываться и реализовываться путем таргетирования прогнозируемых показателей стратегии развития инновационного воспроизводства (не умаляя исполь-

зования конкурентных экспортно-импортных отношений на мировом рынке), путем реализации целенаправленной инвестиционной политики по восстановлению реальной и сбалансированной воспроизводственной системы, которая не будет подвержена либерально-демократическим монетарным катаклизмам при введении очередных санкций.

Таблица 1. Контрольные макроиндикаторы инвестиционной активности в инновационном развитии с учетом факторов рисков

Критерии	Индикаторы (группы)	Целевые показатели	Предельные значения с учетом рисков (макс./мин.)
Инвестирование стабильной динамики и качества экономического роста – переход к инновационной экономике	Доля накопления валовых инвестиций в ВВП	Мин. (27) и до 30–32% в ВВП (27% по плану В. Путина)	Макс. 38–40% доля инвестиций в ВВП Мин. 18–25% инвестиций в ВВП
	Соотношение темпов прироста инвестиций (И) и темпов прироста ВВП	Необходимо 3–4% прироста инвестиций для достижения 1% прироста ВВП	Макс. 16–18% прирост инвестиций для 5–6%-ного прироста ВВП Мин. 6–8%-ного прироста инвестиций для 2–3% прироста ВВП
	Уровень обновления и модернизации основного капитала (Лобн: Ивыб)	Лобн. / Ивыб. =1,5	Макс. в 3–4 раза. Мин. 1,2
	Реинвестирование дохода (прибыли) в инновационное развитие	Рприб (%) Рввп	Мин. 50%. Макс. 100%
	Другие индикаторы		

При освоении прорывных технологических достижений целесообразно в качестве критериальных целевых показателей определять вклад инновационных факторов в приросты ВВП, повышение производительности труда, фондоотдачи, материалоотдачи, снижения энергоемкости, улучшения качества и интеллектуальной емкости наукоемкой продукции при постоянном повышении конкурентоспособности товаров и услуг с учетом инвестиционной емкости и сбалансированности объемов рыночного спроса на ресурсы инновационного развития и формирования благоприятного инвестиционного климата (табл. 2).

Таблица 2. Контрольные индикаторы и показатели эффективного инвестирования развития инновационного воспроизводства в долгосрочной перспективе*

Критерии	Индикаторы	Целевые показатели*	Контрольные значения*
Повышение удельного веса продукции (ВВП) за счет инноваций	Прирост продукции (ВВП) за счет инноваций	> 50%	Макс. = 100% Мин. = 20% (для сырьевых отраслей)
Повышение выпуска конкурентоспособной наукоемкой продукции	Удельный вес выпускаемой конкурентоспособной продукции в промышленности	70%	Макс. = 100% Мин. = 40%
	Удельный вес наукоемкого интеллектуального труда	Больше > 50%	Макс. = 100% Мин. = 30%
Повышение эффективности производства за счет инноваций	1.1) Прирост производительности труда на действующих предприятиях (указ президента) 1) Прирост производительности труда за счет НТП* на новых предприятиях	5% в год; 1,5–2 раза для новых предприятий;	Макс. = не ограничен Мин. = 1,5 для новых
	2) Прирост фондоотдачи за счет НТП*	5–7%	Макс. = не ограничен. Мин. = 0
	3) Прирост материалоотдачи за счет НТП (снижение материалоотдачи**)	8–10%	Макс. = не ограничен. Мин. = 0
Ограничение ресурсоемкости и энергоемкости производства	Снижение удельных расходов важнейших видов топлива, материалов и металлов на единицу продукции	На базе стратегий предприятий	Макс. = не ограничен. Мин. = 5%
	Снижение энергоемкости продукции и т.д.	На базе стратегий предприятий	Макс. = не ограничен. Мин. = 5–7%

* Метод расчета показателей представлен в монографии автора: *Новицкий Н.А.* Факторный анализ эффективности размещения производства. М.: Наука. 1982. С. 44–53; а также в статье автора: *Новицкий Н.А.* Институциональные предпосылки и стратегические направления инвестирования новой индустриализации экономики России // Экономика и предпринимательство. № 11. М., 2016.

** В расчетах использованы базовые статданные и прогнозные целевые значения по достижению прироста ВВП 6–7%, в год. Для подотраслей контрольные показатели должны конкретизироваться.

В качестве заключения можно отметить, что в рамках реализации целевого подхода к инвестиционной стратегии нужны комплексные меры по выводу России из кризиса и переходу к прорывному экономическому развитию.

Прежде всего предстоит перейти к новой воспроизводственной модели развития реальной экономики путем приоритетного инвестирования инновационной структуры индустриальной экономики на базе применения роботов, искусственного интеллекта, применения цифровых технологий и создания специализированных автоматических заводов в целях прорыва в новый технологический уклад в 2018–2025 гг. и на период до 2030 г.

ЛИТЕРАТУРА

- Зельднер А.Г.* Национальная модель социально-рыночного развития России на базе механизма государственно-частного партнерства. М.: Анкил, 2017.
- Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник института экономики РАН. №5. 2017. С. 7–22.
- Пригожин И., Стенгерс И.* Порядок из хаоса: новый диалог человека с природой / Пер. с англ. Под общ. ред. В.И. Аршинова, Ю.Л. Клиновича. М.: Прогресс. 1986.
- Новицкий Н.А.* Институционные предпосылки и стратегические направления инвестирования новой индустриализации экономики России // Экономика и предпринимательство. №11. М., 2016.
- ВЭБ. «Вектор». №2, февраль 2010.
- Экономическая безопасность / Под редакцией В.К. Сенчагова. М.: ФИНИЗДАТ. 2009.
- Новицкий Н.А.* Факторный анализ эффективности размещения производства. М.: Наука, 1982.
- UNCTAD / Statistics, 2008–2016. unctad.org.

