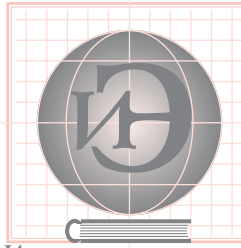


Российская академия наук



Институт экономики



РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАУК  
ИНСТИТУТ ЭКОНОМИКИ

Институциональные аспекты  
повышения качества государственного  
управления в контексте новых  
стратегических вызовов

**Научные редакторы сборника**

д.э.н. Смотрицкая И.И.

д.э.н. Козлова С.В.

Москва  
2019

ББК 65.050.2  
И71

Рецензенты:

д.э.н. С.Ф. Остапюк (Институт проблем развития науки РАН)

д.э.н., профессор Е.М. Бухвальд (Институт экономики РАН)

**Институциональные аспекты повышения качества государственного управления в контексте новых стратегических вызовов:**  
Сборник / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.В. Козловой. М: Институт экономики РАН, 2019. – 238 с.

ISBN 978-5-9940-0653-5

И71

В настоящем сборнике научных статей рассматривается широкий спектр актуальных проблем, связанных с формированием и развитием институциональной среды для повышения качества управления государственным имуществом и государственными ресурсами в контексте современных стратегических вызовов, стоящих перед Россией. Авторы анализируют институциональные аспекты трансформации управленческих подходов, раскрывают проблемы и тенденции развития институтов и инструментов управления государственным имуществом, что позволяет обосновать методологические подходы и основные принципы формирования нормативно-правовых, организационных и экономических механизмов повышения качества государственного управления. Особое внимание уделено контрактной системе публичных закупок, специфике управления компаниями с государственным участием. Исследуются возможности и потенциал государственно-частного партнерства для повышения эффективности управления инвестиционными ресурсами.

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 институтов государственно-го управления в нашей стране.

ISBN 978-5-9940-0653-5

ББК 65.050.2

© Институт экономики РАН, 2019  
© Коллектив авторов, 2019  
© Валериус В.Е., дизайн, 2007

## СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	7
---------------	---

### РАЗДЕЛ I

#### ИНСТИТУТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ СТРАТЕГИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ

##### **И.И. Смотрицкая**

Цифровизация государственного управления как новый этап институциональных реформ.....	10
--	----

##### **С.И. Черных**

Управление российской наукой в условиях глобальных вызовов.....	26
---	----

##### **Е.С. Исламова**

Проектное управление как ответ на вызовы стратегического характера.....	43
--	----

### РАЗДЕЛ II

#### МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ АСПЕКТЫ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ИМУЩЕСТВОМ

##### **С.А. Братченко**

Методологическая обусловленность низкого качества государственного управления.....	56
---	----

##### **С.В. Козлова, О.М. Грибанова**

Государственная казна в контексте институциональных подходов к повышению качества государственного управления.....	79
---	----

##### **П.С. Звягинцев**

Государственные программы как инструмент управления федеральным имуществом: проблемы эффективности.....	97
--	----

##### **Л.Н. Свирина**

Основные направления развития института профессиональной подготовки и повышения квалификации управленческих кадров.....	113
---	-----

**РАЗДЕЛ III**  
**ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ**  
**УПРАВЛЕНИЯ КОМПАНИЯМИ**  
**С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ**

**А.Ю. Яковлев**

Об особенностях управления компаниями  
с государственным участием в России.....132

**А.А. Воронин**

Компании с государственным участием: есть ли точки роста? .....141

**РАЗДЕЛ IV**  
**ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ**  
**ПУБЛИЧНЫМИ ЗАКУПКАМИ**

**С.С. Шувалов**

Контрактная система в контексте концепций  
государственного управления и регулирования.....152

**Э.И. Зубков**

Кастомизация подходов к организации  
государственных закупок в социальной сфере.....170

**С.С. Цыганков**

Институциональная трансформация рынка  
государственных закупок России в условиях цифровизации .....186

**РАЗДЕЛ V**  
**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО**  
**КАК ДРАЙВЕР ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА**  
**ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ**

**А.Г. Зельднер**

Институты ГЧП в управлении процессом  
привлечения инвестиций в инфраструктурные проекты .....194

**Н.А. Новицкий**

Специальные инвестиционные контракты как инструменты  
повышения качества управления проектами.....211

**Т.И. Конищева**

Обоснование изменения подходов  
к управлению проектами ГЧП: практический аспект.....220

**А.М. Ганеев**

Особенности развития партнерских отношений  
государства и бизнеса в сфере здравоохранения .....231

## ВВЕДЕНИЕ

В условиях санкций и внешнеполитических вызовов для нивелирования возникающих глобальных конкурентных рисков Россия нуждается в новой стратегии экономического развития, основные принципы которой определены Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.». Важнейшим условием реализации стратегических задач развития страны является повышение эффективности и качества государственного управления, что требует синтеза новых управленческих подходов, соответствующих институциональных преобразований, динамичных изменений в формах, механизмах и технологиях государственного управления.

Одним из драйверов повышения качества государственного управления должно стать внедрение цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления и оказания государственных услуг. В соответствии с приоритетными целями и задачами развития страны до 2024 года государственная программа «Цифровая экономика Российской Федерации» приобрела статус национальной программы (проекта), которая включает шесть направлений, в том числе цифровое государственное управление. Для успешной реализации данной программы необходимо обеспечить лидирующее положение страны в исследованиях и разработках, внедрении инновационной продукции, создать систему подготовки отвечающих современным цифровым требованиям управленческих кадров.

В свою очередь, развитие цифровой экономики характеризуется активными институциональными преобразованиями в сфере государственного управления, что приводит к возникновению противоречий при взаимодействии новых и действующих институтов, к обострению институциональных рисков, связанных с неэффективностью ранее проведенных реформ управления государственным имуществом, публичными закупками, компаниями с государственным участием. Основной вызов заключается в снижении качества государственного управления при исчерпанности потенциала действующей модели регулирования.

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, исследуют институциональные аспекты повышения качества управления государственным имуществом, публичными закупками, компаниями с государственным участием. Рассматриваются проблемы эффективности государственных программ как инструмента управления федеральным имуществом, перспективы развития проектного подхода в сфере государственного управления. Особое внимание уделено вопросам совершенствования механизмов интеграции инвестиционных ресурсов государства и частного бизнеса для обеспечения 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 2019 год.



РАЗДЕЛ

**I**

ИНСТИТУТЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ  
В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ  
СТРАТЕГИЧЕСКИХ ВЫЗОВОВ

**И.И. СМОТРИЦКАЯ,**  
доктор экономических наук,  
главный научный сотрудник,  
заведующая центром исследований  
проблем государственного управления  
Института экономики РАН

## ЦИФРОВИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК НОВЫЙ ЭТАП ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ РЕФОРМ

**Аннотация.** В статье рассматриваются проблемы институциональных изменений в сфере государственного управления в контексте реализации национальной программы «Цифровая экономика». Анализируются результаты и барьеры цифровизации государственного управления как ключевого направления современного этапа институциональных реформ. Обосновывается вывод о том, что использование цифровых технологий и создание единых цифровых информационных платформ формируют условия для достижения нового качества государственного управления. Показывается, что развитие цифровых технологий создает базовые предпосылки для перехода к модели транспарентного публичного управления, предполагающей формирование объединенного цифрового правительства, способного комплексно решать стратегические задачи развития страны.

**Ключевые слова:** институты государственного управления, цифровые технологии, национальные проекты, институциональная реформа, качество управления, стратегия развития.

Новый вектор развития страны, основные приоритеты которого определены Указом Президента РФ от 7 мая 2018 г. «О национальных целях и стратегических задачах развития РФ на период до 2024 г.» [1] предполагает решение экономических, социальных, экологических задач в условиях современных глобальных технологических вызовов. Для достижения стратегических приоритетов Правительство РФ разработало национальные проекты (программы) по следующим ключевым направлениям развития: человеческий капитал; комфортная среда для жизни; экономический рост. По прогнозу правительства, бюджет 12 национальных проектов до 2024 года составит 25,7 трлн руб. и будет включать средства как федерального, региональных бюджетов, так и внебюджетных фондов [2].

Очевидно, что решение поставленных масштабных задач требует от системы государственного управления новых подходов, соответствующих управленческим решениям, преодоления системных проблем, повышения эффективности выполнения государственных функций.

Одним из драйверов повышения эффективности и качества государственного управления должно стать внедрение цифровых технологий и платформенных решений в сферу государственного управления и оказания государственных услуг. Как отмечают эксперты ВЭФ [3], цифровые технологии неизбежно окажут серьезное влияние на глобальное развитие — как положительное, так и отрицательное. При этом степень, до которой положительное влияние можно максимизировать, а негативное влияние — смягчить, во многом зависит от качества государственного управления, в том числе правил, норм, стандартов, стимулов и институтов, которые определяют развитие цифровой экономики.

### *Цифровизация государственного управления: приоритеты и результаты*

В настоящее время Россия не входит в группу лидеров развития цифровой экономики, ее доля в ВВП составляет

около 2% , что в 2–3 раза ниже, чем у стран-лидеров. Однако уже сейчас заметен и ряд положительных тенденций, например, вклад цифровой экономики в ВВП вырос с 1,5 трлн руб. в 2015 г. до 1,8 трлн руб. в 2017г. [4, С. 4–5]. Проблемы формирования институциональных основ и цифровой среды для повышения эффективности и конкурентоспособности экономики находятся в фокусе внимания российских органов государственного управления. В соответствии с приоритетными целями и задачами развития страны до 2024 года разработана программа «Цифровая экономика Российской Федерации», которая приобрела статус национального проекта (программы) с планируемым объемом финансирования свыше 1,6 трлн руб. (рис.1).

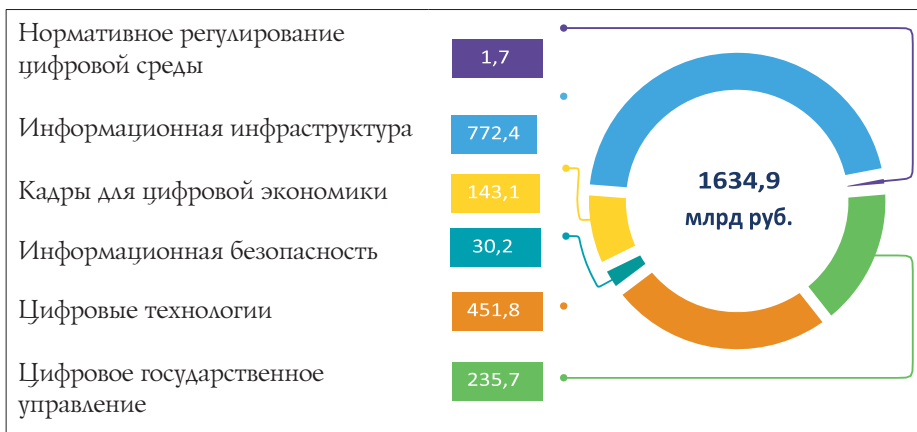
Основными целями и индикаторами реализации проекта являются:

- увеличение внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников (по доле в ВВП) не менее чем в 3 раза по сравнению с 2017 г.;
- создание устойчивой и безопасной информационно-телекоммуникационной инфраструктуры высокоскоростной передачи, обработки и хранения больших объемов данных, доступной для всех организаций и домохозяйств;
- использование преимущественно отечественного программного обеспечения государственными органами, органами местного самоуправления и организациями.

Национальный проект включает шесть направлений (федеральных программ), в том числе цифровое государственное управление (рис. 1).

Следует отметить, что начало процесса цифровизации государственного управления в нашей стране связано, во-первых, с принятием в 2008 г. Стратегии развития информационного общества, обозначившей цель, задачи, принципы и основные направления государственной политики в области использования и развития информационных и телекоммуникационных технологий, и, во-вторых, с утверждением в 2010 г. государственной программы «Информационное общество

(2011–2020 гг.)», направленной на создание целостной и эффективной системы использования информационных технологий, в том числе в сфере государственного управления (подпрограмма «Информационное государство»).



Источник: [2].

Рис. 1. Бюджет национального проекта «Цифровая экономика»

За прошедший период наша страна достигла определенного прогресса в реализации государственной программы «Информационное общество», в первую очередь в создании *электронного правительства, системы электронного документооборота и предоставлении государственных и муниципальных услуг в электронной форме*. Получили развитие многофункциональные центры и Единый портал госуслуг (ЕПГУ), началось формирование системы межведомственного электронного взаимодействия базовых государственных информационных ресурсов (национальных баз данных). По оценке Минэкономразвития РФ, уровень удовлетворения граждан качеством предоставляемых государственных услуг достиг в 2017 г. 86,4% [5].

Наиболее авторитетным международным показателем, оценивающим уровень и качество развития электронного правительства, является Индекс развития электронного правительства Организации Объединенных Наций (The UN

Global E-Government Development Index), который разрабатывается раз в два года для 193 стран—членов ООН. В 2016 г. индикатор развития российского электронного правительства оценивался ООН как высокий, при этом у 29 стран-лидеров индикатор развития электронного правительства имел показатель «очень высокий». В 2018 г. Россия впервые вошла в группу стран с «очень высоким» (VeryHigh) индексом развития электронного правительства – более 0,75 при максимальном значении (табл. 1).

Как следует из представленных в таблице данных, впереди России (показатель EGDI составил 0,7969) в рейтинге находятся такие страны, как Испания (17-е), Германия (12-е), США (11-е), а возглавляет рейтинг Дания.

Таблица 1. Индекс развития электронного правительства

Позиция	Изменение позиции 2018/2016	Страна	EGDI Уровень развития	E-Government Development Index (EGDI)	Онлайн сервисы	ИКТ инфра- структура	Человеческий капитал
1	+8	Дания	Очень высокий	0,915	1	0,7978	0,9472
2	-	Австралия	Очень высокий	0,9053	0,9722	0,7436	1
3	-	Республика Корея	Очень высокий	0,901	0,9792	0,8496	0,8743
4	-3	Великобритания	Очень высокий	0,8999	0,9792	0,8004	0,92
5	+1	Швеция	Очень высокий	0,8882	0,9444	0,7835	0,9366
6	-1	Финляндия	Очень высокий	0,8815	0,9653	0,7284	0,9509
7	-3	Сингапур	Очень высокий	0,8812	0,9861	0,8019	0,8557
8	-	Новая Зеландия	Очень высокий	0,8806	0,9514	0,7455	0,945
9	+1	Франция	Очень высокий	0,879	0,9792	0,7979	0,8598
10	+1	Япония	Очень высокий	0,8783	0,9514	0,8406	0,8428
11	+1	США	Очень высокий	0,8769	0,9861	0,7564	0,8883
12	+3	Германия	Очень высокий	0,8765	0,9306	0,7952	0,9036
13	-6	Нидерланды	Очень высокий	0,8757	0,9306	0,7758	0,9206
14	+4	Норвегия	Очень высокий	0,8557	0,9514	0,7131	0,9025
15	+13	Швейцария	Очень высокий	0,852	0,8472	0,8428	0,866
16	-3	Эстония	Очень высокий	0,8486	0,9028	0,7613	0,8818
17	-	Испания	Очень высокий	0,8415	0,9375	0,6986	0,8885
18	+7	Люксембург	Очень высокий	0,8334	0,9236	0,7964	0,7803
19	+8	Исландия	Очень высокий	0,8316	0,7292	0,8292	0,9365
20	-4	Австрия	Очень высокий	0,8301	0,8681	0,7716	0,8505
		...					
32	+3	Россия	Очень высокий	0,7969	0,9167	0,6219	0,8522

Источник: составлено автором по [6].

Россия поднялась с 34 на 23 место в группе стран с наиболее высоким уровнем вовлеченности граждан (E-Participation, электронное участие). Здесь государства-участники ранжируются по уровню участия граждан в управлении и принятии государственных решений с использованием ИКТ. Кроме того, Россия укрепила позиции в рейтинге телекоммуникационной инфраструктуры, набрав в 2018 году 0,6219 балла против 0,6091 двумя годами ранее [6].

Следует отметить, что рамках исследования ООН в 2018 году впервые оценивался и уровень развития электронного правительства в крупных городах. Индекс был составлен на основе данных по 40 городам, как следует из данных табл. 2, первое место в рейтинге заняла Москва, опередив Лондон и Париж (4-е), Нью-Йорк (14-е), Кейптаун и Таллин, которые стали вторым и третьим соответственно.

Таблица 2. Индекс электронного правительства в крупных городах

Позиция	Город	Общий показатель	Технологический показатель	Контентный показатель	Показатель представления услуг	Показатель участия и вовлеченности жителей
1	Москва	55	10	26	11	9
2	Кейптаун	53	10	26	11	7
2	Таллин	53	11	26	12	5
4	Лондон	51	10	25	11	6
4	Париж	51	11	24	8	9
6	Сидней	50	11	21	12	7
7	Амстердам	49	9	25	10	6
7	Сеул	49	11	25	6	8
9	Рим	48	11	25	8	5
9	Варшава	48	11	25	7	6
11	Хельсинки	47	10	24	7	7
11	Стамбул	47	6	24	12	6
11	Шанхай	47	10	24	5	9
14	Мадрид	46	10	22	8	7
14	Нью-Йорк	46	10	21	10	6

Источник: составлено автором по [6].

Оценка работы электронного правительства в городах проводилась по техническим аспектам, информационному наполнению местных сайтов госуслуг, а также по использо-

ванию электронных сервисов и инициатив, направленных на привлечение граждан к таким услугам. Всего было задействовано 60 различных показателей. Среди них — простота работы с порталом, скорость загрузки страниц, доступность сервисов на мобильных устройствах, механизм внутреннего поиска и индивидуальная настройка портала. Москва вошла в группу городов с «очень высокой» развитостью онлайн-сервисов в области электронного правительства.

Как показывает мировая практика, электронное правительство вносит значительный вклад в повышение эффективности государственного управления. Проведенный интернет-предпринимателем Мартой Лэйн Фокс обзор электронных услуг правительства Великобритании показал, что перевод на цифровые каналы 30% контактов «фронт-офиса», занимающегося оказанием государственных услуг, даст валовую годовую экономию свыше 1,3 млрд фунтов стерлингов, при этом перевод на цифровой канал 50% контактов может увеличить эту экономию до 2,2 млрд фунтов стерлингов [7].

В настоящее время можно говорить о переходе к новому этапу трансформации институтов государственного управления — *формированию и развитию «цифрового правительства»*, со следующими основными принципами и элементами архитектуры цифрового правительства.

*Основные принципы предоставления услуг цифрового правительства:*

- цифровые по умолчанию;
- платформонезависимость и ориентация на мобильные устройства;
- проектирование услуг, ориентированное на пользователя;
- цифровые от начала до конца;
- правительство как платформа.

*Основные элементы цифрового правительства:*

- единый портал;
- единые данные для совместного использования в государственном секторе;



- межведомственные сервисы для совместного использования;
- государственная инфраструктура совместного использования;
- улучшенные сенсорные сети и аналитика;
- кибербезопасность и конфиденциальность.

Указанные принципы нашли отражение в национальном проекте «Цифровая экономика Российской Федерации», в том числе в рамках утвержденных целей и задач для федеральных программ, входящих в данный проект. Например, предусмотрена разработка и введение в эксплуатацию государственной информационной системы «Федеральный портал пространственных данных», организация межведомственного электронного документооборота с применением электронной подписи для деятельности федеральных и региональных ОИВ, подключение всех органов государственной власти и органов местного самоуправления к сети Интернет. Также планируется создание единой платформы для обмена информацией между государством, гражданами, коммерческими и некоммерческими организациями, разработка и утверждение национальных стандартов обработки массивов больших данных.

Следует отметить, что в российской экономике за последние несколько лет созданы цифровые платформы федерального и регионального уровня, которые сопоставимы с аналогичными платформами в ведущих странах. Так, с 2009 г. работает Единый портал государственных и муниципальных услуг (ЕПГУ), на котором размещается информация, формы заявок и через который проводятся платежи. В 2015 г. ЕПГУ был интегрирован с Единой системой идентификации и аутентификации (ЕСИА). Необходимо сказать и об Единой информационной системе публичных закупок – созданном федеральном портале государственных закупок и закупок компаний государственного сектора экономики, где в электронной форме представлена публичная информация о различных этапах закупок государственных и муниципальных

органов, государственных компаний, реализации государственных контрактов и показателях эффективности расходования бюджетных средств. В 2018 г. в этой информационной системе (официальный единый портал zakupki.gov.ru) было размещено около 3 млн извещений о закупках на сумму более 7,2 трлн рублей.

Таким образом, формирование электронного правительства и переход к цифровому в нашей стране стало возможным благодаря широкому распространению информационно-коммуникационных технологий в сфере оказания государственных услуг. Однако данные процессы связаны со значительными преобразованиями и соответственно возникающими рисками как технологического, так и институционального характера.

### *Институциональные ограничения цифровых преобразований в сфере государственного управления*

Обобщение и классификация рисков в цифровой экономике является актуальной темой современных научных публикаций (см., напр., [8–10]). Предметом комплексного анализа в плане изучения источников их проявления, возможностей оценки, способов минимизации степени влияния выступают в первую очередь глобальные технологические и социально-экономические риски. Однако риски, возникающие в связи с соответствующими институциональными преобразованиями, остаются практически вне поля зрения научных исследователей, в том числе *институциональные риски*, обусловленные сложностью и противоречивостью процесса цифровизации институтов государственного управления.

Под институциональными рисками понимается «вероятность невыполнения согласовательных и интегрирующих функций институциональной системы» [11] в контексте происходящих процессов трансформации модели государственного управления. Реализация данных рисков может проявляться в *снижении упорядоченности и эффективности*

*функционирования системы государственного управления, что имеет стратегическое значение для экономической безопасности и развития страны.*

Как показало проведенное исследование, внедрение цифровых технологий и платформенных решений в систему государственного управления и оказания государственных услуг создает предпосылки для развития новых институциональных форм, обеспечивающих повышение его эффективности и качества. Однако, по нашему мнению, успешная реализация программы цифровизации государственного управления возможна только при условии достижения консенсуса в определении стратегических целей выбранной обществом модели социально-экономического развития, базирующейся на фундаментальном понимании роли, задач и функций системы государственного управления в современной цифровой экономике.

В силу незавершенности и неэффективности ранее проводимых институциональных реформ (административная реформа, реформа госслужбы и т.д.) существующие дисфункции [8] в сфере государственного управления выступают в качестве фундаментальных институциональных рисков, имеющих стратегический характер, так как они влияют на механизмы целеполагания, определения задач и институциональных принципов цифровизации государственного управления.

Данные институциональные риски связаны прежде всего с сопротивлением цифровой трансформации со стороны существующих управленческих структур, отсутствием внутренней поддержки изменений на уровне среднего управленческого звена. Вероятность данных рисков и степень их возможного влияния на формирование цифровой экономики оцениваются специалистами Центра стратегических разработок (ЦСР) как высокие [12].

К этой группе рисков следует отнести и риски, связанные с имеющимся нарушением соотношения между принципами и целеполаганием государственного регулирования и сущностью реальных экономических отношений. Особенно

остро риски, связанные с приоритетом регламентированного процедурного подхода и контроля ради контроля, проявляются в сфере управления государственным сектором экономики и публичными закупками.

Формирование электронного правительства и переход к цифровому в нашей стране стало возможным благодаря широкому распространению информационно-коммуникационных технологий в сфере оказания государственных услуг. В то же время одним из существенных барьеров развития является *отставание институциональных изменений от технологических*.

Во-первых, отсутствует необходимая законодательная база, что является одним из основных институциональных ограничений развития цифровых технологий в сфере государственного управления. Данный институциональный риск возникает в связи с медленной разработкой соответствующей нормативной базы, несвоевременной корректировкой существующих и (или) принятием новых нормативных актов, в том числе определяющих принципиальную возможность использования тех или иных технологий. Для оптимизации указанного риска в рамках программы «Цифровая экономика» предусматривается подготовка значительного пакета поправок к действующим нормативно-правовым актам.

Во-вторых, в настоящее время отсутствует полноценное взаимодействие между существующими элементами инфраструктуры электронного правительства, что в значительной мере является результатом преобразования управленческих процедур на базе имеющихся административных регламентов, которые сохраняют ряд этапов традиционных бумажных способов предоставления государственных услуг. При этом, по оценке экспертов НИУ ВШЭ, со времени вступления в действие ст. 6 Федерального закона № 210-ФЗ от 27.07.2010 г. «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», в соответствии с которой все органы, предоставляющие государственные и муниципальные услуги, обязаны иметь утвержденные для данных услуг регламенты,

«каждый рабочий день принимается по 385 актов об утверждении административных регламентов по всей стране» [13, С. 9]. В тоже время не все административные регламенты вовремя пересматриваются и поэтому могут содержать устаревшие правовые нормы, которые не соответствуют современным цифровым преобразованиям.

При этом цифровизацию системы государственного управления следует рассматривать в двух ключевых аспектах, а именно собственно процесс цифровизации реализации государственных функций и полномочий и процесс цифровой трансформации институтов государственного управления.

Под цифровизацией реализации государственных функций и полномочий предлагается понимать использование цифровых технологий при производстве и оказании государственных услуг. В такой логике формирование и развитие институциональной основы регулирования процесса цифровизации системы государственного управления следует рассматривать в контексте разработки общей законодательной базы цифровизации экономики.

В свою очередь, под цифровой трансформацией государственного управления предлагается понимать более сложный и длительный процесс эволюции институтов, содержания, функций, концепций, и даже парадигм государственного управления. Этот процесс, с одной стороны, является ответом на современные вызовы происходящей цифровой революции, а с другой стороны – характеризуется своими собственными рисками, которые также необходимо принимать во внимание. В данном контексте формирование и развитие нормативно-правовой базы цифровизации системы государственного управления должно быть направлено на создание институциональных условий для эффективного использования цифровых технологий и управления возникающими соответствующими рисками, в том числе посредством предотвращения наступления неблагоприятного события или минимизации негативных последствий его наступления.

В качестве необходимых мер для нивелирования возникающих рисков и ограничений при проведении современных институциональных реформ, направленных на формирование соответствующей правовой базы цифровизации государственного управления, представляется целесообразным выделить следующие (более подробно данные проблемы рассматривались нами ранее в публикациях [ 14, 15]).

➤ Внедрение в систему государственного управления принципа опережающего регулирования, т.е. регулирования, направленного на выявление возникающих проблем и рисков.

Данный принцип может быть реализован на основе тиражирования инструмента так называемых «регуляторных песочниц», т.е. пилотных проектов (для определенных территорий, функций, видов деятельности), где вводятся в действие новое законодательное регулирование для развития и внедрения цифровых технологий, происходящее под наблюдением регуляторов с целью объективной оценки возникающих возможностей, проблем и рисков. Принятие федерального закона, регламентирующего вопросы создания и функционирования особых правовых режимов в условиях цифровой экономики («регуляторных песочниц») предусмотрено Национальным проектом «Цифровая экономика».

➤ Разработка и внедрение в систему государственного управления эффективных механизмов обратной связи, когда проблемы и риски, возникающие в связи с развитием цифровых технологий, приводят к соответствующему изменению нормативно-правового регулирования.

➤ Одной из ключевых проблем повышения качества государственного управления является отсутствие достоверной и точной статистической информации о реальном положении дел.

В этой связи одной из актуальных задач является разработка законодательной основы для формирования интегрированной информационной статистической системы, объединяющей государственные статистические данные. В рамках национального проекта планируется создание еди-

ной платформы для обмена информацией между государством, бизнесом и гражданами, разработка национальных стандартов обработки массивов больших данных, введение в эксплуатацию государственной информационной системы «Федеральный портал пространственных данных». Однако речь не идет об информационной системе, интегрирующей статистические данные, а создание системы статистической информации предполагает актуализацию методологических подходов и статистических классификаторов, разработку адекватных подходов к оценке «цифрового вклада» в производство и потребление.

\* \* \*

Текущее десятилетие нынешнего века является периодом формирования и реализации качественно новых вызовов и угроз стратегического характера, а также возникающих геополитических, социально-экономических, институциональных и технологических рисков при переходе к масштабному и активному внедрению цифровых технологий. Мировая экономика вступает в новый этап цифрового развития, который характеризуется в том числе активной трансформацией институтов и механизмов государственного управления.

Организация и развитие единых информационных платформ, использование сквозных цифровых технологий формируют условия для достижения нового качества государственного управления на основе горизонтальной интеграции и эффективного взаимодействия государственных органов на различных уровнях исполнительной власти. Методология формирования цифрового правительства, по своей сути, создает предпосылки для развития стратегического планирования на базе межведомственных цифровых информационных платформ. Таким образом, речь идет о создании условий для трансформации институтов государственного управления в сторону *модели публичного управления*, предполагающей формирование объединенного цифрового правительства, способного на принципах транспарентности и партнерства комплексно решать макроэкономические задачи стратегического развития страны.



## ЛИТЕРАТУРА:

1. Указ Президента России от 7 .05. 2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – URL: <http://static.kremlin.ru/media/acts/files/0001201805070038.pdf> (дата обращения 15.07.2019).

2. Национальные проекты: целевые показатели и результаты. На основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г. Москва. 2019. – URL:<http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhVQ9800wAt2dzCIAietQih.pdf>(дата обращения 15.07.2019).

3. The Global Risks Report 2017. 12th Edition. Geneva: World Economic Forum,2017. – URL: [http://www3.weforum.org/docs/GRR17\\_Report\\_web.pdf](http://www3.weforum.org/docs/GRR17_Report_web.pdf) (дата обращения 15.07.2019).

4. Россия Онлайн: четыре приоритета для прорыва в цифровой экономике // TheBostonConsultingGroup (BCG). – Октябрь 2017. – URL: [http://image-src.bcg.com/Images/Russia-Online\\_tcm27-178074.pdf](http://image-src.bcg.com/Images/Russia-Online_tcm27-178074.pdf)(дата обращения 15.07.2019).

5. Об итогах деятельности Минэкономразвития России за 2017 год и задачах на 2018 год. Доклад. Министерство экономического развития РФ. М., 2018.

6. Рейтинг электронного правительства ООН. [Электронный ресурс]. – 2018. – URL:<http://www.tadviser.ru/index.php> <http://www.tadviser.ru/index.php>(дата обращения 15.07.2019).

7. Цифровое правительство 2020. Перспективы для России // Всемирный банк. – 2016. – URL: <http://www.iis.ru/docs/DigitalGovernmentRussia2020RUS.pdf> (дата обращения 15.07.2019).

8. Городецкий А.Е. Государственное управление и экономическая безопасность. О дисфункциях государственно-



го управления // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 6. С. 426–436.

9. Корчагин С.А., Польщиков Б.П. Цифровая экономика и трансформация механизмов государственного управления // Свободная мысль. 2018. № 1. С. 23–36.

10. Иванов В.В., Малинецкий Г.Г. Цифровая экономика: от теории к практике // Инновации. 2017. № 12. С. 3–12.

11. Советова Е.А. Институциональные риски в трансформационной экономике. Харьковский национальный университет им. В.Н. Каразина, 2011. – URL: <https://core.ac.uk/download/pdf/46591319.pdf> (дата обращения 15.07.2019).

12. Петров М., Буров В., Шклярук М., Шаров А. Государство как платформа. (Кибер) государство для цифровой экономики // Центр стратегических разработок. М. 2018. – URL: [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-LATFORMA\\_internet.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-LATFORMA_internet.pdf) (дата обращения 15.07.2019).

13. Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность. Доклад к XX Апр. междунар. научн. конференции, Москва, 9–12 апреля 2019 г. / Под общ. ред. Н.Е. Дмитриевой. М.: Изд. дом ВШЭ, 2019.

14. Смотрицкая И.И. Государственное управление в условиях развития цифровой экономики: стратегические вызовы и риски // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2018 №4 С. 60–72.

15. Смотрицкая И.И. Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник института экономики РАН. 2018. №5 С. 22–36.

**С.И. ЧЕРНЫХ,**  
доктор экономических наук,  
профессор, главный научный сотрудник  
Института экономики РАН,  
заведующий сектором  
Института проблем развития науки РАН

## УПРАВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ НАУКОЙ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛЬНЫХ ВЫЗОВОВ

**Аннотация:** Ведущая роль науки, обозначенная в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации, и выделение национального проекта «Наука» в Указе Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 в качестве системообразующего требуют исследования научного потенциала с точки зрения обеспечения сферы исследований и разработок адекватным управленческим базисом. В статье анализируются соответствующие проблемы, связанные с необходимостью развития данной сферы в целях успешного ответа на поставленные перед ней большие вызовы.

**Ключевые слова:** исследования и разработки, большие вызовы, национальная безопасность, стратегическое планирование, экономический рост.

Не подлежит сомнению, что ключевым фактором при обеспечении национального суверенитета и социально-экономического развития страны служит лидирующее положение страны в исследованиях и разработках, высокий темп освоения новых знаний и создания инновационной продукции. Особое значение в России этот тезис приобретает при реше-

нии задач, определенных Стратегией национальной безопасности Российской Федерации, Стратегией научно-технологического развития Российской Федерации, Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

Как известно, Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (далее – Стратегия НТР) ориентирована на так называемые *большие вызовы*. Речь идет о комплексе проблем, угроз, а также возможностях, которые будут определять развитие не только отдельных стран, но и мира в целом в ближайшие десятилетия. Решение вопросов, возникающих в связи с данными вызовами, не может быть найдено в рамках привычных, стандартных подходов и методов – для этого просто не хватит никаких природных, финансовых, кадровых и организационных ресурсов. Требуются принципиально новые, нестандартные подходы, которые может предложить обществу именно научно-технологическая сфера. Наука и новые технологии являются важнейшими инструментами для ответа на большие вызовы, создающие существенные риски для поступательного движения вперед. Ключевая роль при этом в Стратегии НТР отводится российской фундаментальной науке, обеспечивающей получение новых знаний, и первоочередной задачей государства становится ее поддержка как системообразующего института долгосрочного развития нации. В числе основных условий для достижения этих целей – создание условий, в том числе институциональных, для проведения исследований и разработок, соответствующих современным принципам организации научной, научно-технической, инновационной деятельности и лучшим российским и мировым практикам [1].

Одним из значимых с точки зрения научно-технологического развития Российской Федерации больших вызовов являются *новые внешние угрозы национальной безопасности, обусловленные ростом международной конкуренции и конфликтности, глобальной и региональной нестабильностью,*

и усиление их взаимосвязи с внутренними угрозами национальной безопасности<sup>1</sup>.

Для России в высшей степени важно достигать передовых позиций по всем стратегическим приоритетам национальной безопасности, среди которых есть и приоритет «наука, технологии и образование». Главная задача, которую при этом должна решать сфера исследований и разработок, заключается в обеспечении поступательного социально-экономического развития страны. Для этого требуется постоянно проводить мониторинг мирового уровня развития всех областей жизни, в первую очередь науки и технологий как основы всех прочих направлений развития [2, с. 82].

В Институте проблем развития науки РАН выработана следующая точка зрения: отечественная сфера исследований и разработок должна быть органически встроена в систему национальной безопасности, что предполагает разработку агрегированной модели ее функционирования и развития, ориентированной как на выявление и устранение уже имеющих, так и появление потенциально возможных внутренних и внешних угроз, создание условий и возможностей для их устранения и предотвращения на основе новых достижений науки и техники. Управленческие вопросы развития науки, образования и национальной безопасности следует решать учитывая, что «эти сферы общественной деятельности играют не обеспечивающую, а структурообразующую роль в ускорении общественного прогресса и должны рассматриваться в качестве базисного фундамента модернизационных преобразований национального хозяйства, условий жизнедеятельности населения и предотвращения угроз устойчивому развитию страны» [3, с. 17].

Успешное решение задач национальной безопасности в области науки, технологий и образования, а также своевременная выработка ответов на большие вызовы во многом зависят от *стратегического планирования* в части динамич-

---

1. Большие вызовы перечислены в пункте 15 Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации.

ного развития в стране национальной инновационной системы (НИС) и усиления внимания государства к фундаментальной науке. Отметим, что Стратегия НТР, являясь документом стратегического планирования, «основывается на фундаментальной взаимосвязи со стратегией национальной безопасности Российской Федерации и стратегией социально-экономического развития Российской Федерации и взаимозависимости таких стратегий в целях научно-технологического развития Российской Федерации» [4].

В Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» говорится о том, что участниками стратегического планирования помимо перечисленных поименно государственных органов и структур являются также иные органы и организации в случаях, предусмотренных соответствующими нормативными правовыми актами [4]. Представляется, что Российская академия наук как организация, осуществляющая научно-методическое руководство проведением научных исследований в стране и соответствующую экспертизу, может быть активным участником этого процесса, и в первую очередь в рамках формирования и реализации научных государственных программ и, конечно, программ фундаментальных научных исследований в Российской Федерации на долгосрочный период.

Необходимость выявления угроз национальной безопасности ставит перед наукой важнейшую задачу оценки степени их опасности. Требуется «создание и постоянное совершенствование системы индикаторов национальной безопасности и определение пороговых значений для каждого из выбранных показателей – с тем, чтобы своевременное предотвращение угроз не требовало излишних средств и при этом обеспечивало все аспекты безопасности страны» [2, с. 82]. Это сложная и кропотливая исследовательская работа, поскольку современные угрозы, и прежде всего в социально-экономической сфере, «изменчивы, в большей мере диверсифицированы и, самое главное, не всегда предсказуемы, поскольку композиция факторов экономического и

социального развития, состояние природной среды постоянно изменяются» [5, с. 782].

К сожалению, с одной стороны, темпы развития науки, технологий и образования у нас в стране не отвечают потребностям системы обеспечения национальной безопасности и растущему спросу со стороны экономики на передовые технологии и квалифицированные кадры. С другой стороны, предлагаемые российским сектором исследований и разработок отдельные научные результаты мирового уровня не находят применения в связи с общей низкой отечественной восприимчивостью к инновациям. Такое положение, по словам Л.Э. Миндели, «делает все более значительными угрозы, связанные с деформацией научно-технологического потенциала (отставание в процессах информатизации и цифровизации; использование устаревших и экологически опасных технологий; размывание научно-образовательного фундамента и уменьшение интеллектуального слоя нации и т.д.)» [2, с. 83].

Кроме того, угроза возникает в связи с медленной разработкой соответствующей нормативной базы, несвоевременной корректировкой существующих и (или) принятием новых нормативных актов, в том числе определяющих принципиальную возможность использования тех или иных технологий. Как справедливо отмечают Е.Б. Ленчук и В.И. Филатов, «сегодня в стране существует огромное количество документов стратегического планирования, которые не увязаны между собой и не образуют единую систему, что создает серьезные риски потерь финансовых, трудовых и природных ресурсов, дальнейшего углубления межрегиональных диспропорций» [6, с. 41]. Консерватизм у нас наблюдается и при корректировке приоритетных направлений развития науки и технологий. Между тем в современном мире они (наука и технологии) развиваются чрезвычайно быстро. Предсказать, что будет актуальным и перспективным, например в 2030 г., сейчас можно лишь приблизительно. Нужны постоянные механизмы мониторинга науки, технологий и наукоемких

производств для того, чтобы вырабатывать обоснованные управленческие и институциональные решения по развитию российской научно-технологической сферы, в том числе в плане ее ресурсного обеспечения.

Еще одним значимым большим вызовом является *исчерпание возможностей экономического роста России, основанного на экстенсивной эксплуатации сырьевых ресурсов, на фоне формирования цифровой экономики и появления ограниченной группы стран лидеров, обладающих новыми производственными технологиями и ориентированных на использование возобновляемых ресурсов*. Как опять же сказано в Стратегии НТР, при сохраняющемся потенциале и конкурентных преимуществах российской науки негативные факторы и тенденции создают риски отставания России от стран — мировых технологических лидеров и обесценивания внутренних инвестиций в сферу науки и технологий, снижают независимость и конкурентоспособность России в мире, ставят под угрозу обеспечение национальной безопасности страны [1]. Указанные риски и угрозы становятся все более ощутимыми.