Татьяна Игоревна КОНИЩЕВА
младший научный сотрудник Института экономики РАН

ОСОБЫЕ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ЗОНЫ КАК ФОРМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Аннотация. Механизм ГЧП позволил успешно решить инфраструктурные проблемы в ряде европейских стран, поэтому он имеет определенный практический интерес и в России. Испытывая недостаток бюджетных средств, другое более рациональное, и к тому же проверенное международной практикой, решение этой проблемы найти трудно. Разрабатывая и внедряя такой институт развития, как ОЭЗ, учитывался эффект диффузии инноваций.

Ключевые слова: пространственное развитие, социально-экономическое развитие, институты развития, инфраструктура, особые экономические зоны.

Для любой высокоразвитой и высокотехнологичной страны характерно наличие различных институтов развития, которые являются ключевыми в их инновационной системе.

Институты развития являются инструментом государственной политики по развитию инновационных процессов и развитию инфраструктуры. Они призваны способствовать модернизации различных отраслей экономики и привлечению частного капитала на основных принципах ГЧП и, как результат, обеспечивают социально-экономический рост страны, повышают ее уровень на международной арене.

В России первые институты развития появились в девяностые годы двадцатого столетия, они создавались стихийно, без конкретных стратегий и видений.

В сущности институты развития, использующие механизм ГЧП, позволяют решать финансовые проблемы для различных проектов, разделять риски, концентрировать средства на приоритетных объектах, привлекать частных инве-

сторов. Функционирующие институты сегодня уже имеют опыт, позволяющий реализовывать проекты с длительными сроками окупаемости на базе партнерских отношений. Это свидетельствует о том, что развитие рыночных отношений в России в текущем веке не должно базироваться только на невидимой руке рынка, которая и привела к деградации экономики страны. «Лишь умная синергия мощи невидимой руки рынка с видимой головой государства дает шанс для долгосрочного экономического успеха» [3]. Такое синтетическое сложение возможностей государства и бизнеса возможно на базе формирования партнерских отношений с использованием форм и моделей ГЧП. При совершенствовании экономического механизма ГЧП становится возможным обеспечить правовое и организационно-экономическое взаимодействие между государством и частным бизнесом в целях реализации инфраструктурных социально-экономических проектов [2].

Наталья Екимова в своей работе «Институты развития России: ретроспективы формирования» [1] приводит классификацию институтов развития. Она делит их на три группы: первая – федеральные институты развития; вторая – федеральные институты развития на региональном уровне; третья – региональные институты развития. Особые экономические зоны являются одной из форм государственно-частного партнерства и относятся к федеральным институтам развития.

Как показывает международный опыт, особые экономические зоны зарекомендовали себя одним из эффективных механизмов взаимодействия бизнеса и государства. Особенно ярким примером современного развития ОЭЗ является Китай.

Успех модернизации экономики Китая в основном определен созданием особых экономических зон. Административное управление зонами осуществляется Канцелярией Госсовета КНР по делам ОЭЗ. Центр устанавливает несколько директивных показателей: годовой финансо-

вый доход, объем производства и снабжения по важнейшим видам промышленной продукции, стабильные на несколько лет нормативы отчислений в центральный бюджет, лимиты кредитования совместных предприятий, объем инвестиций в основные фонды. Функции государства в создании и развитии ОЭЗ заключаются в обеспечении современной инфраструктурой территорий [4].

Комплекс отраслей инфраструктуры включает электроэнергетику, автомобильные и железные дороги, порты, аэропорты, трубопроводный транспорт, коммунальное хозяйство.

Если говорить о России, то на сегодняшний день аналогичные отрасли находятся в неудовлетворительном состоянии. Основные фонды в них крайне изношены. На протяжении 15 лет не выделялось инвестиций на модернизацию инфраструктуры, а так же на строительство новых мощностей.

Модернизация построенной еще при советской власти производственной инфраструктуры, осуществление крупных проектов по строительству автомобильных и железнодорожных магистралей, портов, аэропортов, энергетических и коммуникационных систем в России возможны только с привлечением национального и международного капитала на базе различных форм государственно-частного партнерства.

По различным оценкам, потребность в финансировании инфраструктуры в России с 2010 по 2020 г. составляет около 753 млрд долл. США, из которых 75% необходимы на развитие транспортных сетей (автодорог). Государство по фактическим и плановым данным выделяет 397 млрд долл. США, т. е. покрывает только 52% необходимой потребности.

Безусловно, закрыть такую потребность только за счет средств государственного бюджета невозможно. Механизм ГЧП позволил успешно решить инфраструктурные проблемы в ряде европейских стран, поэтому он имеет определенный практический интерес и для нас. Испытывая недостаток бюджетных средств, другое более рациональное, и к тому же проверенное международной практикой, решение этой проблемы найти трудно.

Наиболее активно функционирующими экономическими институтами развития в России, наряду с концессиями, являются особые экономические зоны.

В России создание и финансирование ОЭЗ было регламентировано Федеральным законом «Об особых экономических зонах РФ» от 08.07.2005 года. Основной целью создаваемых на 49 лет федеральных особых экономических зон является развитие инновационных, высокотехнологичных отраслей экономики обрабатывающих отраслей, производства новых видов продукции, развитие туристической, транспортной и портовой инфраструктуры [2].

На сегодняшний день существует 4 типа ОЭЗ: промышленно-производственные, технико-внедренческие, туристско-рекреационные, портовые. Всего насчитывается 26 ОЭЗ, из них 10 – промышленно-производственного типа, 6 – технико-внедренческого типа, 9 – туристско-рекреационного типа и 1 зона портового типа.

Статьей 6.1 Федерального закона от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ установлено, что финансирование создания объектов инфраструктуры ОЭЗ осуществляется за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов. Обязательства Российской Федерации по финансированию создания ОЭЗ исполняются посредством внесения взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ», последующего финансирования им создания объектов инфраструктуры ОЭЗ, в том числе посредством внесения взноса в уставный капитал управляющих компаний ОЭЗ.

В период с 2006 по 2015 год на финансирование создания и развития ОЭЗ, а также на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ из федерального бюджета было выделено 121888,7 млн руб., в том числе, в виде взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» – 121530,2 млн руб., в виде субсидий управляющим компаниям на содержание объектов инфраструктуры ОЭЗ – 358,5 млн руб.

Федеральным законом от 14 декабря 2015 года № 359-ФЗ «О федеральном бюджете на 2016 год» Минэкономразвития

России на 2016 год были направлены бюджетные ассигнования в сумме 5986,5 млн руб., в том числе, для внесения взноса в уставный капитал АО «ОЭЗ» – 5736,5 млн руб., на предоставление субсидий резидентам туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства Российской Федерации в туристический кластер, – 250,0 млн руб. [6].

Мониторинг объемов средств, направленных из федерального бюджета на финансирование ОЭЗ в соответствии с ведомственной структурой расходов федерального бюджета, представлен в таблице.

Объем финансирования из федерального бюджета определялся исходя из предложений, направленных управляющими компаниями в Минэкономразвития России, а также решений, принятых отдельными постановлениями Правительства Российской Федерации. При этом необходимо отметить, что предложения управляющих компаний об объемах финансирования на очередной финансовый год и решения Правительства Российской Федерации о финансовом обеспечении расходных обязательств, связанных с созданием ОЭЗ, не совпадали.

На момент преобразования федерального государственного предприятия «Внешнеэкономическое объединение “Внешстройимпорт” в ОАО «ОЭЗ» (с 2014 года – АО «ОЭЗ») его уставный капитал составлял 85,7 млн руб. Уставный капитал АО «ОЭЗ» увеличивался за счет средств, выделенных из федерального бюджета в виде взносов Российской Федерации в уставный капитал. По состоянию на 1 января 2016 года уставный капитал АО «ОЭЗ» составляет 121615,9 млн руб. и состоит из 121615947 шт. обыкновенных именных акций номинальной стоимостью 1000 рублей каждая. Все акции полностью оплачены, привилегированных акций нет [5].

Источниками финансирования деятельности АО «ОЭЗ» (см. таблицу) в основном являлись взносы в уставный капитал, процентный доход от размещения денежных средств, а также доход, полученный от сдачи в аренду недвижимого и движимого имущества. По данным АО «ОЭЗ», в период с 2006 по

Таблица. Мониторинг распределения бюджетных ассигнований

Показатель	Период	Фактические	Освоенные	%
Взнос в УК АО «ОЭЗ» через РосОЭЗ	2006	8000	8000	100
	2007	11100	11100	100
	2008	17211,7	17211,7	100
	2009	8000	8000	100
	2010	19169,5	19169,5	100
	Всего	63481,2	63481,2	100
Взнос в УК АО «ОЭЗ» через Минэконом развития	2011	18654,3	18654,3	100
	2012	6034,4	6034,4	100
	2014	11465,4	11465,4	100
	2015	4155,3	4155,3	100
	2016	1156,4	1156,4	100
	Всего	41465,8	41465,8	100
Взнос в УК для участия в проекте создания туристического кластера СКФО, Краснодарском крае и Республике Адыгея	2012	9841	9841	100
	2013	5000	5000	100
	2014	2062,9	2062,9	100
	2016	1000	1000	100
	Всего	17903,9	17903,9	100
Взнос в УК АО «ОЭЗ» для участия в проекте создания ОЭЗ в г. Владивосток	2015	835,7	835,7	100
	2016	3580,1		
	Всего	4415,8	835,7	
Субсидии АО «ОЭЗ» на содержание объектов энергетического комплекса	2010	670	5,9	0,9
Субсидии управляющим компаниям ОЭЗ	2013	352,6	352,6	100
Субсидии резидентам ТРЗ, на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, привлеченным на финансовое обеспечение строительства	2016	250		
Всего		128539,3	121888,7	95

Источник: составлено автором по данным бухгалтерской отчетности АО «ОЭЗ» за период 2006–2016 гг.

2015 г. общий процентный доход (начисление) управляющих компаний (АО «ОЭЗ» и его дочерних обществ) составил 29313,7 млн руб., из них процентный доход АО «ОЭЗ» и его филиалов – 20287,8 млн руб., дочерних обществ АО «ОЭЗ» –

9025,9 млн руб. За период 2013–2015 годов АО «ОЭЗ» на различные периоды были размещены свободные средства в 17 кредитных учреждениях по 146 договорам. Сроки размещения варьировались от 2 до 368 дней, суммы депозита – от 100,0 до 8500,0 млн руб., ставки по депозитам – от 6,1 до 31% годовых.