Что касается цифровой экономики, то ее отличие от традиционной заключается в том, что здесь более высокими темпами растет доля интеллектуальной собственности в создании новой стоимости. Нематериальные активы, такие как теоретические знания, научно-технические разработки, и прежде всего инновации, становятся определяющим фактором развития производства. В этих условиях ключом к экономическому превосходству является лидерство по выпуску наукоемкой продукции и контроль над потоками информации [7, с. 34]. Поскольку в данных сферах у нашей страны относительно слабые позиции, постольку отечественная наука постепенно теряет свое главное богатство — интеллектуальный капитал, формирование которого происходило в течение длительного времени и который теперь плавно перетекает на Запад. Быстро восполнить эти потери невозможно в силу специфики научного труда, постепенного приобретения исследователь-



ских навыков и сложности адаптации в науке специалистов из других сфер экономики.

Для оздоровления структурных кадровых характеристик необходима разработка новой национальной модели управления развитием науки. Важно усиление внимания государства к фундаментальной науке, материальной базе академических институтов, переоснащению и созданию условий для нормального воспроизводства их кадрового потенциала. Также важна активизация междисциплинарных, межотраслевых и межсекторных исследований, укрепление научного сообщества как значимой социальной силы, углубление внутренней и внешней кооперации в научно-технологической сфере, в том числе и по образовательной линии.

Уровень образования населения и гарантированные возможности его получения признаны мировым сообществом базовыми показателями развития кадрового потенциала. Именно благодаря образованию происходит наследование, накопление, воспроизводство научных знаний, культурных ценностей и этических норм. Образование является важнейшей отраслью экономики, формирующей наряду с другими отраслями социальной сферы (наука, культура, здравоохранение, физическая культура спорт) качество и своего рода мощность человеческого (интеллектуального) капитала общества. Образование призвано выполнять общезначимые социально-культурные функции и, производя товар особого рода (обучение и воспитание людей), способствовать приращению интеллектуального капитала нации как основного фактора экономического роста и социального прогресса. В этой связи следует отметить, что от инновационной активности и результативности субъектов образовательной деятельности, уровня восприятия и применения нововведений преподавателями в учебно-воспитательном процессе во многом зависит решение проблем перехода экономики страны на инновационный путь развития, особенно в условиях непрерывного повышения уровня интеллектуализации факторов производства.



Дефицит высококвалифицированных специалистов в научной области — ключевая проблема, с которой сегодня сталкиваются все российские организации, ориентирующиеся на инновационное развитие. Кадровый голод в целом в экономике, и в особенности в сфере интеллектуальной деятельности, усугубляется неблагоприятной демографической ситуацией, причиной чему является не только естественное сокращение рождаемости, но и продолжающееся негативное влияние «демографической ямы». Не случайно поэтому среди больших вызовов — *демографический переход, обусловленный старением населения, приводящим к новым социальным и медицинским проблемам.*

Динамика развития экономики, основанной на знаниях, в сильной степени влияет на структуру профессий и специальностей, по которым осуществляется подготовка кадров: морально устаревают прежние профессии и специальности, возникают новые. Норма устаревания профессий и специальностей в развитых странах составляет примерно 4–6 лет. Поэтому непрерывная научная и инновационная деятельность в образовании, профессиональная подготовка и переподготовка кадров должны носить опережающий характер, основываясь на прогнозах научно-технологического развития.

У нас в стране в системе высшего профессионального образования сложились диспропорции не только по уровням образования, но и в подготовке по группам профессий и специальностей. Так, одной из тревожных современных тенденций сферы подготовки научных кадров является сокращение выпуска специалистов технического назначения на 20–40% с последующей их невостребованностью в реальной экономике до 30–80%.

Ориентация исследований и разработок на научно-технологическое развитие требует опережающей подготовки высококвалифицированных кадров, способных эффективно работать в условиях экономики знаний. Во многих развитых странах это обеспечивается высоким уровнем интеграции науки и образования, когда университеты наряду с научно-ис-

следовательскими организациями выполняют существенную долю исследований.

В России темпы интеграционных процессов науки и образования существенно замедлились с прекращением в 2005 г. действия ФЦП «Интеграция науки и высшего образования». Попытки решить эту проблему за счет увеличения объемов финансирования научных исследований в высшей школе далеко не всегда приводят к успеху. Более того, известны случаи, когда вузы, занимавшие прежде передовые позиции, теряют свои преимущества именно в результате утраты связей с ведущими научными организациями и предприятиями наукоёмкой промышленности.

Сокращение объемов финансирования сказывается на масштабах образовательной деятельности академических организаций и не позволяет в полной мере обеспечить решение кадровой проблемы, прежде всего подготовку специалистов для работы в сфере фундаментальных исследований. Одним из путей решения могло бы стать создание нескольких академических исследовательских университетов, по аналогии с уже созданными федеральными исследовательскими университетами, а также расширение участия академических институтов в реализации образовательных программ Минобрнауки России.

В последние годы накоплен опыт создания учебных заведений (подразделений ведущих университетов) на базе академических организаций. Так были созданы Государственный академический университет гуманитарных наук (ГАУГН), Пушинский государственный университет, Московская школа экономики (МШЭ – факультет МГУ) и др. Особое место в этом ряду занимает созданный по инициативе академика Ж.И. Алферова Санкт-Петербургский национальный исследовательский Академический университет РАН. Основными задачами этого университета являются реализация образовательных программ высшего и профессионального образования, проведение фундаментальных и прикладных исследований, а также опытно-конструкторских работ.

Академические учреждения, ведущие вузы, государственные научные центры являются сейчас основными субъектами НИС; они способны как самостоятельно, в том числе при поддержке проектов бюджетными научными фондами, так и в кооперации осуществлять комплекс фундаментальных и прикладных исследований, создавая необходимые научно-технические заделы.

У представителей академического сообщества вызывает некоторое беспокойство создание в мае 2018 г. Министерства науки и высшего образования РФ. Во-первых, есть опасения, что принцип «двух ключей» совсем перестанет действовать и Российская академия наук окончательно потеряет связь со своими институтами. Во-вторых, не означает ли это, что рано или поздно академические организации, подведомственные с 2013 по 2018 г. ФАНО России, сольют в ведущие вузы? Тем более что Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 нацеливает на создание к 2024 г. не менее 15 научно-образовательных центров мирового уровня на основе интеграции университетов и научных организаций и их кооперации с организациями, действующими в реальном секторе экономики. Однако следует иметь в виду, что у нас в стране исторически преобладает академическая модель организации науки, опорным каркасом которой стали сформированные академическим сообществом исследовательские институты, ориентированные на комплексное изучение отраслей и основных направлений фундаментальной науки. В свою очередь, институты формируют свои структурные подразделения — лаборатории, отделы, научные центры, секторы, группы, согласованная работа которых призвана обеспечить эффективное решение стоящих перед ними задач. Важное условие результативности академической формы организации науки — гибкость институциональных структур, их своевременная адаптация к сдвигам во фронте научного познания и содержанию общественных заказов для проведения исследований и разработок.

Академическая форма организации науки не исключает проведения фундаментальных исследований в организациях

высшего образования, государственных научных центрах и частных корпорациях. Однако именно академическая наука должна играть интегрирующую роль в секторе фундаментальных исследований, обеспечивать единство научного пространства. При таком подходе облегчается целостность формирования и реализации общенациональной научной политики. Вместе с тем развитие научных исследований в вузах имеет важное положительное значение, так как приобщает студентов к исследовательской деятельности. Приобретение ими навыков работы на современном оборудовании способствует формированию высококвалифицированных специалистов, в том числе и для научной сферы. Поэтому в рамках нового министерства речь должна идти об интеграции не по организационной, а по научно-образовательной линии. В этом последнем аспекте в качестве позитивного примера можно привести планируемую совместную работу РАН и Минобрнауки России по национальным проектам «Наука» и «Образование»<sup>2</sup>.

Для России с ее огромными размерами территории и разнообразными природно-климатическими и социально-экономическими условиями одним из ключевых факторов, определяющих положение дел в данной сфере, являются региональные аспекты развития науки и инноваций. Неравномерность социально-экономического и научно-технологического развития регионов исторически является одной из наиболее острых проблем нашей страны в настоящее время усугубившейся до уровня угрозы для ее национальной безопасности. Кроме того, практически все российские регионы можно признать испытывающими дефицит собственных технологий — их научно-технологическая база не способна обеспечить местную экономику необходимыми новациями. *Необходимость эффективного освоения и использования пространства, в том числе путем преодоления диспропорций в социально-экономическом развитии территории страны, в числе больших вызовов.*

---

2. Заседание президиума РАН 5 июня 2018 г. <https://scientificrussia.ru/news/pryamaya-translyatsiya-zasedanie-prezidiuma-ran-> (дата обращения: 22.07.2019).

Именно на региональном уровне особенно остро ощущается нехватка специалистов различных научных специальностей и квалификационных уровней. С одной стороны, огромные размеры территории и разнообразные природно-климатические условия являются явными конкурентными преимуществами России. С другой стороны, крайне неравномерное размещение научного потенциала по территории РФ ведет к серьезным диспропорциям в уровне развития науки в регионах и влияет, в свою очередь, на их экономическое и социальное развитие. Последствия усиления неравномерности в распределении научных кадров по территории России усугубились сокращением возможностей для межрегиональной миграции специалистов, в частности, в связи с лавинообразным ростом транспортных тарифов.

Потребности и возможности социально-экономического развития субъектов Федерации неравнозначны, и эту особенность нельзя не учитывать в процессе стратегического планирования при прогнозировании соответствующих ориентиров и путей их достижения. В настоящее время, как известно, этот фактор недостаточно принимается во внимание, в частности при формировании бюджетов субъектов РФ, экономика которых носит разномасштабный характер и оказывает различное влияние на результаты социально-экономического развития страны.

Требуется рациональное сочетание распространения общенациональных научных трендов с поддержкой сформировавшихся в регионах уникальных научно-исследовательских школ и традиций. В этой связи вызывает много вопросов продолжающееся в центре и регионах укрупнение научных организаций, когда чиновники от науки «впрягают в одну упряжь коня и трепетную лань» — объединяют научные организации разного профиля под лозунгом оптимизации ресурсов.

На протяжении всего постсоветского периода продолжается дискуссия о необходимости реформы институциональной структуры российской науки для повышения ее

международной конкурентоспособности и делаются практические шаги в данном направлении. В последние годы, как известно, были предприняты меры, правда не всегда удачные, по реорганизации и стимулированию развития всех секторов науки — вузовского с целью увеличения масштабов и роста качества университетской науки, академического — для повышения его эффективности (что, по мнению научного сообщества, не сработало), предпринимательского — в интересах поддержки программ модернизации отраслей промышленности. Часть этих мер была связана с реформированием организаций в целом — изменением их организационно-правовых форм, внешних условий регулирования деятельности, развитием стимулов к кооперации (например, вузов и научных институтов, вузов и компаний).

Наряду с имеющимися положительными чертами всех этих институциональных реформ, связанными в первую очередь с акцентом на достижение общественно значимых конечных результатов (оставляем пока за скобками вопрос, кто и как будет оценивать эту значимость), следует отметить и существенный негативный фактор, вытекающий из специфики проведения исследований и разработок. Наука, как и образование, превратились по существу в отрасли сферы услуг со всеми вытекающими последствиями. В рамках проведения академической реформы, связанной с реализацией положений Федерального закона от 27 сентября 2013 г. № 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «уполномоченный орган федеральной исполнительной власти» (сначала ФАНО, затем Минобрнауки России) получил право фактически нормировать труд ученых, в том числе по количеству опубликованных статей независимо от их качества (объему оказанных услуг), что представляется неприемлемым в отношении фундаментальной науки. При этом чиновники игнорируют факт прямой зависимости между объемом финансирования фундаментальной науки и объемом публикаций.

На состоявшемся в апреле 2019 г. Общем собрании членов Российской академии наук было принято решение подготовить и представить в Правительство РФ предложения по определению научной деятельности не как оказания государственных услуг, а как творческого процесса, не совместимого с нормированием труда ученых. Кроме того, Президиуму РАН поручено заняться подготовкой законодательной инициативы, предусматривающей внесение изменений в федеральный закон о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг, нацеленных на совершенствование конкурсных процедур для обеспечения научной деятельности [8, с. 3]. Отметим, что эти изменения должны, в свою очередь, базироваться на необходимости развития модели «квалифицированного заказчика», о которой говорится в Стратегии научно-технологического развития Российской Федерации. Подробнее см.: [9, с. 35–36].

В настоящее время доказано, что темпы экономического роста находятся в прямой зависимости от величины человеческого капитала, сосредоточенного в сфере получения нового знания. В практике государственного управления экономическим и социальным развитием нашей страны и ее регионов такие ориентиры и пропорции, к сожалению, не устанавливаются и не обосновываются. В результате этого в экономике и в социальной сфере формируются негативные тенденции, обуславливающие неэффективное использование интеллектуальных ресурсов и постепенную утрату соответствующих конкурентных преимуществ.

Для исправления создавшегося положения в систему государственного управления инновациями, образованием и научными исследованиями необходимо включить механизм учета затрат и результатов, характеризующих эффективность использования профессиональных кадров, занятых в указанных сферах деятельности, оценить их влияние на темпы экономического роста, структуру производства, социальное развитие, производительность труда и конкурентоспособность страны. Можно сделать вывод, что в основе примене-



ния любого метода оценки эффективности исследований и разработок должна лежать кадровая составляющая, которая подвергается учету и прогнозированию не только на национальном, но также и на отраслевом, региональном, корпоративном уровнях управления.

Как правило, чем более развита страна, тем выше удельный вес сектора услуг в структуре ВВП и в численности занятых. Инновационная экономика в рамках научно-технологической парадигмы отличается от традиционной также тем, что в процессе ее функционирования более высокими темпами растет доля интеллектуальной собственности в создании новой собственности. Нематериальные активы, такие как теоретические знания, научно-технические разработки, и прежде всего – инновации, становятся определяющим фактором развития производства.

Эмпирические исследования показывают, что вложения в исследования и разработки, в частности постоянный рост доли этих расходов относительно ВВП и увеличение числа исследователей, укрепляют взаимодействие между секторами внутри экономики и позволяют экспортировать знания за рубеж, что обеспечивает устойчивое позитивное влияние науки на экономический рост.

Глобальные изменения в организации научной, научно-технической и инновационной деятельности, связанные с цифровой парадигмой, приводят к возникновению следующих значимых для социально-экономического развития факторов:

- а) сжатие инновационного цикла: существенно сократилось время между получением новых знаний и созданием технологий, продуктов и услуг, их выходом на рынок;
- б) размывание дисциплинарных и отраслевых границ в исследованиях и разработках;
- в) резкое увеличение объема научно-технологической информации, возникновение принципиально новых способов работы с ней и изменение форм организации,



- аппаратных и программных инструментов проведения исследований и разработок;
- г) рост требований к квалификации исследователей, международная конкуренция за талантливых высококвалифицированных работников и привлечение их в науку, инженерию, технологическое предпринимательство;
  - д) возрастание роли международных стандартов, выделение ограниченной группы стран, доминирующих в исследованиях и разработках, и формирование научно-технологической периферии, утрачивающей научную идентичность и являющейся кадровым донором.

К сожалению, уже достаточно долгое время наблюдается тенденция сползания нашей страны в эту периферию. Это обусловлено исторически сложившейся инерционностью, недостаточным ресурсным обеспечением науки, системными ошибками при выборе приоритетов ее развития, непродуманными управленческими решениями, что в целом существенно увеличивает риски влияния негативных факторов на динамику социально-экономических показателей. Политика ресурсной оптимизации, ставшая в последние годы приоритетной, приводит к невосполнимым потерям, которые выражаются в снижении темпов экономического роста, инвестиций, доходов населения. В силу мультипликативного эффекта, эффектов, связанных с накоплением знаний, эти потери не являются краткосрочными — они многократно усиливают отставание в научно-технологическом развитии российской экономики, рост дифференциации доходов населения, снижение уровня жизни. Сможет ли в таких условиях российская наука при существующей системе управления данной сферой достойно ответить на большие вызовы, покажет время.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента Российской Федерации от 1.12.2016г. № 642 «О стратегии научно-технологического развития Российской Федерации». – URL: <http://kremlin.ru/acts/bank/41449> (дата обращения 22.07.2019).

2. Миндели Л.Э. Обеспечение национальной безопасности в сфере науки, технологий и образования // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2012. № 1. С. 81–85.

3. Миндели Л.Э., Пипия Л.К., Чистякова В.Е. Вопросы обеспечения интеллектуально-кадровой безопасности России. М.: ИПРАН РАН, 2018.

4. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) Статья 18.1. – URL: <http://base.garant.ru/70684666/> (дата обращения 22.07.2019)

5. Сенчагов В.К. Экономика, финансы, цены: эволюция, трансформация, безопасность. М.: Анкил, 2010.

6. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Стратегическое планирование – путь к устойчивому развитию экономики России // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2018. Т. 11. № 4. С. 35–47.

7. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Современные тенденции цифровой трансформации государственного управления // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 5. С. 22–37.

8. Волчкова Н. Бремя задач. Общее собрание РАН составило для президиума внушительный план работ // Поиск. 2019.

9. Смотрицкая И.И., Черных С.И. Общественные закупки как стратегический инструмент научно-технологического развития российской экономики // Инновации. 2017. № 4. С. 30–36.

**Е.С. ИСЛАМОВА,**  
кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник  
Института экономики РАН

## ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОТВЕТ НА ВЫЗОВЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ХАРАКТЕРА

**Аннотация:** Сложившаяся в последние годы глобальная геополитическая и геоэкономическая ситуация порождает острые вызовы, стоящие перед нашей страной сейчас и в долгосрочной перспективе. Потребность обеспечить развитие конкурентных преимуществ и реальное продвижение на конкретных направлениях развития, добиться достижения в установленные сроки поставленных целей, создать основы укрепления позиций Российской Федерации на экономической и политической карте мира приводит к необходимости выбора и активного применения новых подходов в государственном управлении. Особое внимание уделяется рассмотрению вопросов использования проектной деятельности в качестве важного инструмента государственного управления для реализации приоритетов стратегического развития нашей страны в условиях современных вызовов и рисков.

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

Решение задач, связанных с позиционированием нашего государства в качестве одного из мировых лидеров, независи-

мого от влияния других мировых держав, приводит к необходимости повышения качества и эффективности государственного управления до уровня, позволяющего выдержать конкуренцию с другими странами за привлечение инвестиций и реализовать собственные стратегические приоритеты развития.

Вместе с тем низкое качество государственного управления в Российской Федерации уже в течении ряда лет отмечается как руководством страны и экспертным сообществом, так и международными организациями как одна из ключевых причин существующих проблем в российской экономике, препятствующая ее развитию, повышению качества жизни и безопасности граждан РФ [6].

В последние десятилетия в России был инициирован и частично осуществлен ряд попыток добиться позитивных перемен в государственном управлении в рамках административной реформы, бюджетной реформы, реформирования государственной службы, для чего разрабатывались и принимались различные законодательные и нормативные акты, посредством которых были введены новые инструменты, механизмы, процедуры и технологии государственного управления. Однако неудовлетворенность качеством государственного управления и его результатами остается, более того, выявляется ряд новых проблем, таких как неэффективное расходование финансовых средств, прежде всего бюджетных, коррупция и другие.

Сформировавшаяся финансово-экономическая ситуация, модернизация экономики и придание ей инновационного направления, реализация стратегий социально-экономического развития территорий, повышение уровня и качества жизни населения, поиск и внедрение эффективных моделей государственного управления, отвечающих современным вызовам и условиям хозяйствования — все это побудило руководство страны вновь апробировать различные подходы и инструменты в систему государственного управления. К числу наиболее перспективных следует отнести бюджетирование,

ориентированное на результат (БОР), целевой и программный подходы и их сочетания (программно-целевое управление), проектное управление, активно применяемое в последние годы. Ориентация на результат, присутствующая во всех перечисленных подходах, означает фактически революционные изменения в системе государственного управления.

Классическая модель государственного управления, называемая обычно «рациональная бюрократия», сложилась окончательно на стыке государственного управления и индустриального менеджмента к середине – концу XX века. Основными чертами ее являются:

- чёткая иерархия и разделение функций между органами власти («по горизонтали») и уровнями власти («по вертикали»);

- явно прописанные правила и процедуры работы;
- развитая правовая культура и правовая дисциплина;
- создание корпуса государственных служащих с гарантиями карьеры, стабильной оплаты, социальных благ, престижа.

Теоретические основы модели были описаны в классических работах М. Вебера и В. Вильсона еще в конце XIX – начале XX веков, поэтому в экспертной и академической литературе данная модель государственного управления часто называется «веберинской». Она ориентирована на авторитарное регулирование, вертикальную схему управления и предполагает безусловное выполнение всех планов и указаний, что требует лишь полного освоения выделенных бюджетных средств в установленные сроки. Такая модель характеризуется процессным подходом и полным отсутствием ответственности исполнителей за недостижение результатов, которые должны были стать следствием такого подхода к государственному управлению, который ставит на первое место лишь управление расходованием финансовых средств. Как следствие, в современных условиях веберинская модель в принципе не может эффективно решать задачи, связанные с целями развития экономики и обеспечением тонкой

обратной связи с обществом. Попытки решать задачи среднесрочного развития в рамках ограничений данной модели снижают эффективность проводимой политики.

С начала 80-х годов прошлого века на основе переноса опыта из бизнеса с целью де бюрократизации управления и дерегулирования экономики с одновременным снижением себестоимости и повышением качества государственных услуг стала активно развиваться проектно-целевая (или программно-целевая) модель, называемая в зарубежной литературе *New Public Management (NPM)*, в рамках которой основное внимание уделено эффективности расходования средств на функционирование государственного аппарата и сделан акцент на достижение конкретных целевых показателей и бюджетирование, ориентированное на результат (БОР) [1].

Модель NPM получила наибольшее распространение в англо-саксонских странах, Скандинавии и частично в странах Юго-Восточной Азии. Экономически развитые страны достаточно долго и поэтапно шли к признанию необходимости использования программно-целевого метода в решении проблем устойчивого социально-экономического развития [4]. Последние исследования международных экспертов о практике внедрения программного бюджетирования показали, что 25 из 34 стран-участниц Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) перешли, или в скором времени планируют осуществить переход, на программный бюджет, основной целью которого является повышение социально-экономической эффективности использования государственных средств. На протяжении нескольких последних лет в России в целях повышения эффективности государственного управления применяют различные методы программного бюджета, к которым относятся федеральные целевые программы, федеральная адресная инвестиционная программа, государственные программы [2,3].

В то же время следует отметить, что как в развитых, так и в развивающихся странах модель NPM дала в целом нейтральные или негативные результаты с точки зрения сокращения

расходов, достижения целей и результатов, поскольку была ориентирована на сочетание процессной деятельности с целевым планированием и применением программного подхода. Программный метод планирования бюджета продемонстрировал также значительные недостатки, такие как: высокие издержки непосредственно самого перехода к программному бюджету, постоянная необходимость сбора и анализа значительного объема информации, низкая эффективность, дополнительная нагрузка на государственных служащих и другие. В результате этого достижение плановых результатов ограничивается:

- низким качеством планирования целей и разобщенностью данного процесса с формированием бюджета;
- слабой связью государственных мер поддержки развития с результатами, целями и показателями деятельности;
- запутанной системой показателей, основанной на ведомственных показателях и позволяющей успешно отчитываться о выполнении работ при фактическом недостижении запланированных целей;
- разобщенным использованием в государственных органах одновременно внедряемых новых инструментов управления, что приводит к дополнительным расходам без повышения эффективности деятельности;
- отсутствием заинтересованности государственных служащих в модернизации системы управления, введении изменений в процедурах оценки результативности своей профессиональной деятельности, взаимосвязи управленческих структур с целями и результатами работы органов власти.

На рубеже XX–XXI веков в условиях нарастающей критической оценки результатов применения модели НРМ начала формироваться новая модель государственного управления, называемая общественно-сетевой, либо просто сетевой или сервисной моделью (в зарубежной литературе – New Governance).

В рамках этого подхода вовлечение в процесс принятия решений максимально широкого круга негосударственных субъектов рассматривается как важный фактор обеспечения качества принимаемых решений. Особое внимание уделяется фазе реализации с участием заинтересованных субъектов на основе широкого применения проектной деятельности и инструментов управления проектами с использованием преимуществ государственно-частного партнёрства как альтернативы классической государственной бюрократии. В настоящее время данный подход становится наиболее влиятельной парадигмой реализации реформ государственного управления, позволяя использовать преимущества двух других моделей и учитывать интересы широкого круга заинтересованных лиц.

Особо остро в системе государственного управления стоит проблема комплексного решения задач развития, что требует предварительно определить приоритетные цели, сформировать государственные и целевые программы, обеспечить использование целевого подхода в планировании и государственном управлении в целом.

Именно поэтому как в нашей стране, так и за рубежом в государственном управлении широко используется разработка и реализация программ на основе программно-целевого подхода, а в последние годы — с применением проектного управления как его современной и перспективной формы [5]. Использование инструментария проектного управления способствует формированию сбалансированной методологии реализации проектов, дает возможность правильно подобрать конкретные способы и средства их осуществления.

С точки зрения государственного управления проектный подход может применяться как при осуществлении отдельных проектов различной направленности и сложности, так и для выполнения государственных программ в отдельных отраслях и сферах деятельности. В этом случае проектное управление выступает инструментом решения социально-экономических задач посредством создания и осуществления



комплекса мер, ориентированных на достижение целей, установленных в соответствующих государственных программах, достижения их в кратчайшие сроки с учетом минимизации затрат и использования иных имеющихся в распоряжении исполнителей ресурсов.

Достичь повышения эффективности и оптимизации государственных расходов, по нашему мнению, возможно только в том случае, если в системе государственного управления обеспечен реальный переход к программно-целевому подходу, что означает:

- применение при подготовке и реализации государственных программ метода бюджетирования, ориентированного на результат;
- оценка как самих государственных программ и входящих в их состав проектов, так и деятельности их исполнителей через призму достижения и значимости конечных результатов этих программ и проектов;
- применение современных инструментов реализации программ и проектов, наиболее эффективным из которых в настоящее время признается проектная деятельность [7].

Поэтому для получения действенных эффектов от инициатив по реформированию государственного управления необходимо добиваться не формального исполнения организационных мероприятий, а осмысленного и последовательного перехода на использование инструментов проектного подхода как деятельности, направленной на достижение результатов.

Проектное управление в последние годы широко используется в деятельности крупных международных корпораций («Microsoft Solution Framework» (методология разработки ПО, Microsoft); «Raising Project Management to a Core Competence» (становление проектного управления основной компетенцией, IBM); «Developing a Global Project methodology» (развитие глобальной проектной методологии, Siemens). Активно проектное управление внедряется в ком-

пании «Боинг», которая фактически полностью перешла на новые управленческие подходы, что позволило добиться значительных конкурентных преимуществ на мировых рынках.

Эффективность и результативность применения проектного управления в корпоративной практике дала основание и для того, чтобы проектный подход в настоящее время начал широко и активно использоваться в деятельности государственных органов власти. Для обобщения и распространения лучших практик управления проектами, разработки международных и национальных стандартов, обмена опытом, проведения форумов и конференций, была создана и в настоящее время активно функционирует Международная ассоциация управления проектами (IPMA). На основании выработанных методических рекомендаций в Великобритании при Офисе премьер-министра в 2011 году был образован проектный офис – Департамент приоритетных проектов (Major Projects Authority), полномочием которого является организация и поддержка управленческих процессов, содействие реализации проектов, организация их независимой оценки, формирование и развитие компетенции управления проектами и программами. В США, Японии и многих других странах были созданы аналогичные структуры, действующие на основании национальных стандартов для управления проектами в государственном секторе (в Великобритании – PRINCE2 (Projects IN Controlled Environments), США – PMIPMВOK Government Extension). Кроме перечисленных следует отметить наличие широко используемого в настоящее время Свода знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK, разработчик – Институт управления проектами (PMI)), который фактически может считаться методической основой по теории и практике проектного управления, поскольку в нем определены место, роль, структура методов и средств по управлению проектами.

Вследствие ориентации государственного управления большинства развитых и развивающихся стран, включая государства ОСЭР, на достижение конкретных результатов,

в последние годы в них был осуществлен в той или иной степени переход от процессной деятельности в рамках устойчивой иерархической структуры к проектной работе с формулированием чётких целей и сроков ее реализации, а также был произведен аутсорсинг части традиционных государственных функций. В рамках проектно-целевой модели в государственное управление активно внедрялись механизмы конкуренции между государственными служащими, структурными подразделениями и институтами для снижения издержек и повышения эффективности. При этом нельзя говорить о едином и системном подходе к государственному управлению в рамках проектно-целевой модели, но, скорее, о наборе новых подходов и технических инструментов, которые существенно трансформировали и дополнили сложившиеся в развитых странах процедурные бюрократические системы.

Проектно-целевая модель получила наибольшее распространение в англо-саксонских странах, Скандинавии и частично в странах Юго-Восточной Азии. Как в развитых, так и в развивающихся странах модель дала в целом нейтральные или негативные результаты с точки зрения сокращения расходов, численности госаппарата и др. При этом следует отметить, что внедрение модели кадрового менеджмента проектно-целевой модели, предполагающей большую гибкость при отборе кадров под ответственность руководителей, в развивающихся странах с низкой культурой и качеством формальных кадровых процедур и патронажными практиками дает негативный эффект как на качество управления, так и на применения проектных инструментов. Данное ограничение широкого применения проектного подхода является актуальным в настоящее время и для Российской Федерации.

В целях дальнейшего совершенствования системы государственного управления большинство стран — участниц ОЭСР продолжили работу уже в рамках развития бюджетирования, ориентированного на результат (БОР) как инструмента проектно-целевого подхода, в рамках которого

происходил сбор и обобщение информации о результатах деятельности на всех стадиях бюджетного процесса.

Ключевым фактором данной модели бюджетирования является главный ориентир в виде конечного результата. При этом как недостаток такого подхода следует выделить отсутствие связи между информацией о результатах и финансированием, так как показатели конечных результатов включены в государственные бюджетные документы только в качестве информации. Модель в основном ориентируется на данные о плановых и фактических показателях и необходима в первую очередь для повышения подотчетности государственных органов, прозрачности бюджетного процесса. К сожалению, именно данная модель бюджетирования применяется в РФ.

Модель бюджетирования, ориентированная на результаты деятельности, имеет наибольшую популярность в современном мире и применяется в 14 странах – участницах ОЭСР в сочетании с инструментами других моделей бюджетирования. К последователям вышеуказанной модели причисляют такие государства, как США, Канада, Австралия, Великобритания. Модель прямого программного бюджетирования, жестко связанного с результатами деятельности органов государственной власти, прямо увязывает распределение государственных средств с показателями результативности. Подобный подход бюджетирования применяется правительством Южной Кореи, с другой стороны, подобная модель бюджетного процесса в других странах используется в основном в отдельных отраслях экономической деятельности в сочетании с отдельными составляющими других моделей программного бюджетирования (Чили, Португалия, Швеция). Еще позже, в начале 2010-х годов, в 24 странах – участницах ОЭСР проводилось еще одно международное исследование практик по внедрению методов программного бюджетирования, которое выявило, что наибольшее количество стран – участниц ОЭСР перешло к применению модели программного бюджетирования, ориентированного на результат (БОР). Среди применяемых моделей лидерство занимает модель программного

бюджетирования, учитывающее информацию о конечных результатах (Австрия, Австралия, Канада, Франция, Мексика, Новая Зеландия, Польша, Словакия, Словения), далее по популярности идет модель демонстрационного программного бюджетирования (Ирландия, Япония, Нидерланды). Интересно, что демонстрационное программное бюджетирование в сочетании с элементами прямого программного бюджетирования нашли применение в Дании, Финляндии, Исландии, Норвегии, Великобритании, правда в рамках отдельных секторов бюджетной политики государств.

Причины, по которым страны внедряют определенную модель бюджетирования, абсолютно разные. Более 80% стран – участниц ОЭСР, проводившие реформу бюджетного процесса, планировали добиться значительного повышения эффективности и результативности в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. 2/3 стран – участниц ОЭСР видели свою задачу в повышении прозрачности деятельности государственного управления, треть стран хотели усовершенствовать процесс бюджетного планирования.

Необходимо отметить, что процесс реформы бюджетного процесса в странах – участницах ОЭСР носит по своей сути постоянный характер. Например, подавляющее количество участников разработали и внедрили на государственном уровне стратегические планы реформ (срок реализации составляет от 10 и более лет). Главенствующим вопросом в ходе проведения реформ остается качественное улучшение единой системы показателей результативности и последующий переход на применение проектного управления в государственном управлении. Направления проведения реформ у стран получают диаметрально противоположными: такие государства, как Южная Корея и Португалия, последовательно исполняют пункт за пунктом из своих стратегических планов, а, например, Голландия, столкнувшись с определенными проблемами, была вынуждена пересмотреть подходы и начать сначала процесс реформирования бюджетирования.

Но самым значительным достижением данного подхода в государственном управлении следует признать широкое введение ответственности должностных лиц за достижение результатов, что подтверждает активное применение проектного подхода при осуществлении бюджетного финансирования.

Тем самым, проектный подход в большей степени, чем прочие модели государственного управления, соответствует выполнению стратегических целей и снижает риск стратегических вызовов.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Зельднер А.Г. Место стратегирования в понятий-категориальной системе прогнозирования // Экономика и политика. 2012. № 8. С. 7.

2. Зельднер А.Г., Осипов В.С. Приоритеты в экономической политике государства (теория и практика) // Экономические стратегии. 2016. Т. 18. № 7 (141). С. 38–49.

3. Ленчук Е.Б. Финансовые институты развития в решении задач технологической модернизации и инновационного развития // Федерализм. 2015. № 4 (80). С. 7–24.

4. Семенец Ю.А. Зарубежный опыт реализации структурной политики на региональном уровне // Государственное и муниципальное управление в XXI веке: теория, методология, практика, 2011. № 2. С.76–82.

5. Сильверстов С.Н., Кузнецов Н.В., Шестак В.П. Проектное финансирование инфраструктурных монополий в новой модели экономики России. М.: Когито-Центр, 2017.

6. Смотрицкая И.И. Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.

7. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад, М.: ИЭ РАН, 2017.

РАЗДЕЛ

## II

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ  
И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ  
АСПЕКТЫ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ  
ГОСУДАРСТВЕННЫМ  
ИМУЩЕСТВОМ

С.А. БРАТЧЕНКО

кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник  
Института экономики РАН

## МЕТОДОЛОГИЧЕСКАЯ ОБУСЛОВЛЕННОСТЬ НИЗКОГО КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация:** Основной аргумент продолжающейся приватизации государственного имущества — более низкая рентабельность государственных компаний (организаций) по сравнению с частными. В работе показано, что интересы государства не сводятся к сумме интересов его граждан (как утверждает принцип методологического индивидуализма — один из основных принципов либеральной доктрины), а цели государства и цели бизнеса существенно различны, и поэтому целью деятельности государственных организаций является отнюдь не повышение рентабельности последних. Основное назначение государственного имущества — реализация государственных интересов и исполнение государством его непосредственных функций, целей и задач. Поэтому применение критериев эффективности частного бизнеса к оценке деятельности государственных компаний и организаций методологически некорректно. Более того: показано, что для некоторого класса государственного имущества повышение рентабельности организаций, распоряжающихся государственным имуществом, противоречит государственным интересам. Использование коммерческого подхода при управлении государственным имуществом является одной из причин низкого качества управления этим имуществом.



**Ключевые слова:** государственное имущество, государственная компания, государственная организация, приватизация, методологический индивидуализм, государственные интересы, цели и задачи

## **1. Управление государственным имуществом: постановка вопроса**

Перестройка стартовала в 1985 г. 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 столкнулась страна 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. Необходимым условием перехода к рыночной экономике была передача «общенародной» социалистической собственности в частные руки – приватизация.

В тот период и политики, и ученые полагали, что сам переход к частной собственности автоматически повысит эффективность экономики. На фоне этого предприятия, оставшиеся государственными, продолжали функционировать, как-то выполнять свои задачи, и считалось, что это достаточно: в тот период было «не до них». Тем более, что в результате приватизации таких предприятий должно становиться все меньше и меньше.

Если попытаться сформулировать отношение к государственному имуществу (ГИ) в настоящее время, по прошествии более чем четверти века становления рыночной экономики в России, то оказывается, что принципиально оно не изменилось и кратко его можно выразить одним словом: «приватизация». Практически каждый год, начиная с 2008 года [1], Правительством утверждается Прогнозный план (программа) приватизации федерального имущества на среднесрочный период [2]. В 2013 г. была разработана и принята Государственная программа Российской Федерации «Управление федераль-

ным имуществом» [3], с тех пор она регулярно адаптируется [4]. Приоритетными индикаторами выполнения программы являются проценты ежегодного сокращения количества акционерных обществ с государственным участием и ФГУПов [5]. В соответствии с программой, «все объекты федерального имущества, за исключением тех, которые определены как необходимые для достижения задач и стратегических интересов Российской Федерации, подлежат разгосударствлению» [5].

Вышеуказанная Программа, называясь программой управления имуществом, по сути является программой приватизации имущества. Ее основная цель — не повысить эффективность управления государственным имуществом, а выделить объекты, подлежащие приватизации, с целью их последующего «разгосударствления»<sup>3</sup>. То есть имеет место подмена, обман, выдавание одного за другое. В логике такая ошибка называется *ignotatioelenchi*, или подменой тезиса. Мы полностью согласны с О.Г. Дмитриевой, что «из-за неумения управлять госсектором в рыночной экономике управленческая проблема перешла в русло разработки программы по окончательной приватизации того, что еще не было приватизировано... Хотя управление государственной собственностью не сводится к процессам приватизации (национализации)...» [7, с. 31]. «Политика перманентной приватизации выглядит попыткой убежать от проблемы вместо того, чтобы ее решать» [8, с. 67].

Содержательно разница современной приватизации с приватизацией периода 1990-х гг. заключается в том, что изначально целью приватизации было разрушение института государственной (социалистической) собственности и формирование института частной собственности как необходимой предпосылки перехода к рыночной экономике [9, с. 228], а впоследствии в соответствии с либеральной парадигмой эта цель трансформировалась в задачу последовательного сокращения места и роли государства в экономике и, как следствие, методичного сокращения государственного имущества.

---

3. При этом сам процесс приватизации организован недостаточно эффективно [6].

Аргумент, на который опираются сторонники перманентной приватизации, логически безупречен — целый ряд исследований, в том числе относительно недавний (2018 года) доклад экспертов Центра стратегических разработок (ЦСР) [10], констатирует, что ГИ используется с меньшей эффективностью, чем частное.

При ближайшем рассмотрении выясняется, что эффективность российских частных предприятий далека от надежд конструкторов переворота 1991 года, полагавших, что рыночные механизмы саморегулирования сами по себе решат проблему эффективности, в частности, за счет ускорения научно-технического прогресса [11, с. 29]. Практика показывает, что отечественный бизнес в своей массе не спешит переходить на инновационный путь развития и внедрять передовые технологии и оборудование, а скорее предпочитает использовать имеющееся оборудование, пока оно в состоянии хоть что-то производить. Согласно данным Росстата, доля полностью изношенных машин и оборудования в коммерческих организациях в 2017 г. составила 27%, а в самой процветающей из отечественных отраслей (добывающей промышленности) она составила 33,6%. Средний коэффициент обновления основных фондов по стране составил в 2017 году 4,3% [12], что означает, что средний срок службы основных средств, ожидается, составит более 23 лет. Между тем, средний возраст оборудования в 1980 г. составлял 9,5 лет, а в 1990 г. — 10,8 лет. [13, с. 114]

В этом контексте аргумент в пользу приватизации государственного имущества с целью повышения его эффективности до уровня эффективности российского частного бизнеса выглядит не очень убедительно.

Более того: стремление максимально сократить ГИ не снимает с повестки дня вопрос о необходимости эффективного управления имуществом, остающимся в собственности государства. Пока существует государство, будет существовать и государственная собственность, и, как следствие, необходимость этой собственностью эффективно, качественно управлять.

Анализируя работы, посвященные эффективности государственного управления и компаний с государственным участием, а также причины хронической низкой оценки эффективности компаний с государственным участием, было замечено, что большинство работ использует один и тот же стандартный методологический подход, характерный для либеральной парадигмы: в качестве эталона, критерия истины выступает частный бизнес, а в качестве цели исследования выступает вопрос, каков уровень эффективности компаний с государственным участием по сравнению с частным бизнесом. Дотягивают ли компании с государственным участием до уровня частных компаний? То есть понимание эффективности управления государственным имуществом вышеуказанными авторами тождественно понимаю эффективности управления частным бизнесом.

В связи с этим возникает вопрос о правомерности подобной индукции. Эффективность — это отношение полученных результатов к затратам, совокупности использованных ресурсов. При сравнении государственных и частных компаний эффективность обычно понимается как мера затратности, не задумываясь над тем, что деятельность компаний (организаций) была целенаправленной, а цели деятельности и, таким образом, ее результаты, могли существенно различаться. Прямое сравнение эффективности корректно только при условии идентичности целей [14]. Между тем, вовсе не факт, что цели деятельности бизнеса и государства, в том числе частных компаний и компаний с государственным участием и, как следствие, цели управления частным и государственным имуществом, идентичны. Если же цели деятельности неидентичны, то вышеуказанное сравнение некорректно.

Далее мы попытаемся понять, в чем в действительности заключается интерес государства при управлении принадлежащим ему имуществом и как эти цели соотносятся с назначением государственного имущества в представлении сторонников перманентной приватизации.

## 2. Несостоятельность принципа методологического индивидуализма при управлении государственным имуществом

Вышеуказанная индукция, ставящая во главу угла индивидуума, характерна для всей либеральной парадигмы и восходит к узко понимаемому, в традициях Л. фон Мизеса, принципу методологического индивидуализма («Мы есть всегда результат суммирования, соединяющего два или более Эго» [15, с. 44]), который, применительно к обществу, государству и государственному управлению, формулируется как тезис о сводимости предпочтений общества и государства к предпочтениям индивидуумов [16, с. 43].

На наш взгляд, данная позиция далеко не бесспорна, поскольку не принимает во внимание целый ряд существенных аргументов, а именно: методологический индивидуализм является одним из основополагающих постулатов занявшей доминирующие («империалистические») позиции в экономической науке теории так называемого неоклассического синтеза и поэтому для удобства часто называемого просто *mainstream*'ом. Тем не менее мейнстрим является лишь одной, хотя и доминирующей теорией, и говорить о выводах (более низкой эффективности компаний с государственным участием по сравнению с частным бизнесом), не проговаривая условия и предпосылки анализа (эффективность управления государственным имуществом и компаниями с государственным участием понимается с позиций методологического индивидуализма), не совсем корректно и даже в какой-то степени лукаво.

Тем более, что, начиная с конца XX века, и в особенности после кризиса 2008 года, пришло понимание того, что сама экономическая теория (мейнстрим) находится в кризисе [17; 18, с. 103; 19, с. 30–34], в ряде работ анализируются и подвергаются критике ее фундаментальные постулаты [20; 21]. В частности, показано, что «эмпирические исследования не обнаруживают фундаментальные экономические законы; развитие теории привело к доказательству целого ряда тео-

рем, свидетельствующих о невозможности получить ответы на важнейшие вопросы, оставаясь в рамках принятых постулатов» [21, с. 46], имеет место значительное несоответствие теоретических построений и реальной экономики [22, с. 57]. Современный мейнстрим зачастую не способен объяснить, и тем более предсказать, даже значимые экономические феномены. В качестве примера можно привести известный прецедент в Лондонской экономической школе, во время посещения которой Елизавета II укорила ученых, что они не смогли предсказать наступление кризиса 2008 года [18, с. 102].

В отличие от математики и многих естественных наук (того, что по-английски называется *science*), экономическая наука в настоящее время представляет собой лишь коллекцию концепций, ни одна из которых не доказала своей универсальности. В этих условиях безоглядно доверять всем положениям мейнстрима представляется недостаточно обоснованным.

Принцип методологического индивидуализма многократно выступал предметом весьма оживленных дискуссий, в том числе в отечественной экономической литературе [23; 24; 25; 26; 27; 28; 29; 30, с. 15–25; 31; 32; и др.].

Критика принципа методологического индивидуализма апеллирует к Аристотелю («целое больше суммы своих частей») и – применительно к социуму – к Э. Дюркгейму, полагавшему, что «общество есть реальность *suigenetis* («как она есть»)» [33], т. е. существующая сама по себе, которая не выводится из свойств действующих в обществе субъектов.

На ограниченность принципа методологического индивидуализма неоднократно указывали Р.С. Гринберг и А.Я. Рубинштейн, вводя в разрабатываемых ими теориях социодинамики и опекаемых благ понятия группового и общественного интереса (интересов государства), несводимых к сумме интересов составляющих общество индивидуумов; они называют свою позицию методологическим релятивизмом [30; 34]. С.Г. Кирдина и В.С. Автономов, анализируя конструкцию методологического релятивизма, приходят к выводу, что авторы остаются верны принципу методологического индивидуализ-

ма, введя его расширительную трактовку, и вводят категорию методологического институционализма, восходящего корнями к холизму [23, с. 55; 19, с. 31–37].

Так или иначе, с точки зрения задач данного исследования существенно следующее: мы полностью солидарны с позицией вышеуказанных ученых о существовании интересов общества и государства, не сводимых к сумме интересов индивидуумов. Поэтому действия государства как актора следует анализировать с учетом специфики государственных интересов, в том числе при управлении государственным имуществом.

Соответственно, анализировать эффективность управления государственным имуществом с позиций методологического индивидуализма методологически некорректно.

### **3. Соотношение аргумента о низкой рентабельности компаний с принципом методологического индивидуализма**

Тезис о более низкой рентабельности компаний с государственным участием по сравнению с частным бизнесом<sup>4</sup> достаточно часто используется сторонниками либеральной концепции в качестве аргумента в пользу императивной целесообразности приватизации, имеющей в виду «радикальное сокращение прямого участия государства в экономике» [35, с. 24]. Однако если рассмотреть данную аргументацию более внимательно, то выясняется, что аргумент низкой рентабельности КГУ противоречит базовому принципу либерализма — принципу методологического индивидуализма. Поясним вышесказанное.

Тезис о том, что более низкая рентабельность компаний с государственным участием является основанием для приватизации, рассматривает государство как ординарного экономического агента и *defacto* подразумевает, что государство

---

4. Данный аргумент опирается на сравнительный анализ значений рентабельности собственного капитала, рентабельности продаж и пр. для частных компаний и компаний с государственным участием [10; 36, с. 27].



должно стремиться максимизировать рентабельность КГУ, но у него «не получается». Однако это лишь «половина вывода», поскольку, если принять эту логику «максимизирующего свой доход государства», то государство должно стремиться максимизировать не только рентабельность компаний с государственным участием, но и рентабельность отдачи всего государственного имущества и всей государственной деятельности. Целью экономической деятельности государства в рамках данной логики должна стать максимизация доходов государственного бюджета. Из этого, в частности, следует: наличие у государства собственного экономического интереса (даже при отсутствии иных интересов), несводимых к интересам отдельных индивидуумов и компаний. А если у государства есть собственный экономический интерес, то что препятствует наличию у государства иных, неэкономических интересов?

Более того: если это так, у государства (как регулятора) имеется масса способов и инструментов повысить рентабельность своей экономической деятельности, например за счет интересов частного бизнеса и населения. Однако представители либеральной концепции вряд ли согласятся с ущемлением интересов частного бизнеса.

Напротив, согласно либеральной концепции, основное предназначение государства — защита частной собственности и защита интересов бизнеса. Оставляя за скобками принципиальную невозможность в равной степени защитить интересы любого бизнеса<sup>5</sup>, отметим, что из сервиллистской концепции государства совсем не следует, что государство должно стремиться повышать рентабельность компаний с государственным участием или использования иного ГИ. Строго говоря, предположение, что государство стремится к повышению

- 
5. Поскольку, защищая одного, неизменно ущемляешь другого, из чего следует, что любая государственная деятельность (как регулятора) предполагает наличие и признание интересов — если не государства как такового, то государства, которое является выразителем чьих-то интересов, поскольку оно защищает чьи-то интересы больше, чем интересы других. Лауреат Нобелевской премии Дж. Стиглиц отмечает по этому поводу: «Рынки существуют не в вакууме: они формируются под влиянием правил и законов, которые могут разрабатываться так, чтобы дать преимущество одним группам перед другими».



рентабельности КГУ, противоречит концепции методологического индивидуализма, поскольку в данном случае государство тратит свои ресурсы не по назначению — не для защиты интересов частного бизнеса.

А для КГУ, действующих на конкурентных рынках, содействие государства повышению рентабельности таких компаний одновременно означает повышение их конкурентоспособности и, значит, ухудшение условий деятельности бизнеса, что также противоречит либеральной парадигме.

Что касается доходности государственного бюджета — никто не отрицает, что этот вопрос является «головной болью» многих правительств, включая текущее правительство Российской Федерации, однако доходность госбюджета не является единственной целью деятельности правительства и, строго говоря, не является целью вообще, а является лишь средством, поскольку финансы необходимы для нормального функционирования государства, исполнения государственных функций, решения государственных задач и достижения государственных целей.

Таким образом, использование аргумента низкой рентабельности использования государственного имущества, во-первых, противоречит отстаиваемой авторами этого аргумента либеральной концепции в целом и принципа методологического индивидуализма в частности. То есть позиция вышеупомянутых авторов методологически непоследовательна (более точным является термин *inconsistent*). Во-вторых, данный подход методологически несостоятелен, поскольку он приводит к искажению видения целей управления государственным имуществом, акцентируя внимание исключительно на рентабельности со всеми вытекающими (и вкратце обрисованными выше) последствиями. Этот вопрос будет подробнее рассмотрен ниже. В-третьих, данная теоретическая методологическая несостоятельность носит отнюдь не академический характер, а, напротив, имеет вполне конкретные практические следствия, поскольку именно эта концепция лежит в основе государственной политики по управлению ГИ,

в результате чего вопросы повышения эффективности управления государственным имуществом подменяются задачей его скорейшей приватизации.

#### 4. Содержание государственных интересов и их соотношение с интересами общества и интересами индивидуумов

Наша задача в данном случае — не изучать вопрос и существующие дискурсы относительно содержания государственных интересов, а вычленив и изложить только те моменты, которые оказываются существенными с точки зрения изучения государственного управления в целом и управления государственным имуществом в частности.

Начнем с того, что в различных концепциях содержание самой категории «государство», место государства в обществе и, как следствие, понимание интересов (а также функций, задач) государства в экономике существенно различаются [38].

«В традициях политического либерализма, — пишет П.А. Ореховский, — рассматривать государство как вселенское, но необходимое зло» [39, с. 106]. Поскольку «невидимая рука рынка» должна сама привести общество к всеобщему благосостоянию, основным принципом либерального государства становится невмешательство в экономическую деятельность (*laissez-faire*), а задачи государства сводятся к защите прав собственности. При этом, согласно принципу методологического индивидуализма, ни государство, ни общество не субъективизированы и поэтому не имеют собственных (несводимых) интересов, а «обсуждение вопроса о том, могут ли существовать страна и общество без государства... не допускается» [39, с. 109].

В противовес этому, для социализма с традициями централизованного управления существование государственных интересов не только признается, но и характерна гипертрофированная роль государства [40, с. 19]. В абсолюте для тоталитарного государства характерен «методологический кол-

лективизм», «методологический индивидуализм наоборот», то есть когда не государственные интересы являются суммой частных интересов (как в методологическом индивидуализме), а признаются только те частные интересы, которые соответствуют каким-то из государственных интересов, существование независимых частных интересов не признается.

Значительная часть ученых, включая автора настоящей статьи, признает наличие у государства и общества интересов, несводимых к сумме интересов составляющих их индивидуумов. То есть признается, что индивидуумы, стремясь к удовлетворению своих интересов и достижению своих целей, не всегда тем самым содействуют (и не всегда желают содействовать) достижению целей государства и целей общества, хотя они заинтересованы в существовании государства и пользовании плодами его деятельности. Литература изобилует примерами, одним из которых может служить социальное обеспечение. Гражданин, стремясь к своему благополучию, пока он здоров, полон сил и имеет возможность работать и зарабатывать, совсем не стремится поделиться с государством своими доходами в пользу «сырых и убогих» (что подтверждает практика «серых зарплат» или «зарплат в конвертах»), но ожидает немедленной помощи от государства, как только он сам в один прекрасный (точнее, совсем не прекрасный для него) день становится одним из этих «сырых и убогих».

Как пишут Р.С. Гринберг и А.Я. Рубинштейн: «Мы считаем, что... государство непременно нужно персонифицировать и рассматривать в качестве автономного субъекта рынка, преследующего свои, специфические интересы» [24, с. 354]. «Представление о том, что носителем всякого интереса является какое-либо одушевленное существо, явно избыточно и... несколько поверхностно... Сами институты генерируют специфические интересы отдельных общностей индивидуумов и общества в целом» [24, с. 335].

Вопрос о соотношении интересов общества и государства отнюдь не прост. Трудно согласиться с противопоставлением государства обществу в политическом либерализме

(«Государство ограничивает свободу... *(в то время как)*... концепт общества фактически совпадает с концептом рынка, рынок обеспечивает наиболее гармоничные отношения между людьми, увеличивая эффективность, доход и богатство» [39, с. 106–107]). Однако говорить, что интересы государства и общества тождественны или что государство непременно выражает интересы общества, было бы несколько наивно. По крайней мере, «если в относительно недавнем прошлом доминировала концепция «благожелательного государства», активность которого направлена на реализацию общественных интересов, то к концу XX столетия все большую роль начинает играть уточняющий тезис о смещении общественного выбора и связанных с ним политических решений в сторону интересов правящих элит» [24, с. 21; 35].

Экономические теории по-разному решают вопрос соотношения интересов индивидуума с интересами общества и государства: как уже отмечалось, либеральная концепция, не признавая существования самостоятельного интереса государства, сводит интересы государств к интересам индивидуума; для экономистов постсоветской «русской школы экономической мысли» характерно признание примата общего, народнохозяйственного подхода над деятельностью и мотивацией индивидуума» [40, с. 19] так, что интересы личности, если требуется, могут быть (и даже должны быть) принесены в жертву общественным и государственным. Многие современные экономисты полагают, что «истина лежит где-то между»: «отличием КЭС и теории опекаемых благ от старого холизма, подчеркну это особо, является то, что дополнение индивидуальных интересов общественными не предусматривает никакой их иерархии» [42, с. 21].

Между тем, государственные интересы, в основе которых лежит категория «потребности», носят объективный характер, они существуют и требуют реализации независимо от доминирующей в науке и обществе парадигмы: любому государству необходимо обеспечивать обороноспособность, конкурентоспособность экономики, защиту окружающей

среды, etc. Объективность категории «интерес» подтверждается тем, что этим понятием оперирует Конституция РФ (ч. 3 ст. 55), а также целый ряд юридических и нормативных документов. Категория «государственный интерес» является одной из ключевых при управлении ГИ. Так, в Государственной программе РФ «Управление государственным имуществом» о государственных интересах Российской Федерации упоминается 20 раз [4]. Одновременно в этом документе признается существование интересов общества и интересов отдельных лиц. «Объективность интересов заключается в том, что они выражают социально-экономические отношения, сложившиеся в обществе» [43, с. 131].

А вот реализуются государственные интересы уже конкретными людьми с учетом доминирующих в обществе установок. «Субъективность интересов проявляется в том, что они имеют собственного носителя – субъекта интереса – и их проявление является субъективным, т.к. только осознанный интерес может превратиться в стимул к хозяйственной деятельности, направленной на удовлетворение потребностей» [43, с. 131].

Несмотря на декларацию об отсутствии специфических государственных интересов в либеральной доктрине, в любом, даже самом либеральном, государстве существуют министерства обороны и министерства иностранных дел, задачи которых никак не связаны с интересами отдельных индивидуумов.

Состав основных государственных интересов вытекает из закона сохранения социума [24, с. 326], то есть необходимости сохранения (самосохранения) государства как суверенного субъекта. Самосохранение государства предполагает два аспекта – внутренний (воспроизводство и развитие целостного социально-экономического организма) и внешний (сохранение государства как политического суверенного субъекта и упрочение его позиций на международной арене).

Из этих двух аспектов государственных интересов следует наличие у государства целого ряда функций (направлений деятельности государства, отвечающих за решение соответ-

ствующего класса государственных задач и проблем), к которым относятся политическая, экономическая, социальная и пр. функции. Реализация каждой функции осуществляется в виде решения соответствующих проблем, достижения соответствующих целей или решения соответствующих задач. Таким образом, установки государства приобретают нормативный характер: государство знает, «как должно быть» [44, с. 5], оно «знает границы» и устанавливает правила.

Государство должно быть в состоянии качественно исполнять государственные функции, решать государственные задачи и проблемы, а также достигать поставленные цели, что обеспечивается качественным функционированием государственного аппарата (законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти) [45].

### 5. Роль государства и государственных интересов при управлении государственным имуществом

Для реализации вышеуказанных функций государству требуется государственное имущество. Государственное имущество предназначено и существует исключительно для реализации государственных интересов и исполнения государством его непосредственных функций<sup>6</sup>, целей и задач: также как и частная собственность используется ее владельцем для удовлетворения своих интересов и достижения своих целей.

В чем состоит основной интерес государства в отношении своего имущества? Во-первых, в результативном исполнении функции (чтоб функция была исполнена качественно, чтоб цель была достигнута, задача решена). А отнюдь не в повышении рентабельности государственной организации. И наоборот: целью существования государственной организации является не ее всемерное процветание, а решение государственных задач и исполнение государственных функций.

---

6. Что признается как в программе «500 дней» (... [500 дней, 1990, с. 31, 37, 39, 72]), так и в ныне действующей Государственной программе РФ «Управление федеральным имуществом» (с. 17).

Однако это не все. Характер функций, целей и задач государства значительно различается. Мы не ставим задачу исчерпывающе изучить специфику государственных функций в рамках настоящей работы<sup>7</sup>. Но некоторые детали оказываются существенны с точки зрения целей настоящего исследования. В частности, кто является потребителем государственных услуг и продукции, производимой государственными организациями.

Можно выделить три группы государственных организаций (и, соответственно, три типа государственного имущества), производящих:

- продукцию и услуги, потребителем которых является государство. Оплата за эту продукцию и за эти услуги производится из госбюджета (например, когда конструкторское бюро АО «НПК Уралвагонзавод», входящее в ГК «Ростех», разрабатывает новые модели танков для Министерства обороны);
- «специфические государственные» продукцию и услуги (преимущественно услуги), потребителями которых являются население и бизнес. Государство в данном случае в силу своего положения является монополистом, поскольку никто, кроме него, не полномочен оказать эти услуги (например, выдать паспорт или зарегистрировать юридическое лицо);
- «обычную» продукцию или услуги для реализации на конкурентных рынках (КГУ «Роснефть» реализует производимый компанией бензин через сеть принадлежащих ей бензозаправочных станций, конкурируя с частной компанией «Лукойл»).

Рамки настоящей статьи не позволяют детально изложить специфику реализации государственных интересов в отношении всех трех типов государственного имущества<sup>8</sup>, однако существенно, что в интересах государства управлять этими тремя типами имущества по-разному, используя разные модели управления.

---

7. И надеемся вернуться к этой теме в будущих работах.

8. Она будет изложена в одной из наших будущих статей.



В качестве примера кратко рассмотрим управление государственным имуществом первого типа.

В этом случае, как уже отмечалось выше, государство заинтересовано в результативности (в продолжение прежнего примера: чтоб новые модели танков превосходили по своим боевым характеристикам модели танков, разрабатываемые в других странах, и, таким образом, в обозримой перспективе обеспечивали надежную обороноспособность страны).

Кроме того, государство заинтересовано в экономичном исполнении функции (чтоб функция (цель, задача) была исполнена с минимальными затратами). Применительно к танкам: чтоб стоимость конструкторских работ была невысокой и чтоб разработанная модель отличалась экономичностью производства.

Существенно, что экономичность должна рассматриваться с точки зрения государства, а не с позиции организации: под затратами должна пониматься не себестоимость производства товаров или услуг для данной организации, а сумма, которую платит государство организации и которая включает прибыль, получаемую организацией.

Отсюда следует, что государство не заинтересовано в повышении коммерческой рентабельности организаций, распоряжающихся государственным имуществом и исполняющим государственные функции или государственные заказы, поскольку в условиях рыночных (товаро-денежных) отношений исполнение государственных функций оплачивается из государственного бюджета, и чем выше рентабельность этих организаций, чем выше маржа, тем выше государственные затраты. Именно с целью снижения государственных затрат, например, вводился институт государственных закупок (эта тема практически исчерпывающе отражена в работах И.И. Смотрицкой и О.В. Анчишкиной [46; 47; 48; и др.]).

Таким образом, цели управления для частных и государственных организаций существенно различаются. Более того: цели управления государственным имуществом различаются между собой в зависимости от типа имущества.



Поэтому анализировать особенности (и в частности, эффективность) управления государственными организациями (включая КГУ) единообразно, без учета исполняемых этим организациями государственных функций, подменяя их сравнением рентабельности, методологически некорректно.

Более того: рекомендации повышать рентабельность государственных организаций не просто некорректны, они в значительной части случаев не соответствуют интересам государства. Использование коммерческого критерия эффективности для оценки эффективности деятельности государственных организаций и эффективности использования государственного имущества приводит к существенному снижению как фактической результативности, так и фактической экономичности использования государственного имущества, к существенному росту государственных затрат, к неэффективности расходования государственных средств.

Таким образом, теория (методология) оказывает влияние на практику: использование методологически неадекватного (коммерческого) подхода при управлении государственным имуществом является одной из основных причин низкого качества управления этим имуществом: имущество не исполняет должным образом своего предназначения и своих функций, поскольку руководство организаций, в чьем ведении оно находится, нацелено на получение прибыли.

Такое положение дел имеет системные следствия на уровне государства: поскольку масса государственного имущества не используется по своему назначению, государственные организации не нацелены на исполнение своих (государственных) функций, то системно страдает исполнение государством своих функций, решение государственных задач и достижение государственных (национальных, стратегических) целей. То есть падает качество государственного управления, и одной из причин низкого качества государственного управления является неадекватная модель управления государственным имуществом.

Вопрос об официальных критериях эффективности использования государственного имущества должен быть пе-

решотрен, и он должен решаться отнюдь не в контексте его коммерческой рентабельности.

Мы в полной мере осознаем, что критиковать легко, гораздо легче, чем формулировать конструктивные предложения. Вопрос о том, как эффективно управлять государственным имуществом, остается открытым и чрезвычайно актуальным. В рамках положения о невыгодности высокой рентабельности ряда государственных организаций для государства мы отнюдь не призываем перевести государственные организации на голодный паек беспросветного бесприбыльного существования. У организаций должны существовать стимулы к развитию, к повышению эффективности использования имущества, к увеличению результативности исполнения функций и к сокращению затрат. В наших будущих работах мы надеемся продолжить изучение особенностей управления государственным имуществом и сформулировать конкретные предложения по повышению качества управления имуществом.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1.09 2008 г. № 1272-р. «О прогнозном плане приватизации федерального имущества на 2009 год и основных направлениях приватизации федерального имущества на 2010 и 2011 годы». — URL: <http://docs.cntd.ru/document/902117290> (дата обращения 22.07.2019).
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 февраля 2017 года №227-р. (с изменениями и дополнениями от 11.07.2019) «Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы». — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_212726/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_212726/) (дата обращения 22.07.2019).
3. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2013 г. № 191-р «Об утверждении государ-

ственной программы РФ «Управление федеральным имуществом». — URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/70218052/> (дата обращения 22.07.2019).

4. Постановление Правительства Российской Федерации от 29 марта 2019 г. № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «управление федеральным имуществом». — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_321899/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321899/) (дата обращения 22.07.2019).

5. Сайт . — URL: Ibid, с. 5.

6. Яковлев А.Ю. Проблемные области в управлении приватизируемыми государственными акционерными обществами. В сб: Институты государственного управления: стратегические вызовы и тенденции развития. М.: Институт экономики РАН. 2018. С. 85–90.

7. Дмитриева О.Г. Особенности управления государственной собственностью в Российской Федерации // Российский экономический журнал. 2013. № 2. С. 30–46.

8. Козлова С.В., Братченко С.А. Совершенствование системы управления государственной собственностью: уроки прошлого и направления развития // Российский экономический журнал. 2018. № 4. С. 56–68.

9. Урумова Ф.М. Концептуальные основания институциональной системы трансформации переходной экономики. Диссертация на соискание ученой степени доктора экономических наук. М., 2004.

10. Радьгин А.Д., Абрамов А.Е. и др. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. // Аналитический доклад / ЦСР. 2018.

11. 500 дней. Переход к рынку. — М.: ЭПИЦентр, 1990. URL: [www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf](http://www.yabloko.ru/Publ/500/500-days.pdf) (дата обращения 22.07.2019).

12. Сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/enterprise/fund/) (дата обращения 22.07.2019).

13. *Гринберг Р.С.* Состояние и перспективы экономики современной России. Осмысливая роль государства в экономике // Кондратьевские волны. 2016. №5. С. 109–130.

14. *Братченко С.А.* Содержание категорий «эффективность» и «цель деятельности» для частных и государственных компаний // Вестник Удмуртского университета. Экономика и право. 2019. №3. С. 270–279.

15. *Мизес Л., фон.* Человеческая деятельность. Трактат по экономической теории. Челябинск: Социум. 2019.

16. *Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е.* Государственный патернализм и патерналистский провал в теории опекаемых благ // JournalofInstitutionalStudies. 2018. №4. С. 38–57.

17. *Ольсевич Ю.Я.* Современный кризис «мейнстрима» в оценках его представителей (предварительный анализ). – М.: Институт экономики РАН. 2013.

18. *Полтерович В.М.* Становление общего социального анализа // Общественные науки и современность. 2011. №2. С. 101–111.

19. *Худокормов А.Г.* Развитие экономической мысли через ее периодические кризисы (к вопросу об общем принципе эволюции мировой экономической теории в XX веке). М.: Институт экономики РАН. 2012.

20. *Нуреев Р.М.* Государство и рынок (развитие представлений о роли государства в рыночной экономике). М.: НИУ ВШЭ. 2010.

21. *Полтерович В.М.* Кризис экономической теории // Экономическая наука современной России. 1998. №1. С. 46–66.

22. *Курносова Т.И., Рудакова И.Е.* Поведенческая экономика в контексте современного мира // Горизонты экономики. 2018. №5. С. 56–61.

23. *Автономов В.С.* Еще несколько слов о методологическом индивидуализме // Общественные науки и современность. 2014. №3. С. 53–56.

24. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Индивидуум и государство: экономическая дилемма. М.: Весь мир. 2014.

25. *Кирдина С.Г.* К переосмыслению принципа методологического индивидуализма. М.: ИЭ РАН. 2013.
26. *Кирдина С.Г.* Методологический индивидуализм и методологический институционализм // Вопросы экономики. 2013. №10. С. 66–89.
27. *Либман А.М.* Социальный либерализм, общественный интерес и поведенческая экономика // Общественные науки и современность. 2013. №1. С. 27–38.
28. *Ракиаивили А.А.* Методологический индивидуализм: к апологии современного либерализма // Вопросы политической экономии. 2016. №1. С. 115–122.
29. *Рубинштейн А.Я.* Введение в новую методологию экономического анализа. М.: Институт экономики РАН. 2012.
30. *Рубинштейн А.Я.* Институциональная эволюция патернализма. М.: Институт экономики РАН. 2015.
31. *Тамбовцев В.А.* Методологический анализ и развитие экономической науки // Общественные науки и современность. 2013. №4. С. 145–154.
32. *Тамбовцев В.А.* Ещё раз о преподавании институциональной экономики // Terraeconomicus. 2015. №2. С. 38–45.
33. *Дюркгейм Э.* Социология. Ее предмет, метод, предназначение. М.: Канон. 1995.
34. *Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я.* Доклад Р. С. Гринберга и А. Я. Рубинштейна на заседании секции экономики ООН РАН по теме «Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика» // Экономика и управление. 2009. №3. С. 125–128.
35. *Радыгин А.Д., Симачев Ю., Энтов Р.* Государство и разгосударствление: риски и ограничения «новой приватизационной политики» // Вопросы экономики. 2011. №9. С. 4–26.
36. *Абрамов А.Е., Радыгин А.Д., Чернова М.И. и др.* Государственная собственность и характеристики эффективности // Вопросы экономики. 2017. №4. С. 5–37.
37. *Стиглицу Дж.* Нечестная экономика и что нам с этим делать // В мире науки. №1/2. С. 85–91.

38. Ананьин О.И., Воейков М.И., Гловели Г.Д., Городецкий А.Е., Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. На пути к новой экономической теории государства / Под ред. А.Я. Рубинштейна. М.: ИЭ РАН, 2018.

39. Ореховский П.А. Авторитетный дискурс российского экономиста // Общественные науки и современность. 2015. №6. С. 97–115.

40. Абалкин Л.И. В поисках самоопределения российской школы экономической мысли // Очерки истории российской экономической мысли. Под ред. Л. И. Абалкина. М.: Наука. 2003.

41. *Stigler G.* The Theory of Economic Regulation // *Bell Journal of Economics*. 1971. Vol. 2(1).

42. Рубинштейн А.Я. Теория опекаемых благ и патернализм в экономических теориях: общее и особенное. М.: Институт экономики РАН. 2015.

43. Поровская А.Я. Интересы государства и бизнеса в рамках частно-государственного партнёрства // Вестник Томского государственного университета. 2009. №328. С. 131–134.

44. Рубинштейн А.Я., Городецкий А.Е. Некоторые аспекты экономической теории государства. М.: Институт экономики РАН. 2017.

45. Брагченко С.А. К вопросу о понятии качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. №1. С. 57–72.

46. Анчишкина О.В. Анализ отношений в государственном секторе контрактной системы России // Вопросы экономики. 2018. №10. С. 106–126.

47. Смотрицкая И.И., Анчишкина О.В., Черных С.И. Проблемы и стратегические задачи развития института общественных закупок // Проблемы прогнозирования. 2017. №5. С. 70–78.

48. Смотрицкая И.И. Государство как участник предпринимательской деятельности в сфере общественных закупок // Российское предпринимательство. 2017. №3. С. 285–294.

**С.В. КОЗЛОВА,**

доктор экономических наук,  
ведущий научный сотрудник  
Института экономики РАН

**О.М. ГРИБАНОВА,**

научный сотрудник  
Института экономики РАН

## ГОСУДАРСТВЕННАЯ КАЗНА В КОНТЕКСТЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ПОДХОДОВ К ПОВЫШЕНИЮ КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Аннотация:** В статье рассмотрены различные аспекты управления государственной казной. Показано, что в контексте повышения качества государственного управления на первый план выходят такие задачи, как адекватное стратегии развития страны определение целей государственного управления имуществом казны и формирование достоверной информации об этом объекте управления. Анализ сложившейся на сегодня ситуации в рассматриваемой области выявил серьезные проблемы в учете, оценке, контроле за имуществом казны; анализ нормативных актов, регулирующих правоотношения в сфере управления государственным имуществом, показал, что отдельные нормативные акты решают лишь фрагментарные задачи. Отсутствуют зафиксированные общие подходы к механизмам и инструментам управления государственным имуществом. Все это препятствует повышению качества государственного управления и может быть решено лишь в единой концепции эффективного управления государственным имуществом.



**Ключевые слова:** государственная казна, управление казной, качество государственного управления, учет имущества казны.

Качество управления социально-экономической системой на всех уровнях управления определяется результатами, полученными вследствие управленческих воздействий, соотношенными с целевыми ожиданиями. Качество государственного управления проявляется в степени достижения социальных, политических, экономических результатов реализации стратегических и тактических государственных решений. При этом государственные решения, инструменты и механизмы их реализации должны быть адекватны задачам, поставленным на данный временной период, и достижимы в рамках существующих институтов. Если же институциональные ограничения мешают достижению целей и выполнению поставленных задач, то институты подлежат модернизации либо замене. Внешние вызовы также влияют на качество государственного управления, поскольку они вынуждают государство менять стратегии (и как следствие, цели и задачи).

В последние десятилетия во всем мире происходит активное развитие цифровых технологий, появляются новые виды деятельности и коренным образом преобразуются старые. Этот очередной «переходный» период, затрагивающий все сферы экономики и общественной жизни, значительно меняет процесс государственного управления и требует постоянной трансформации институтов государственного управления, поиска новых ответов на возникающие вызовы, создания новых механизмов управления и новых подходов к повышению его качества. «Глобализация и внедрение цифровых технологий, появление и распространение новых средств коммуникации вносят существенные коррективы в систему государственной власти и управления. В этой связи сама категория и концепция качества государственного управления находятся в процессе развития и содержательного наполнения» [1, с. 8].



В этих условиях, на наш взгляд, на первый план в системе государственного управления выходят два фактора:

1) адекватное выбранным и утвержденным на высшем уровне приоритетам развития страны определению целей государственного управления относительно того или иного объекта управления, с учетом стратегического горизонта управления;

2) достоверность информации об этом объекте. Ценность данного фактора возрастает на порядок в условиях цифровизации, открывающей новые возможности для более полного и точного учета такого объекта управления, как государственное имущество, и контроля за его состоянием и движением.

### **1. Цели, которые преследует государство при управлении казной**

В рамках рассматриваемой проблемы целеполагания мы будем исследовать *государственную казну*, которая является сложным экономическим объектом управления, включающим совершенно разные активы, предназначенные для выполнения качественно разных функций в социуме и требующие разных подходов для правильного выбора целей в управлении ими. Так, например, для учета не принадлежащих никакому юридическому или частному лицу земельных участков, водных ресурсов, полезных ископаемых, с одной стороны, и музейных и архивных фондов, с другой стороны, необходимы совершенно разные механизмы и методики учета. Отсутствие должного внимания к сбережению национального достояния и использованию его на благо отечества с самого начала российских реформ способствовало невероятному личному обогащению новоявленных предпринимателей за счет использования национальных топливно-сырьевых ресурсов, металлов, уничтожения лесов, т. е. огромного богатства, принадлежащего всему обществу. К сожалению, положение классической теории о том, что каждый капиталист, обогащаясь сам, способствует росту экономики и одновременно обогащает все общество,

у нас не нашло подтверждения за 28 лет российских реформ. Приватизация не принесла ожидаемого результата с точки зрения развития цивилизованных рыночных отношений, что неоднократно отмечают разные исследователи [2], а заложенные в ней механизмы привели к расслоению российского общества, к очень большому неравенству в доходах.

Казна является 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, становятся важнейшей государственной задачей, а совершенствование механизмов учета и контроля за их движением является существенной частью системы управления государственным имуществом [3, С.70].

Важнейшей задачей данного исследования выступает выявление и наполнение конкретным содержанием отношений, связанных с функционированием института казны. Такие отношения связаны, во-первых, с взаимодействием ее денежной и неденежной частей, и, во-вторых, со способами и процедурами поступления и выбытия активов казны. Функционирование казны (ее трансформация) связано с бюджетным процессом: в ходе бюджетного процесса активы казны преобразуются в доходы бюджета, а расходы бюджета в большинстве случаев означают ее уменьшение.

#### *Состав имущества казны*

Несмотря на то, что практически во всех статьях о казне их авторы, так или иначе, рассматривают ее состав, мы тоже осветим данный вопрос, поскольку это важно для раскрытия сущности казны как составной части государственного имущества, а также для анализа ее специфических особенностей. Согласно Гражданскому кодексу Российской Федерации, государственной собственностью является имущество, принадлежащее на праве собственности Российской Федерации (федеральная собственность), и имущество, принадлежащее

на праве собственности субъектам РФ (ст. 214 Гражданского кодекса РФ). В соответствии со ст. 215 Гражданского кодекса РФ имущество, принадлежащее на праве собственности городским и сельским поселениям, а также другим муниципальным образованиям, является муниципальной собственностью. Земля и прочие природные ресурсы, не находящиеся в собственности граждан, юридических лиц, либо муниципальных образований, являются государственной собственностью. Права собственности от имени Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований осуществляют органы государственной власти и органы местного самоуправления в пределах предоставленных им полномочий.

Большая часть имущества, находящегося в государственной и муниципальной собственности, закрепляется за государственными и муниципальными предприятиями и учреждениями во владение, пользование и распоряжение. Оставшееся незакрепленное имущество, а также средства соответствующего бюджета составляют государственную или муниципальную казну. Таким образом, в состав казны входят денежные средства бюджета (соответствующего уровня) и нефинансовые активы (движимое и недвижимое имущество, нематериальные активы, произведенные активы, материальные запасы).

Мы в данном исследовании проанализируем конкретные механизмы управления имуществом казны как части государственного имущества, сделав акцент на качестве управляющих воздействий и их адекватности задачам повышения эффективности использования активов казны для реализации выбранных приоритетных направлений социально-экономического развития России.

#### *Механизмы управления казной*

Понятие «имущество казны» на уровне законодательных актов нигде не зафиксировано — закона о казне на уровне Российской Федерации нет. Есть законодательные акты субъектов Федерации и муниципальных образований.

Институт казны — один из важнейших элементов управления процессом использования государственной собственности, хотя на практике зачастую казна до сих пор ассоциируется лишь с понятием казначейства, которое в некоторых странах осуществляет исключительно функции казначейского исполнения государственного бюджета. Но казну государства формируют не только средства бюджета, но и иное имущество, не закрепленное за государственными предприятиями и учреждениями (возможно, за исключением имущества, изъятого из оборота или имеющего особый режим использования, установленного законодательством страны). Учет находящихся в казне объектов собственности, поиск и восстановление в составе казны активов интеллектуальной и иной государственной собственности, регистрация права собственности и сделки с имуществом казны являются обязательными элементами управления государственной собственностью, обеспечивающими хранение имущества казны и его рациональное использование. Сохранение имущества казны для будущих поколений — прямая обязанность государственных, региональных и муниципальных органов власти. Существует много примеров тому, что объекты, числившиеся в реестре имущества как имущество казны, полностью разрушались, так как вовремя не были приняты меры по их сохранности. Это достаточно часто встречающаяся ситуация, свидетельствующая о том, что органы власти различного уровня задумываются только о своих правах по распоряжению имуществом, но забывают об обязанностях по его учету и сохранению.

Учетной единицей казны (за исключением финансовых средств) является объект собственности, способный быть самостоятельным предметом сделки. Каждая вовлекаемая в сделку учетная единица должна иметь денежную оценку.

Оборот объектов казны, создание и приобретение новых объектов или их выбытие (отчуждение, ликвидация) может происходить только на законных основаниях и должен подлежать обязательному учету и регистрации. Управление

казной, исходя из принципа ее формирования, необходимо осуществлять по ее составляющим: управление денежными средствами бюджета и управление другим имуществом казны.

Цели в управлении имуществом казны направлены:

- на обеспечение возможности государства выполнять свои функции;
- на увеличение доходов государственного бюджета;
- на развитие человеческого потенциала;
- на привлечение инвестиций и стимулирование предпринимательской активности на территории страны;
- на содействие сохранению и созданию новых рабочих мест;
- на удовлетворение потребностей населения в жизненно необходимых товарах и услугах;
- на обеспечение обязательств по гражданско-правовым сделкам.

## **2. Достоверность информации о казне**

Оценку достоверности информации о казне мы проводили по двум направлениям: анализ данных о состоянии учета активов казны, взятых из отчетов Счетной палаты РФ, и анализ нормативной базы учета имущества казны.

### **2.1. Анализ отчетов Счетной палаты РФ: *выявленные нарушения и проблемы***

*Низкое качество формирования сведений  
об объектах федеральной казны  
в информационной системе «Казна»*

На заседании Коллегии Счетной палаты, состоявшемся 28 сентября 2016 г. [4], было отмечено, что созданная Росимуществом в 2013 г. информационная система «Казна» (ИС «Казна») не может служить объективным источником информации ни для принятия управленческих решений в

отношении объектов государственной казны, ни для оценки потребности в финансировании по обеспечению их сохранности, хотя именно для этих целей ИС «Казна» и была создана. Общая стоимость создания, развития и обслуживания информационной системы в 2010–2015 гг. составила 32,7 млн руб.