Ниже приведем некоторую статистику по деятельности особых экономических зон. На рис. 1 показаны объемы инвестиций в объекты инфраструктуры ОЭЗ, кроме инвестиций в прямое строительство субъектов РФ.

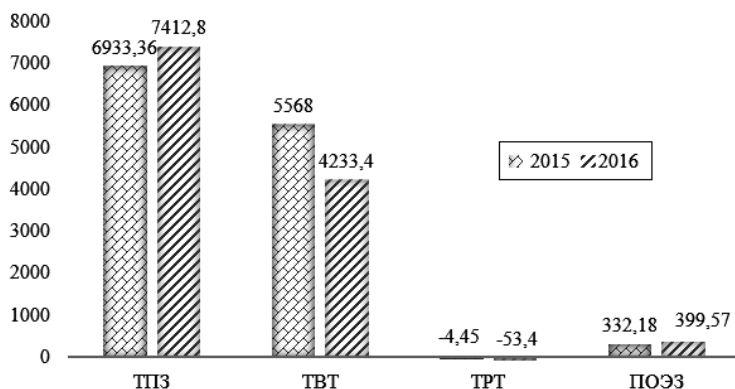


Рис. 1. Объем инвестиций в объекты инфраструктуры ОЭЗ за период 2015–2016 гг., млн руб. [6]

По состоянию на 1 января 2016 г. (по предварительным данным в связи с отсутствием на соответствующую дату сводного отчета) общий объем вложенных резидентами инвестиций составил 177644,9 млн руб., в том числе: по особым экономическим зонам промышленно-производственного типа – 137685,9 млн руб., технико-внедренческого типа – 37886,62 млн руб., туристско-рекреационного типа – 1629,25 млн руб.; портовым особым экономическим зонам – 442,3 млн руб., рост – на 253,8%. Общий объем вложенных резидентами инвестиций по состоянию на 1 января 2015 года составил 142345,0 млн руб. (или 93,9% от объема 221 заявленных инвестиций в соответствии с соглашениями), в том числе: по ОЭЗ промышленно-произ-

водственного типа – 112658,0 млн руб., технико-внедренческого типа – 28291,0 млн руб., туристско-рекреационного типа – 1271,0 млн рублей, портовым ОЭЗ – 125,0 млн руб. Наибольший объем инвестиций приходится на долю ОЭЗ промышленно-производственного типа: ОЭЗ ППТ «Алабуга» (Республика Татарстан) – 78970,0 млн руб., или 55,5%; ОЭЗ ППТ «Липецк» – 26452,0 млн руб., или 18,6%.

При этом объем инвестиций, направленных резидентами на развитие ОЭЗ промышленного-производственного типа, в 2,6 раза превысил объем средств, вложенных управляющими компаниями, в то время как на развитие ОЭЗ технико-внедренческого типа – 39,8% от объема вложений управляющих компаний, на развитие ОЭЗ туристско-рекреационного типа – 6,9%, на развитие портовых ОЭЗ – 9,9%. В 2015 г. ситуация не изменилась.

По состоянию на 1 января 2016 г. (по предварительным данным) с учетом соотношения вложенных средств федерального бюджета и объема осуществленных инвестиций из 24 особых экономических зон, находящихся под управлением АО «ОЭЗ» и его дочерних компаний, объем осуществленных резидентами инвестиций превысил объем вложенных средств федерального бюджета только по 5 ОЭЗ (ОЭЗ ППТ «Алабуга», ОЭЗ ППТ «Липецк», ОЭЗ ТВТ «Санкт-Петербург», ОЭЗ ППТ «Тольятти», ОЭЗ ППТ «Людиново» («Калуга»).

Динамика зарегистрированных резидентов ОЭЗ представлена на рис. 2.

По результатам анализа Реестра резидентов установлено, что по состоянию на 1 января 2015 г. зарегистрировано 375 резидентов (101% от показателя, установленного утвержденными перспективными планами развития), в том числе 65 резидентов (17%) – компании с участием иностранного капитала. По состоянию на 1 января 2016 года количество резидентов увеличилось до 434 и составило: в ОЭЗ промышленно-производственного типа – 118, или 27,1% общего количества; в ОЭЗ технико-внедренческого типа – 256, или 58,9%; в ОЭЗ туристско-рекреационного типа – 57, или

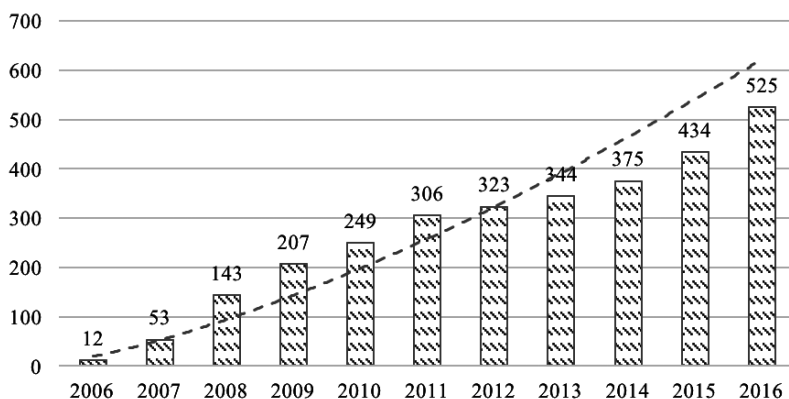


Рис. 2. Динамика численности зарегистрированных резидентов в ОЭЗ [6]

13,1%; в портовых ОЭЗ – 4 резидента, или 0,9%. На конец 2016 года количество резидентов возросло до 525.