По информации аудиторов Счетной палаты РФ, «полнота и достоверность учета объектов государственной казны Росимуществом не обеспечена, контроль качества формирования сведений об объектах казны его территориальными органами в ИС «Казна» не осуществляется. Так, согласно данным системы, количество объектов имущества казны Российской Федерации, в отношении которых установлено обременение, составляет 1 536 единиц, или 2%. В то же время, согласно периодической отчетности территориальных управлений Росимущества, количество таких объектов составляет более 10 тыс. единиц...» [4].

«В информационной системе отсутствует возможность группировки объектов в разрезе имущественных комплексов или бизнес-единиц, как это было заложено в государственной программе на 2014–2016 г. ...», «территориальными управлениями Росимущества не определена целевая функция (вид использования) в отношении 57% объектов государственной казны, в частности по причине отсутствия типологизированных подходов к целям управления имуществом государственной казны и контроля со стороны центрального аппарата Росимущества. В территориальных управлениях Росимущества ряда регионов работа по определению целевой функции не начата» [4].

*Недостатки формирования информации о состоянии нефинансовых активов казны: отсутствие полноты и достоверности данных [5]*

12 января 2017 г. Коллегия Счетной палаты Российской Федерации рассмотрела результаты проверки результативности мер по вовлечению в оборот имущества казны

Российской Федерации и полноты и достоверности формирования информации о состоянии нефинансовых активов казны<sup>9</sup>.

Приведем некоторые факты из отчета аудиторов. «При проведении проверки установлено, что стоимость недвижимого имущества казны, учтенного в сводном балансе Росимущества по итогам 2014 и 2015 гг., ежегодно завышалась на 80% от его совокупной стоимости. Причина — некорректное внесение данных о стоимости объектов в реестр федерального имущества. В первую очередь речь идет об объектах, расположенных в Республике Казахстан. Они были переданы Российской Федерации и учтены в реестре федерального имущества в апреле 2014 г. на основании межправительственного соглашения. «В составе указанного имущества более 1 700 объектов недвижимости стоимостью около 2,5 млрд руб. В реестре оно стало стоить более чем в 500 раз больше<sup>10</sup>... В тысячу раз завышена стоимость объекта «Памятник погибшим воинам-интернационалистам», расположенного в Москве на Поклонной горе. По данным реестра, его стоимость составляет 20 млрд руб., что не соответствует акту о приемке — передаче объекта, согласно которому памятник стоит 20 млн руб. В общей сложности еще на 20 млрд руб. завышена стоимость десяти объектов недропользования в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре».

*Аудиторы отметили следующие причины возникновения нарушений:* «...формированию полной и достоверной информации о состоянии нефинансовых активов казны препятствует тот факт, что балансовая стоимость указывается в реестре только в случае принятия объектов от балансодержателя».

- 
9. За исключением находящихся в федеральной собственности акций, долей (вкладов) в уставном (складочном) капитале хозяйственных обществ и товариществ (в рамках контроля за реализацией государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»), а также результаты анализа эффективности и достаточности мер по оптимизации состава, обеспечению сохранности и вовлечению в оборот имущества казны Российской Федерации в целом.
  10. Это объясняется Росимуществом искажением единицы измерения стоимости ряда объектов при внесении в реестр информации о них», - пояснил Максим Рохмистров.



телей, поэтому значительное количество объектов отражено по нулевой стоимости. Ведение пообъектного бюджетного учета казны актами Минфина не предусмотрено. А порядок аналитического учета на основе данных реестра федерального имущества до настоящего времени не утвержден. Это также создает предпосылки для искажения данных бухгалтерского учета Росимущества» [5].

«Необходимо проведение сплошной инвентаризации имущества казны Российской Федерации, как это предусмотрено Законом о бухгалтерском учете и методическими рекомендациями Минфина России», – заявил выступивший на заседании аудитор.

#### *Отчет Счетной палаты РФ за 2018 год [6]*

Недавно Счетная палата Российской Федерации опубликовала отчет о работе за 2018 год [6]. Одним из значимых направлений деятельности за указанный период стал мониторинг достижения национальных целей. Направление останется одним из основных в работе Счетной палаты и в 2019 г., говорится в релизе, опубликованном на официальном сайте ведомства.

Всего за 2018 г. Счетная палата выявила более 9,2 тыс. нарушений, совершенных российскими государственными органами при использовании бюджетных средств на общую сумму 772,7 млрд руб. Из них 268,2 млрд руб. – нарушения при формировании и исполнении бюджетов, 294,6 млрд руб. – при осуществлении госзакупок, 70,7 млрд руб. – в сфере управления госсобственностью и неэффективного использования ресурсов.

Таким образом, информацию об активах казны нельзя назвать достоверной. А недостоверная информация является одним из основных факторов снижения качества управления государственной собственностью, в том числе в части казны.

С этой точки зрения, мы оценим порядок учета казны, так как в его нормативной базе и организации учета заложены провалы в управления казной. На фоне слабой институ-



циональной среды плохо работает сам институт казны, что также снижает качество управления государственным имуществом.

## *2.2. Учет имущества казны*

Имущество казны учитывается органами управления имуществом и может передаваться государственным или муниципальным учреждениям в оперативное управление и изыматься у них, быть передано в безвозмездное пользование, в операционную, финансовую аренду и т.д. Существуют реестровый учет и бухгалтерский (бюджетный) учет как федеральной, так и муниципальной казны.

*Реестр имущества казны.* Для контроля за государственным (муниципальным) имуществом, закрепленным за предприятиями и учреждениями на праве хозяйственного ведения и оперативного управления, предназначен реестр имущества публично-правового образования. При этом такое имущество на счетах бюджетного учета не отражается.

В реестре содержатся сведения об имуществе, предоставленном государственным (муниципальным) организациям на праве оперативного управления, хозяйственного ведения, и имуществе, составляющем государственную (муниципальную) казну. В реестре осуществляются учет и оформление прав собственности на имущество публично-правового образования, регистрация объектов имущества, отражение движения имущества.

Реестр имущества представляет собой информационную базу данных, где отражается описание объектов учета с указанием их индивидуальных особенностей, позволяющих однозначно отличить их от других объектов. Кроме этого, в реестре могут содержаться сведения о составе, способе приобретения, стоимости, основании, сроке постановки на учет, а также сведения об использовании и распоряжении имуществом. Реестровый учет ведется в картах сведений об объектах.

Порядок учета имущества публично-правового образования, ведения реестра, состав и перечень регистрируемой

информации об объектах учета, порядок ее сбора и обработки, полномочия и ответственность организаций, участвующих в создании реестра, устанавливается публично-правовым образованием самостоятельно. Так, на федеральном уровне Постановлением Правительства РФ от 16.07.2007 № 447 утверждено Положение об учете федерального имущества, которым установлены состав подлежащего учету федерального имущества, порядок его учета и порядок предоставления информации из реестра федерального имущества, а также иные требования, предъявляемые к системе учета такого имущества.

Таким образом, реестр федерального имущества отражает полный состав имущества, находящегося в собственности Российской Федерации (и переданное в оперативное управление, хозяйственное ведение, и временно не используемое). Земельные участки, объекты недвижимости, движимое имущество, финансовые вложения в виде акций, участия в капитале и т. д. учитываются в реестре федерального имущества на основании данных бухгалтерского учета, представляемых государственными учреждениями и предприятиями.

Все изменения, связанные с движением этого имущества между субъектами гражданско-правовых отношений, также отражаются в реестре.

*Бюджетный учет.* Имущество казны подлежит отражению в бюджетном учете публично-правового образования, на балансах органов, осуществляющих управление государственным (муниципальным) имуществом. Аналитический учет осуществляется в структуре, установленной для ведения учета государственного (муниципального) имущества соответствующим публично-правового образования (п. 145 Инструкции 157н). Хотя организация аналитического учета имущества казны не является обязательной, это не исключает для учреждения, уполномоченного на ведение бюджетного учета имущества казны, обязанности проводить его инвентаризацию в порядке, предусмотренном соответствующим положением публично-правового образования. В отличие от инвентариза-

ции иных нефинансовых активов при инвентаризации имущества казны необходимо проверять не только соответствие учетных и фактических данных, но и данных бюджетного учета и реестра имущества казны. При отсутствии инвентарного учета исходными данными для проведения инвентаризации будут данные реестра имущества казны.

Некоторые участники бюджетного процесса продолжают ошибочно считать, что имущество казны — это та часть имущества публично-правового образования, которая не находится в эксплуатации. При этом следует учесть, что ГК РФ не содержит указаний на то, что имущество казны обязательно должно находиться в запасе или на консервации, а имущество в оперативном управлении — в эксплуатации. От внимания участников бюджетного процесса нередко ускользает важное назначение института имущества казны как промежуточного звена при передаче имущества между учреждениями. Передавая имущество из казны в хозяйственный оборот юридическим лицам, публично-правовые образования реализуют определенные полномочия по управлению или созданию условий для развития территорий или для достижения установленных целей. Распределенное государственное имущество составляет базу для участия организаций в хозяйственном обороте в качестве самостоятельных юридических лиц.

Отсутствие федерального закона о казне, и как следствие — четкого определения понятия «имущество казны» вызывает вопросы у учреждения даже, казалось бы, в самых простых ситуациях при осуществлении финансово-хозяйственной деятельности. К тому же на сегодняшний день имеют место недостоверные данные либо отсутствие информации об объектах казны, что снижает результативность использования государственного имущества и эффективность управления им, а в итоге — и качество управления.

*Инвентаризация имущества казны.* Лишь совсем недавно Минфин России в своем письме [7] дал разъяснения о проведении инвентаризации имущества казны. В частности, сообщается, что одной из целей инвентаризации является вы-

явление фактического наличия имущества, в отношении которого субъект учета осуществляет управление (распоряжение). Сроки и порядок проведения инвентаризации, а также перечень объектов, подлежащих инвентаризации, определяются экономическим субъектом, за исключением обязательного проведения инвентаризации. Обязательное проведение инвентаризации устанавливается законодательством РФ и актами Минфина России (п. 3 ст. 11 Федерального закона от 06.12.2011 № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете»). При этом п. 7 Инструкции о порядке составления и представления годовой, квартальной и месячной отчетности (утв. Приказом Минфина России от 28.12.2010 № 191н) установлено, что обязательная инвентаризация активов, в том числе составляющих имущество казны, проводится перед составлением годовой бюджетной отчетности.

В то же время порядок проведения инвентаризации имущества казны законодательством Российской Федерации не установлен. Согласно п. 6 Инструкции по применению Единого плана счетов (утв. Приказом Минфина России от 01.12.2010 № 157н), субъект учета в целях организации бухгалтерского учета, исходя из особенностей своей структуры, отраслевых и иных особенностей деятельности учреждения и выполняемых им в соответствии с законодательством Российской Федерации полномочий, формирует порядок проведения инвентаризации имущества и обязательств в рамках своей учетной политики. При формировании указанного порядка проведения инвентаризации, по мнению Минфина России, следует руководствоваться основными положениями методических рекомендаций, утвержденных его же приказом от 13.06.1995 № 49. При этом, учитывая, что аналитический учет объектов имущества казны ведется на основании информации из реестра имущества публично-правового образования, инвентаризацию целесообразно осуществлять путем выверки данных бюджетного учета с данными из указанного реестра имущества, а также в части объектов недвижимого имущества — с данными государственных реестров.

*Регистры учета имущества казны.* Учет операций по выбытию и перемещению объектов в составе имущества казны ведется в Журнале операций по выбытию и перемещению нефинансовых активов (п. 146 Инструкции № 157н). Однако ни Инструкцией № 157н, ни Методическими указаниями по применению первичных учетных документов, утвержденными Приказом Минфина России от 30.03.2015 № 52н, не предусмотрен какой-либо специальный регистр по отражению хозяйственных операций с имуществом казны, который, по нашему мнению, все же необходим для отражения операций по выбытию и перемещению нефинансовых активов казны. Кроме того, поскольку в большинстве случаев ведение реестра государственного (муниципального) имущества осуществляется органами исполнительной власти публично-правового образования, а ведение бюджетного учета имущества казны, как правило, возлагается на соответствующие казенные учреждения, то возникает необходимость сопоставления данных реестра государственного (муниципального) имущества с данными бюджетного учета и отчетности учреждений публично-правового образования.

Мы подробно остановились на правилах учета имущества казны, чтобы показать, что даже правильно определенные цели и стратегии в отношении управляемого имущества могут не достигаться вследствие элементарных причин: слабой учетной базы, отсутствия хорошо прописанных и закреплённых в нормативных актах правил учета. Это та база функционирования любой системы управления (и в первую очередь государственного управления), от которой нельзя отмахнуться и которой нельзя пренебречь.

### *Выводы*

Приватизация имущества казны без изменения институциональных основ не решит задач, стоящих сегодня перед российской экономикой. Более того, все предлагаемые меры повышения качества государственного управления государственным имуществом, в том числе казной как частью наци-

онального достояния, могут дать положительные результаты только при смене курса проводимых российских реформ в отношении использования государственной собственности.

По нашему мнению, необходима комплексная стратегия управления всем экономическим, природным и человеческим потенциалом России, в рамках которой будет решена задача перехода к инновационно-инновационной модели его реализации. Однако «за прошедшую четверть века вопрос о пересмотре или переосмыслении парадигмы управления государственным имуществом не ставился» [2, с. 66]. «Необходимо... предложить иные механизмы управления государственными активами, на основании которых разработать качественно новую концепцию управления» [2, с. 67].

Повышение качества управления государственным имуществом требует также наличия достоверной информации об этом имуществе. Отсутствие достоверной информации является следствием ряда причин: 1) не созданы правила учета, предполагающие элементарную инвентаризацию имущества; 2) не созданы правила проведения оценки для конкретных случаев движения государственного имущества как в казну, так и из казны; 3) отсутствует финансирование для осуществления вышеперечисленных функций; 4) отсутствует наказание служащих за создание недостоверной информации. Анализ нормативных актов, регулирующих правоотношения в сфере управления государственным имуществом, показал, что отдельные нормативные акты, устанавливающие правила учета, оценки, контроля состояния и движения имущества казны, и прочие вопросы управления государственным имуществом решают лишь фрагментарные задачи. Отсутствуют зафиксированные общие подходы к механизмам и инструментам управления государственным имуществом.

Таким образом, повышение эффективности управления казной предполагает:

- налаживание информационной базы о состоянии и движении различных частей казны, т. е. учет и инвентаризацию всех ее объектов;

- создание нормативной правовой базы функционирования казны как единого целого;
- прогнозирование состояния казны на среднесрочную и долгосрочную перспективу;
- финансовый контроль;
- регулирование движения активов казны [8].

Все вышеперечисленное должно быть увязано в единой концепции эффективного управления государственным (муниципальным) имуществом. Только в этом случае мы можем перейти к качественно иному уровню государственного управления.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5.

2. *Козлова С.В., Братченко С.А.* Совершенствование системы управления государственной собственностью: уроки прошлого и направления развития // Российский экономический журнал. 2018. № 4.

3. *Грибанова О.М.* Роль казны в составе государственной собственности // МБА. 2018. № 3.

4. Информационная система Росимущества «Казна» не стала объективным источником информации // Счетная палата Российской Федерации. URL: <http://old.moluch.ru/biblio/> (дата обращения: 20.07.2019).

5. Качество управления госимуществом должно быть существенно повышено // Счетная палата Российской Федерации. - URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/29192](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/29192). (дата обращения: 20.07.2019).

6. Отчет о работе Счетной палаты РФ в 2018 году // Счетная палата Российской Федерации. - URL: [http://www.ach.gov.ru/activities/annual\\_report/951/](http://www.ach.gov.ru/activities/annual_report/951/) (дата обращения: 20.07.2019).

7. Письмо Минфина России от 24.03.2016 № 02-07-10/17037/ «По вопросу сроков проведения инвентаризации объектов имущества казны». – URL:<http://b-uchet.ru/ndoc/296601/> (дата обращения 20.07.2019).

8. Юшина Т.В., Кудинова Е.В., Козлова С.В. Управление государственным имуществом посредством казны // Финансы. 2007. № 6.



**П.С. ЗВЯГИНЦЕВ**

кандидат экономических наук,  
ведущий научный сотрудник  
Института экономики РАН

## ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ПРОГРАММЫ КАК ИНСТРУМЕНТ УПРАВЛЕНИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫМ ИМУЩЕСТВОМ: ПРОБЛЕМЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ

**Аннотация.** В статье рассматривается государственная программа Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»: проведен анализ содержания государственной Программы «Управление федеральным имуществом», вносимых в нее изменений, темпов сокращения имущества государственной казны и количества организаций с государственным участием в 2013–2021 гг., удельный вес имущества государственной казны Российской Федерации и количества организаций с государственным участием в 2021 г. в процентах по сравнению с 2012 г. Приведены данные о доле государственного и частного сектора в ВВП, в том числе в отраслевом разрезе. Обосновывается вывод о необходимости сохранения эффективных государственных предприятий, создание условий для эффективного управления федеральным имуществом.

**Ключевые слова:** государственная программа, федеральное имущество, показатели (индикаторы), эффективность, приватизация, доля государственной и частной собственности.

В условиях современных глобальных вызовов достижение высоких темпов экономического роста в значительной

мере зависит от эффективности работы государственных институтов, реализующих функции социально-экономического управления.

Система управления государственным имуществом Российской Федерации в целом основывается на концепции управления федеральным имуществом, основные принципы и идеи которой переносятся и на региональный уровень. До 2013 года управление имуществом осуществлялось в соответствии с принятым Постановлением Правительства Российской Федерации № 1024 от 9 сентября 1999 года «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» [1]. В 2012 году Правительством РФ был разработан новый проект концепции по управлению федеральным имуществом на период до 2018 года, так как задачи предыдущей, как предполагалось, были выполнены. Однако до настоящего момента новая Концепция управления государственным имуществом так и не принята, что свидетельствует о недостаточном внимании к концептуальным, научно обоснованным подходам к долгосрочному стратегическому планированию в целом и к управлению государственным имуществом, в частности.

Несмотря на отсутствие разработок новых концептуальных подходов к управлению государственным имуществом, примерно в это же время правительство переходит к такому инструменту управления собственностью, как государственная программа. В феврале 2013 года была утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 16.02.2013 г. № 191-р. государственная программа «Управление федеральным имуществом» (далее Программа) [2]. В апреле 2014 г. правительство своим постановлением за № 327 утвердило уточненный вариант этой Программы [3].

### *Основные цели Программы*

1. Создание условий для эффективного управления федеральным имуществом, необходимым для выполнения госу-

дарственных 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, 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 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 годы.

В основной цели Программы содержится противоречивое положение: создание условий для эффективного управления федеральным имуществом и отчуждения федерального имущества, востребованного в коммерческом обороте. В Программе не приведены критерии и показатели оптимизации состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста.

Несмотря на разнообразие заявленных целей и задач Программы, связанных с созданием условий для эффективного управления федеральным имуществом, совершенствованием системы государственного материального резерва, *общие целевые индикаторы иллюстрируют лишь тенденцию сокращения государственного участия в экономике и представлены следующими показателями:*

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

Структура целевых индикаторов указывает на то, что последовательность выполнения целей такова: вначале максимальное сокращение количества организаций с госучастием и сокращение имущества казны, и лишь потом, с тем, что останется, заниматься технологическим развитием процессов управления федеральным имуществом.

Подтверждением такого подхода является Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12, которым были внесены изменения в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» [4].

Так, цель в измененной Программе уже записана следующим образом: «Совершенствование механизмов управления и приватизации федерального имущества», что существенно уже той цели, которая ставилась ранее — «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».

Исходя из поставленной цели, изменились и ожидаемые результаты реализации измененной Программы:

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

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

При этом оказались не нужными в измененной Программе такие ожидаемые результаты реализации Программы:

- 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;
- повышения уровня их корпоративного управления и информационной прозрачности.

30 марта 2018 г. № 367-14 Правительство РФ утверждает (третье) Постановление «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”» [5]. В измененном варианте Программы снова переносятся сроки ее реализации с 2019 года до 2020 года, а также меняются ожидаемые результаты реализации Программы и объемы бюджетных ассигнований. Теперь ожидаемые результаты реализации Программы записаны так: утвержден к 2020 году прогнозный план приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2020–2022 годы. Сокращения имущества государственной казны Российской Федерации увеличиваются с 24% в 2019 году до 29,5% в 2020 году, а сокращения количества организаций с государственным участием также увеличиваются соответственно с 10 до 10,5%.

На этом Правительство РФ не останавливается и своим Постановлением (четвертым) от 29.03.2019 № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”» продляет сроки реализации Программы до 2021 года [6]. При этом ожидаемые результаты от реализации Программы не изменились.

Планируется также увеличение сокращения имущества государственной казны Российской Федерации в 2021 году до 34,5% и сокращения количества организаций с государственным участием до 13,5% (рис. 1).



Источник: Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”».

Рис. 1. Средние темпы сокращения имущества государственной казны и количества организаций с государственным участием в 2013–2021 гг., %

Исходя из данных Программы, к 2021 г. имущество государственной казны Российской Федерации уменьшится до 14,2% по отношению к 2012 г., т.е. сократится в 7,05 раза, а количество организаций с государственным участием составит соответственно 30,9% и сократится в 3,24 раза (рис. 2).



Источник: расчет автора на основе данных Программы.

Рис. 2. Темпы сокращения имущества государственной казны и количества организаций с государственным участием в 2013–2021 гг., %

В Программе наряду с сокращениями имущества государственной казны и количества организаций с государственным участием даны ежегодные сокращения количества акционерных обществ с государственным участием и федеральных унитарных предприятий по отношению к предыдущему году (рис. 3).



Источник: Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации «Управление федеральным имуществом»».

Рис. 3. Ежегодное сокращение количества акционерных обществ с государственным участием и количества федеральных государственных унитарных предприятий по отношению к предыдущему году за 2013–2021 гг., %

Наибольший процент сокращения акционерных обществ с государственным участием был в 2016 году – 20,9%, а федеральных государственных унитарных предприятий – в 2017 году – 22,2% по отношению к предыдущему году.

К 2021 г. количество акционерных обществ с государственным участием уменьшится до 33,3% по отношению к 2012 г., т. е. сократится в 3,01 раза, а количество федеральных государственных унитарных предприятий уменьшится соответственно до 28,8% и сократится в 3,48 раз (рис. 4).





Источник: расчет автора на основе данных Программы.

Рис. 4. Удельный вес имущества государственной казны Российской Федерации и сокращения имущества государственной казны и количества организаций с государственным участием по сравнению с 2012 годом, %

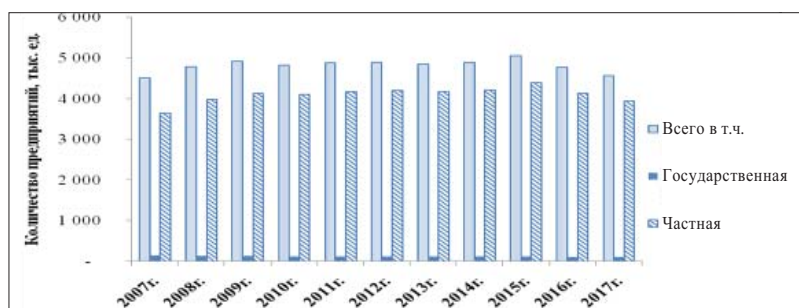
Следовательно, ожидаемые результаты реализации Программы (2014 г.) не будут реализованы: оптимизация состава и структуры федерального имущества на макроуровне и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста, а также повышение эффективности управления федеральным 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.

Как можно проводить оптимизацию состава и структуры федерального имущества на макро- и микроуровне в интересах обеспечения устойчивых предпосылок для экономического роста, если задания на сокращения количество организаций и имущества меняли несколько раз в сторону увеличения?

В разработку и реализацию государственной программы Российской Федерации «Управление федеральным имуществом» планируется вложить бюджетных ассигнований федерального бюджета за 2013–2021 гг. 192577594,8 тыс руб. Эти бюджетные средства будут израсходованы не только на разработку методических рекомендаций, проектов законов, организационные вопросы по управлению федеральным имуществом, основная сумма финансовых средств пойдет на строительство объектов производственного и непроизводственного назначения, а также их расширение и реконструкцию; осуществление модернизации объектов, модернизацию оборудования и др.

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

По данным Росстата, на начало 2018 г. в госсобственности находилось 2,25% предприятий, в собственности общественных и религиозных организаций – 3,1%, смешанной собственности – 4,1%, в муниципальной – 4,3%, а в частной собственности – 86,28% (рис. 5).



Источник: Россия в цифрах. 2007, 2014, 2018: Крат. стат. сб. М.: Росстат, 2007, 2014, 2018. С. 176, 205, 208.

Рис. 5. Распределение предприятий и организаций по формам собственности в 2007–2017 гг. [7]

Количество предприятий с государственной собственностью за семнадцать лет (с 2000 по 2017 год) сократилось на 46,27%, а с частной – увеличилось на 36,24%.

В государственных корпорациях доля частного капитала велика. Так, в большинстве сырьевых компаний до 50% акций и активов принадлежит частным структурам, в том числе зарубежным компаниям.

В добыче и реализации нефти в России более 75% объемов занимают частные структуры. В АвтоВАЗе группа «Рено-Ниссан» имеет 75%, а в «Ростехе» – 25%, в концерне «Калашников» частная собственность составляет 49% [8].

В государственном секторе экономики доля в ВВП компаний с государственным участием (КГУ) составила в 2016 г. 25,3%, сектора государственного управления (СГУ) – 19,2% и ГУП – 1,5% [9].

В большинстве развивающихся стран, по расчету МВФ, доля частного сектора в ВВП составляет 60%, т.е. доля государственного сектора не превышает 40% [10]. В Китае доля частного сектора в ВВП также составляет 60%, а доля государственного сектора – 40% [11].

В зависимости от различных секторов экономики указанный показатель значительно вариативен. Только в четырех секторах (транспорт, добыча полезных ископаемых, энергетика, финансы) доля выручки госкомпаний в общей выручке топ-100 компаний близка или превышает 50%. При этом в топ-100 компаний указанных 4-х секторов формируется более 30% выручки всех российских компаний [12]. В этих отраслях указанные пропорции в существенной мере обуславливают общий высокий уровень участия государства в экономике.

Для разных отраслей российской экономики имеются существенные различия определения показателя доли организаций в ВВП. Поэтому необходимо учитывать отраслевую специфику при планировании дальнейших шагов в сфере приватизации и управления государственной собственностью.

Преобладание доли государства в четырех отраслях российской экономики во многом аналогично тенденциям, наблюдаемым в большинстве других крупных экономик мира [9]. Таким образом, доля государственной собственности в России в ВВП не отличается от других стран.

Однако государственную программу «Управление федеральным имуществом» продлили до 2021 года, а это означает, что и дальше будет проводиться политика активной приватизации государственной собственности.

Вопрос о механизмах функционирования государственной собственности имеет чрезвычайно важное практическое значение, так как имущество, находящееся в государственной собственности, выступает материальной базой любого государства, является важнейшим источником обеспечения деятельности государства и финансирования осуществляемых им функций, включая реализацию политических, экономических и социальных программ. Это имущество, особенно в виде государственной казны и имущества, представляет собой составную и важнейшую часть социальной и экономической инфраструктуры государства.

Как показывает мировой опыт, многим странам удается осуществить масштабные научно-технические программы благодаря государственному сектору экономики. Государственный сектор экономики здесь выступает в качестве инструмента проведения структурной и научно-технической политики. Поэтому он никак не может квалифицироваться как однозначно негативное явление.

В большинстве стран мира государственный сектор всегда выступал в качестве спасательного круга тонущей национальной экономики, это позитивная роль всегда возрастала в периоды кризисов. Государственный сектор наращивает свое значение при осуществлении страной экономического прорыва при освоении новых территорий и технологий.

Мощный государственный сектор чрезвычайно способствует реализации инициативной промышленной политики. Государство путем простых административных дей-

ствий может переориентировать все финансовые потоки на выбранные им направления в рамках, имеющихся в его распоряжении предприятий. Роль государства в формировании государственной промышленной политики является определяющей, неотъемлемой частью которой является инновационная политика.

По мнению директора Института экономики РАН Е. Ленчук, «без мощной государственной активности в решении задач инновационного развития не обойтись. Это подтверждается и опытом других стран, добившихся успеха и вышедших на траекторию инновационного роста, которые сделали это благодаря активному участию и поддержке государства» [13].

Приватизация государственных предприятий не ведет автоматически к появлению устойчивых жизнеспособных предприятий, так как экономическая эффективность гораздо больше зависит от конкуренции, управления, чем от формы собственности. По мнению экономиста О. Грибановой «вызывает большие сомнения, что намечаемая дальнейшая приватизация предприятий с государственным участием в условиях неразвитого гражданского общества в России обеспечит рост российской экономики» [14].

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» [15].

По мнению Козловой С.В. и Воронина А.А., «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» [16].

Таким образом, проводимая политика российского правительства на приватизацию государственной собственности посредством государственной программы «Управление федеральным имуществом» в настоящее время является необоснованной и несостоятельной. Правительство игнорирует мировой опыт эффективного использования государственных и народных предприятий, которые имеются в России. Без государственных эффективных предприятий не удастся осуществлять масштабные научно-технические программы и сглаживать региональные проблемы развития.

Для эффективного развития государственных организаций необходимо повышение эффективности государственного управления государственными корпорациями, государственными компаниями и акционерными обществами с государственным участием.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Постановление Правительства РФ от 9 сентября 1999 г., ФЗ № 1024 «О Концепции управления государственным имуществом и приватизации в Российской Федерации» (в ред. от 29.11.2000). – URL: <http://docs.cntd.ru/document/1000000695/> (дата обращения: 14.04.2019).
2. Распоряжение Правительства РФ от 16.02.2013 N 191-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_142285/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_142285/). (дата обращения: 10.04.2019).
3. Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. №327 «Государственная программа Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”» – URL: <http://ivo>.

garant.ru/#/document/70644258/paragraph/1:1 (дата обращения: 20.04.2019).

4. Постановление Правительства РФ от 31 марта 2017 г. № 381-12 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”». <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71550678/> (дата обращения: 10.05.2019).

5. Постановление Правительства РФ от 30 марта 2018 г. № 367-14 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”». [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_295168/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_295168/) (дата обращения: 10.05.2019).

6. Постановление Правительства РФ от 29.03.2019 № 352-20 «О внесении изменений в государственную программу Российской Федерации “Управление федеральным имуществом”». <https://rulings.ru/government/Postanovlenie-Pravitelstva-RF-ot-29.03.2019-N-352-20/> (дата обращения: 12.05.2019).

7. Статистический сборник. Россия в цифрах. 2007, 2014, 2018 / Росстат. М., 2007, 2014, 2018. С. 176, 205, 208.

8. Мереминская Е. ФАС признала государство главным врагом конкуренции. / Ведомости. (дата обращения 11 июня 2019 г.).

9. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. // Аналитический доклад / ЦСР. 2018.

10. IMF Survey: IMF Facilitates Debate on Private Sector, Growth, Jobs in Mideast. IMF Survey. November 27, 2013. - URL:<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar112713a>.

11. IMF Survey: IMF Facilitates Debate on Private Sector, Growth, Jobs in Mideast. IMF Survey. November 27, 2013. - URL:<https://www.imf.org/en/News/Articles/2015/09/28/04/53/socar112713a>.

12. Российская экономика в 2017 году. Тенденции и перспективы / [В. Мау и др.; под ред. д-р экон. наук Синель-

никова-Мурылева С.Г. (гл. ред.), д-р экон. наук Радыгина А.Д.]; Ин-т экон. политики им. Е.Т. Гайдара. Москва: Изд-во Ин-та Гайдара, 2018. С. 572.

13. *Ленчук Е.Б.* Формирование инновационной модели развития России: работа над ошибками // Вестник института экономики Российской академии наук. 2018. № 2. С. 27–39.

14. *Грибанова О.М.* Концепция управления государственным имуществом: оценка и перспективы развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 4. С. 90–97.

15. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.

16. *Козлова С.В., Воронин А.А.* Корпоративный аспект управления государственным имуществом // Вестник института экономики Российской академии наук. 2018. № 2. С. 29–47.



**Л.Н. СВИРИНА,**  
кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник  
Института экономики РАН

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ИНСТИТУТА ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ

**Аннотация.** В статье рассматриваются перспективные направления модернизации системы подготовки и формирования современного корпуса специалистов для государственного управления. С учетом анализа существующих проблем в этой сфере предлагаются подходы к решению ключевых задач, связанных с повышением профессионализма и компетентности государственных служащих, квалификации управленцев с целью обеспечения результативности их работы. Проводится анализ процессов, связанных с развитием института резерва управленческих кадров, с внедрением информационно-коммуникационных технологий, в частности дистанционной, для дополнительного профессионального образования госслужащих без отрыва от работы.

**Ключевые слова:** управленческие кадры, компетентностный подход, резерв управленческих кадров, программа «Лидеры России», дистанционная технология обучения.

Формирование высокопрофессионального корпуса управленцев остается по настоящее время одной из главных задач функционирования и развития сферы государственного управления страны. Негативная практика государственного

управления Россией в постсоветский период, как следствие непрофессионализма высшего эшелона власти, привела к практической деградации важнейших отраслей народного хозяйства – промышленности, науки, образования, здравоохранения, сельского хозяйства, ВПК. Разрушение промышленности, отраслевой науки соответственно сопровождалось утратой высококвалифицированных кадров и отсутствием инновационных разработок. Поэтому решение задач оптимизации и обновления управленческих кадров становится одним из важнейших, концептуальных направлений современной кадровой политики государства.

Сложившаяся к настоящему времени институциональная основа системы обучения государственных служащих явилась следствием реализации ряда федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ в направлении регламентации квалификационных требований к управленцам, трактовки основ правового регулирования деятельности управленческих органов по отношению профессионального развития ее кадров, совершенствования процедур конкурсного отбора кандидатов на занимаемую должность и программ обучения государственных служащих и др.

К сожалению, даже сейчас, в эпоху цифровой трансформации экономики, все еще недостаточно активно используется потенциал инновационных образовательных технологий, в частности дистанционного обучения в подготовке кадров для государственной гражданской службы. Требуют дальнейшего развития ряд актуальных вопросов повышения качества подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, в том числе определения современных государственных требований к содержанию и технологиям дополнительного профессионального образования управленцев на базе внедрения современных программ и технологий дистанционного обучения в образовательный процесс. Решение этих проблем напрямую сопряжено с организацией и расширением сфер координации деятельности образовательных учреждений и государственных органов по

вопросам обучения, переподготовки и повышения квалификации кадров с учетом потребностей государственных органов и государственных служащих. В этой связи возникает потребность систематического проведения мониторинга текущих и перспективных потребностей в определенном составе кадров, которые должны проходить обучение в учреждениях дополнительного профессионального образования.

Важными и по настоящее время остаются проблемы преодоления серьезных недостатков, которые проявляются при подборе специалистов для работы в органах власти и управления. К наиболее существенной из них, на наш взгляд, следует отнести *проблему протекционизма* при назначении кадров на руководящие должности по принципу их личной преданности вышестоящему руководству. Это явление, связанное со злоупотреблением должностных полномочий, субъективизмом при оценке деловых и личностных качеств работника, возводится в экономической литературе в ранг коррупционных деяний. На этой почве происходит игнорирование закрепленной в законодательстве обязанности проведения квалифицированных конкурсов на замещение вакантных должностей компетентными работниками, занимающимися вопросами подбора и дальнейшей профессионализации кадров.

«Все еще широко распространенная практика протекционизма проявляется не только при отборе специалистов, а иногда и самих управленческих команд». По отношению к смене управленческих команд, это довольно часто происходит со сменой лидера. Зачастую «приходящая за новым лидером команда в силу нарушения принципа непрерывности и преемственности руководства оказывается менее компетентной и опытной, чем предыдущая» [1].

### *Повышение профессионализма и компетентности государственных служащих*

Решение задачи повышения качества государственного управления в первую очередь зависит от целенаправленной

кадровой политики по формированию профессионального корпуса управленцев. На сегодняшний день можно констатировать тот факт, что многие из сотрудников органов управления не имеют профессионального образования по профилю работы, в связи с чем, в конечном итоге, снижается качество и результативность деятельности этих служб. К сожалению, подбор и ротация кадров для государственной и муниципальной служб в современной России в значительной части осуществляются по принципам протектирования и субъективизма в оценке деловых и личностных качеств работника, а не посредством отбора претендентов в соответствии с их профессиональным уровнем.

Все эти недостатки ставят под сомнение наличие достаточного уровня компетентности, которыми должны обладать управленцы. В связи с этим важной для России задачей является привлечение в сферу государственной службы нового профессионального и компетентного поколения управленцев, обеспечение механизмов их служебного роста, переориентировка действий управленцев на защиту массовых социальных целей населения и помощь активному предпринимательству. Потребность в подборе и обучении кадров, соответствующих растущим в современном мире требованиям к квалификационному уровню и личностно-деловым качествам сотрудников органов государственной власти и управления, предопределяют необходимость реформирования системы профобразования за счет интенсивного развития информационно-коммуникационных технологий и внедрения принципиально новых подходов к самой организации обучения управленцев.

Большинство развитых стран мира активно используют в качестве основополагающего компетентностный подход в подготовке управленческих кадров, открывающий более широкие перспективы профессионального развития государственных служащих, нежели традиционный подход к образованию, ориентированный, прежде всего, на обучение теоретическими знаниями в соответствующих отраслях и сферах государственного управления. Реализация данной задачи тре-

бует, на наш взгляд, совершенствования самой системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих, в том числе посредством внедрения в систему профессионального образования инновационного по сути компетентностного подхода, отвечающего современным стандартам качества образования, потребностям современного общества в квалифицированных специалистах-управленцах. Под компетентностным подходом предлагается понимать «не просто знания, умения и навыки, приобретенные за время обучения (профессиональной подготовки, повышения квалификации), но знания, умения и навыки, которые необходимы для работы специалиста в конкретных условиях, т.е. исходя из заказа на обучение, в том числе – государственного» [2]. При обучении персонала модель компетенций служит основанием для построения программы обучения, на основании модели оформляется запрос на обучение, компетенции служат критерием выбора чему и как обучать.

В ходе происходящей в России трансформации государственного управления возникает потребность расширения сфер компетентности и направлений специализации управленческих кадров. Наглядным примером появления огромного спроса на профессиональные кадры по новым направлениям специализации произошло в 1990-е годы в сфере управления государственным имуществом. Продиктовано это было потребностью реформирования государственного управления в этом секторе экономики. До 1992 года практически не существовало проблемы государственного управления имуществом и регулирования земельных отношений в том объеме, в каком она решается в настоящее время. Для государственных служащих, деятельность которых связана с управлением государственной собственностью, наиболее актуальными по настоящее время остается целый ряд направлений повышения их квалификационного уровня в таких сферах, 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; законодательство о приватизации, об управлении государственным имуществом, управлении недвижимостью; оценочная деятельность; управление государственной долей собственности в акционерном обществе; антикризисное управление и др.

Как никогда сейчас решение вопроса повышения качества государственного управления упирается в проблему наличия в необходимом объеме корпуса эффективных управленцев, способных переориентировать деятельность своей организации на результативное управление. Решение проблемы подготовки нового поколения специалистов в этой области предопределяет необходимость создания соответствующей учебно-методической базы в сети образовательных учреждений дополнительного профессионального образования.

### *Внедрение процессного подхода к управлению*

Решение задач трансформации государственного управления в направлении повышения его качества и результативности определяет новый вектор модернизации института подготовки и повышения квалификации управленческих кадров. На современном этапе *управление по результатам может стать новой моделью государственного управления*. В стратегии реформирования государственного управления в направлении повышения его результативности основные принципы этой модели должны быть адаптированы ко всем сферам государственного управления на всех его уровнях от федерального до муниципального. Базовым инструментом обеспечения государственного управления по результатам, прежде всего, должен стать процессный подход. Внедрение процессного подхода к управлению предполагает, прежде всего, проведение необходимой работы по регламентации цепи последовательных действий для достижения цели орга-

низации, которые на выходе дают результат на соответствующий запрос потребителя. Неоспоримым преимуществом использования процессного подхода в государственном управлении является получение возможности в обозримом периоде времени повысить результативность деятельности государственных учреждений. Технология процессной оптимизации позволяет избежать дублирования функций в организации, наладить горизонтальные связи между структурными подразделениями, распределить между сотрудниками и зафиксировать за каждым из них перечень его должностных функций и полномочий с определением границ ответственности. Эта технология реально может работать в государственном управлении, если этому будет предшествовать исходный и решающий этап подготовки профессиональных кадров, способных осуществить запуск и последующее внедрение процессного подхода в органы государственного управления.

Таким образом, перенастройка системы управления по процессному принципу предопределяет, прежде всего, необходимость подготовки соответствующих кадров для сферы государственного управления, а именно специалистов по внедрению в органы государственного управления процессного подхода. С целью повышения результативности деятельности государственных органов на базе разработки и усовершенствования их процессов и административных регламентов, в том числе с использованием современных информационных и телекоммуникационных технологий, был инициирован вопрос об организации обучения соответствующих специалистов. Приказом Минтруда и социальной защиты России (№ 248н от 17.04.2018) был утвержден новый вид деятельности «Специалист по процессному управлению» (ExpertinProcessManagement ICPM) в качестве профессионального стандарта. Для запуска в организации процессной систематизации ее функциональной деятельности требуются, как минимум, несколько специалистов-экспертов, квалификация которых соответствует высшему уровню профессионального стандарта «Специалист по процессному управ-



лению». К профессиональным функциям и обязанностям специалистов высшей квалификации относят разработку, внедрение, совершенствование и проведение аудитов построения и возможности трансформации комплексной, процессной модели для всей организации.

### *Развитие института резерва управленческих кадров*

Отличительной чертой государственной кадровой политики последнего десятилетия является ее нацеленность на создание эффективных механизмов подготовки, отбора и продвижения профессионалов-управленцев на целевые и номенклатурные должности в органы государственного управления. Отправным моментом, на наш взгляд, здесь можно считать создание и дальнейшее развитие института резерва управленческих кадров. Для становления и развития системы формирования кадрового резерва на государственной службе была создана и закреплена нормативно-правовая база, содержание которой представляют следующие документы: Федеральный закон от 27 мая 2003 года № 58–ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации»; от 27 июля 2004г. № 79–ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В их состав входят также Указы Президента Российской Федерации: от 1 февраля 2005 года № 110 «О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»; от 1 февраля 2005 года № 111 «О порядке сдачи квалификационного экзамена государственными гражданскими служащими Российской Федерации и оценки их знаний, навыков и умений (профессионального уровня)»; от 1 февраля 2005 года № 112 «О конкурсе на замещение вакантной должности государственной гражданской службы Российской Федерации». Первого марта 2017 года Президентом Российской Федерации был издан Указ № 96, утверждающий Положение о кадровом резерве федерального государственного органа, создание которого было предусмотрено ст. 64



Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» № 79–ФЗ, с момента его первоначальной редакции [3]. В итоговом документе «Общая концепция формирования и использования резервов управленческих кадров в Российской Федерации», одобренной Комиссией при Президенте Российской Федерации по вопросам государственной службы и резерва управленческих кадров (протокол от 29 ноября 2017 года №5), отражены сложившиеся на настоящий момент основные понятия структурно составляющих элементов резерва управленческих кадров. В этом документе определяются цели создания, принципы и технологии формирования, а также обобщенные критерии подбора потенциальных резервистов – управленцев.

Кадровый резерв предназначен для выполнения ряда важнейших функций по обеспечению развития, регулирования, стабилизации, непрерывности деятельности органов государственной власти и управления. Целью Федеральной Программы «Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010-2021годы)» [4] является повышение профессиональной и управленческой компетентности лиц, включенных в резерв управленческих кадров, в том числе лиц, участвующих в реализации или планируемых к привлечению для участия в реализации Национальных проектов (Программ). Положения о кадровом обеспечении реализации Национальных проектов по направлениям определены Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах Российской Федерации на период до 2024 года». Работу по формированию базы данных резерва можно считать завершенной по отношению к отдельным видам резерва. На настоящий момент сформированы базы данных для резерва, находящегося под патронажем Президента Российской Федерации (президентский резерв), и федеральном резерве, в который включены лица, рекомендованные в установленном порядке федеральными органами исполнительной власти, высшими органами исполнительной власти субъектов

Российской Федерации, государственными корпорациями и организациями из различных отраслей экономики.

Несмотря на реализацию ряда рациональных предложений участников федеральной программы подготовки резерва управленческих кадров, таких как: формирование региональных резервов по единому принципу, внедрение информационных технологий в процесс работы с резервистами, создание и использование порталов кадрового резерва и др. — процесс совершенствования института резерва управленческих кадров должен быть и далее нацелен на решение принципиально важных проблем. Одна из таких проблем связана с формальным подходом к формированию федерального резерва управленческих кадров. В настоящее время он формируется на основании ежегодных поручений Правительства в соответствии с предложениями руководителей государственных органов федерального и регионального уровня, а также руководителей госкорпораций и, по сути дела, представляет собой базу лиц, которые попадают туда во многом автоматически. По нашему мнению, для того, чтобы такой резерв был более эффективным, он должен формироваться в соответствии с разработанными единым порядком формирования такого резерва, механизмами работы с ним, в том числе с детально проработанной процедурой отбора этого резерва. Другая существенная проблема, которая по сути дела препятствует назначению резервиста на соответствующую должность, заключается в том, что на сегодняшний день ни один вид резерва и его использование не является обязательным при принятии решения о назначении на ключевые управленческие должности. Такой вид резерва является только лишь одним из возможных, внешних источников.

Комплексная кадровая технология института кадрового резерва неоспоримо имеет преимущества по сравнению с традиционной формой взращивания руководящих кадров на основе института заместительства. Поэтому необходимо в современных условиях не только прочное закрепление ее позиций, но и построение новой системы работы с резервом,

включающей профессиональное развитие, а также дальнейшее привлечение в систему государственного управления наиболее квалифицированных, инициативных и перспективных представителей резерва, в том числе для реализации национальных целей развития Российской Федерации.

*«Лидеры России» — новый формат пополнения резерва и корпуса управленческих кадров перспективными специалистами*

На сегодняшний день в России особую популярность завоевал другой источник для отбора квалифицированных управленцев с перспективой работы в государственных органах, министерствах, государственных корпорациях, представленный уникальной специальной программой развития кадрового управленческого резерва. Механизмом реализации этой программы под названием «Лидеры России» является проведение всероссийского конкурса на выявление самых талантливых управленцев страны. Уникальность этой программы заключается в том, что аналогов этого конкурса по масштабности и уровню отбора ни в нашей стране, ни за рубежом не существует. Первым проектом платформы «Россия — страна возможностей», объединяющей кадровые и социальные проекты, стал конкурс «Лидеры России». Первый сезон стартовал в октябре 2017 года и завершился в феврале 2018 года. Из почти 200 тыс. человек, подавших заявки на участие, были определены 103 победителя. Около 80 из числа победителей первого конкурса управленцев «Лидеры России», проходившего в 2017–2018 годах, получили назначения в органах власти и госкорпорациях, в том числе двое стали губернаторами, а четверо — заместителями федеральных министерств.

Пакет оценочных заданий для финалистов конкурса включал в себя десять позиций, таких как авторский кейс от наставника конкурса, бизнес-кейс, социальный кейс, деловая игра, управленческая симуляция, тест креативности, тест на

знание современных технологических трендов и ряд других. Наличие у кандидатов в лидеры профессиональных управленческих навыков проверялось с помощью тестирования по таким компетенциям, как лидерство, нацеленность на результат, стратегическое мышление, умение работать в команде, инновационность, социальная ответственность. В оценочных мероприятиях финала участвовали 76 ведущих экспертов со всей России из консалтинговых и рекрутинговых компаний, индустриальных компаний и государственного сектора.

Поощрительные мероприятия для финалистов конкурса предусматривают дальнейший рост их профессиональной деятельности. Так, например, победители получают в качестве наставников лучших управленцев, причём не только в области политики и государственного управления, но и в бизнес-сфере. Профессиональные HR-специалисты разрабатывают для них личные планы развития. Не менее важно и то обстоятельство, что финалисты получают возможность участия в специализированной программе РАНХ и ГС по развитию кадрового управленческого резерва. Материальное стимулирование предусматривает для 300 управленцев, прошедших отбор, выделение одного миллиона рублей на реализацию персональной программы обучения. Размер гранта в 1 млн руб. рассчитывался из примерной стоимости обучения по программе «Мастер делового администрирования» – MBA, (Masterofbusinessadministration). Эти средства могут быть использованы для дальнейшего обучения в течение года в любом лицензированном образовательном учреждении РФ<sup>11</sup>. По информации пресс-службы проекта «Лидеры России» 45 участников конкурса были назначены на высокие должности в администрацию президента РФ, федеральные и региональные органы исполнительной власти, государственные и частные корпорации.

Второй конкурс начался 10 октября 2018 года, для участия в проекте зарегистрировались более 227 тыс. человек.

---

11. Конкурс «Лидеры России». Досье. URL:<http://tass.ru/info/4937487> (дата обращения 22.07.2019).

Более 91 тыс. человек получили возможность принять участие в заочном этапе. В очные полуфиналы конкурса вышло около 3,3 тыс. человек. В Сочи подвели итоги второго всероссийского конкурса управленцев «Лидеры России». Заключительный этап проходил в олимпийской столице с 13 по 17 марта, в нём приняли участия 300 финалистов. Победителями, по итогам оценочных мероприятий, стали 104 из них. Как и в предыдущем конкурсе, каждый из финалистов конкурса «Лидеры России» получил образовательный грант в размере одного миллиона рублей. В дополнение к привилегиям победителей первого конкурса финалисты второго конкурса будут иметь возможность в течение года работать в команде лучших руководителей из сферы бизнеса и государственного управления. Важно также отметить, что в реализации программы «Лидеры России» второго конкурса появилась новая цель — использовать конкурс не только для поиска самых талантливых управленцев страны, но и для формирования кадрового резерва управленцев как для госслужбы, так и для сферы бизнеса.

Проведение конкурса «Лидеры России» осуществляет комиссия при Президенте РФ по вопросам государственной службы и кадровому резерву страны. Организатором и оператором конкурса выступает Российская академия народного хозяйства и государственной службы (РАНХ иГС), которая получила от государства 642 млн руб. на три года (без учета денег на гранты). В статьи расходов, потраченных на проведение второго конкурса, 250 млн руб., включаются такие позиции, как: закупка тестов у поставщиков, оплата работы оценщиков на очных курсах, организация 10 полуфиналов и финала, техподдержка, колл-центр, сайт и прочее. Таким образом, затраты на каждого из 2700 полуфиналистов составляют около 92600 руб.

На сегодня можно констатировать тот факт, что власти активно приглашают на госслужбу перспективных менеджеров из бизнеса, и «Лидеры России» являются одним из инструментов для этого. Однако следует иметь в виду, что

внедрение нового формата «Лидеры России» для пополнения резерва и корпуса управленческих кадров профессионалами, конечно, не решает в целом проблему обеспечения потребности в управленцах с новым взглядом на развитие экономики и государства для реформирования системы государственного управления в направлении повышения его качества. Основным вектором в этом направлении, на наш взгляд, должен быть направлен на увеличение вложений в массовую подготовку новых управленческих кадров, развитие информационно-коммуникационных технологий и дистанционного обучения.

### *Дистанционное обучение в решении проблем обеспечения органов управления РФ квалифицированными кадрами*

Одной из задач российской системы образования является получение широкими слоями населения качественного, доступного и мобильного образования на базе внедрения в образовательный процесс информационно-коммуникационных технологий, которые расширяют границы традиционной системы образования. Систематическое повышение квалификации государственных служащих связано с необходимостью охвата широкого круга знаний, умений и практических навыков, необходимых для функционирования любого подразделения. Упрощенное внедрение системы обучения персонала, связанной с освоением разнообразных методик, касающихся узко и широко специализированных тематик, позволяет решить сложности классического формата образования. Целью систем дистанционного обучения является повышение эффективности образовательного процесса и достижение оптимальных результатов для обучающихся, с одновременным снижением затрат.

Повышение эффективности профессиональной подготовки управленческих кадров для государственных и муниципальных органов управления предполагает поднятие на соответствующий уровень научно-методическое обеспече-

ние образовательного процесса, объединение усилий в этом направлении преподавателей, научных сотрудников, самих государственных и муниципальных служащих, внедрения современных сервисов электронного обучения с применением дистанционных образовательных технологий. В 2012 г. онлайн-образование признано в России официальной формой обучения, которая может применяться для программ высшего образования (№ 273 ФЗ «Об образовании в Российской Федерации»). Выпускники дистанционных программ получают такой же государственный диплом, что и студенты очники. К тому же совмещение учебы с работой по специальности повышает конкурентоспособность на рынке труда.

Тем не менее, пока базовое высшее образование по подготовке профессиональных управленческих кадров для государственных органов в основном осуществляется в вузах на очных отделениях. К ведущим вузам страны по подготовке студентов по специальностям государственного управления относятся такие как: Российская Академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (РАНХ иГС), Финансовый университет при Правительстве РФ; МГУ им. М.В. Ломоносова (факультет государственного управления), Высшая школа экономики, Государственный университет управления, университет «Синергия» (факультет управления, факультет государственного и муниципального управления), негосударственный вуз Российская экономическая школа и др. Примером университета, специализирующегося на обучении в дистанционном режиме, может служить Московский университет им. С.Ю. Витте, который один из первых в России внедрил в практику высшее негосударственное онлайн-образование.

Более массовый характер в использовании дистанционного обучения для получения образования в сфере государственного управления приходится на дополнительное образование на курсах повышения квалификации и профессиональной переподготовки кадров. Использование дистанционных образовательных технологий на курсах переподготовки и



повышения квалификации государственных служащих осуществляется в Высших школах государственного управления (ВШГУ) при соответствующих вузах, а также в их филиалах и структурных подразделениях. Так, например, дистанционное обучение по программам дополнительного профессионального образования осуществляется в РАНХ и ГС и в его филиалах, расположенных в разных городах России, в ВШГУ, входящей в ее структуру и имеющей также филиалы в субъектах Российской Федерации. Дистанционное обучение практикуют также такие учебные заведения, как: ВШГУ Финансового университета при Правительстве РФ, Высшая школа государственного администрирования факультета государственного управления МГУ им. М.В. Ломоносова, Высшая школа бизнеса Государственного университета управления и др. Особо следует отметить значимость Московской бизнес-школы (MoscowBusinessSchool), имеющей самостоятельный статус и занимающейся онлайн-обучением в современном, высокопрофессиональном формате. MoscowBusinessSchool — одна из ведущих бизнес-школ России, в которой обучаются сотрудники лидирующих компаний российского и западного рынков, филиалы которой работают в крупнейших регионах России, в странах СНГ, а также во Вьетнаме и в Республике Казахстан.

«Использование дистанционного обучения в организации учебного процесса предусматривает развитие трех видов технологий:

- кейс-технологии, когда учебно-методические материалы комплектуются в специальный набор и передаются (пересылаются) обучаемому для самостоятельного изучения (с периодическими консультациями у назначенных ему тьюторов<sup>12</sup>);
- ТВ-технологии, которые базируются на использовании телевизионных лекций с консультациями у тьюторов;
- сетевой технологии, построенной на использовании сети Интернет, как для обеспечения обучаемого учеб-

---

12. Тьютор — это педагог, преподаватель-консультант в онлайн-обучении, сопровождает разработку и реализацию индивидуальной образовательной программы.



но-методическим материалом, так и для интерактивного взаимодействия тьютора и обучаемого, и обучаемых между собой.

Для студентов базовой следует считать кейс-технология, поскольку именно она может сформировать тот набор учебно-методического обеспечения (в том числе и электронных, и традиционных учебников и учебных пособий), который и позволяет осуществить профессиональную подготовку студента по избранной им специальности» [5]. Кейс-технология предполагает также сочетание лекций и практических занятий, проводимых преподавателями отдельных вузов по месту жительства или работы слушателей с самостоятельной работой с электронными учебными ресурсами по Интернету. Выполнение всех видов учебной работы только по Интернету через образовательный портал факультета заочного и дистанционного обучения обеспечивается интернет-технологиями. При этом обучение может осуществляться как на индивидуальной основе, так и в составе группы, формируемой одним или несколькими заказчиками.

С расширением областей внедрения информационно-коммуникационных технологий в образовательный процесс появилась возможность в онлайн-обучение включать специальные программы «дополнительного профессионального образования, содержащие как базовые образовательные программы, призванные обеспечивать повышение общего уровня образования и подготовки государственных служащих, так и престижные программы, выступающие опорными точками для развития новых актуальных компетенций, формирования управленцев в сфере публичного администрирования нового формата, способных эффективно отвечать на новые вызовы государственного управления» [6]. Многочисленные исследования, проведенные в США, Японии и европейских странах, подтверждают, что при надлежащей организации дистанционного обучения уровень знаний и квалификация полностью соответствуют стандартам высшей школы. Дистанционное обучение – это один из ярких при-

меров значимости и действенности применения информационно-коммуникационных технологий в решение вопросов повышения эффективности функционирования института профессиональной подготовки и повышения квалификации управленческих кадров страны.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Лукин М.В., Фоканова Л.К. Управление персоналом в сфере государственной и муниципальной службы. Сыктывкар: КРАГСИУ 2010.

2. Абрамова Н.М. Стратегическая компетентность управленческих кадров. // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2008. №2 С.181–189.

3. Илюшечкина М.А. Правовые основы формирования кадрового резерва на государственной гражданской службе // Молодой ученый. 2018. №3. С. 121–123. – URL: <https://moluch.ru/archive/189/47870/> (дата обращения: 24.03.2019).

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 22.04.2010 года № 636-р («Подготовка и переподготовка резерва управленческих кадров (2010–2021 годы) с изменениями на 30 декабря 2018 года»). – URL: <http://base.garant.ru/198135/> (дата обращения 22.07.2019).

5. Технология дистанционного обучения. URL: <https://studfiles.net/preview/5553105/page:13/> (дата обращения 22.07.2019).

6. Барциц И. Подготовка кадров для государственного управления: от бакалавра до доктора // Государственная служба. 2015. № 1(93).

РАЗДЕЛ

**III**

ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ  
И АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
УПРАВЛЕНИЯ КОМПАНИЯМИ  
С ГОСУДАРСТВЕННЫМ  
УЧАСТИЕМ

**А.Ю. ЯКОВЛЕВ,**

доктор политических наук,  
ведущий научный сотрудник  
Института экономики РАН

## ОБ ОСОБЕННОСТЯХ УПРАВЛЕНИЯ КОМПАНИЯМИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ В РОССИИ

**Аннотация.** В статье рассматриваются ключевые проблемы и особенности управления компаниями с участием Российской Федерации (федерального центра) и субъектов Российской Федерации (регионов).

**Ключевые слова:** компания с государственным участием, акционерное общество с государственным участием, управление компаниями с государственным участием.

Россия исторически имеет значительный государственный сектор экономики [1;2], важной частью которого являются компании (хозяйственные общества) с государственным участием. В силу наличия в стране 2-х уровней государственной власти существуют федеральные и региональные компании с государственным участием, а также соответствующие механизмы управления ими.

Ввиду большего числа компаний, их масштабов и важности для экономики страны механизм управления на федеральном уровне значительно более сложный. В зависимости от субъекта федерации региональные механизмы также имеют существенные отличия. Например, в городе Москве механизм управления компаниями более качественно сконструирован с институционально-правовой точки зрения, многие

его элементы превосходят по детальности проработки федеральный.

Несмотря на имеющиеся особенности в федеральном и региональных механизмах, управление компаниями с государственным участием имеет и ряд общих черт, среди которых можно выделить следующие:

- установление отдельными актами специфических норм по управлению, отсутствующих в основных законах;
- динамизм норм, регулирующих их деятельность;
- распределение полномочий по управлению между различными органами государственной власти и большим числом должностных лиц;
- отсутствие государственного органа и должностного лица, непосредственно ответственных за работу конкретной компании;
- длительность принятия решений;
- использование всего набора органов управления и контроля, возможных к образованию по законодательству;
- перегруженность госслужащих, отсутствие должного внимания к деятельности юридических лиц, в органы управления и контроля которых они входят;
- отсутствие четкой цели (миссии) у организаций;
- слабый контроль за результатами финансово-хозяйственной деятельности.

Говоря о компаниях, в первую очередь следует рассмотреть акционера (участника). В зависимости от того, кто им (ими) окажется, происходит выстраивание возможной логики процессов, протекающих в организации, и управления ею. Например, когда речь идет о публичном акционерном обществе, при распыленности пакета акций, акционеры и руководство компании заинтересованы в увеличении чистой прибыли, из которой выплачиваются дивиденды, и стоимости акций. В акционерном обществе с одним или несколькими акционерами в подавляющем числе случаев цель состоит в максимизации прибыли, извлекаемой от функционирования компании (не обязательно получаемая через дивиденды). Под эти цели

подбирается топ-менеджмент, происходит его ротация в случае неэффективной работы и т.д.

Когда речь заходит о государственных компаниях, обычная логика не всегда работает, что порождает огромное число проблем [5, с. 72–80]. Происходит это в силу отсутствия конкретного субъекта, принимающего решения (в т.ч. определяющего цели организации, персональный состав органов) и контролирующего их исполнение.

На первый взгляд, приведенные выше тезисы могут показаться странными. В частности, цель деятельности компаний, которые относятся к коммерческим организациям, должна быть очевидна — получение прибыли. Однако с госкомпаниями все сложнее. В госсобственности находится значительное число компаний, не приносящих на протяжении многих лет прибыль, или величина которой несоотносимо мала по сравнению с их выручкой.

Классический подход в управлении персоналом (назначение и освобождение от занимаемых должностей членов советов директоров, правления, генерального директора) также имеет ограниченное действие в компаниях с государственным участием, т.к. не всегда есть зависимость между эффективностью работы лица и нахождением его на той или иной руководящей должности.

Указанные выше и многие другие явления возможны по причине отсутствия единого центра постановки целей и принятия решений. В частной компании, например, такая роль у единственного или доминирующего акционера (участника). В госкомпании подобного лица нет. Различные полномочия, касающиеся управления организацией, рассредоточены между значительным числом органов и должностных лиц с разными позициями и интересами.

Иными словами, можно констатировать, что государство — сложный собственник, принимающий медленные, порой противоречивые решения, не имеющий четкого понимания относительно судьбы конкретных компаний, при этом осуществляющий управленческое воздействие на них.

Для более глубокого понимания ситуации подробно разберем, каким образом Российская Федерация и субъекты федерации осуществляют управление компаниями, находящимися в их владении.

В силу лимитированности объема данной работы автор ограничит степень погружения в элементы механизма управления компаниями с государственным участием уровнем госоргана (в случае собственности Российской Федерации – Федерального агентства по управлению государственным имуществом и его территориальными органами; субъекта федерации – регионального органа по управлению имуществом). Стоит отметить, что внутри органа власти (в некоторых ситуациях и обособленного структурного подразделения – департамента, управления) нередко отсутствует единство мнений и позиций по различным вопросам относительно управления не только определенным хозяйственным обществом, но иногда и коммерческими организациями в целом. Несмотря на существование внутренних противоречий, орган должен высказать свою позицию или принять какое-то конкретное решение.

Деятельность компаний с государственным участием, как и любых других, регулируется общими законодательными нормами. При этом важным и существенным отличием является наличие значительного числа нормативных правовых актов, регламентирующих порядок управления компаниями с участием государства (как в случае с федеральными, так и региональными компаниями).

Общие нормы, в частности, устанавливают перечень возможных к образованию органов и их полномочия. Для акционерного общества обязательными являются лишь два органа управления – общее собрание акционеров и единоличный исполнительный орган. Роль последнего может исполнять управляющая организация. Несмотря на наличие советов директоров или наблюдательных советов в акционерных обществах с государственным участием, они не являются обязательными. С июля 2018 г. акционерные общества могут функциониро-

вать без ревизионной комиссии. В настоящее время в федеральных и региональных акционерных обществах образуются советы директоров и ревизионные комиссии, что отличает Российскую Федерацию и субъекты федерации от частных акционеров, далеко не всегда создающих подобные органы. Вместо ревизионной комиссии в некоторых частных акционерных обществах имелся ревизор (в единственном числе), что ранее допускало законодательство.

На сегодняшний день Российской Федерацией и регионами используются все допускаемые к образованию органы управления (общее собрание акционеров, совет директоров или наблюдательный совет, единоличный исполнительный орган) и контроля (ревизионная комиссия). Единственное, что коллегиальный исполнительный орган — правление — имеется только в крупных организациях.

Рассмотрим их основные полномочия более подробно.

За высшим органом управления помимо неотъемлемых полномочий (тех, которые не могут быть переданы иным органам: вопросы, связанные с уставом, реорганизацией и ликвидацией общества, уставным капиталом, избранием и прекращением полномочий совета директоров и ревизионной комиссии) закрепляется ряд ключевых полномочий, которые в частных компаниях нередко находятся в ведении советов директоров или даже исполнительных органов. В частности, назначение и освобождение от должности генерального директора; одобрение ряда сделок, в т.ч. связанных с приобретением, отчуждением недвижимого имущества. Это свидетельствует о наличии недоверия у представителей акционера к органам управления и желании сохранения максимального контроля над акционерным обществом. Также причина кроется в имевших место случаях обременения и отчуждения ключевых активов обществ в ряде организаций.

Несмотря на ограниченное использование собственником законодательно предусмотренного потенциала полномочий советов директоров, им отводится достаточно важная роль в механизме управления компаниями. Если структури-



ровать вопросы компетенции советов директоров, то их можно разделить на следующие блоки:

- стратегическое управление — определение приоритетных направлений деятельности общества, утверждение стратегии, ключевых показателей эффективности;
- нормативно-регулирующее воздействие — утверждение внутренних документов — положений (в т.ч. положения о закупках, от содержания которого во многом зависит эффективность расходов организации [4]), политики управления рисками и пр.;
- структурно-организационные вопросы — создание филиалов и открытие представительств, формирование комитетов;
- кадровое обеспечение и мотивация — утверждение условий договора с генеральным директором, избрание и прекращение полномочий членов правления, решение вопроса об их премировании, рекомендации по размеру выплачиваемых членам ревизионной комиссии вознаграждений;
- контроль — утверждение ежеквартального отчета общества, оценка эффективности его деятельности, контроль за реализацией стратегии, исполнением ключевых показателей эффективности и иных документов;
- имущественно-экономические вопросы — принятие решений об участии в дочерних и зависимых обществах, одобрение некоторых категорий сделок, списание объектов недвижимого имущества, утверждение условий оплаты услуг аудитора, утверждение регистратора и др.;
- обеспечение проведения общих собраний акционеров — их созыв, утверждение повестки, установление даты определения лиц, имеющих право на участие в них, рекомендации по распределению чистой прибыли, размеру дивиденда и порядку его выплаты.

В целом коллегиальному органу управления отводится роль общего руководства деятельностью акционерного общества и контроля за деятельностью исполнительных органов.

Помимо органов управления и контроля в компаниях образуются комитеты совета директоров (наблюдательного совета), статус которых в июле 2018 г. был повышен в связи с изменениями в законодательстве. Как правило, в федеральных акционерных обществах формируют три комитета: по аудиту, по кадрам и вознаграждениям и по стратегии. При должном подходе к организации работы, чему имеется достаточное количество примеров, комитеты могут стать важным элементом в механизме управления акционерным обществом и повышении эффективности его деятельности.

Ключевая роль в управлении компаниями с государственным участием отводится единоличному исполнительному органу, именуемому в большинстве организаций генеральным директором. В круг его обязанностей входит решение вопросов оперативной деятельности организации, основными из которых выступают: действие без доверенности от имени общества, заключение договоров и совершение иных сделок, распоряжение финансовыми средствами и имуществом организации. Несмотря на наличие ограничений, связанных с заключением сделок, и необходимости одобрения их со стороны совета директоров или общего собрания акционеров, практика такова, что гендиректор имеет возможность практически свести на нет любые начинания совета директоров, вне зависимости от воли коллегиального органа направлять организацию по тому или иному пути, создавать предпосылки для банкротства и ввести его в данную процедуру.

Зависимость единоличного исполнительного органа от совета директоров невелика в силу того, что решение о его назначении и освобождении от должности принимает общее собрание акционеров, придерживающееся собственной логики и редко учитывающее мнение коллегиального органа. Наличие лишь ограниченного инструментария влияния на генерального директора со стороны совета директоров (в частности, через утверждение условий договора с ним и премирование) позволяет единоличному исполнительному орга-

ну фактически действовать на свое усмотрение без необходимости учета позиции совета директоров.

Коллегиальный исполнительный орган в России как в целом, так и компаниях с государственным участием, не получил широкого распространения и существует, как правило, в организациях, для которых его наличие является обязательным требованием (например, для банков) или в очень крупных организациях (ПАО «Газпром», АО «Объединенная судостроительная корпорация» и др.). При его наличии ему передается часть полномочий генерального директора и иногда совета директоров. В силу того, что председателем правления является единоличный исполнительный орган, за ним все равно остаются практически все рычаги принятия решений по оперативным и иным вопросам деятельности организации.

Помимо органов управления в компаниях формируется ревизионная комиссия, нередко подвергаемая критике и сомнениям в необходимости ее наличия, это аргументируется, в частности, тем, что она во многом является российским изобретением, не свойственным коммерческим организациям за рубежом. Ревизионная комиссия является органом осуществления контроля за финансово-хозяйственной деятельностью общества. На нее возлагается крайне важная и ответственная функция по подтверждению достоверности данных, содержащихся в годовом отчете и годовой бухгалтерской (финансовой) отчетности. На нее возлагаются и иные обязанности, а также ей могут даваться поручения органами управления компании. Она может проводить в любое время проверочные мероприятия на основании собственного решения и готовить предложения по повышению эффективности финансово-хозяйственной деятельности организации.

Система управления внутри организации является важной составной частью механизмов управления компаниями с государственным участием, а распределение полномочий между органами выступает одним из отличительных признаков госкомпаний.

В заключение необходимо отметить, что как бы не были проработаны институционально-правовые вопросы, без грамотной их имплементации невозможно повысить эффективность управления компаниями с государственным участием и госсектора в целом [3]. Однако внести вклад может каждый вовлеченный в процесс субъект в рамках своей компетенции.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Городецкий А.Е.* Государственное управление в эпоху перемен // Научные труды Вольного экономического общества России. 2017. № 2. С. 279–310.

2. Государственный сектор: современные тенденции развития: Монография / Под ред. А.Г. Зельднера, С.И. Черных. М.: Институт экономики РАН, 2008.

3. *Козлова С.В., Братченко С.А.* Совершенствование системы управления государственной собственностью: уроки прошлого и направления развития // Российский экономический журнал. 2018. № 4. С. 56–68.

4. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2017. № 5. С. 7–22.

5. *Яковлев А.Ю.* Проблемы управления приватизируемыми акционерными обществами с государственным участием // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2019. № 2. С. 72–80.

**А.А. ВОРОНИН,**

кандидат экономических наук,  
ведущий научный сотрудник  
Института экономики РАН

## КОМПАНИИ С ГОСУДАРСТВЕННЫМ УЧАСТИЕМ: ЕСТЬ ЛИ ТОЧКИ РОСТА?

**Аннотация.** В статье раскрываются актуальные для современной России вопросы поиска точек роста (драйверов экономического развития), для совершенствования системы и повышения качества корпоративного управления в компаниях с государственным участием. Приведены результаты анализа различных организационно-правовых форм компаний с государственным участием в контексте современных экономических процессов в России. Представлены интегральные результаты комплексного исследования эффективности крупнейших российских стратегических предприятий и компаний федеральной собственности.

**Ключевые слова:** государственное управление, корпоративное управление, драйверы роста, эффективность управления госкомпаниями.

На современном этапе российские компании с государственным участием (далее — «КГУ» или «госкомпаний») работают в условиях жёсткой конкуренции на мировом рынке. В это связи возникает вопрос, имеются ли у российских КГУ резервы роста в условиях дезорганизации экономической ситуации в стране, международных секторальных санкций, процессов регионализации, глобализации и вхождения мировой экономики в шестой технологический уклад. Актуальность данной проблемы обусловлена ещё и тем, что госком-

пании разнообразны по организационно-правовой форме и институциональному оформлению. Они присутствуют во всех отраслях народного хозяйства нашей страны, а их вклад в российскую экономику (с учётом тенденции роста их доли на протяжении последних 10 лет) по расчетам автора составил в 2018 г. до 70% ВВП (см. таблицу).

Для выделения существующих и обоснования потенциальных точек роста госкомпаний требуется рассмотреть проблемы, причины их текущей экономической и управленческой неэффективности. Следует отметить, что из-за ограниченности объема данной статьи за рамками исследования останутся вопросы субъектов управления, их непрофессионализма и специфической персональной мотивации лиц, принимающих решения в отношении компаний с госучастием.

В первую очередь рассмотрим контуры самого объекта исследования с позиции выделения роли госкомпаний различных типов в экономике России, их состава, количества и вклада (доли) в ВВП.

Следует отметить, что проблема существенного роста присутствия государства в экономике находится в фокусе внимания российских исследователей. Например, в январе 2016 года на панельной секции по проблемам госсектора, состоявшейся в рамках Гайдаровского форума «Россия и мир: взгляд в будущее» отмечалось, что «кризис 2008–2009 гг. формально не привел к масштабному прямому росту государственного сектора, если говорить о появлении в казне новых хозяйствующих субъектов, поскольку избранные государством приоритеты антикризисной политики были ориентированы на минимизацию прямого расширения государственного участия в капитале проблемных частных компаний и банков. Тем не менее, практически все экспертные оценки сходятся на том, что доля государства в экономике России возросла... В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий... По некоторым оценкам, в 2015 г. только доля (вклад) компаний

с участием государства в ВВП составила около 29–30%, а совокупный вклад госсектора – 50–70% (против 35% в 2005 г.)» [1, с. 11].

Панель институциональных форм государственного участия в управлении компаниями и в структуре их собственности, а также методология отнесения компаний к КГУ в полной мере отражена в статье «Корпоративный аспект управления государственным имуществом» [2, с.32]. Как отмечают авторы исследования, «институциональные формы шире, чем определенные Гражданским кодексом и прочим российским законодательством организационно-правовые формы организаций, так как включают и неформальные, но значимые связи и взаимоотношения» [2, с. 32]. В частности, результатами данного исследования стало выделение 7 групп госкомпаний, а именно:

- a) унитарные предприятия федеральной собственности (ФГУПы);
- b) акционерные общества – стратегические «предприятия спецперечня 91-р» [3];
- c) акционерные общества федеральной собственности;
- d) государственные корпорации [4];
- e) институты развития<sup>13</sup>;
- f) предприятия региональной и муниципальной собственности;
- g) бюджетные учреждения.

Количество КГУ по состоянию на 01.01.2016 года по каждой группе и их вклад в ВВП России в 2016 году представлены в таблице.

---

13. По мнению автора, списки Минэкономразвития РФ не дают реальной картины (из отчетов министерских чиновников или официальный электронный ресурс: [www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/instdev/institute](http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/instdev/institute)), поскольку в нем не отражены важные инфраструктурные институты развития, такие как Фонд развития интернет-инициатив (ФРИИ), Фонд перспективных исследований (ФПИ), Фонд развития промышленности (ФРП) и ряд других, не включая более 70 институтов развития и инициатив регионального уровня.

Таблица. Количество КГУ и их вклад в ВВП России в 2016 году

Наименование группы КГУ и частные компании	Количество	Вклад в ВВП, %
ФГУПы	1 247	5
АО Спецперечня 91-р	49	33
Акционерные общества федеральной собственности	1 665	1
Государственные корпорации	9	9
Институты развития	более 90	2
Акционерные общества и унитарные предприятия региональной и муниципальной собственности	более 3 300 АО и более 15 000 унитарных	8
Бюджетные учреждения	более 50 000	12
Частный сектор, включая ИП и иностранные компании	более 3 000 000	30
ИТОГО:		100

*Источник:* расчёты автора, данные Росимущества, ФАС РФ, ОЭСР консолидированной отчётности государственных холдинговых компаний, инвестиционных меморандумов, данных «Эксперт-РА – 100 крупнейших компаний России», экспертные оценки.

Хотелось бы отметить, что, например, всего два предприятия спецперечня 91-р (ПАО «Газпром» и ПАО «Роснефть») с их ДЗО обеспечивают вклад (долю) в ВВП в размере 13–15%. Как справедливо отмечает коллектив исследователей, возглавляемый А. Абрамовым: «По данным ЕБРР, доля госсектора российской экономики в ВВП возросла с 30% в 2005 г. до 35% в 2010 г. Эти данные показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора России представляются явно заниженными. К началу 2008 г. глубина концентрации собственности в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 40–45%. В 2009 г. этот показатель оценивался различными экспертами в пределах 50%. ...Оценить вклад КГУ в ВВП с методологической точки зрения сложнее, поскольку в отчетности таких компаний должны быть данные, соответствующие международным стандартам финансовой отчетности. К сожалению, далеко не все КГУ даже из наших выборок публикуют такую отчетность» [5]. Таким образом, можно констатировать, что единого подхода к отнесению того или иного предприятия к госкомпаниям ни учеными, ни практиками не выработано.

Как представляется автору данной статьи, раскрыв структуру, состав, количество и вклад госкомпаний в экономику страны можно выделить возможные точки роста.



Существуют два вида точек роста — количественные и качественные. Первые относятся к формату реализации возможностей экстенсивного развития: захвата рынков сбыта и/или повышения цен, а точки роста второго вида относятся к идее создания рынков либо стратегии интенсивного развития, качественного изменения продуктов на основе передовых инноваций в рамках существующих рынков.

Имеются ли растущие рынки сбыта в мире для российских КГУ? С уверенностью можно говорить о наличии международного рынка только для сырья, энергетических ресурсов, природных ископаемых и для продукции низких переделов с низкой добавленной стоимостью. Давление на международных рынках, на которых присутствуют российские госкомпании, возрастает. Например, рынок энергоресурсов: сланцевая нефть, сжиженный природный газ, дешёвая и лёгкая в добыче ближневосточная нефть, возобновляемые источники энергии, повышение энергоэффективности, снижение темпов роста мировой экономики с одновременной трансформацией её структуры в сферу нематериальных благ и услуг — все эти факторы приводят к снижению спроса на российские энергоресурсы. По другим рынкам и направлениям экспорта полезных ископаемых российскими КГУ наблюдается аналогичная картина.

Следует отметить, современный этап экономического развития в мировой научной литературе характеризуют как период «новой нормальности». «Новая нормальность» — термин, появившийся достаточно давно, но обрёл новый смысл в начале третьего тысячелетия, а в особенности, после мирового экономического и финансового кризиса 2007—2008 гг. и последовавшей долговременной 7-летней рецессии.

В политике и социальной сфере данный термин подразумевает формирование новых видов, форм и способов взаимоотношения между социальными группами в посткапиталистический период. А в экономике этот термин характеризует состояние экономической среды, при котором снижение темпов экономического роста сочетается с высочайшей вола-

тельностью на товарных и денежных рынках, а также с одновременным снижением эффективности мер государственного воздействия на экономику, имея в виду любые, в том числе фискальные, монетарные инструменты и стимулы. В результате в последнее десятилетие государственные меры воздействия на экономику носят всё больший релятивистский характер, который предопределяется наличием/отсутствием наблюдателя за процессом, ожиданиями конкретных лиц, внутренней убеждённости, значимости, веры в реализацию и степени напряжённости воли человека, даже без проявления конкретных действий» [6]. Релятивистская концепция управления предлагает инструменты в форматах духовности, образованности, информированности, пассионарности, примата ценности человека для достижения целей, что соответствует новой парадигме формирующейся экономической системы XXI века.

Что же мы видим в Российской Федерации? Первая группа корпораций, состоящая из шести крупнейших вертикально-интегрированных нефтяных компаний (из них пять — государственные) получают неконкурентный доступ к природной ренте от энергоресурсов, другие корпорации и госкомпании — к иным полезным ископаемым, третьи — к бюджету, четвёртые КГУ снимают монопольную ренту, а руководство большинства госкомпаний мыслит исключительно своими материальными интересами, и этот «материализм» не соответствует формирующейся новой парадигме мироустройства.