Согласно представленным данным в Годовом отчете АО «ОЭЗ» общий объем инвестиций составил 220 млрд руб., из них 160,7 млрд руб. приходится на промышленно-производственные ОЭЗ, 56,7 млрд руб. – на технико-внедренческие ОЭЗ, 2 млрд руб. и 0,7 млрд руб. – на ТРТ и портовые ОЭЗ соответственно.

На особых экономических зонах действуют налоговые льготы и преференции. На рис. 3 представим данные по налогам в ОЭЗ и в РФ.

Налог на прибыль в России в 2016 году составлял 20%, а для особых экономических зон данный налог был значительно ниже и находился в диапазоне от 0 до 15,5% на период ведения деятельности в качестве резидента в ОЭЗ

Налог на имущество и налог на землю в РФ в 2016 году составляли 2,2% и 0,1–3,5% соответственно. В этот же период резиденты ОЭЗ зон полностью освобождались от уплаты данного налога сроком на 10 лет.

От уплаты НДС освобождены резиденты портовой особой экономической зоны согласно ст. 147 НК РФ.

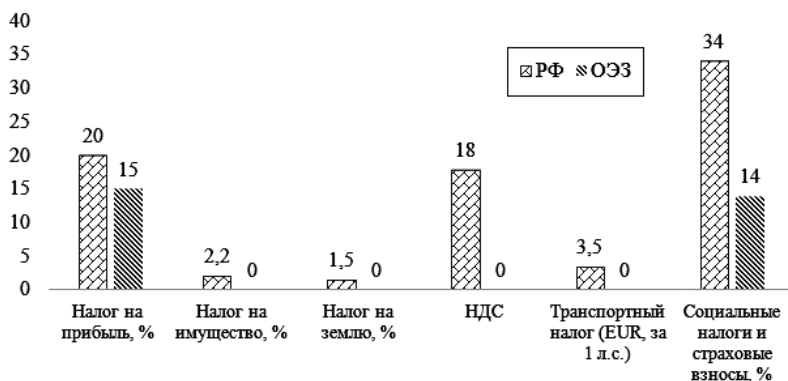


Рис. 3. Общий налоговый режим и налоговый режим в ОЭЗ в РФ (2016 г.)

Источник: составлено автором по [6].

Что касается социального налога и страховых взносов, то для резидентов технико-внедренческих ОЭЗ и кластеров ОЭЗ туристско-рекреационного типа ставка составляла в 2017 г. 14%, в 2018 г. – 21% и в 2019 г. – 28%.

Кроме налоговых льгот, резиденты ОЭЗ получают ряд преференций, а именно:

- учет убытков при налогообложении (согласно ст. 283 НК РФ возможен перенос на текущий налоговый период суммы любого полученного убытка для налогоплательщиков-организаций, имеющих статус резидента промышленно-производственной или туристско-рекреационной ОЭЗ);
- оплата за технологическое подключение к сетям (ориентировочно стоимость составляет 30–40 тыс. руб.);
- возможность применения ускоренной амортизации основных средств (согласно ст. 259 НК РФ для налогоплательщиков-организаций, имеющих статус резидента промышленно-производственной или туристско-рекреационной ОЭЗ, в отношении собственных основных средств);
- расходы на НИОКР (НИОКР, произведенные организациями – резидентами технико-внедренческих ОЭЗ,

признаются в том отчетном (налоговом) периоде, в котором они были осуществлены, в размере фактических затрат);

- снижение административной нагрузки на бизнес;
- гарантия от неблагоприятного изменения законодательства о налогах и сборах для ОЭЗ (согласно ФЗ №116, срок действия ОЭЗ – 49 лет, режим ОЭЗ согласован со вступлением РФ в ВТО.)

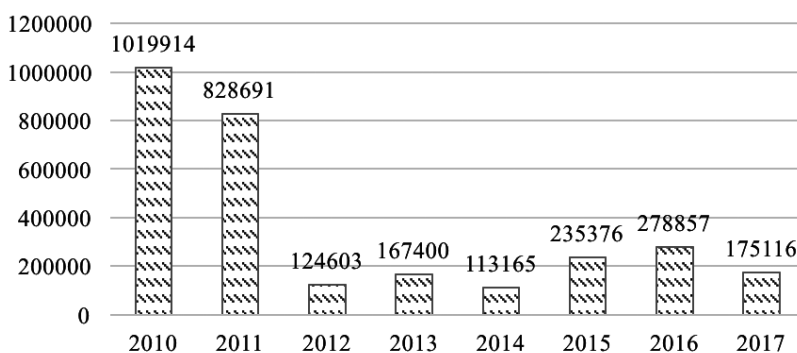


Рис. 4. Динамика выручки от деятельности ОЭЗ (за 2010–2017 гг., млн руб.)

Источник: Бухгалтерский баланс АО «ОЭЗ» 2010–2017 гг.

Согласно информации [5] Минэкономразвития России объем выручки (рис. 4) от продажи товаров, работ, услуг (за вычетом НДС, акцизов) и сумма доходов нарастающим итогом за период с начала функционирования ОЭЗ по состоянию на 1 января 2016 г. составили 245747,73 млн руб., по состоянию на 1 января 2015 г. – 148326,0 млн руб., или 69,9% планового показателя, в том числе:

- резидентами промышленно-производственных ОЭЗ получено по состоянию на 1 января 2016 г. 201784,0 млн руб. (или 82,1% общего объема выручки), по состоянию на 1 января 2015 года – 119489,0 млн руб. (или 80,6%);
- резидентами технико-внедренческих ОЭЗ получено по состоянию на 1 января 2016 г. 43852,9 млн руб.