При этом результативность принятия нужных госкомпаниям решений на международной арене катастрофически снижается. Так, десятки лет согласовываясь с КНР проект трубопровода «Сила Сибири», а западные секторальные санкции нарастают именно против госкомпаний, в том числе и запреты на строительство «Северного потока-2».

На международном рынке продукции более высоких переделов российский «товар», производимый КГУ, не конкурентоспособен, так как производится на основе устаревших

технологий и неэкономичен. С сожалением можно констатировать, что КГУ потеряли позиции на международном рынке и по высокотехнологичной продукции. Всё ещё остаются запуски ракет и полёты в космос, но продукцию госкомпаний используют в основном как дешёвого извозчика, при этом наблюдается рост аварий ракетоносителей, разработанных в пятидесятых—семидесятых годах XX века.

Перейдём к внутреннему рынку. Российский рынок растёт? Нет, он стагнирует, неплохо чувствуют себя только госкомпании, от чьей продукции или услуг физически невозможно отказаться. Также на внутреннем рынке продукцию покупают другие госкомпании в рамках производственной кооперации.

При этом следует учесть, что наиболее эффективные в советский период крупные компании стали частными 15–20 лет назад или приватизируются сейчас. В итоге целые отрасли, включая стратегически важные и инфраструктурные, принадлежат или контролируются транснациональными корпорациями, а также иностранными компаниями из стран потенциальных противников, наращивающих санкции против России.

Более сложную технологически продукцию госкомпаний покупать потребители не хотят, по возможности, предпочитая ей импортную. Так, «СуперДжету-100» авиакомпаниям предпочитают «Boeing» и «Airbus», вместо «КАМАЗ» — покупают машины марки MAN, IVECO, Mercedes и таких примеров, к сожалению, много. Данная картина прослеживается как в промышленности, так и на рынке массовой продукции — это компьютеры, телефоны, принтеры или телевизоры. Таким образом, экстенсивных точек роста для КГУ на российском рынке тоже нет и, пока, не предвидится.

Каков потенциал роста цен? На мировом рынке сырья, энергетических ресурсов, природных ископаемых цены регулируются ТНК, картельными сговорами и биржевыми спекулянтами. При этом существуют 13–14-летние циклы цен на энергоресурсы, связанные с инвестиционной активностью

и скоростью развёртывания / свертывания инфраструктуры добычи. Важно отметить высокую ценовую эластичность на рынке энергоносителей (процент изменения цены к проценту изменения спроса в пропорции 5 к 1). Это крайне тревожный фактор для сырьевой ориентированной экономики российских КГУ, так как в условиях технологий уже наступающего шестого технологического уклада снижается промышленное потребление энергоресурсов как факторов материального производства.

На внутреннем рынке ГКУ чувствуют себя более свободно в установлении и реализации ценовой политики. Но постоянное повышение цен приводит к падению спроса из-за превышающей мировые цены стоимости отечественной продукции и снижения уровня жизни большей части населения России.

Если говорить о точках роста второго, интенсификационного типа, то следует признать, что у большинства предприятий, холдингов, госкорпораций любой из групп КГУ практически нет следующих ключевых факторов, необходимых для реализации инноваций:

- приемлемой доли НИОКР и интеллектуальной составляющей в продукции;
- передовых технологий производства и управления, инструментов повышения производительности труда и применения прогрессивных форм организации трудового процесса;
- принципиальной инновационности продукции;
- высокой скорости обновления ассортимента;
- желания изменения текущей ситуации у лиц, принимающих решения, а также смелости взять на себя ответственность за принятие решения об инновационном проекте (а, значит, более рисковом деле относительно уровня рисков текущей стабильной деятельности) управленцами практически любого типа КГУ;
- стимулов и личной мотивации к использованию интенсификационных точек и зон роста;

- ответственности управленцев за предприятие, коллектив, настоящее и будущее экономическое положение страны;
- профессионализма в управлении и, часто, требуемого образования, достаточного числа высококлассного ИТР и промышленно-производственного персонала для решения задач повышенной сложности по новым и нестандартным проектам;
- инвестиционных ресурсов на инновации.

Данный перечень не исчерпывает всех необходимых госкомпаниям факторов для реализации точек качественного роста, его можно было бы продолжать. Однако даже отсутствие одного из вышеперечисленных факторов может не позволить реализовать стратегию интенсивного опережающего развития.

Подводя итоги, можно констатировать, что на современном этапе несмотря на наличие точек роста у некоторых КГУ, в целом у компаний с государственным участием ограничены резервы для экономического роста. Необходима разработка и реализация комплексной государственной программы оздоровления, выявления и реализации потенциальных точек роста на прорывных направлениях и зарождающихся рынках для российских компаний с государственным участием.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Эффективное управление государственной собственностью в 2018–2024 гг. и до 2035 г. / Аналитический доклад ЦСР [Электронный ресурс] - 2018. – URL: [https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/02/Doklad\\_effektivnoe\\_upravlenie\\_gossobstvennosti\\_Web.pdf](https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/02/Doklad_effektivnoe_upravlenie_gossobstvennosti_Web.pdf)
2. Козлова С.В., Воронин А.А. Корпоративный аспект управления государственным имуществом // Вестник Института экономики РАН. 2018. № 2. С. 29–47.
3. Распоряжение Правительства РФ от 23.01.2003 N 91-р (с изменениями и дополнениями 18.05.2019) «О пере-

не открытых акционерных обществ, в отношении которых определение позиции акционера – Российской Федерации осуществляется Правительством Российской Федерации, Председателем Правительства Российской Федерации или по его поручению Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации». – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_166702/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_166702/) (дата обращения 22.07.2019)

4. Эксперт ONLINE. – URL:[www.expert.ru/ratings/table\\_529080/](http://www.expert.ru/ratings/table_529080/) (дата обращения 22.07.2019)

5. Абрамов А., Радыгин А., Чернова М. Компании с государственным участием на российском рынке: структура собственности и роль в экономике // Вопросы экономики. 2016. № 12. С. 62–75.

6. Воронин А.А. Идентификация коучинга бизнес-эффективности в стратегическом развитии // Исследования Москластера. 2016. № 1. С. 23–24.

РАЗДЕЛ  
**IV**

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ  
МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ  
ПУБЛИЧНЫМИ ЗАКУПКАМИ

**С.С. ШУВАЛОВ,**

кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник  
Института экономики РАН

## КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА В КОНТЕКСТЕ КОНЦЕПЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И РЕГУЛИРОВАНИЯ

**Аннотация.** В статье рассматриваются концептуальные проблемы реформирования контрактной системы в контексте эффективной организации публичных закупок, обеспечения общественных потребностей и стимулирования социально-экономического развития. Показано, что в современной смешанной экономике контрактная система является одним из важнейших механизмов государственного регулирования экономики. Проанализировано изменение концептуальных подходов к вопросам развития контрактной системы в контексте эволюции концепций государственного управления и регулирования и подходов к определению общественных потребностей. Сделан вывод о том, что в настоящее время в России отсутствует единая концепция реформирования контрактной системы, которая была бы увязана со стратегией социально-экономического развития страны.

**Ключевые слова:** контрактная система, публичные закупки, общественные потребности, государственное управление, государственное регулирование, концепции.

В настоящее во многих странах мира, в том числе и в России, продолжается разработка новых концепций государственного управления и регулирования, отвечающих на традиционные и вновь возникающие вызовы.



Так, идеология социального государства, или государства всеобщего благоденствия, являвшаяся во второй половине XX века для многих западных стран ориентиром дальнейшего развития, в силу целого комплекса причин в последние годы пребывает в глубоком кризисе, а в качестве одной из ключевых причин дисфункций государственного управления рассматриваются бюрократия и бюрократизм, при определенных условиях превращающиеся в коррупцию [1]. В свою очередь, многие теоретические положения, которыми ранее обосновывались преимущества смешанной экономики, в последние годы подвергаются критическому анализу в рамках разрабатываемой общей теории изъятий смешанной экономики [2].

Тем не менее, ни в одной из современных экономических концепций, по сути, не обосновывается целесообразность полного ухода государства из экономики, речь идет в первую очередь о совершенствовании институтов, инструментов и механизмов государственного регулирования.

Для нашей страны данная проблема особенно актуальна, поскольку российскую экономику можно уверенно отнести к экономикам со значительным государственным сектором. Так, по оценке экспертов Организации экономического сотрудничества и развития, по интегральной значимости государственных предприятий в национальной экономике Россия занимает третье место в мире, уступая лишь Китаю и Саудовской Аравии [3].

Существующие масштабы государственного сектора в России можно рассматривать в качестве вызова, и ответом на этот вызов должны стать новые институты, инструменты и механизмы государственного управления и регулирования. Например, в подобных условиях становится практически неизбежным особый акцент на инновационное развитие государственного сектора при разработке и реализации инновационной политики.

В свою очередь, стимулирование инновационного развития в государственном секторе имеет свои особенности. С одной стороны, государственный сектор традиционно отли-

чается излишней бюрократизацией и инертностью, с другой стороны — в отношении государственных организаций государство обладает большим набором инструментов прямого влияния, нежели в отношении частных, и основная задача в данном случае — эффективно использовать этот ресурс.

Масштабы государственного сектора в России предопределяют и масштабы публичных закупок — публичные закупки в России являются одним из значимых сегментов спроса на товары, работы и услуги и при эффективном регулировании могли бы стать одним из ключевых драйверов спроса на инновации. В текущей экономической ситуации использование данного ресурса выглядит особенно актуально.

При этом существуют теоретические обоснования и эмпирические подтверждения того, что при адекватном качестве институциональной среды спрос, реализуемый через систему публичных закупок, может являться одним из ключевых драйверов инновационного развития в национальных масштабах и действенным инструментом реализации государственной инновационной политики [4].

\*\*\*

В целом, в рамках современных теорий и концепций государственного управления и регулирования можно говорить о том, что публичные закупки, осуществляемые через институт контрактной системы, являются механизмом обеспечения государственных нужд, формирующихся, в свою очередь, под влиянием общественных потребностей.

Собственно же теория общественных потребностей в их современном понимании оформилась в начале XX в. в рамках итальянской финансовой школы. Считается, что первое определение общественных потребностей принадлежит именно основателю итальянской финансовой школы Ф. Нитти, который также первым ввел в оборот и понятие общественных неделимых услуг. Согласно Нитти, обеспечение общественных потребностей производится через оказание общественных услуг, неделимых в силу своей природы. Впоследствии

теория общественных потребностей, развитая неоклассиками, была принята кейнсианцами и неокейнсианцами [5].

В рамках отечественной экономической теории общественные потребности традиционно рассматриваются более широко. Например, Н.Д. Кондратьев в качестве источника общественных потребностей рассматривает нарушение равновесия между уровнем развития социума и уровнем развития хозяйственной системы [6].

Вместе с тем, среди современных российских экономистов используется и более узкий подход к исследованию природы возникновения общественных потребностей, при котором в качестве причины их возникновения рассматривается не наличие неравновесных ситуаций в целом, а только провалы рынка, то есть ситуации, при которых рынок не в состоянии обеспечить эффективное использование ресурсов. Однако объективная природа общественных потребностей и в этом случае не отрицается, более того, констатируется, что поскольку современное государство является одним из субъектов рыночной экономики, то вполне закономерно наличие у него собственных потребностей и ресурсов [7].

Среди наиболее современных теорий, комплексно рассматривающих проблемы общественных потребностей, общественных благ, государственного управления и регулирования в их взаимосвязи, можно считать теорию опекаемых благ, разрабатываемую А.Я. Рубинштейном. Согласно данной теории, в группу опекаемых благ в определенные исторические моменты могут включаться результаты самых разных видов деятельности, начиная от товаров массового потребления, новой техники и технологий до банковских услуг и информационных продуктов. В этом смысле фискальная, монетарная, промышленная, аграрная, социальная и иные виды политики государства могут быть описаны в рамках теории опекаемых благ [2].

В данной теории выделяются два ключевых источника общественных потребностей. В первом случае — необходимость рыночной координации поведения индивидуумов, в

процессе которой формируется их совокупный интерес, во втором — существование автономного интереса социума, неделимого на предпочтения индивидуумов. Таким образом, в рамках теории опекаемых благ речь идет о двух параллельных процессах: один из них связан исключительно с индивидуальными предпочтениями и их гармонизацией с помощью рыночного механизма, другой — отражает процесс генерирования нормативных интересов общества посредством институтов политической системы [2].

В целом же, в последние десятилетия, как и ранее, развитие концепции общественных потребностей неразрывно связано с общим развитием концепций государственного управления и регулирования экономики, в том числе, с эволюцией теории и практики государственного управления в 1980—2000-х гг., включая развитие теории и практики нового государственного менеджмента (New public management).

Несмотря на то, что новый государственный менеджмент не представляет собой единую концепцию, фундаментальная предпосылка большинства подходов, относимых к новому государственному менеджменту, состоит в схожести процессов управления в государственном и частном секторах.

Применительно к проблематике общественных потребностей и контрактной системы обращают на себя внимание следующие ключевые положения нового государственного менеджмента [8]:

- рассмотрение организаций общественного сектора как основанных на цепочке агентских отношений и сети контрактов, обеспечивающих связь стимулов с результатами деятельности;
- трансформация процесса предоставления услуг путем внедрения квазирыночных форм организации (в частности, разделения функций покупателя и поставщика услуг) вместо традиционных вертикальных функциональных структур, включающих процесс принятия решения о предоставлении услуги, планирование и финансирование, а также сам процесс оказания услуги;

- создание конкурентной среды поставщиков услуг, в том числе конкурирующих между собой государственных учреждений, частных фирм и некоммерческих организаций;
- разделение государственных поставщиков и проведение антимонопольной политики в отношении частных компаний — поставщиков для предоставления потребителям возможности выбора между поставщиками услуг.

Примечательно, что акцент на необходимости расширения конкуренции в сфере предоставления общественных услуг в общественном секторе в рамках нового государственного менеджмента в наибольшей степени свойственен неоклассикам. Однако сама неоклассическая теория также эволюционировала в 1980–2000-е гг., приняв во внимание, что требования к набору представляемых общественных благ серьезно усложнились вследствие роста асимметрии информации и неопределенности. Стандартное положение о государстве как ночном стороже, которое должно быть задействовано только в случае провалов рынка, в основе своей сохранилось, но сам перечень случаев проявления провалов рынка претерпел серьезные изменения и был расширен [9].

При этом в свое время теоретическим обоснованием возможности и целесообразности развития конкуренции при предоставлении государственных услуг стала концепция повышения сравнительной эффективности при конкуренции, введенная А. Шляйфером [10]. Однако практика показала, что возможности ее использования ограничены тем, что сравниваемые организации должны оказывать сопоставимые, практически одинаковые, услуги. При этом необходимо учитывать эффект масштаба и иные факторы, влияющие на эффективность. Наличие нескольких принципов может привести к конфликту интересов между ними, а многопрофильность деятельности — к ограниченной технологической сопоставимости, что сужает сферу эффективного применения прямой или косвенной конкуренции.

Некоторые очевидные недостатки рассмотренного подхода к государственному управлению способствовали зарождению в 1990-х гг. новой управленческой парадигмы, получившей название «GoodGovernance», или «достойное управление». Новая парадигма во многом нацелена на преодоление таких недостатков нового государственного менеджмента, как недостаточное внимание к социальным проблемам, снижение роли государства и государственных служащих в общественных отношениях, ставка на универсальность предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны.

Своеобразным лозунгом новой парадигмы стало выражение «fromGovernmenttoGovernance» (от правительства к управлению), который ознаменовал переход к преимущественно децентрализованным совместным сообществам (сетям), в которых государство, бизнес и гражданское общество равным образом участвуют в разделении властных полномочий [11].

Отличительная особенность GoodGovernance проявляется и в том, что в рамках этой управленческой концепции подчеркивается необходимость ориентации на институциональный контекст государств, в которых планируются и реализуются реформы. Таким образом, эта концепция направлена на преодоление «иллюзии глобальной конвергенции» нового государственного менеджмента, которая привела далеко к не самым позитивным результатам во многих развивающихся государствах [12].

В целом, ключевым отличием концепции «достойного управления» от концепции нового государственного менеджмента можно считать отход от идей универсальности и глобальной конвергенции и учет при планировании реформ исторического и культурного контекста, особенностей отношений собственности, готовности общества к тем или иным реформам. При этом если на ранних этапах развития нового государственного менеджмента общество рассматривалось исключительно как потребитель публичных благ и государ-

ственных услуг, то в концепции «достойного управления», как и на поздних этапах развития нового государственного менеджмента, общество рассматривается как «сопроизводитель», партнер. Общим в обеих концепциях остается переход ведомств и чиновников от работы по функциям к работе по проектам.

При этом исследователи отмечают, что появление, развитие и интеграция концепции «достойного управления» в практику государственного управления привели не к отказу от идей нового государственного менеджмента, а к синтезу в теории и на практике идей и принципов обеих концепций в рамках новой постменеджеральной концепции [11].

При рассмотрении контрактной теории общества и государства, представленной в работах Дж. Локка, Дж. Бьюкенена, Д. Норта, которая легла в основу современной теории общественного выбора, можно констатировать, что большинство функций, выполняемых современным демократическим государством, прямо или косвенно связаны с обеспечением общественных потребностей, то есть государственные нужды формируются под воздействием общественных потребностей.

Таким образом, обеспечение государством общественных потребностей можно рассматривать с двух ракурсов. С одной стороны, обеспечение некоторой части общественных потребностей, таких как, например, потребности в национальной обороне и обеспечении правопорядка, можно рассматривать как безусловную и исключительную функцию государства. С другой стороны, обеспечение многих общественных потребностей теоретически возможно рынком и частным бизнесом, но на практике частный бизнес в силу различных причин, прежде всего из-за отсутствия прямой экономической выгоды, не желает или не может обеспечивать такие потребности в условиях свободного рынка. В связи с этим производство или закупку товаров, работ и услуг, обеспечивающих такого рода общественные потребности, вынуждено финансировать государство.



В результате экономическая деятельность государства в современной смешанной экономике в сфере обеспечения общественных потребностей характеризуется двумя ключевыми особенностями [13].

Во-первых, экономическая деятельность государства в современной смешанной экономике в сфере обеспечения общественных потребностей осуществляется на принципах государственного предпринимательства. Вместе с тем, принципиальное отличие государственного предпринимательства от частного состоит в том, что получение прибыли не является его основной целью. Государственное предпринимательство наряду с коммерческой функцией выполняет функции формирования цивилизованной рыночной среды и преодоления провалов рынка, развития экономики, отвечающей требованиям экономической безопасности страны и, по сути, является одним из элементов государственного регулирования. При этом ключевая особенность государственного предпринимательства как инструмента государственного регулирования состоит в использовании методов, максимально приближенных к рыночным, что гармонично вписывается в концепцию нового государственного менеджмента.

Во-вторых, данная деятельность реализуется государством на основе контрактных отношений через систему государственных закупок, и во многих социально ориентированных государствах именно государство является одним из крупнейших потребителей продукции многих отраслей.

Примечательно, что вопрос о вкладе теории и практики нового государственного менеджмента в масштабы государственного регулирования остается достаточно спорным.

С одной стороны, рядом исследователей утверждается, что одной из идей и одним из следствий нового государственного менеджмента является сокращение масштабов государственного регулирования и дерегулирование ряда отраслей и сфер общественной жизни. С другой стороны, сложно не согласиться с тем, что переход от прямого государственного управления к «умному» регулированию и контрактной систе-



ме закупок породил новые институты и механизмы государственного регулирования. Таким образом, в данном контексте более корректно говорить не о сокращении масштабов, а видоизменении роли и совершенствовании механизмов государственного регулирования в современной рыночной экономике в связи с внедрением и развитием нового государственного менеджмента.

Говоря о роли общественных потребностей в теории и практике государственного управления, нельзя обойти стороной вопрос о роли государственного спроса в стимулировании социально-экономического развития, в том числе в контексте государственной поддержки научно-технической и инновационной деятельности.

Так, анализ различных концептуальных подходов к определению и природе общественных потребностей позволяет рассматривать общественные потребности в государственной поддержке научно-технической и инновационной деятельности и реализации государственной научно-технической и инновационной политики как минимум с трех взаимодополняющих позиций и выделить потребности:

- в знаниях, являющихся публичным благом;
- в результатах научно-технической деятельности, необходимых для обеспечения общественных потребностей в инновационной продукции (товарах, работах, услугах);
- устойчивого развития.

Рассмотрение общественных потребностей в знаниях, являющихся публичным благом, опирается на исследования в области экономики знаний Д. Белла, К. Виига, П. Друкера, Ф. Махлупа, Р. Нельсона, Г.Б. Клейнера, В.Л. Макарова, Б.З. Мильнера. В рамках современной теории экономики знаний знание рассматривается в качестве полноценного экономического блага, хотя и обладает ярко выраженными специфическими особенностями. При этом ряд исследователей экономики знаний указывают на то, что знание как экономическое благо может быть частным (рыночным) или общественным (публичным).

Общественные потребности в инновационной продукции (новых товарах, работах, услугах) формируются вследствие необходимости обеспечения общественных потребностей в области обороны и безопасности, здравоохранения, развития инфраструктуры, защиты окружающей среды и пр. Вместе с тем, создание такой инновационной продукции во многих случаях невозможно без проведения исследований и разработок, направленных на получение соответствующих научно-технических результатов.

Рассмотрение общественных потребностей в научно-технических результатах и инновационной продукции в качестве составной части потребностей устойчивого развития основано на современных теориях экономического роста и инновационного развития, в соответствии с которыми новые знания и технологии, воплощаемые в инновациях, являются основным источником экономического роста и устойчивого развития.

В этом контексте примечательно, что еще в работах А. Маршалла признается высокое значение «технологического усовершенствования» и «новых изобретений» для расширения производства и повышения его эффективности [14]. При этом изначально фактор научно-технического прогресса в моделях экономического роста в работах Э. Денисона, Р. Солоу, Дж. Хикса, А. Анчишкина учитывался как экзогенная переменная. В более поздних исследованиях (Дж. Гроссман, Ч. Джонс, Р. Липси, П. Ромер) сектор производства знаний стал выделяться как самостоятельный участник экономического процесса, а знания и технологии, воплощенные в новых и усовершенствованных продуктах, услугах, методах производства и управления, рассматриваться в качестве эндогенного фактора, выступающего одновременно и результатом экономической деятельности, и одним из фундаментальных источников устойчивого роста.

В середине XX в. в работах Р. Нельсона [15] и К. Эрроу [16] были представлены теоретические и эмпирические доказательства того, что даже в развитой экономике и институ-

циональной среде частный сектор, как правило, инвестирует в исследования и разработки меньше оптимального объема.

В настоящее время в экономической литературе выделяются три базовых стратегии инновационного развития [17]:

- наращивания — использование собственных разработок для повышения конкурентоспособности выпускаемой продукции на внутреннем и внешнем рынках;
- заимствования — использование идей, лежащих в основе чужих разработок, и создание на их основе конкурентоспособной продукции с использованием собственного потенциала;
- переноса — использование современных разработок зарубежных компаний.

В реальности и на уровне отдельных компаний, и на уровне государств реализуются смешанные стратегии, включающие элементы разных базовых стратегий, однако на государственном уровне предпочтительной считается стратегия наращивания, поскольку она способна обеспечить долгосрочные конкурентные преимущества национальной экономики. Применение стратегий заимствования и (или) переноса также может обеспечить некоторые конкурентные преимущества в краткосрочной перспективе, но не может обеспечить технологический рывок и таким образом будет способствовать ограничению экспортного потенциала и консервации технологической отсталости [18].

В свою очередь, на отраслевом уровне выделяются четыре типа компаний по степени их инновационной активности: стратегические новаторы, непостоянные (периодические) новаторы, модификаторы технологий и пользователи технологий. При этом уровень технологического развития той или иной отрасли определяется именно долей стратегических новаторов, задающих долгосрочные тенденции технологического развития отрасли и определяющих ее конкурентоспособность на национальном и мировом рынках. Таким образом, именно отрасли с высокой долей стратегических новаторов относятся к «шумпетерианской экономике».

Примечательно, что анализ успешных историй реализации стратегии догоняющего развития позволяет сделать вывод о том, что реализация таких стратегий потребовала от этих стран более активного государственного вмешательства и более значительной бюджетной нагрузки на экономику, чем от стран-первопроходцев, достигших соответствующего уровня развития «естественным путем» [20].

Таким образом, при преобладании в национальной экономике компаний – модификаторов и пользователей технологий возможно обеспечение удовлетворительного уровня текущей конкурентоспособности на внутреннем рынке, но невозможно достижение успеха в конкурентной борьбе на глобальных рынках, а также устойчивого развития в долгосрочной перспективе. В этом случае, как показывают зарубежные истории успеха, стратегическим новатором должно выступить государство.

Следует отметить, что в западных странах теоретический и практический интерес к проблемам стимулирования инноваций через механизмы государственного спроса и публичных закупок был отмечен еще в середине 1970-х гг. и постепенно возрастал до середины 1990-х гг. Новый виток интереса к данной проблеме можно связать с публикацией в 2007 г. в авторитетном европейском журнале *ResearchPolicy* программной статьи Я. Эдлера и Л. Георгиу «Публичные закупки и инновации – возрождая сторону спроса» [4].

При рассмотрении инновационной функции государственного спроса и публичных закупок обращает на себя внимание на ряд взаимодополняющих концептуальных подходов, подтвержденных эмпирическими наблюдениями.

Первый подход, отраженный в работах Л. Боса, Я. Эдлера, Л. Георгиу, В. Пека, состоит в том, что государственный спрос на инновационные решения и продукты способствует улучшению общей инновационной динамики.

Второй подход, представленный в работах Л. Боса, К. Лундвалла, Дж. Шеппарда, состоит в том, что государственный заказ на инновации в увязке с механизмами стандартизации

и технического регулирования стимулирует рыночный спрос на инновации и может дать наиболее быстрые результаты в занятии национальными компаниями лидирующих позиций в определенных сегментах рынка.

Третий подход, отраженный в работах Л. Боса, Я. Эдлера, Л. Георгиу, П. Героски, С. Тумера, опирается на современную теорию инновационного технологического цикла, согласно которой в общем случае инновация представляет собой результат трансформации изобретения (как правило, это результат прикладных исследований) в промышленный продукт. Вместе с тем, именно на этапе трансформации изобретения в продукт возникает так называемый «трансформационный вызов», обусловленный высокими издержками трансформации изобретения в коммерческий продукт, необходимостью поиска инвесторов и проблемами профессионального маркетинга. По этой причине государственная поддержка инноваций только на стадии исследований и разработок рассматривается как недостаточная, и утверждается, что государственный спрос на инновационные продукты более эффективно способствует трансформации изобретений в инновации и преодолению «трансформационного вызова».

\*\*\*

Таким образом, в контексте современных концепций государственного управления и регулирования публичные закупки можно рассматривать как инструмент обеспечения общественных потребностей в их широком понимании. В свою очередь, контрактную систему следует рассматривать не только как механизм эффективной организации публичных закупок, но и как механизм государственного регулирования экономики.

В последние годы в России институт публичных закупок находится в состоянии перманентного реформирования: количество изменений, вносимых в соответствующие законодательные и нормативные правовые акты, исчисляется десятками в год. При этом единая концепция реформи-

вания контрактной системы фактически отсутствует, равно как отсутствует единое и согласованное всеми заинтересованными сторонами видение целевого состояния контрактной системы, следствием чего можно считать практическую невозможность объективной оценки успешности ее реформирования. Последнее обстоятельство связано с тем, что оценить прогресс в достижении какой-либо цели можно лишь тогда, когда эта цель поставлена.

Данную проблему целесообразно рассматривать в более широком контексте и связывать с отсутствием в России единого видения оптимальной для нашей страны концепции государственного управления.

Так, с одной стороны, в России присутствуют отдельные элементы социального государства (например, по оценке Всемирного банка, Россия является мировым лидером по количеству различных социальных выплат и льгот, которых больше 800 только на федеральном уровне без учета пенсий, социальную поддержку в той или иной форме получают свыше 65% россиян [8]), с другой стороны – многие проводимые и запланированные реформы в экономике и социальной сфере (например, установка на масштабную приватизацию) явно опираются на концепцию нового государственного менеджмента.

Примечательно, что в России многими политиками и экспертами новый государственный менеджмент рассматривается преимущественно как инструмент сокращения расходов бюджета. Однако в действительности ключевыми идеями нового государственного менеджмента являются предоставление клиенту – потребителю государственных услуг права выбора, стимулирование инноваций и повышение качества государственного управления и оказываемых государством услуг [9].

Следует отметить, что к настоящему времени экономия бюджетных средств уже не рассматривается в качестве единственной цели и критерия эффективности публичных закупок. С другой стороны, в числе одного из таких критериев рассма-

тривается их конкурентность. В то же время, как было отмечено выше, конкуренция в контексте обеспечения общественных потребностей не всегда эффективна и целесообразна.

В этой связи встают и вопросы о том, оптимально ли сегодняшнее сегментирование контрактной системы на государственные и муниципальные закупки и закупки отдельных видов юридических лиц, действительно ли оно учитывает объективные потребности сторон контрактных отношений, насколько оно эффективно для обеспечения общественных потребностей.

Последний вопрос связан с объективными различиями в условиях функционирования различных секторов экономики и социальной сферы. Так, если в одних секторах конкуренция (в том числе с импортом) целесообразна, то в других секторах в силу различных причин она либо нецелесообразна (в том числе в силу соображений государственной безопасности) либо невозможна (в силу физического отсутствия альтернативных поставщиков).

Таким образом, реформирование системы публичных закупок должно опираться на единое видение ее целевого состояния и единое понимание роли контрактной системы в контексте государственного регулирования экономики. В свою очередь, такое видение невозможно без понимания того, какое государство и на базе какой концепции мы строим.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *Городецкий А.Е.* Провалы государства и дисфункции государственного управления // Проблемы теории и практики управления. 2017. № 3. С. 6–18.
2. *Рубинштейн А.Я.* Элементы общей теории изъятий смешанной экономики // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 1. С. 71–102.
3. *Kowalski P. et al.* State-Owned Enterprises: Trade Effects and Policy Implications. OECD Trade Policy Papers, No. 147. Paris: OECD Publishing, 2013.



4. *Edler J., Georgiou L.* Public procurement and innovation – resurrecting the demand side // *Research policy*. 2007. No. 36. P. 949–963.

5. *Пушкарева В.М.* Генезис категории «налог» в истории финансовой науки // *Финансы*. 1999. № 6. С. 33–36.

6. *Фадеечева Г.В.* Общественные потребности как система // *Вестник Московского университета. Серия 6. Экономика*. 2000. № 2. С. 3–16.

7. *Нуреев Р.М.* Теория общественного выбора. М.: ГУ ВШЭ, 2005.

8. *Dunleavy P., Hood C.* From old public administration to new public management // *Public money and management*. 1994. No. 3. P. 9–16.

9. *Баранов И.Н.* Новый государственный менеджмент: эволюция теории и практики применения // *Российский журнал менеджмента*. 2012. № 1. С. 51–64.

10. *Shleifer A.A.* theory of yardstick competition // *The RAND Journal of Economics*. 1985. Vol. 16. No. 3. P. 319–327.2

11. *Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А.* Современные западные управленческие модели: синтез Newpublicmanagement и Goodgovernance // *ArsAdministrandi*. 2014. №2. С. 45–62.

12. *Pollitt C.* Convergence: The Useful Myth? // *Public Administration*. 2001. Vol. 79 (4). P. 933–947.

13. *Осипов В.С., Смотрицкая И.И.* Актуальные проблемы институциональной экономики. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015.

14. *Инновационное развитие: экономика, интеллектуальные ресурсы, управление знаниями / Под ред. Б.З. Мильнера, М.: ИНФРА-М, 2010.*

15. *Nelson R.* The Simple Economics of Basic Scientific Research // *Journal of Political Economy*. 1959. Vol. 67. P. 297–306.

16. *Arrow K.* Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. Princeton: Princeton University Press, 1962.



17. Гумерова Г.И. Управление инновационными преобразованиями. М.: Дело, 2010.

18. Дементьев В.Е. Ловушка технологических заимствований и условия ее преодоления в двухсекторной модели экономики // Экономика и математические методы. 2006. № 4. С. 17–32.

19. Ломская Т., Базанова Е. Лишь четверть социальных выплат и льгот в России доходит до нуждающихся // Ведомости от 18.07.2017.

20. Гайдар Е.Т. Долгое время. Россия в мире: очерки экономической истории. М.: Дело, 2005. С. 101–104.

**Э.И. ЗУБКОВ,**  
начальник управления по контролю  
и регулированию контрактной системы  
в сфере закупок Липецкой области,  
кандидат технических наук,  
заслуженный экономист РФ

## КАСТОМИЗАЦИЯ ПОДХОДОВ К ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЕ

**Аннотация.** В статье рассмотрены кастомизационные подходы к организации производства общественных услуг государственного сектора социальной сферы. В рамках данного подхода рассмотрена организация государственных закупок в социальной сфере, проанализированы проблемы. Предложена своя модель трансформации системы государственных закупок в условиях формирования кастомизационной системы ресурсного обеспечения организаций государственного сектора социальной инфраструктуры.

**Ключевые слова:** система государственных закупок, социальная сфера, кастомизация, система ресурсного обеспечения.

### *Формирование кастомизационных подходов в социальной сфере*

Динамика социальных и экономических вызовов в современных условиях возросла настолько, что мы не можем не замечать, как изменяется окружающий мир, сами люди и их ценностные предпочтения. Стремительность, с какой проис-

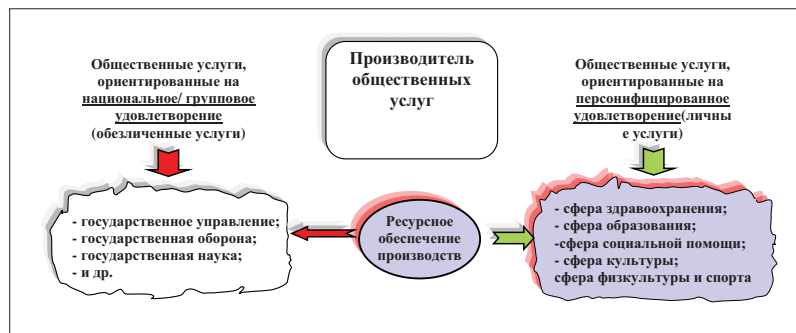
ходит понимание исключительной значимости социальной сферы и общественных услуг в личной жизни каждого индивидуума, необратимо ведет покупателей не только к повышению культуры потребления, но и одновременно к усилению индивидуальных потребностей, а значит, и требований, к целевому предназначению производственной деятельности *организаций государственного сектора социальной инфраструктуры* (ОГС СИ).

В этих обстоятельствах необходимо осознавать, что каждая «организация имеет свою цель и сообразно ей устроена» [1, с.38]. При этом «для того, чтобы обеспечить услуги, по настоящему ориентированные на нужды и запросы людей, первоочередное внимание нужно уделять предоставлению «нужных услуг» в «нужном месте» (Авт. — «нужными» производителями и технологиями), для чего *должны быть осуществлены стратегические процессы...* рассматриваемые *сквозь призму интересов отдельного человека, его потребностей и предпочтений»* [2, с.3].

В целях максимально объективного понимания внешних/внутренних условий и выработки эффективной модели организации и управления системы ресурсного обеспечения ОГС СИ, направленной на повышение уровня индивидуального удовлетворения потребителей, развития кастомизационного производства и формирования конкурентоспособных региональных/локальных рынков общественных услуг, важно использовать комплексный исследовательский подход, учитывающий детерминирующую целевую обусловленность отношений в рамках формируемых взаимосвязей «*потребитель общественных услуг/рынки общественных услуг*» — «*производитель общественных услуг*» — «*система ресурсного обеспечения производства общественных услуг/рынки ресурсов*».

Исследования деятельности ОГС СИ свидетельствуют о том, что в условиях интенсификации формирования новой эффективной экономики — «экономики предложений», ориентированной на максимально полное индивидуальное удов-

летворение каждого потребителя (личные услуги), – особую значимость для производителей общественных услуг приобретает система ресурсного обеспечения производственными ресурсами (рис. 1).



Источник: составлено автором.

Рис. 1. Система ресурсного обеспечения организаций государственного сектора социальной инфраструктуры в условиях кастомизации производства общественных услуг

По существу каждый человек как потребитель общественных услуг индивидуален и в рамках *биогенных и социогенных потребностей, желаний и интересов*, «преломляющихся через конкретный уровень культуры и социальных отношений», формирует свою *индивидуальную* совокупность природных характеристик *потребителя* ( $ИХП_1$ ;  $ИХП_2$ ;  $ИХП_3$ ; ...  $ИХП_N$ ) [3, с. 153–156]. Это, в свою очередь, предопределяет потенциальный размер *индивидуального агрегата удовлетворения* для отдельно взятого потребителя ( $ИАУ_{\text{п}}$ ), максимально соответствовать которому по сути может только услуга, произведенная для конкретного потребителя, т.е. «личная услуга» потребителя, обладающая необходимым *индивидуальным агрегатом ценности* ( $ИАЦ_{\text{оу}}$ ). От производителя требуется максимальная ориентация деятельности на производство конечных продуктов, каждый из которых должен будет обладать индивидуальной совокупностью (агрегатом) *характеристик и размеров ценности* ( $ИАЦ_{\text{оу}}$ ).

Проведенный нами анализ деятельности ОГС СИ Липецкой области позволил сформулировать более четкое понимание *базовых подходов* к организации кастомизационной деятельности по производству общественных услуг в условиях конкуренции:

1. Каждый потребитель индивидуален и является носителем уникальных свойств, формирующих совокупность потребностей потребителя.

2. Потребитель становится основным источником информации для производителя общественных услуг при формировании индивидуальных характеристик ценности в процессе производства общественных услуг.

3. Организация деятельности производителя общественных услуг должна быть подчинена гарантированному обеспечению индивидуальных потребностей и предпочтениям каждого отдельно взятого потребителя (концепция конечного продукта<sup>14</sup>).

4. Многовариантность предложений (характеристик) экономических продуктов и их соответствие требуемому уровню удовлетворения потребителей формируется в условиях максимальной альтернативности индивидуальной организации их производства и управления, которые, в свою очередь, детерминируются индивидуальной значимостью той или иной характеристики ценности общественной услуги для каждого потребителя.

Таким образом, в условиях индивидуализации отношений, формируемых на рыночных принципах, общественные услуги для производителей ОГС СИ фактически идентифицируются как *профессиональные услуги* (professional services), характерной особенностью производства которых является то, что «они во многом *зависят от конкретных требований потребителя*, и процесс обслуживания в значительной мере

---

14. «Концепцию конечного продукта» автор понимает как целенаправленную организацию внутренних видов деятельности производителя и его системы управления отношениями с внешней и внутренней средой, однозначно ориентированную на максимизацию ценности конечного продукта для конкретного потребителя.

приспособлен практически к любым возможным конкретным пожеланиям клиентов», а специалисты производителя, непосредственно осуществляющие взаимодействие с клиентами, «обладают большой свободой в отношении того, каким образом обслуживать потребителей» [4, с. 108].

Развитие кастомизационного производства во многом будет обусловлено не только особенностями (преимуществами) внутренней организации деятельности отдельно взятого производителя общественных услуг, но и максимизацией соперничества (конкуренции) между ними в качестве участников региональных/локальных рынков в рамках предоставленных им институциональных возможностей и установленной спросом значимости индивидуальной ценности общественных услуг, «а то, что считать значимым, определяют рынок и потребители», но не интересы внешних бенефициаров... [5, с.13].

Таким образом, общество через свои запросы требует от российских производителей общественных услуг и системы их ресурсного обеспечения конвергироваться/интергироваться в единые условия взаимозаменяемых отношений, обеспечивающих максимальную *ценность внутренней и внешней деятельности* и гарантирующих лучшие возможности кастомизационного удовлетворения покупателей общественных услуг.

В данных обстоятельствах происходит трансформация производства обезличенного/группового агрегата ценности общественной услуги, что требует соответствующей системы управления ресурсным обеспечением производства. Система управления ресурсным обеспечением должна включать в себя механизм согласования внутренних и внешних интересов, позволяющих производителю общественных услуг обеспечивать для отдельно взятого потребителя эффективное и без утраты ценности *перемещение* ресурсов с необходимыми характеристиками с ресурсных рынков и их *интеграцию* в рынок общественных услуг.

Принимая во внимание организационно-управленческую диалектику кастомизационного производства обще-

ственных услуг в рамках объективных требований «закона необходимого разнообразия» (Р. Эшби), в условиях которого «только разнообразие в R может уменьшить (авт. «сбалансировать и управлять») разнообразие, создаваемое D...» можно утверждать, что максимизация индивидуального агрегата ценности общественной услуги возможна только в случае, если система управления ресурсным обеспечением будет обладать индивидуальной технологической уникальностью [7, с. 294].

*Система государственных закупок в социальной  
сфере в условиях формирования кастомизационных  
подходов к системе ресурсного обеспечения*

Проведенные нами исследования эффективности федерального механизма системы госзакупок (ФМ СГЗ), реализуемого в рамках законодательства о контрактной системе в сфере закупок (44–ФЗ), показали, что в условиях директивных подходов, регулирующих отношения производителей общественных услуг с рынками ресурсов/поставщиков, у производителей формируются жесткие технологические инварианты взаимодействия и управления. При этом, «существование любого инварианта в некотором множестве явлений подразумевает наличие ограничения разнообразия. ...Существование инварианта означает... что осуществляется не вся область разнообразия» [7, с. 185].

В результате чего ФМ СГЗ накладывает существенные ограничения на технологическое разнообразие потенциала системы управления ресурсным обеспечением и на согласование интересов производителей общественных услуг. В условиях ограничений формируется значительная неуправляемость и дезорганизованность процессов производства требуемых для потребителя характеристик кастомизационной ценности в общественной услуге.

Исследования также показали, что действующий в России институт государственных закупок безмерно перепол-

нен многоаспектными и противоречивыми смыслами своего целевого предназначения и это влияет на институциональную и функциональную ткань ежедневно формирующихся социальных и экономических отношений в государственном секторе производства общественных благ.

В результате чего в сложившихся условиях *государственные закупки как форма экономической деятельности и объект управления приобрели дуалистический характер*. С одной стороны, государственные закупки за счет преференций/перераспределения бюджетных ресурсов через различные директивные каналы и централизованные схемы закупок материальных ресурсов становятся инструментом структурных преобразований государственной экономики в интересах различных внешних бенефициаров. С другой — государственные закупки выступают в качестве инструмента микроэкономики и ключевого внутреннего элемента производственного механизма обеспечения уставного эффективного функционирования (организации/управления) конкурентоспособной хозяйственной деятельности производства общественных услуг в целях максимизации удовлетворения потребностей конкретных покупателей общественных благ и налогоплательщиков.

Такая ситуация формирует крайне разные и даже противоречивые организационно-управленческие воззрения на принципы приоритетного развития институциональных и функциональных основ системы ресурсного обеспечения производства.

Проведенные нами исследования позволили выявить и сформулировать *совокупность основных концептуальных и производных (комплементарных) проблем, обусловивших систему диалектических противоречий и их последствий* (рис. 2).





Рис. 2. Структура основных проблем и противоречий, формируемых федеральным механизмом системы госзакупок в условиях ресурсного обеспечения кастомизационного производства

Сущность выявленных проблем свидетельствуют о значительном количестве сформированных диалектических противоречий, обусловленных возникновением совокупности разнородных внутренних и внешних интересов встречного (дисфункционально блокирующих потенциал возможностей

ОГС СИ в пользу интересов потребителей) свойства или попутного — в некоторой степени сохраняющих функциональный нейтралитет для ПОУ.

В целях формирования условий, необходимых для максимизации уровня индивидуального удовлетворения потребителя общественных услуг, в основе региональной экономической политики в качестве приоритета должны стать эффективные меры, направленные на полноценное формирование и развитие территориальных конкурентных рынков общественных услуг, позволяющих каждому потребителю, исходя из индивидуальных потребностей, сделать требуемый выбор в пользу лучших по ценности общественных услуг и их производителей (рис.3).

Такую возможность потребителям должны предоставить новые по своим институциональным, функциональным и организационно-управленческим характеристикам ОГС СИ региона, формирующие свою кастомизационную деятельность для потребителя в рамках модели «выбор и конкуренция». В основе этой модели заложены именно те механизмы и принципы, которые с одной стороны позволят обеспечить значительное расширение альтернативы рыночного/индивидуального предпочтения для каждого потребителя, а с другой — сформируют необходимые условия для конкурентной борьбы между производителями (ОГС СИ) за право произвести соответствующую спросу общественную услугу.

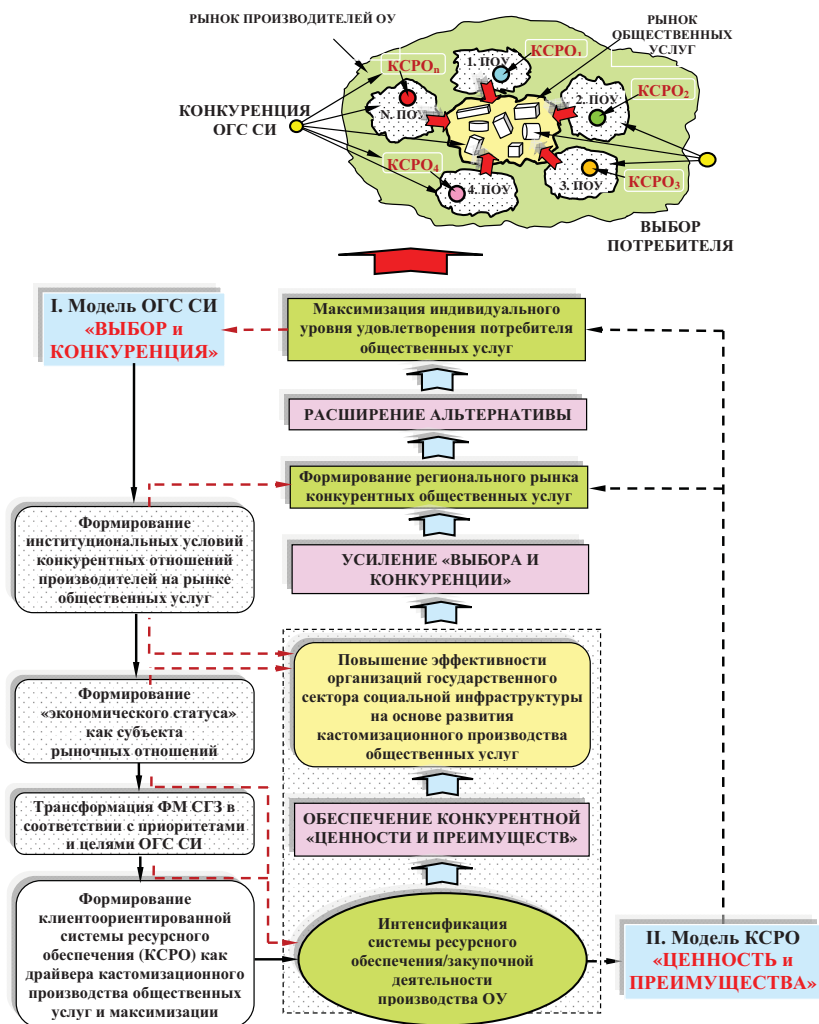


Рис. 3. Модель региональной экономической политики формирования условий развития региональных/локальных конкурентных рынков общественных услуг на основе развития кастомизационного производства ОГС СИ и ее клиентоориентированной системы ресурсного обеспечения

### *Трансформация системы государственных закупок в условиях формирования кастомизационных подходов*

Анализ государственной политики в части формирования необходимых институциональных условий позволяет увидеть фрагменты начальной стадии адаптации социального сектора экономики к работе в рыночных отношениях.

Несколько лет назад в рамках федерального законодательства (83-ФЗ), касающегося совершенствования правового положения государственных и муниципальных учреждений, впервые было дано право производителям общественных услуг стать полноценными участниками свободных экономических отношений. Далее система управления ОГС СИ была переведена на систему государственных (по сути, производственных) заданий по производству общественных услуг. Одновременно были сделаны дальнейшие шаги по расширению прав потребителей, получивших возможность выбирать выгодного для них производителя. Так, в настоящее время подготовлен законопроект «О государственном (муниципальном) заказе на оказание государственных (муниципальных) услуг в социальной сфере», в рамках которого предлагается частично усилить конкурентное производство общественных услуг за счет конкурсного распределения объемов бюджетного финансирования между отдельными категориями хозяйствующих субъектов с частным капиталом и в рамках отдельных видов общественных услуг.

Собственно, эта тенденция наблюдалась на примере общественных услуг, оплачиваемых из личных средств граждан [8]. В то же время, на сегодня это даже не полумеры, а всего лишь политическая имитация создания искусственным образом конкурентной заинтересованности для очень малого сегмента участников рынка общественных услуг, потому что главные субъекты данных рынков общественных услуг, в лице ОГС СИ региона, остаются по прежнему для потребителей вне сферы конкурентной деятельности и альтернативного выбора.

Другим важным этапом государственной политики по развитию регионального рынка общественных услуг должны стать мероприятия по формированию у ОГС СИ полноценного «экономического статуса», обеспечивающего производителю общественных услуг соответствующие институциональные, функциональные и организационные возможности (потенциал) как полноправному субъекту рыночных отношений. Это позволит создать условия для повышения их эффективности на основе развития кастомизационного производства и обеспечить адекватную трансформацию его системы ресурсного обеспечения.

В рамках последующих этапов необходимо осуществить реформирование системы государственных закупок в соответствии с приоритетами и целями ОГС СИ, что позволит производителям сформировать клиентоориентированную систему ресурсного обеспечения (КСРО), как драйвера кастомизационного производства общественных услуг и максимизации индивидуального удовлетворения каждого потребителя. В основе, такой ориентации должна стать реализация модели ресурсно-обеспечительной деятельности «ценности и преимуществ». В дальнейшем на ее основе можно будет сформировать индивидуальные механизмы обновленной системы ресурсного обеспечения.

*В основе кастомизационной модели ресурсного обеспечения, должны лежать следующие ключевые подходы:*

- обеспечение использования в системе ресурсного обеспечения производства финансовых ресурсов покупателей общественных услуг на рыночных принципах в соответствии с их целевым предназначением (установление взаимосвязи выделенных покупателями в составе общественной услуги денежных средств на приобретение кастомизационных ресурсов в строгом соответствии с индивидуальными их потребностями);
- обеспечение формирования внутренних индивидуальных институтов и механизмов эффективного развития системы ресурсного обеспечения (цели, принципы,

стратегии, технологии согласования интересов, системы измерения/оценки эффективности и корректировки деятельности);

- обеспечение условий для формирования и управления индивидуальной системой хозяйственных связей, необходимой для эффективного кастомизационного производства;
- обеспечение необходимых функциональных технологий управления процессами выбора на рынке максимизированных характеристик индивидуальной ценности ресурсов эффективного (лучшего) поставщика и достижения эффективной (лучшей) цены сделки приобретения и поставки ресурсов.

В настоящее время регулирование отношений в сфере государственных закупок находится под воздействием единых принципов и правил взаимодействия с рынком ресурсов и поставщиков вне зависимости от характера хозяйственной деятельности и возможностей производства конкурентных конечных продуктов.

Однако самый главный участник, ради которого все вышеназванное и регулируется, а именно конкретный потребитель общественных услуг, в действующем законодательстве о контрактной системе в сфере закупок и в сознании соучастников закупочного процесса остался невидимым за таким безликим понятием, как «государственные и муниципальные нужды».

В то же время в условиях эффективной деятельности ОГС СИ должны производиться в конечном итоге такие по ценности общественные услуги, которые бы оправдывали существование данной модели закупочной деятельности (ФМ СГЗ).

Поэтому в рамках трансформационной модели системы государственных закупок в целях формирования условий для кастомизационной системы ресурсного обеспечения производства, ориентированной на эффективное развитие конкурентного рынка общественных услуг и максимизации индивидуального удовлетворения каждого потребителя, *предлагается вывести организации государственного сек-*

тора федерального, региональной и муниципального уровня социальной инфраструктуры из единого механизма регулирования системы госзакупок в отдельный институт государственного управления (рис.4). Предоставить право на федеральном, региональном, уровне сформулировать общие принципы государственного регулирования закупочной деятельности для ОГС СИ и рамочные подходы организации системы взаимодействия с рынком поставщиков.

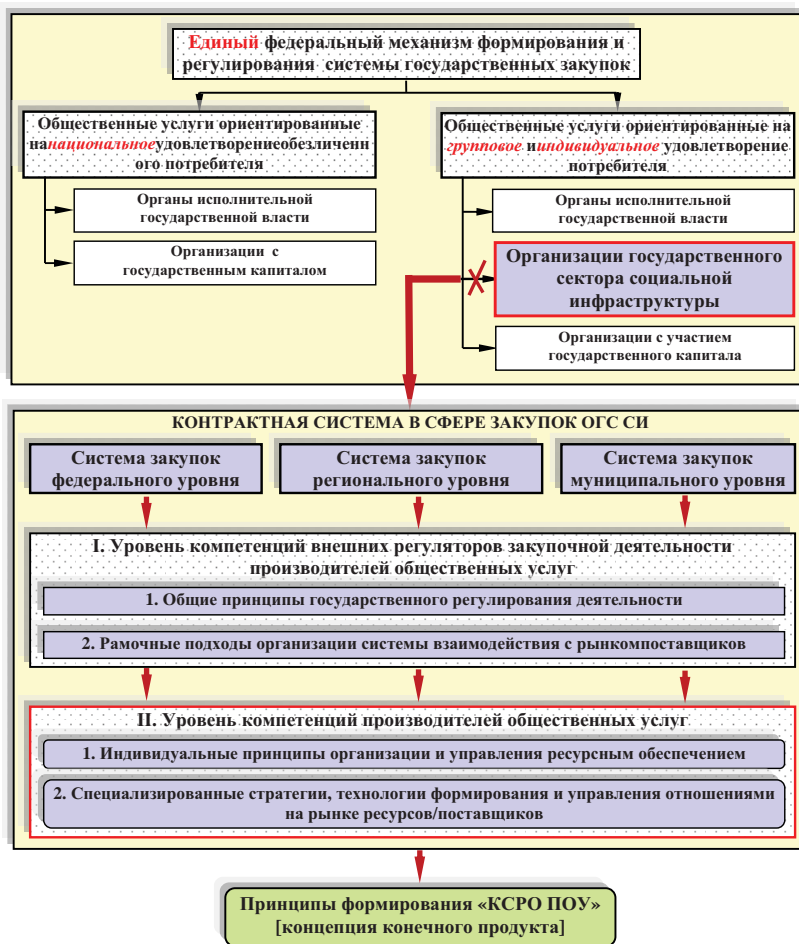


Рис. 4. Модель трансформации системы государственных закупок в условиях формирования кастомизационной системы ресурсного обеспечения ОГС СИ

При этом ключевой уровень компетенций, необходимых для эффективного производства, предлагается сформировать на уровне ОГС СИ, т.е. непосредственно производителя общественной услуги наделить правами самостоятельной организации индивидуальной конкурентоспособной кастомизационной модели системы ресурсного обеспечения, как полноценного субъекта рыночных отношений (рис. 4).

Именно при таких условиях государственный сектор ОГС СИ общественного производства в рамках системы госзакупок будет являться не пассивом, а активом национальной экономики, где будет обеспечена организационная, экономически органичная интеграция эффективной модели системы ресурсного обеспечения (СРО) «ценность и преимущества» на ресурсных рынках в кастомизационную модель ОГС СИ «выбор и конкуренция» на рынках общественных услуг, ориентирующие существующую систему госзакупок на «забытого потребителя и человека».

#### ЛИТЕРАТУРА

1. *Богданов А.А.* Очерки всеобщей организационной науки. Государственное издательство. Самара, 1921.
2. Дорожная карта. Укрепление систем здравоохранения, ориентированных на нужды и запросы людей, в Европейском регионе. ВОЗ, Европейское региональное бюро, 2013.
3. Дорожная карта. Укрепление систем здравоохранения, ориентированных на нужды и запросы людей, в Европейском регионе ВОЗ. — URL: [http://www.euro.who.int/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0007/234844/e96929r.pdf?ua=1](http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0007/234844/e96929r.pdf?ua=1) (дата обращения 23.07.2019).
4. *Гримак Л.П.* Резервы человеческой психики: Введение в психологию активности. М.: Политиздат, 1987.
5. *Слак Найджел, Чеймберс Стюарт, Джонстон Роберт.* Организация, планирование и проектирование производства. Операционный менеджмент/ Пер. с 5-го англ. изд. М.: ИНФРА-М, 2013. XXVI.



6. Драккер П.Ф. Управления, нацеленные на результаты: Пер. с англ. М.: Технологическая школа бизнеса, 1992.

7. Институт общественных закупок в современной российской экономике: Монография / Под ред. И.И. Смотрицкой, С.И. Черных. М., 2016.

8. Эшби У.Р. Введение в кибернетику / Перевод с англ. Д.Г. Лахути. М.: Изд-во «Иностранная литература». Москва, 1959.

9. Зубков Э.И. Мы должны больше думать о покупателях общественных услуг / Э. Зубков // Финансовый вестник. Липецкая газета. № 117-118/25245-25246/ 2016. – 22 июня.

**С.С. ЦЫГАНКОВ,**  
магистр экономики,  
преподаватель экономического факультета  
Южного федерального университета

## ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ РЫНКА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИИ В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВИЗАЦИИ

**Аннотация.** В статье анализируются текущие изменения отечественной системы государственных закупок в условиях цифровизации. Такие изменения носят разноплановый характер и не всегда приводят к позитивным переменам для субъектов рынка закупок.

**Ключевые слова:** государственные закупки, цифровизация, электронные способы закупок.

Переход в 2014 году российской системы закупок к контрактной системе в соответствии с федеральным законом [1] (далее – закон №44-ФЗ) был призван обеспечить эффективное удовлетворение потребностей государства в товарах, работах, услугах на основе расширения сферы применения такой системы – от этапа планирования до стадии исполнения и инфорсмента контракта – в условиях роста расходов на приобретение необходимых государству товаров и работ (услуг). За 5 лет работы по новому закону объем заключенных контрактов увеличился в 1,25 раз (табл. 1).

Важной частью перехода к контрактной системе было создание портала государственных закупок ([www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru)), который подходит под категорию цифровой платформы, поскольку объединяет поставщиков и потребителей товаров

и услуг, которые ищут конкурентоспособные условия. Фактически задачей государства по платформенной трансформации портала является создание полностью электронного процесса закупки на всех стадиях жизненного цикла закупки и исполнения контракта [3]. В перспективе платформа закупок может стать ключевым инструментом прогнозирования спроса и предложения по широкому спектру товаров и услуг.

Таблица 1. Объем заключенных контрактов в контрактной системе, млрд рублей

2014 год	2015 год	2016 год	2017 год	2018 год
5503,69	5487,59	5400,25	6352,55	6890,39

Источник: составлено автором по [2].

Таким образом, текущий период институциональных преобразований характеризуется доминированием процесса цифровизации способов закупок.

Как видно из табл. 2, в первом квартале 2019 г. наблюдается рост применения электронных процедур (почти по всем способам) в контрактной системе как в количественном, так и в стоимостном выражениях.

Таблица 2. Электронные формы закупок в ФЗ №44-ФЗ

Форма закупки	2018 г., доля от общего количества извещений, %	2018 г., доля от общей начальной (максимальной) цены контракта, %	I квартал 2019 г., доля от общего количества извещений, %	I квартал 2019 г., доля от общей начальной (максимальной) цены контракта, %
Электронный аукцион	60	68,7	50,7	69,4
Конкурс в электронной форме	0,02	0,1	1	5,2
Конкурс с ограниченным участием в электронной форме	0,003	0,04	0,18	3,85
Двухэтапный конкурс в электронной форме	0,00	0,00	0,001	0,006
Запрос котировок в электронной форме	0,2	0,02	5	0,37
Запрос предложений в электронной форме	0,04	0,77	0,34	0,29

Источник: составлено автором по: [4, 5].

Так, доля конкурса в электронной форме, например, увеличилась примерно в 50 раз, а доля конкурса с ограниченным участием в электронной форме — более чем в 60 раз. Это обусловлено обязанностью применения заказчиками электронных форм указанных способов закупки с 1 января 2019 г., в отличие от второго полугодия 2018 г., когда заказчики могли выбирать между письменной и электронной формой проведения таких способов.

В 2019 г. запланирован также ряд серьезных изменений в контрактной системе (в июле и октябре), которые должны оказать серьезное влияние на взаимоотношения заказчиков и поставщиков.

Рассмотрим основные предполагаемые изменения 2019 года.

1. Введение в составе первой части заявки исключительно согласия на выполнение работ при закупке строительства, реконструкции, капитального ремонта. Это нововведение приведет к допуску всех участников, подавших заявки, при рассмотрении первых частей заявок, а значит, перестанут существовать отклонения заявок по формальным признакам, например, вследствие «противоречивых и неоднозначных способов применения знаков пунктуации, предлогов, союзов, математических знаков и формул при описании в заявках тех или иных значений показателей» [6], что положительно скажется на развитии добросовестной конкуренции.

2. Увеличение предельной цены контракта для закупок у единственного поставщика со 100 тыс. рублей до 300 тыс. рублей и с 400 тыс. рублей до 600 тыс. рублей (для образовательных учреждений и некоторых других категорий заказчиков), а также увеличение общего объема таких закупок в рамках года с 20 млн руб. до 30 млн руб. Эти изменения приведут к снижению транзакционных издержек у заказчиков при проведении закупок на небольшие суммы. Однако в настоящее время в целом существует негативная практика, когда заказчики используют данную возможность и искусственно дробят закупку на множество контрактов с целью ухода от

конкурентных процедур закупок (см., например, Постановление Арбитражного суда кассационной инстанции Волго-Вятского округа по делу № А38-5835/2018 от 14 марта 2019 г. [7], Определение Верховного суда Российской Федерации № 305-ЭС19-6610 от 22 мая 2019 г. [8]).

3. Сокращение сроков подачи заявок на участие в электронном аукционе: до 300 млн руб. (а для закупок в сфере строительства до 2 млрд рублей) срок на подачу заявок будет составлять 7 (календарных) дней (сейчас срок на подачу заявок при начальной (максимальной) цене контракта свыше 3 млн рублей составляет 15 дней). С одной стороны, это сократит срок проведения процедуры заказчиком, с другой стороны – усложнит процесс подготовки заявки потенциальным участникам закупки из-за сокращения времени.

4. Унификация этапа планирования: отменяются планы закупок. План-график будет являться единственным документом, раскрывающим потребности заказчика и содержащим информацию о существенных условиях закупки, включая финансирование контракта.

Процесс трансформации контрактной системы характеризуется крайне большим количеством изменений нормативной базы. Так, по состоянию на середину июня 2019 г. закон №44-ФЗ содержал в себе 60 изменений. В развитие самого закона было принято более 270 нормативных правовых актов, из которых 130 действуют в настоящее время [9].

Кроме того, некоторые изменения носят бессистемный характер, например, как видно из табл. 3, изменение шага аукциона (добавилась фраза «но не менее чем сто рублей») просуществовало только год и отменяется с июля 2019 г. Ограничение шага аукциона суммой в 100 рублей негативно повлияло на закупки, в которых невозможно определить объем, например, работ по техническому обслуживанию и (или) ремонту техники, оборудования, оказанию услуг связи, юридических услуг, медицинских услуг, образовательных услуг, услуг общественного питания и т.д.).

Таблица 3. Шаг аукциона в разных редакциях ФЗ №44-ФЗ

До 1 июля 2018 г.	1 июля 2018 г. – 1 июля 2019 г.	С 1 июля 2019 г.
Шаг аукциона составляет		
от 0,5 процента до 5 процентов начальной (максимальной) цены контракта	от 0,5 процента до 5 процентов начальной (максимальной) цены контракта, но не менее чем сто рублей	от 0,5 процента до 5 процентов начальной (максимальной) цены контракта

Источник: составлено автором по [1].

В таких случаях аукцион проводится путем снижения суммы цены за единицу услуги, а не начальной (максимальной) цены контракта т.е., если цена единицы услуги составляет менее 100 руб., то любое предложение участника закупки на аукционе приводит к аукциону «на повышение», т.е. когда уже участник закупки платит заказчику, а не наоборот (табл. 4).

Таблица 4. Протокол проведения электронного аукциона № 0887100000118000374

Номер заявки	Дата и время подачи предложения	Признак ценового предложения	Предложенная цена, российский рубль
69	12.11.2018 12:20	Повышение	45,02
186	12.11.2018 12:12	Повышение	44,00
92	12.11.2018 12:03	Повышение	45,63

Источник: составлено по [10].

Таким образом, несмотря на процессы цифровизации контрактной системы в сфере государственных закупок, рынок подвержен разнонаправленным трансформационным изменениям, часть которых носит бессистемный характер, а также наличие большого количества подзаконных актов увеличивает трансакционные издержки всех субъектов отношений на рынке закупок.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных

ных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ // СПС КонсультантПлюс. 2019

2. Единая информационная система в сфере закупок // [Электронный ресурс] – режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (Дата обращения: 10.06.2019).

3. Цифровая трансформация государственного управления: мифы и реальность. XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества 2019 г. // [Электронный источник] – Режим доступа: <https://conf.hse.ru/mirror/pubs/share/262129321> (Дата обращения: 10.06.2019).

4. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам I квартала 2019 года. Минфин России // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (Дата обращения: 10.06.2019),

5. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2018 года. Минфин России // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (Дата обращения: 10.06.2019).

6. Ростовским УФАС России выдано предписание об аннулировании электронного аукциона на реконструкцию мостового перехода на автодороге в Егорлыкском районе. УФАС по Ростовской области // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://rostov.fas.gov.ru/news/10653> (Дата обращения: 13.06.2019).

7. Экономический спор по административным правоотношениям. Дело №. А38-5835/2018 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/ea159c9f-8455-4c0c-be2c-d4ac52b31c18> (Дата обращения: 15.06.2019).

8. Экономический спор по административным правоотношениям. Дело №. А40-208115/2018 // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://kad.arbitr.ru/Card/c47ff615-058f-4d76-afaa-9e9d15b6c6d8> (Дата обращения: 15.06.2019).

9. Минфин намерен сократить число подзаконных актов к закону о госзакупках. Интерфакс-прозакупки // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://prozakupki.interfax.ru/articles/1370> (Дата обращения: 17.06.2019).

10. Закупка № 0887100000118000374. Единая информационная система в сфере закупок // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://zakupki.gov.ru/epz/order/notice/ea44/view/protocol/protocol-main-info.html?regNumber=0887100000118000374&protocolId=21010875> (Дата обращения: 13.06.2019).



РАЗДЕЛ

V

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ  
ПАРТНЕРСТВО КАК ДРАЙВЕР  
ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА  
ГОСУДАРСТВЕННОГО  
УПРАВЛЕНИЯ

**А.Г. ЗЕЛЬДНЕР,**  
доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник  
Института экономики РАН

## ИНСТИТУТЫ ГЧП В УПРАВЛЕНИИ ПРОЦЕССОМ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ИНФРАСТРУКТУРНЫЕ ПРОЕКТЫ

**Аннотация.** В статье рассматриваются вопросы совершенствования институтов и моделей государственно-частного партнерства в контексте повышения качества управления процессом привлечения инвестиций для реализации национальных проектов. Автором сделан акцент на исследовании проблем развития институциональной среды ГЧП для стимулирования привлечения частных инвестиций. Подробно анализируется наиболее распространенная в практике концессионная модель ГЧП, даются конкретные предложения по дальнейшему совершенствованию концессионных соглашений.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, концессия, инфраструктурные проекты, управление, институты и механизмы.

### *Введение*

Важнейшая государственная задача предстоящего шестилетнего периода развития России – реализация национальных проектов. Основная цель национальных проектов заключается в стимулировании социально-экономического роста, опирающегося на современные высокотехнологичные решения. На их выполнение выделяются 24 трлн рублей на

весь шестилетний период, то есть в среднем по 4 трлн руб. в год, без корректировки на ежегодный рост инфляции.

Выделяемые средства из федерального бюджета в большей степени следует рассматривать как финансовую основу и гарантию того, что государство стремится создать условия для привлечения бизнеса к реализации национальных проектов, развития партнерских отношений с частными предпринимателями, гарантируя возможную компенсацию рисков и обеспечивая финансовую стабильность для достижения поставленных целей.

Острота проблемы привлечения частных инвестиций для реализации национальных проектов объясняется еще и тем, что в условиях санкций и достаточно сложного международного положения наметилось существенное сокращение притока прямых инвестиций из-за рубежа. В 2018 г. по сравнению с 2017 г. — более чем в три раза, а одновременно чистый отток инвестиций из российской экономики достиг, по данным ЦБ, 23,1 млрд долларов [1]. Следует отметить, что процесс вывоза капитала нарастает, так чистый вывоз капитала частным сектором из России в январе—апреле 2019 г., по предварительной оценке, составил 34,7 млрд долл., что в 1,9 раза превышает показатель аналогичного периода 2018 г. (18,5 млрд долл.) [2].

С учетом вышеизложенного привлечение потенциала частного бизнеса к реализации национальных проектов становится одним из индикаторов эффективности государственного управления, имеющего задачу интеграции финансовых, трудовых и материальных ресурсов для достижения поставленных целей. Однако если не решить существующие правовые, организационные и налоговые проблемы, касающиеся обеспечения взаимовыгодных партнерских отношений государства и бизнеса, выполнение национальных проектов, как и майских указов Президента РФ, может быть сорвано.

### *Институциональные аспекты привлечения инвестиций в управлении проектами ГЧП*

В настоящее время в стране формируется институциональная основа государственно-частного партнерства. На данный момент она определяется федеральными законами № 224 «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ...» (2015 г.) [3], № 115 «О концессионных соглашениях» (2005 г.) [4]. Институциональные подходы к развитию ГЧП содержатся в «Дорожной карте» развития ГЧП (2018 г.), в региональных ГЧП-стандартах и методике оценки уровня развития ГЧП в регионах (2014 г.). При оценке уровня развития ГЧП в регионах используются такие показатели, как нормативно-правовое обеспечение ГЧП, развитость региональной институциональной среды и опыт реализации соответствующих региональных проектов.

В России благодаря хорошей ценовой конъюнктуре долгие годы ведущую роль в инвестиционном процессе играл федеральный бюджет. Но ценовая конъюнктура изменилась, и федеральный, также, как и консолидированный бюджет, уже не в состоянии обеспечить реализацию нацпроектов. Учитывая высокий удельный вес частных инвестиций в инвестициях в основной капитал (в пределах до 60%), привлечение частных инвестиций в инфраструктурные проекты становится главным драйвером реализации инфраструктурной части нацпроектов.

Как отмечалось ранее, в 2016 году вступил в действие Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [3] (далее – 224-ФЗ). Принятие этого закона – серьезное достижение России в легализации в правовом поле экономических отношений государства и частного бизнеса, способствующее решению стратегических задач российской экономики. Это закон прямого действия и не нуждается в соответствующих региональных и муниципальных законодательных актах. В статье 3, п. 3 данного закона отмеча-

ется, что соглашение о государственно-частном партнерстве, соглашение о муниципально-частном партнерства (далее — соглашение) — это гражданско-правовой договор между публичным партнером и частным партнером. Допускается возможность заключения соглашений о ГЧП по инициативе частного партнера. Закон достаточно полно определяет общее направление развития правовых основ в сфере ГЧП на всех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном.

Основной целью Федерального закона о ГЧП выступает «создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику РФ», установлены основные принципы (ст. 4) заключения соглашений, это «обеспечение конкуренции», а также «отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом» [3]. В то же время, в статье 5 данного закона вводится ограничение на участие в соглашениях о ГЧП (на стороне частного партнера) ряда юридических лиц, приводится достаточно обширный перечень юридических лиц, которые не могут быть частными партнерами, среди них государственные и муниципальные унитарные предприятия, некоммерческие организации, публично-правовые компании, хозяйственные товарищества и общества, контролируемые государством.

Ограничения на участие в ГЧП на стороне частного партнерства хозяйственных обществ, предприятий, находящихся под юрисдикцией государства, а также некоммерческих организаций, к которым относятся все государственные корпорации, не только нивелирует возможность участия в инфраструктурных проектах, но и противоречат Гражданскому кодексу РФ, ограничивая их деятельность. Так, в соответствии с законом «О некоммерческих организациях», к которым отнесены госкорпорации, имущество, переданное им государством, становится собственностью госкорпорации. Собственность некоммерческих организаций (НКО) обладает спецификой как относительно частной собственности, так и относительно собственности государственной. Специфика собственности НКО состоит в предоставлении субъекту

хозяйствования более широких полномочий по распоряжению имуществом. «В частности, по сравнению с унитарными предприятиями, функционирующими на основе права хозяйственного ведения, не наделенными в отличие от некоммерческих организаций полномочиями отчуждения или сдачи в аренду недвижимого имущества без согласия государства, а также правом распоряжения всей полученной прибылью. Для НКО эти ограничения снимаются» [5, с. 8–9]. И это дает им возможность и право активно участвовать в проектах ГЧП.

В Законе о ГЧП четко обозначено положение о «справедливом распределении рисков и обязательств между сторонами соглашения» (ст. 4 п. 5). В соглашении определены порядок и сроки возмещения расходов сторон, но способы исполнения подробно раскрыты только по «обеспечению исполнения частным партнером обязательств по соглашению (предоставление банком или иной кредитной организацией независимой гарантии (банковской гарантии), передача публичному партнеру в залог прав частного партнера по договору банковского счета, страхование риска ответственности частного партнера за нарушение обязательств по соглашению), размеры предоставляемого финансового обеспечения и срок, на который оно предоставляется». Что же касается обязательств публичного партнера, то «в случае досрочного прекращения соглашения, содержащего обязательство частного партнера по передаче публичному партнеру в собственность объекта соглашения, находящегося в собственности частного партнера, объект соглашения подлежит передаче частным партнером публичному партнеру при условии компенсации осуществленных в соответствии с соглашением затрат частного партнера, которая уменьшена на сумму убытков, причиненных публичному партнеру и третьим лицам таким досрочным прекращением» (ст. 13 п. 9).

Нуждаются в совершенствовании и позиции о подходах к использованию в соглашениях возможностей иностранных физических или юридических лиц (ст. 5 п. 10). Речь идет о технических средствах обеспечения функционирования

объектов информационных технологий (ст. 7 п. 19). «Ограничения для иностранных партнеров, участвующих в проектах ГЧП, – скорее, следствие общей кампании по импортозамещению, чем логика здравого смысла. Кроме того, что это противоречит мировой практике, мы лишаемся не только инвестиций, но и новейших технологий, что для современного этапа развития России исключительно актуально» [6, с. 75].

Объектом соглашения в 224-ФЗ может быть только имущество, в отношении которого не установлена принадлежность к государственной или муниципальной собственности, либо имеется запрет на отчуждение в частную собственность. Однако ряд объектов в этот перечень не попали, так, не включены такие инфраструктурные объекты массового распространения как коммунальное хозяйство, включающее теплоснабжение, водоснабжение, газификацию сел и т.д.

В целом принятый Федеральный закон (224-ФЗ) стал значительным шагом в обеспечении правового статуса ГЧП, однако следует учитывать, что данный закон носит рамочный характер, требует системы подзаконных нормативных актов, учитывающих отраслевую специализацию объектов соглашений.

### *Концессионная модель ГЧП – важнейший элемент управления процессом привлечения частного капитала*

Использование моделей ГЧП для привлечения частных инвестиций в строительство и модернизацию инфраструктурных объектов широко распространено в странах со смешанной экономикой, к которым относится и Россия. Среди применяемых моделей ГЧП наиболее востребованы концессионные соглашения, контракты жизненного цикла, долгосрочные инвестиционные соглашения, финансовая аренда (лизинг) и другие, в меньшей мере используется соглашение о разделе продукции. Рассмотрим некоторые из перечисленных моделей более подробно.

Концессионные соглашения с использованием механизмов ГЧП – наиболее распространенная модель в мире и в Рос-

сии<sup>15</sup>. В России это прирочно 90% всех проектов ГЧП. В первые годы советской власти благодаря иностранным концессиям была, по сути, создана промышленность, включая проектирование, строительство и оснащение, и все это за счет иностранных концессий и такой ее формы, как договор о технической помощи. Отказ от иностранных концессий в тридцатых годах прошлого столетия был политическим решением. Только в 2005 г. Россия вернулась к полноценному использованию концессий, приняв Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее 115-ФЗ).

Снижение в последние годы удельного веса госинвестиций, используемых на инфраструктурные проекты, обостряет проблему необходимости привлечения частных инвестиций за счет механизма ГЧП, в том числе на основе концессионных соглашений. Частные инвестиции в инфраструктурные проекты в течение 2012–2017 гг. в абсолютном выражении находились в пределах «1,0–1,2 трлн руб. в год, их удельный вес в 2012–2013 гг. составлял 1,7–1,8 ВВП, а в 2014–2016 гг. 1,0–1,2%». По имеющимся оценкам, обобщенным в Национальном центре ГЧП, для опережающего социально-экономического развития необходимо «ежегодно инвестировать более 5% ВВП» [7, с. 5–8].

Следует отметить, что сводной статистической отчетности по инфраструктурным концессионным проектам ГЧП практически нет. Имеются данные по количеству реализуемых проектов на различной стадии строительства. По расчетам Национального центра ГЧП, необеспеченная потребность в инвестициях в инфраструктуру России в 2019 г. составляет 1,6 трлн руб. [7, с. 2]. Анализ складывающейся тенденции с

---

15. Концессии широко использовались в России до 1917 г., особенно при строительстве железных дорог. Разруха, царившая в России после 1917 г. и Гражданской войны требовали решительных мер по восстановлению народного хозяйства, и в 1920 г. В.И. Ленин подписывает Декрет СНК РСФСР «Общие экономические и юридические условия концессий». Концессионные условия зафиксированные в Декрете актуальны и для настоящего времени. Концессии были рассчитаны на иностранцев и предполагали привлечение технических сил и материальных средств промышленно развитых стран для развития производительных сил России. Это то, в чем нуждается и современная Россия.



финансированием общественной инфраструктуры (табл. 1) показывает, что последние годы в силу напряженности с доходной частью федерального бюджета удельный вес госинвестиций в ВВП с 2014 г. снижается.

Таблица 1. Тенденция изменения удельного веса государственных и частных инвестиций в общественную инфраструктуру<sup>16</sup>

Показатели	Годы				
	2012	2013	2014	2015	2016
Удельный вес госинвестиций в инфраструктуру, в % к ВВП	1,52	1,86	1,97	1,84	1,79
Удельный вес частных инвестиций в инфраструктуру, в % к ВВП	1,8	1,7	1,2	1,0	1,2

Следует отметить, что проведенный с участием автора анализ особых экономических зон [8, с. 39–41], как одной из реально действующей формы ГЧП в России, показал взаимосвязь между суммой выделяемых государственных инвестиций на развитие инфраструктуры ОЭЗ и суммой выделяемых инвестиций частными резидентами зон. Такая же взаимосвязь проявляется по всем формам ГЧП, что подтверждают данные почти синхронного снижения удельного веса частных инвестиций в общественную инфраструктуру. Проблема заключается в доверии к выполнению государством своих обязательств по финансированию инфраструктуры и возникающих рисках для частных инвесторов в связи с их снижением.

В настоящее время, по оценке экспертов Международного банка реконструкции и развития, самой распространенной формой ГЧП в мире (в инфраструктурных проектах) выступают концессионные соглашения. Концессия выступает как комплексная форма партнерства государства и частного сектора, носящая многоцелевой и долгосрочный характер, предоставляющая инвестору права на хозяйственное использование государственной или муниципальной собственности. Концессия — важнейший инструмент, необходимый не только для привлечения инвестиций в экономику России, но и

16. В основе расчетов, проведенных Национальным центром ГЧП, данные Федеральной инвестиционной программы и госпрограмм, данные InfraOne.

позволяющий эффективно использовать новые технологии и инновации.