- (или 17,1%), по состоянию на 1 января 2015 года – 28700,0 млн руб. (или 19,3%);
- резидентами туристско-рекреационных ОЭЗ получено по состоянию на 1 января 2016 г. 110,2 млн руб. (или 0,04%), по состоянию на 1 января 2015 г. – 138,0 млн руб. (или 0,09%);
 - резидентами портовых ОЭЗ выручка не получена.

В целом, по состоянию на 1 января 2015 г., объем выручки от продажи товаров, работ, услуг (за вычетом НДС, акцизов) крайне низок (53447,0 млн руб.) и составляет лишь 0,2% от объема валового регионального продукта по 20 субъектам Российской Федерации (31653,1 млрд руб.), в которых находились действующие на тот момент ОЭЗ.

Накопленный объем налоговых отчислений резидентов ОЭЗ за 2016 г. составил 28,52 млрд руб. Из которых 55% приходится на промышленно-производственные ОЭЗ, 44,5% – технико-внедренческие ОЭЗ и 0,5% на другие ОЭЗ.

За этот же период было создано резидентами ОЭЗ 21 074 рабочих мест.

Анализ эффективности деятельности особых экономических зон не позволяет сделать однозначного вывода об эффективности или неэффективности их функционирования, так как они имеют различные периоды функционирования, находятся на разных этапах своего развития. Все же можно констатировать тот факт, что в каждой анализируемой группе зон определенного типа лидерами являются те зоны, которые функционируют уже продолжительное время по сравнению с другими [1].

Есть зоны, которые уже сформировались и демонстрируют высокие показатели эффективности, среди зон промышленно-производственного типа выделим ОЭЗ «Алабуга» и «Липецк», среди зон технико-внедренческого типа наблюдается относительно равные показатели эффективности, кроме ОЭЗ «Иннополис», который находится на стадии формирования. Можно выделить зону в г. Санкт-Петербург, которая дает положительные показатели деятельности резидентов

при меньшем финансировании из федерального бюджета по сравнению с зонами Московской области и Москвы.

Разрабатывая и внедряя такой институт развития, как ОЭЗ, учитывался эффект диффузии инноваций¹. После развития ОЭЗ должно произойти распространение инновационных производственных и управленческих технологий за ее пределы.

ЛИТЕРАТУРА

Ефимова Н. Институты развития России: ретроспективы формирования. kapital-rus.ru/articles.

Зельднер А.Г. Институты развития в привлечении долгосрочных частных инвестиций. М.: Институт экономики РАН, 2014. С. 12–22.

Колодко Г.В. Глобализация, трансформация, кризис – что дальше. М.: Магистр, 2011. С. 133.

Конищева Т.И. Свободные экономические зоны в модернизации Китая // Вопросы экономики и права. 2016. № 10. С. 67–70.

Официальный сайт Минэкономразвития. economy.gov.ru/mines/main.

Официальный сайт АО «ОЭЗ». www.russez.ru.

1. Понятие «диффузия инноваций» было впервые дано французским социологом Г. Тардом в 1890 г.

Азат Мулланурович ГАНЕЕВ
научный сотрудник Института экономики РАН

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ (НА ПРИМЕРЕ СИСТЕМЫ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ)

Аннотация. В данной статье рассмотрены тенденции и проблемы развития системы здравоохранения Российской Федерации. Автор исследует опыт применения форм и механизмов государственно-частного партнерства в условиях дефицита финансирования в сфере здравоохранения России.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, система здравоохранения, финансирование системы здравоохранения.

Российская система здравоохранения в современном состоянии крайне нуждается в модернизации и совершенствовании. В условиях уже существующих несовершенств системы здравоохранения и в сложившихся внешних и внутренних экономических условиях в ближайшие годы ожидается обострение ряда проблем для системы и возникновение новых вызовов.

Демографические процессы в России уже в ближайшие годы станут одним из важнейших вызовов. В России прогнозируется существенное падение рождаемости. В 2018–2019 гг., по прогнозу, за счет миграционных потоков в Россию естественный прирост населения превысит естественную убыль и, таким образом, численность населения возрастет, но уже в 2020 году, по среднему варианту прогноза Росстата, численность населения будет сокращаться. Согласно прогнозу при сохранении текущих тенденций население России будет сокращаться ежегодно в ближайшие тринадцать лет (2020–2033 гг.) (см. таблицу).

Таблица. Изменение численности населения России (средний вариант прогноза)

Годы	Средний вариант прогноза			
	Население на начало года	Изменения за год		
		общий прирост	естественный прирост	миграционный прирост
2018	146859,7	116,0	-109,1	225,1
2019	146975,7	21,7	-218,3	240,0
2020	146997,4	-16,8	-269,7	252,9
2021	146980,6	-46,4	-309,4	263,0
2022	146934,2	-71,4	-341,4	270,0
2023	146862,8	-91,4	-366,3	274,9
2024	146771,4	-105,3	-384,2	278,9
2025	146666,1	-118,0	-400,5	282,5
2026	146548,1	-129,1	-414,6	285,5
2027	146419,0	-133,0	-421,0	288,0
2028	146286,0	-126,9	-416,8	289,9
2029	146159,1	-105,5	-397,1	291,6
2030	146053,6	-87,9	-380,9	293,0
2031	145965,7	-69,3	-363,8	294,5
2032	145896,4	-46,8	-342,4	295,6
2033	145849,6	-19,9	-316,4	296,5
2034	145829,7	9,1	-288,4	297,5
2035	145838,8	38,9	-259,1	298,0

Источник: [1].

Старение населения повышает нагрузку на систему здравоохранения по сохранению здоровья и качества жизни. Тенденция старения населения и сокращения доли граждан, находящихся в трудоспособном возрасте, усложняет задачи, поставленные перед системой здравоохранения, и затрудняет достижение цели качественного развития экономики страны. Число лиц старше трудоспособного возраста возрастает ежегодно – с 27621 тыс. человек в 1990 г. до 36685 тыс.

человек в 2016 г. Так же происходит длительный рост в доле-вом отношении — 18,7% в 1990 г. и 25% в 2016 г. от всего населения [4, с. 18].

Длительное время растет заболеваемость населения России. В 1990 г. было 158,3 млн случаев заболевания населения [2, с. 56], в 2000 г. — 191,3 млн случаев [3, с. 21], а уже в 2016 г. — 237 млн случаев [4, с. 29]. Увеличение случаев заболевания с 1990 г. по 2016 г. составило 49,7%.

Необходимость качественного развития системы здравоохранения сталкивается с потребностью в увеличении расходов на сферу здравоохранения. Однако, согласно исследованию, проведенному учеными из Высшей школы организации и управления здравоохранением, лишь в 2017 г. государственные расходы на сферу здравоохранения в постоянных ценах (с учетом инфляции) достигли и превысили уровня 2013 г. — 2459,2 млрд руб. и 2318 млрд руб. соответственно. В 2016 г. было израсходовано 2280,9 млрд. руб. В 2018 г. планируется потратить 2681 млрд руб. в постоянных ценах, что должно улучшить состояние и повысить качество и уровень доступности системы здравоохранения для граждан России. Однако уже в 2019–2020 гг., согласно бюджетным планам, произойдет снижение государственных расходов в постоянных ценах — 2635,7 млрд руб. и 2603,4 млрд руб. соответственно.

В 2018 г. расходы консолидированного бюджета должны составить 4,1% ВВП, в 2020 — 3,8% ВВП, как и в 2017 г. [8, с. 19]. Таким образом, в процентах от ВВП финансирование после некоторого роста вернется к показателям 2017 г. По доле государственных расходов в ВВП страны мы значительно отстаем от развитых стран. На наш взгляд, необходимо более существенное повышение и привлечение финансирования системы здравоохранения как со стороны государства, так и со стороны частного сектора.

Формирование и совершенствование условий, форм и возможностей для расширения взаимодействия государства и частного капитала является одним из наиболее многообещающих и эффективных направлений для привлечения инве-

стиций в сферу здравоохранения. Государственно-частное партнерство дает возможность значительно расширить частные инвестиции в сферу здравоохранения и помочь в решении проблемы недостатка финансирования сферы здравоохранения России.

Государственно-частное партнерство в сфере здравоохранения представляет собой инструмент развития системы здравоохранения, который призван повысить уровень доступности и качества медицинских услуг. Обязательным условием проекта ГЧП является его социальная полезность и улучшение качества оказания услуг населению. Для государства снижаются финансовые расходы на сферу здравоохранения, при этом повышается уровень доступности медицинских услуг, при условии поддержания строгого контроля за соблюдением прав и интересов частного партнера, государства, и прежде всего общества. А также для государства механизмы и формы государственно-частного партнерства могут обеспечить не только регулярное, устойчивое по годам поступление доходов в бюджет, но и повышение эффективности использования государственной собственности [5, с. 13]. И, «участвуя в инвестиционных ГЧП-проектах, государство делит с бизнесом, во-первых, финансовое бремя развития территории, во-вторых, риски, и к тому же происходит распределение необходимых затрат во времени, что выгодно всем участникам проекта» [7, с. 51].

Формы и механизмы государственно-частного партнерства предлагают всем партнерам взаимовыгодное сотрудничество: государство привлекает инвестиции и опыт частного бизнеса в те проекты, которые оно не может в полной мере реализовать, оставляя контрольные права за собой, частный инвестор получает прибыль в процессе осуществления проектов, обществу оказываются высококачественные медицинские услуги в дополнение к уже предоставляемым.

Концессия является одной из самых распространенных форм государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения. Для выполнения концессионного соглашения

выбирается частный партнер на конкурсной основе, который берет обязательство инвестировать средства в строительство, реконструкцию и оснащение медицинского учреждения, получая управленческие права на определенный срок, при этом данное учреждение продолжает оказывать медицинские услуги в рамках системы ОМС, но получая дополнительную прибыль через платные медицинские услуги при сохранении доступности для граждан.

Для частного инвестора положительным моментом является четкое и ясное закрепление прав и обязанностей каждой из сторон в концессионном соглашении и, таким образом, значительное снижение рисков для успешной реализации проекта. Также в Российской Федерации действует федеральный закон «О концессионных соглашениях», создающий правовое поле для данной формы государственно-частного партнерства и значительно упрощающий планирование и осуществление проектов для частного инвестора.

Проекты ГЧП успешно реализуются в России. В Новосибирске компания «Авиценна» заключила концессионное соглашение с руководством города. По соглашению город передает здание роддома №1 в управление на 20 лет, а частный инвестор производит необходимые работы по его ремонту, реконструкции и оснащению. По договору обязательное вложение со стороны частной компании составляло 60 млн руб., но в итоге в ремонт и оснащение было инвестировано 10 млн долл. Создающееся медицинское учреждение взяло обязательство осуществлять 48 бесплатных операций ЭКО в год, а также вносить городу концессионную плату [6].

Концессионное соглашение на строительство и осуществление деятельности отдельного корпуса Самарского Центра экстракорпоральной гемокоррекции и трансклинической физиологии является примером успешной реализации проекта ГЧП в сфере здравоохранения. В 2014 году концессионером стало ООО «Фарм СКД», с которым был подписан договор на 15-летний срок. Частным инвестором с 2014 по 2016 год закончено строительство нового корпуса медицинской

организации на переданном правительством Самарской области участке земли. Стоимость реализации проекта составляет 350 млн руб., строительство и техническое оснащение объекта было произведено за счет ресурсов частного партнера.

Совместное предприятие – еще одна форма ГЧП. Например, поликлиника «Гармония здоровья» в г. Белгород, которая была учреждена страховой компанией «МАКС» и ОГБУЗ «Городская больница №2 г. Белгорода». Руководство области внесло в предприятие здание и землю, а страховая компания вложила финансовые ресурсы на ремонт и оснащение поликлиники. В данном случае частный инвестор управляет поликлиникой и получает доход от предоставления платных услуг, которые оказываются совместно с услугами по системе ОМС. Однако данная форма усложняется бюрократизацией процесса управления в связи с необходимостью согласовывать широкий круг вопросов с государственным партнером, что затрудняет быстрое принятие решений.

Строительство лечебно-реабилитационного корпуса СПб ГБУЗ «Городская больница №40» Курортного района Санкт-Петербурга будет осуществлено по другому механизму. В 2015 г. было подписано Соглашение о ГЧП между городом Санкт-Петербургом, ООО «Невская медицинская инфраструктура» и городской больницей №40.

Частный партнер получает права собственности на созданный им корпус, а также будет осуществлять техническое обслуживание объекта. Городская больница №40 оказывает медицинские услуги населению. Срок реализации проекта – 11 лет, объем инвестиций на создание объекта соглашения оговорен в размере 8,2 млрд руб.

Существует также такая форма ГЧП, как аренда – передача государственного имущества во временное владение и пользование. Например, московское правительство начало проект ГЧП «Доктор рядом» в 2013 г. Проект «Доктор рядом» ставит целью создание сети частных медицинских клиник для осуществления первичного приема пациентов терапевтом или педиатром в рамках системы ОМС. Таким

образом, предполагается сократить уровень нагрузки государственных медицинских организаций. Со стороны правительства Москвы передаются частным партнерам помещения на первых этажах жилых домов в аренду на 20 лет по льготной ставке (1 рубль за 1 кв. м в год). Льготная ставка может быть применена только с начала эксплуатации объекта. Частный инвестор при этом обязан провести ремонт помещения, оснастить необходимым медицинским оборудованием и создать в данном помещении частную медицинскую организацию. Согласно условиям договора частная сторона обязуется оказывать услуги приема у врача общей практики по полису ОМС не менее 8 тысячам людей в год. А частный партнер получает возможность на предоставление иных платных медицинских услуг.

Проект «Доктор рядом» активно развивается и на региональном уровне, в частности, в Ульяновской области открываются частные клиники в рамках данного проекта.

К сожалению, в России ГЧП в здравоохранении еще недостаточно распространено.

Существует ряд причин, затрудняющих распространение и совершенствование государственно-частного партнерства:

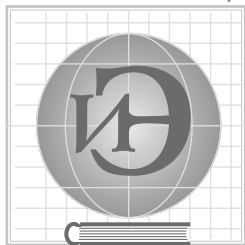
- длительный срок возвращения инвестиций из проектов социальной сферы для частного инвестора;
- слабые государственные гарантии;
- высокие риски при реализации проектов в здравоохранении;
- несовершенство законодательства.

Но в последнее время все чаще используются формы и механизмы взаимодействия государства и бизнеса при реализации проектов в социальной сфере, в том числе в здравоохранении, и в перспективе дальнейшее распространение и развитие государственно-частного партнерства, на наш взгляд, поможет создать в России высококачественную и доступную систему здравоохранения.

ЛИТЕРАТУРА

- Изменение численности населения России по среднему варианту прогноза. Росстат. www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/resources/33a9d8004a4bb6b681e3c9a8ffbe44e3/table.jpg.
- Здравоохранение в России. Стат. сб. М.: Госкомстат. 2001.
- Здравоохранение в России. 2011 / Росстат. М. 2011.
- Здравоохранение в России. 2017 / Росстат. М. 2017.
- Зельднер А.Г. Ширяева Р.И.* Приватизация в России: новый этап, неучтенный опыт и возможная альтернатива // *Экономические науки*. 2012. №1.
- Каменский А. Коголовский В. Гончарова О.* Дело номера. Храбрые партияшки // *Vademecum*. 2014. №3.
- Козлова С.В.* Совершенствование российской налоговой системы для развития государственно-частного партнерства // *Экономические науки*. 2014. № 9.
- Улумбекова Г.Э., Калашиникова А.В.* Факты о бюджете здравоохранения РФ на 2018–2020 гг. // *ОРГЗДРАВ: Новости. Мнения. Обучение*. Вестник ВШОУЗ. 2017. №4.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

www.inecon.ru

Институты государственного управления: стратегические вызовы и тенденции развития

Научное издание

Дизайн серии – Валериус В.Е., Ахмеджанова В.А.

Редактор – Полякова А.В.

Компьютерная верстка – Хацко Н.А.

Подписано в печать 01.10.2018.

Заказ № 34. Тираж 300 экз. Объем 10 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭРАН

ISBN 978-5-9940-0634-4



9 785994 006344