По данным на 2017 г., в России на различных этапах реализации находится 1825 ГЧП-проектов, из них подавляющее большинство в различных сферах деятельности (около 90%) – это концессии [9]. По данным Национального центра ГЧП, на начало 2018 г. общее число проектов ГЧП, прошедших стадию коммерческого закрытия, составило 2980 на сумму 2916 млрд руб., из них частных – 1827 млрд руб. (69,7%). В среднем затраты на один проект составили 978 млн руб. Кроме того, реализуется часть проектов, которые, по оценке Национального центра ГЧП, отличны по организационно-правовой форме от концессионных соглашений. Это контракты жизненного цикла, инвестиционные соглашения и другие. Их количество оценивается в 410, а сумма частных инвестиционных обязательств составляет 871 млрд руб. В целом динамика заключенных концессионных соглашений по годам представлена в табл. 2.

Таблица 2. Динамика концессионных соглашений в России

Показатели	Годы					2017 г. в разах к 2013 г.
	2013	2014	2015	2016	2017	
Количество концессионных соглашений	110	223	465	1072	413	3,8
Объем частных инвестиций (млрд руб.)	25,4	101,5	85,5	155,5	126,7	5,0
Сумма частных инвестиций на 1 проект (млн руб.)	231	455	184	145	307	1,3

Источник: составлено автором по [7, С.26].

Как следует из данных табл. 2, количество концессионных соглашений растет, увеличивается и объем частных инвестиций. Выделяется 2016 г. – это связано с введением региональных властей в качестве участника концессионных соглашений по проблеме коммунальной инфраструктуры.

В структуре заключенных концессионных соглашений удельный вес муниципальных составляет 95%, региональных – 4%, федеральных – 1%. Но по привлечению частных инвестиций соотношение другое. Так, на федеральные 9 концессий

приходится 26,9% частных инвестиций, на региональные концессии (9) – 29,3% и на муниципальные (2381) – 43,8%.

Для стимулирования привлечения частного бизнеса внесены ряд изменений в концессионное законодательство: «переход на долгосрочные тарифы», сохраняя экономию от роста эффективности; ввод «предпринимательской прибыли» как защищенной статьи тарифа; защита инвестиций в концессии в ЖКХ, гарантия тарифной формулы на весь срок концессии, а также возврат инвестиций в случае её расторжения. Кроме того, регион стал 3-й стороной соглашения, отвечающей за соблюдение тарифной формулы, а также дана возможность отдавать МУП в концессию лишь с половиной зарегистрированного имущества и наличием долгов, возложив на концессионера обязанность регистрировать активы и отдавать долги» [10].

Изменения, происходящие в концессионном законодательстве, обеспечили положительный тренд в численности социальных и коммунальных проектов ГЧП. На Петербургском международном экономическом форуме вице-спикер Совета Федерации Г. Карелова акцентировала внимание на востребованности государственно-частного партнерства в региональной и муниципальной социальной инфраструктуре. «За последние годы количество проектов, реализуемых на принципах ГЧП в социальной сфере, выросло практически в четыре раза – с 85 в 2015 году до 311 в 2019 году. Наибольшее количество ГЧП-проектов в здравоохранении – 92 проекта с общим объемом инвестиций в 79 миллиардов рублей, в том числе 51,6 миллиардов частных, на втором месте образование – 58 проектов, с общим объемом инвестиций в 36,4 миллиарда рублей, в том числе 22,3 частных» [11]. Судя по приведенным данным, из общего объема инвестиций 65,3% приходится на частные в здравоохранении, соответственно в образовании – 61,3%. В 2017 г. проекты ГЧП в социальной сфере реализовывались преимущественно в концессионной форме, они составляли 91,1% [12, с. 26]. Остальные проекты ГЧП реализовывались с использованием контрактов жиз-

ненного цикла, долгосрочных инвестиционных контрактов и др.

Расширение прав регионов в концессиях, а также возможность отдавать МУПы в концессию положительно отразились на росте муниципальных концессий. Проектов муниципального уровня насчитывается более 2,4 тысяч. В то же время, по данным Счетной палаты РФ, общий процент принятых инвестиционных обязательств составляет всего 14% от необходимой потребности коммунальной сферы.

В условиях ограниченности бюджетных инвестиций концессионные соглашения набирают оборот и на федеральном уровне. Из крупных концессий последнего времени — сдача в концессию аэродрома Шереметьево. Это первая концессия в авиационной сфере, которая рассчитана на 49 лет, объем инвестиций комиссионера 48,8 млрд руб., срок окупаемости 20 лет, инвестиционная составляющая в цене билета 100 руб. Государство передало аэродром в частные руки с условием, что инвестор (АО «Международный аэропорт Шереметьево»), где государству принадлежит 31,5% акций будет развивать аэродромную и терминальную инфраструктуру. Государство планирует подписать концессионное соглашение в области авиационной инфраструктуры с аэропортами Домодедово и Внуково.

Важнейшим фактором в расширяющемся использовании концессионных соглашений выступает совершенствование налогового механизма, усиление его стимулирующей роли, а также обеспечение доступности кредитных ресурсов. И в этом плане исключительно велика роль государства, важна четкая и гарантированная его позиция. Однако государство меняет свои позиции, несмотря на принятые правовые нормы. Так, в соответствии со ст. 38 Федерального закона «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» № 116-ФЗ резидентам ОЭЗ предусматривается гарантия от неблагоприятных изменений законодательства РФ о налогах и сборах. Но с 2017 г. правительство вносит изменения в порядок распределения налога на прибыль между федераль-

ным и региональным бюджетами. С 2017 г. при сохранении налоговой ставки на прибыль в размере 20% в федеральный бюджет сумма налога составляет не 2%, а 3%, в региональный бюджет не 18%, а 17%<sup>17</sup>.

В то же время для развития отдельных моделей ГЧП принимаются и позитивные решения. Так для развития концессий положительный эффект будет иметь принятая Госдумой поправка, снимающая на 5 лет запрет на возмещение НДС концессионерам, которые используют бюджетные инвестиции. Это касается строительства и ремонта дорог. Аналогичные проблемы возникают при переходе с договоров аренды коммунальной инфраструктуры на договора концессии. Дело в том, что арендаторы НДС не платят, а концессионеры платят. Следует использовать и работающий во многих странах мира механизм отложенных налоговых платежей, как метод финансирования концессионных проектов.

Стране необходима единая налоговая стратегия, синхронизированная с таможенной сферой и кредитной политикой. Причем, учитывая отставание России в гражданской инновационно-технологической сфере – без такой синхронизации сложно будет сделать прорыв в инфраструктурном обустройстве страны. А без этого сложно (практически невозможно) реализовать поставленную Президентом РФ задачу войти в пятерку развитых стран мира.

В процессе реализации концессионных соглашений для обеспечения непрерывного процесса производства необходима устойчивая и доступная система кредитования. Учитывая роль концессионных проектов в инновационно-технологическом развитии, необходимо обеспечить концессионерам

---

17. При этом сохранился дифференцированный подход. В соответствии с п. 1.2 ст. 284 НК РФ для резидентов технико-внедренческих особых экономических зон, а также резидентов туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных решением Правительства в кластер, налоговая ставка по налогу, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, устанавливается в размере 0%. Однако на основании федерального закона от 30.11.2011 № 365-ФЗ применять нулевую ставку технико-внедренческие ОЭЗ имели право до 01.01.2018, а резиденты туристско-рекреационных ОЭЗ, объединенных в кластер, теряют эту возможность 01.01.2023. Для резидентов остальных видов ОЭЗ налоговая ставка по налогу, подлежащему зачислению в федеральный бюджет, установлена в размере 2%.

доступность (с учетом низких процентов) как краткосрочных, так и долгосрочных кредитов. И в этом плане целесообразно обратить внимание на отечественную практику, так, в сельском хозяйстве используется льготная ставка кредитования в размере 5% годовых.

Улучшению кредитования концессионных проектов будет способствовать и внедрение так называемого «коробочного концессионного механизма». Сбербанк совместно с Минстроем опубликовал свои условия кредитования юридических лиц для финансирования «коробочных концессионных проектов» в области образования, теплоснабжения, водоснабжения и др. Сроки кредитования составляют до 15 лет, при этом Сбербанк выставил ряд особых условий: предоставление кредитов в размере до 70% инвестиционной программы и отсутствие требований по имущественному обеспечению [13].

В соответствии с условиями кредитования подготовлено «типовое коробочное концессионное соглашение» по модернизации коммунальной инфраструктуры, рассчитанное на финансирование региональных и муниципальных проектов ГЧП. Разработка типовой формы концессионного соглашения позволяет избежать излишних затрат концессионера на подготовку и сопровождение проекта. «Коробочные соглашения предполагают, что, если концессия будет разработана согласно предложенной форме, банк рассматривает возможность проектного финансирования до 15 лет под 11–14 % годовых». Залогом будут, как отмечено выше, исключительно права по концессионному соглашению [14].

Механизм «коробочных концессий» может (при прочих равных условиях) обеспечить выполнение решения Правительства России об организации к 2025 г. учебы школьников только в первую смену, что предполагает дополнительное строительство школ. «Стоимость госпрограммы строительства школ на 2016–2025 гг. – 2,8 трлн руб., почти 2 трлн руб. из которых потратит федеральный бюджет. Однако в 2018–2020 гг. регионы получают на строительство школ субсидию

лишь в 74,5 млрд руб., что позволит ввести не более 122000 учебных мест из предусмотренных 6,6 млн» [15].

Для привлечения частных инвестиций и будет задействован «коробочный механизм концессий» по разработанной типовой документации. Расходы инвестора, связанные со строительством, компенсирует государство за счет бюджета. На таких условиях Сбербанк заключил первые четыре соглашения на строительство школ, используя механизм «коробочной концессии» на пять тысяч учебных мест в Ханты-Мансийске. По данным Сбербанка, «стоимость всех проектов – более 6 млрд руб., сумма одобренных Сбербанком кредитов на льготных условиях – 3,5 млрд руб. Совокупный размер субсидий концессионерам – 1,17 млрд руб.» [15]. В Ханты-Мансийском автономном округе планируется построить 50 школ с использованием механизма «коробочной концессии». Учитывая растущий интерес к этому механизму с непосредственным участием Сбербанка, целесообразно расширить сферы и отрасли для использования «коробочного концессионного механизма», а во вторых, снизить ставку кредитования до предполагаемой ставки по ипотеке до 8% годовых, продлив срок кредитования свыше 15 лет в зависимости от специфики концессионного объекта.

### *Краткие выводы*

Современный уровень инновационно-технологического (кроме ВПК) развития России напоминают двадцатые годы прошлого столетия, когда после революции и Гражданской войны стояла проблема выживания молодой советской республики. И прагматизм В.И. Ленина и его правительства состоял в том, что они пошли вопреки большевистскому менталитету на развитие концессионных соглашений с зарубежными странами. Именно в тот период была заложена основа индустриальной базы России, обеспечившая ее развитие в XX веке. Двадцать первый век – совершенно другой инновационно-технологический уровень развития страны,



но Россия опять ведет борьбу за конкурентоспособность на мировом рынке. История повторяется, но на качественно другом уровне.

В этой связи представляется необходимым активно развивать концессии, как минимум, в двух направлениях. Во-первых, в инновационно-технологической сфере, так как необходим прорыв в машиностроении, робототехнике, средствах связи и т.д. С учетом достаточно сложного международного положения и действующих санкций необходимо гарантировать зарубежным концессионерам страхование рисков.

Второе направление концессий связано со стратегией пространственного развития, с освоением сельских территорий и вовлечением в оборот, как минимум, 40 млн га (выбывших из оборота с 1990 г.) посевных площадей для решения проблемы продовольственной безопасности. Принятые решения о развитии территорий опережающего социально-экономического развития – важное направление развития, но требующее серьезных инвестиционных ресурсов. Представляется целесообразным принять специальный закон о проведении на Дальнем Востоке эксперимента по концессии земельных угодий для производства экологически чистой сельскохозяйственной продукции за счет привлечения зарубежных инвесторов.

В заключение следует отметить, что в современных экономических условиях институты ГЧП могут выступать драйвером социально-экономического роста в целях обеспечения выполнения национальных целей и стратегических задач развития страны. Однако переход к системе управления с использованием ГЧП требует рассмотрения проблем в контексте определения приоритетов, а именно, что первично: сам процесс управления или цели и задачи развития, на реализацию которых должны быть направлены механизмы и инструменты управления. Представляется, что прежде чем внедрять ту или иную систему управления, следует определиться с моделью социально-экономического развития, четко определить, опираясь на Конституцию страны, какое



общество мы хотим построить, какова наша цель и пути ее достижения.

## ЛИТЕРАТУРА

7. Аналитики ЦБ объяснили трехкратный обвал иностранных инвестиций в Россию. — URL:<https://www.rbc.ru/economics/13/05/2019/5cd981989a7947252f589b47> (дата обращения 22.07.2019).

8. Чистый вывоз капитала из РФ в январе—апреле 2019 года увеличился почти вдвое. — URL: <https://www.interfax.ru/business/661413> (дата обращения 22.07.2019).

9. Федеральный закон от 13.07.2015 г. № 224 — ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ». (с изменениями и дополнениями). — URL: <http://base.garant.ru/71129190/> (дата обращения 22.07.2019).

10. Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (с изменениями и дополнениями от 27.12.2018г.). — URL: <http://ivo.garant.ru/#/document/12141176/paragraph/34955:3> (дата обращения 22.07.2019).

11. *Сильвестров С.Н., Зельднер А.Г.* Государственные корпорации в экономическом развитии России // Вестник Института экономики РАН. 2009. №3. С. 7–16.

12. *Зельднер А.Г.* Национальная модель социально-рыночного развития России на базе смешанной экономики и механизма государственно-частного партнерства. М.: Анкил, 2017.

13. Проект национального доклада о привлечении частных инвестиций в развитие инфраструктуры и применении механизмов ГЧП в РФ. М. Национальный центр ГЧП. 2018. URL: <http://pppcenter.ru/assets/docs/22032019reiting.pdf> (дата обращения 22.07.2019).

14. Привлечение частного капитала в производственный процесс: возможности и условия (научный доклад) / коллек-

тив авторов под рук. д.э.н. Зельднера А.Г. - М.: Институт экономики РАН. 2013.

15. Сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depinvest/2017210312> (дата обращения 22.07.2019).

16. Сайт Минстрой РФ [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.minstroyrf.ru/press/za-2-goda-v-rossii-zaklyucheno-121...> (дата обращения 22.07.2019).

17. Сайт Парламентская газета [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.pnp.ru/> (дата обращения 22.07.2019).

18. *Белинская И. и др.* Оценка влияния механизмов ГЧП на эффективность социально-экономического развития региона // Научно-технические ведомости СПбГПУ. Экономические науки. 2019. Т. 12, № 1. С. 120–131. DOI: 10.18721/JE.12110.

19. Финансирование концессионных проектов. – URL: <https://www.sberbank.ru/ru/legal/credits/koncessiya> (дата обращения 22.07.2019).

20. Минстрой России опубликовал типовые документы для подготовки коробочного концессионного соглашения в сфере ЖКХ. – URL: <https://investinfra.ru/novosti/minstroy-rossii-opublikoval-tipovye-dokumenty-dlya-podgotovki-korobochnogo-koncessionnogo-soglasheniya-v-sfere-zhkh.html> (дата обращения 22.07.2019).

21. Сбербанк заключил первые соглашения на строительство школ по концессии. – URL: (дата обращения 22.07.2019).

22. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник ИЭ РАН. 2017. № 5. С. 7–22.

23. *Варнавский В.Г.* Концессии в системе партнерских отношений государства и бизнеса. Глава в учебнике «Основы государственно-частного партнерства (теория, методология, практика)». М.: Анкил, 2016. С. 50–69.

**Н.А. НОВИЦКИЙ,**  
доктор экономических наук, профессор,  
главный научный сотрудник  
Института экономики РАН

## СПЕЦИАЛЬНЫЕ ИНВЕСТИЦИОННЫЕ КОНТРАКТЫ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ

**Аннотация.** Для выполнения национальных программ и обеспечения экономического роста в России требуются значительные объемы инвестиционных ресурсов. Необходим новый механизм повышения качества управления инвестиционной политикой на основе развития специальных инвестиционных контрактов. Предлагается комплекс мер по использованию рыночного инструментария трансформации сбережений населения в инвестиции в рамках реализации специальных инвестиционных контрактов.

**Ключевые слова:** специальный инвестиционный контракт, национальные программы, качество управления, инвестиционная политика, денежные сбережения, трансформация сбережений, хеджирование рисков, институты фондового рынка.

На современном этапе реализация государственной инвестиционной политики не базируется на взаимосвязанной системе инвестиционного и ресурсного обеспечения всей цепочки воспроизводственного цикла, включая стадии разработки, промышленного производства и эксплуатационного применения средств производства как на основе прямого

финансирования, так и использования механизмов государственно-частного партнерства (ГЧП), в том числе специальных инвестиционных контрактов (СПИК) [1, с. 15].

В последние годы наблюдаются определенные положительные сдвиги в развитии теоретического и нормативного аппарата государственно-частного партнерства (ГЧП) и нового инвестиционного инструментария – специальных инвестиционных контрактов (СПИК). Условия заключения и правовые особенности специальных инвестиционных контрактов предусмотрены статьей 16 Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», которым регламентированы принципы реализации специнвестконтрактов как с участием Российской Федерации («федеральные СПИК»), так и самостоятельно субъектом Российской Федерации («региональные СПИК») [2]. Правила и порядок заключения СПИК с участием Российской Федерации определены Постановлением Правительства Российской Федерации от 16.07.2015 № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности» [3].

Механизм СПИК обладает большим потенциалом для развития отраслей экономики, учитывая предусмотренные налоговые льготы и преференции. Так, компания «Мерседес-Бенц» на основании реализации специального инвестконтракта построила завод в Подмосковье, вложив около 17 млрд рублей инвестиций. В марте 2019 г. завод начал сборку автомобилей, срок инвестконтракта – с 2017 по 2026 г. На весь срок контракта снижен налог на прибыль и налог на имущество, установлена минимальная арендная ставка, подобран участок, который оптимален по логистике. Кроме того, Московская область как субъект контракта обеспечила строительство инженерной и транспортной инфраструктуры, подводящей к заводу.

По состоянию на первый квартал 2019 года подписано 33 специнвестконтракта, в которых одной из сторон выступает Российская Федерация. В контрактах инвесторам проектов

гарантирована стабильность налоговых и регуляторных условий со стороны государства. Однако после повышения НДС до 20% налоговые органы требуют его применения для всех, в том числе для заключенных ранее СПИК, что существенно снижает доверие инвесторов к государственным гарантиям. В результате у инвесторов возникают сомнения об обеспечении стабильности государственных льгот на десятилетний период действия контрактов, хотя закон «О промышленной политике в РФ» формально гарантирует, что в случае, если после заключения СПИК вступают в силу новые федеральные (региональные) законы, устанавливающие режим запретов/ограничений в отношении выполнения СПИК или изменяющие обязательные требования к промышленной продукции, процессам ее производства, такие законы в отношении инвестора не применяются.

В настоящее время правительством рассматривается новая инициатива бизнеса о создании единого правового подхода и подготовлен Проект Федерального закона «О специальных инвестиционных контрактах и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (СПИК-2) [4]. В рамках данного проекта партнерами СПИК выступают:

- а) частный инвестор — инвестиционная организация, реализующая проект, включающая участие множественности лиц на стороне инвестора в случае объединения несколькими инвесторами средств для осуществления совместного инвестирования;
- б) публичные партнеры — Российская Федерация в лице Минфина и отраслевых министерств России, региональные администрации, а в ряде случаев также ФАС РФ. Ожидается, что СПИК-2 будет доступен не только для промышленности, но и для целого ряда отраслей народного хозяйства, что делает его интересным для широкого круга инвесторов. Все льготы и преференции закрепляются в контракте также на 10 лет. Споры по исполнению инвестиционного контракта будут рассма-

триваться арбитражным судом или арбитражем (третьим судом).

Рассматривая новый Проект закона, хотелось бы отметить, что возможность участия множественности лиц на стороне инвестора создает предпосылки для привлечения инвестиционного потенциала населения. На современном этапе инвестиционная активность населения остается на низком уровне, несмотря на значительные масштабы сбережений. Сбережения населения достигли 33,6 трлн рублей в январе 2019 года, а остатки вкладов в банках 22,3 трлн рублей [5]. По данным Росстата, существенная часть сбережений населения (более 70%) представлена банковскими вкладами, принадлежащими менее 20% населения страны, в том числе на долю 1% населения приходится более половины общей суммы вкладов. В то же время инвестиции в основной капитал в 2018 году выросли на 4,3% в реальном выражении, в номинальном выражении инвестиции оценены за 2018 год на уровне 17,6 трлн рублей [5].

При этом инвестиционная активность населения в фондовом сегменте финансового рынка остается весьма низкой. Объем сбережений в форме ценных бумаг не превышал 8% в общем объеме сбережений населения в 2015–2017 гг. По данным НАУФОР [6], общая сумма средств, размещенная гражданами на фондовом рынке, удвоилась в течение 2018 года, превысив сумму 2 трлн рублей, однако это менее 7,0% от общей суммы сбережений населения. В 2015–2017гг. количество индивидуальных инвесторов в акции составило меньше 1,0 млн чел., или 0,6% трудоспособного населения (для сравнения: в Великобритании – 21,6%, Германии – 5,7%, Китае – 9,9%), а количество инвесторов, выбравших инвестиции при посредничестве паевых фондов, – 0,3 млн чел. (0,2% населения) [6]. Другие инвестиционно-фондовые инструменты, альтернативные ПИФам<sup>18</sup>, получили в России недостаточное развитие. Вместе с тем, наиболее крупные открытые ПИФы в

---

18. Паевые инвестиционные фонды (ПИФ), в том числе открытого акционерного типа.

России функционируют под протекцией крупнейших финансовых институтов<sup>19</sup>.

В этой связи представляется целесообразным создать механизмы трансформации сбережений населения в инвестиции на основе СПИК с использованием преимуществ фондового рынка. Речь идет об акционерной форме привлечения инвесторов в целях реализации СПИК в регионах. Причем для страхования инвестиционных рисков акционеров -миноритариев предлагается сформировать институты хеджирования рисков в регионах, что потребует организации системы прогнозирования доходности акций и ценных бумаг при стабильной ставке рефинансирования.

В этих целях важно сформировать региональные акционерные инвестиционные фонды (по типу работающих открытых ПИФов) с созданием нормативно-правовой базы для обязательного хеджирования инвестиционных рисков<sup>20</sup>. Для этого предстоит организовать и оптимизировать систему институтов и механизмов акционирования СПИКов, а также сформировать Региональные акционерные инвестиционные фонды (РАИФ), в том числе для привлечения миноритариев в целях трансформации сбережений населения в инвестиции. К развитию акционерной деятельности в рамках СПИК можно привлекать федеральные и региональные банки, активизировать работу ПАО «Почта-банк», наделив его правами эмитента акций и ценных бумаг при осуществлении их обращения и контроля со стороны РАИФ<sup>21</sup> и инвесторов—

---

19. Самые крупные ПИФы контролируют известные финансовые институты: ВТБ – Фонд Казначейский; Газпромбанк – Облигации плюс; Рублевые облигации (Пенс. Фонд); Сбербанк – фонд перспективных облигаций; Райффайзен банк – Облигации; а также ряд менее крупных.

20. Если не обеспечить на государственном уровне страхование (хеджирование) инвестиционных рисков, то рынок ценных бумаг СПИК превратится в обычный спекулятивный фондовый рынок, где заправляют крупные компании и акционеры, а миноритарии отодвигаются на второй план. При наличии высоких рисков на фондовом рынке ни о какой трансформации сбережений населения в инвестиции не может идти речь.

21. Дело в том, что коммерческие банки, включая «Сбербанк» и др., преимущественно реализуют краткосрочное кредитование, а долгосрочные кредиты в инвестирование развития производства менее привлекательны. Поэтому рекомендуется «Почта-банк», для чего потребуются разработать специальное законодательство.



участников СПИК. Отделения ПАО «Почта-банк» сегодня размещается во всех субъектах РФ и это даст возможность продавать ценные бумаги населению и другим региональным инвесторам (см. рисунок).



Рисунок. Схема использования механизма акций и ценных бумаг для интеграции инвестиций и привлечения частных сбережений населения при реализации инструментария СПИК в регионах

Процедура акционирования СПИК может осуществляться поэтапно с опережающим совершенствованием и принятием законодательно-нормативных актов. По решению администрации в регионах (на уровне субъекта федерации, с которым заключается инвестиционный контракт) создается РАИФ, который регистрируется как акционерная организация (по типу открытого ПИФа) с участием учредителей и ПАО «Почта-банк» (или привлечения других банков). Затем банк реализует эмиссию ценных бумаг, акций и других активов под уставной капитал РАИФ в целях формирования инвестиций для СПИК в регионе. Причем в уставе четко устанавливается, что пока СПИК не реализован в завершённом виде, как определено инвестконтрактом, ценные бумаги



и акции не должны продаваться на фондовом рынке. Банк с участием и по поручению РАИФ продает акции инвесторам СПИК, а также населению (миноритариям), что создает базовые предпосылки для трансформации денежных сбережений в инвестиции.

Кроме того, РАИФ с участием банка может проводить эмиссию других ценных бумаг, в том числе облигаций, под будущие доходы от реализации СПИК. После реализации СПИК (в срок до 10 лет) новые хозяйствующие субъекты получают реестр акционеров от РАИФ и все остатки финансовых ресурсов (за вычетом маржи банка и РАИФ), а учредители могут принимать решение функционировать как ОАО или перейти в другую форму собственности с учетом выкупа акций и других ценных бумаг. Если учредителей устраивает форма ОАО, то РАИФ становится хранителем реестра акций хозяйствующего субъекта и его представителем для котировки акций на межрегиональной бирже [7].

Предстоит создать специализированную Межрегиональную акционерную инвестиционно-фондовую биржу для СПИК, где осуществлять регистрацию и оценку рисков инвестиционных контрактов, проводить торги и аукционы в целях рыночного обращения акций и ценных бумаг по поручению частных и государственно-частных хозяйствующих субъектов, созданных в форме ОАО (ПИФов открытого типа) в результате окончания действия региональных СПИК, в том числе, в региональных филиалах биржи, а также в рамках организации выставок научных достижений, технологий, опытных образцов, ноу-хау с участием биржевых менеджеров по оформлению заключенных сделок [8].

Сектор инвестиционно-фондового рынка в субъектах РФ целесообразно выделить в качестве самостоятельного рыночного инвестиционного механизма для СПИК на базе формирования Межрегиональной акционерной инвестиционно-фондовой биржи (МАИФБ), интегрирующей работу Региональных акционерных инвестиционных фондов (РАИФ). При этом организации РАИФ должны регистрироваться в

Межрегиональной акционерной инвестиционно-фондовой биржи (МАИФБ) с допуском всех инвесторов и миноритариев ко всем видам торгов при наличии гражданского паспорта и зарегистрированного права собственности на акции, завершенных СПИК в биржевом экспертном комитете по хеджированию ценных бумаг (страхованию рисков), подтвержденного правами собственности. Главный принцип МАИФБ — это допуск всех инвесторов СПИК как собственников ценных бумаг к любым видам торгов: биржевым, конкурсным, аукционным и др. Причем все биржевые сделки должны страховать (хеджироваться) на сроки действия СПИК [9].

Таким образом, для повышения эффективности специальных инвестиционных контрактов как инструмента реализации национальных программ необходимо создать рыночные институциональные формы инвестиционной деятельности для целей СПИК, обосновать принципиально новые законодательно-правовые принципы и механизмы хеджирования рисков, а также государственной поддержки процесса и процедур трансформации сбережений населения в инвестиции. Важно обеспечить стабильные, выгодные обеим сторонам (государству и инвестору) законодательно-правовые механизмы развития СПИК, действующие на протяжении длительного периода. По нашему мнению, новые акционерные формы реализации СПИК могут заинтересовать частные компании, а также создать условия для трансформации сбережений населения в инвестиции.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Зельднер А.Г. Национальная модель социально-рыночного развития России на базе механизма государственно-частного партнерства. М.: Анкил, 2017.
2. Закон РФ от 31.12.2014 № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации». — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_173119/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_173119/) (дата обращения: 22.07.2019).

3. Постановление Правительства РФ от 16.07.2015 № 708 «О специальных инвестиционных контрактах для отдельных отраслей промышленности». — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_183055/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_183055/) (дата обращения: 22.07.2019).

4. Общая информация о механизме специального инвестиционного контракта/ - ГКД^ <http://minpromtorg.gov.ru/activities/vgpp/vgpp2/info/> (дата обращения: 22.07.2019).

5. Федеральная служба государственной статистики 2019. — URL: [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/) (дата обращения: 22.07.2019).

6. Национальная Ассоциация участников фондового рынка. — URL: <http://nauforg.ru/> (дата обращения: 22.07.2019).

7. Закон РФ «Об инвестиционных фондах: Федеральный закон» от 29.11.2001 № 156-ФЗ. (в ред. от 03.12.2011). — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34237/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34237/) (дата обращения: 22.07.2019).

8. Постановление ФК ЦБ России от 18.02.2004 № 04-5/пс. «О регулировании деятельности управляющих компаний акционерных инвестиционных фондов и паевых инвестиционных фондов». — URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_47596/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_47596/) (дата обращения: 22.07.2019).

9. *Новицкий Н.А., Бурмакина М.В., Павлов В.И. и др.* Инвестиционная политика развития технологического базиса инновационного воспроизводства. М.: ИЭ РАН, 2014.

10. *Смотрицкая И.И.* Новая экономическая стратегия требует нового качества государственного управления // Вестник ИЭ РАН. 2017. № 5.

Т.И. КОНИЩЕВА,  
научный сотрудник  
Института экономики РАН

## ОБОСНОВАНИЕ ИЗМЕНЕНИЯ ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ ПРОЕКТАМИ ГЧП: ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ

**Аннотация.** Современные условия хозяйствования требуют изменения подходов к управлению проектами ГЧП. Вопросы управления в рамках ГЧП имеют значение как для развития экономики страны и общества, так и для достижения правительственной зрелости. Степень проникновения механизма ГЧП в практику управления региональным экономическим развитием связана с мобильностью тех общественных институтов, которые вовлекаются в данный процесс. Отрицательный опыт в реализации проектов ГЧП является катализатором к появлению новых подходов в управлении проектами ГЧП, среди которых важными на сегодня являются инструменты публичного управления.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнёрство, управление проектами, публичное управление, региональная экономика

Считается, что невозможно определять и стимулировать традиционными методами приоритеты развития в постиндустриальной экономике. Как считает В. А. Мау, «несостоятельны попытки воспроизвести образцы промышленной политики XIX–XX вв., основанной на концентрации инвестиций и их осознанном выделении на определенные отраслевые приоритеты» [1, с. 6–7].

Приоритетным вектором экономических исследований сегодня является «управление пространственными системами, ориентированное на рост качества жизни людей и повышение уровня безопасности граждан и государства» [2, с. 8–9].

Современная реальность управления экономическими системами требует обновления существующих подходов и механизмов государственного управления. Покрытие инвестиционных потребностей только средствами государственного бюджета невозможно, и в ближайшей перспективе этот разрыв будет только нарастать. В привлечении инвестиций для обеспечения пространственного развития все большую роль играет государственно-частное партнерство (ГЧП).

В международной практике принципы и механизмы партнерства публичной власти и предпринимательства используются для увеличения инвестиционной экономической привлекательности государственных сфер управления для частных компаний, принимающих участие в долгосрочных проектах ГЧП, при этом выбор приоритетных проектов ГЧП зависит от экономического развития, инвестиционной привлекательности и предпринимательской активности региона.

Мировая практика выработала перспективный социально–экономический институт партнерства государства и частного инвестора – ГЧП. В рамках данного партнерства во всем мире наиболее успешно реализуются инфраструктурные и социально значимые проекты.

Государственно-частное партнерство, при правильной формулировке и управлении, обеспечивает ряд преимуществ государственному сектору, таких как: уменьшение финансового бремени в условиях растущих затрат на развитие инфраструктуры; перераспределение рисков из государственного в частный сектор; увеличение «соотношение цены и качества», расходуемого на инфраструктурные услуги, путем предоставления более эффективных, более дешевых и надежных услуг [3].

Вопросы управления в рамках ГЧП имеют значение для достижения правительственной зрелости. Этот процесс требует создания благоприятных институтов, процедур и про-

цессов, связанных с ГЧП, только тогда в полной мере можно воспользоваться преимуществами ГЧП. Это означает также оказание помощи правительствам в том, чтобы они играли решающую роль в этом процессе и вовлекали граждан, а также другие заинтересованные стороны.

В настоящее время ученые считают, что основные положения теории публичного управления в большей степени соответствуют задачам государственно-частного партнерства, чем положения теории государственного управления. Сильной стороной публичного управления является наиболее полное раскрытие потенциала хозяйственной деятельности на основе синергетического эффекта теоретических и экспертных знаний на базе современных информационных технологий. «Современной парадигмой управления социально-экономическими системами, которая ориентирована на устойчивость развития, повышение уровня жизни на основе тесного равноправного сотрудничества бизнес-структур, общества и общественных организаций, государства и органов местного самоуправления, является публичное управление» [4, с. 15].

Исключительностью публичного управления является «его возможность выйти на новый уровень качества государственного управления и регулирования экономических процессов, не отказываясь в современном сложном мире от государственной экономической политики как таковой, но вырабатывая ее в процессе многостороннего диалога, компромиссов, совместного поиска решений» [5, с. 13].

Государственно-частное партнерство за весь период своего существования наработало положительную репутацию в практике хозяйствования многих странах. Но практика применения также высветила и ряд проблем. Одни проблемы связаны с подготовкой проекта в рамках ГЧП, то есть еще на начальном этапе, другие возникают на этапе реализации. Существуют определенные сложности в оценке эффективности ГЧП. Если для частного инвестора достаточной является количественная оценка финансового результата, то есть вели-

чина выгоды, то для государства прежде всего необходимо оценивать социальную значимость и масштаб проекта, его стратегическую перспективу.

Часть проблем можно урегулировать законодательно, но большинство проблем носит технический характер. Обобщая современную практику реализации инфраструктурных проектов в рамках ГЧП в России, общими причинами проблем их реализации были:

- ограниченный объем полномочий органов местного самоуправления, особенно в части финансирования;
- неудобство правил бюджетного учета;
- авторитарность органов власти;
- отсутствие четко прописанных законодательных норм в части определения стоимости имущества, составляющего объект соглашения ГЧП;
- определение доли рисков;
- обеспечение долгосрочного спроса на продукцию и услуги проектов ГЧП.

Сложность разработки неких общих правил подготовки и реализации любых проектов в рамках ГЧП заключается в огромной вариативности условий их подготовки и реализации. Именно эти общие правила и выступают дополнительными сдерживающими факторами в конкретном частном случае. Совершенно очевидно, что степень проникновения механизма ГЧП в практику управления регионального экономического развития связана с мобильностью тех общественных институтов, которые вовлекаются в данный процесс.

Сегодня общественные потребности выше реально существующей практики, а потребности практики намного выше мобильности существующих институтов.

Мировой опыт успешного использования партнерства государства и частного инвестора показал, что опыт государственного сектора с ГЧП в большинстве развитых стран не всегда был положительным, многие проекты приостанавливались и даже прекращались.



Однако отрицательный опыт в реализации проектов ГЧП не менее значим, чем положительный, так как он является катализатором к изменению подходов в управлении проектами ГЧП, в том числе с помощью инструментариев публичного управления.

На австралийском опыте проанализируем причины провалов ГЧП -проектов [6, с. 674–675].

### **1. Неравные финансовые расходы для государственного и частного секторов**

В Австралии в основе инвестиционной политики государственно-частного партнерства лежит британская концепция «частной финансовой инициативы». По данной концепции партнер со стороны частного сектора, который победил в тендере по договору с государственным сектором, создает специальную проектную компанию (SPV). Данная проектная компания проектирует, финансирует, строит и управляет данными объектами. Стоимость займа SPV, принадлежащей частному сектору, всегда будет выше, чем стоимость займа правительства, так как частные кредиторы берут на себя больший риск при кредитовании SPV, чем правительство.

Государственный сектор имеет кредитный рейтинг AAA или AA+, в то время как большинство австралийских SPV, созданных для реализации проектов ГЧП, имеют кредитный рейтинг AOP BBB+ (или эквивалентный внутренний рейтинг банка) в момент увеличения долга. С кредиторов будут взимать более высокую процентную ставку при кредитовании SPV, в связи с более высоким кредитным риском.

Однако ключевое различие заключается в том, на какой основе правительство берет займы. Австралийские ГЧП, как правило, финансируются SPV на основе «ограниченного оборота» (то есть обращаются к своим активам, а не к другим активам инвесторов в SPV). Правительство заимствует денежные средства для осуществления проектов, которые финансирует само, не только за счет погашения кредитов из доходов



и активов данного проекта, но и использует ресурсы других проектов.

## **2. Разрыв между ожидаемым и фактическим доходом от проекта**

Проекты ГЧП в Австралии, в которых доходы от проектов были значительно ниже прогнозного, привели к банкротству SPV. Рассмотрим случай строительства туннеля Кросс-Сити. Получатель, назначенный кредиторами, смог продать проект новым инвесторам по цене, которая позволяет перекрыть их затраты в полном объеме, а также частичный капитал первоначальным инвесторам. В данном случае правительству не пришлось спасать проект с помощью дополнительного государственного финансирования, чтобы минимизировать более высокие финансовые затраты позже. Для стимулирования использования данного конструкторского сооружения (туннель Кросс-Сити) уровень платы за проезд был снижен фактически ниже договорного уровня. Спустя время стоимость за проезд была поднята. Данным решением правительство обеспечило повышенный спрос на услуги проекта.

## **3. Некачественное управление рисками**

Критики механизма ГЧП говорят, что передача рисков иллюзорна. Как показывает опыт Австралии, некоторые проекты ГЧП имели риски, с которыми частный сектор согласился, но, в конечном счете, справиться не смог. Правительство почувствовало необходимость взять под контроль проект и/или предоставить дополнительную финансовую поддержку проекту.

## **4. Негибкость проектов государственно-частного партнерства**

Во-первых, проекты ГЧП могут быть негибкими, когда дело доходит до внесения изменений в контракт проекта. Ос-

новной причиной этого является привлечение частного финансирования. Любые изменения в проект ГЧП, который влияет на права или обязательства SPV не будут требовать только согласия подрядчиков, которым эти права или обязательства были предъявлены, но и требуют согласования инвесторов, акционеров и т.д.

Сделка, которая позволяет SPV получить согласие всех этих сторон, является серьезной проблемой для любого правительства, так как это желание внести существенные изменения в актив, который является предметом договора о ГЧП.

Во-вторых, причиной негибкости проектов ГЧП является долгосрочный характер контрактов. Ожидание контрактов, которые сдерживают способность правительства вносить изменения до истечения срока действия, не является привлекательным вариантом, особенно если эти проекты долгосрочные (более 10 лет).

## 5. Ограничения на процесс принятия решений в будущем

Проекты ГЧП могут ограничивать гибкость будущего процесса принятия решений в области государственной политики. Особенно если это касается пользовательских соглашений контрактов ГЧП. Например, существующие концессии на платные дороги в Сиднее являются препятствием для осуществления государственной политики в области транспорта «NSW roadnetwork», поскольку любые изменения в системе взимания платы за проезд для этих частей орбитальной сети зависят от существующих концессионеров и требуется их согласия. Существующие концессионные соглашения также содержат положения, в которых предусмотрено требование от государства компенсировать концессионеру потерю поступлений от сборов, связанные с определенными решениями в области транспортной политики, такими как развитие альтернативных дорог, которые отнимают трафик от платной дороги. В соответствии с австралийским законодательством

такие обещания не могут быть выполнены, так как ограничивают способность правительства в будущем осуществлять свою политику. Такие договорные обещания правительству следует избегать.

## **6. Порядок учета платежей**

В настоящее время австралийское правительство берет на себя обязательства по проекту только после распределения капитальных затрат в рамках соответствующего бюджетного цикла правительства. Если правительство решает перейти к модели ГЧП, государство перераспределяет этот капитал для покрытия своих будущих обязательств по оплате услуг, которые отражаются в его балансе как обязательства. С 1 января 2019 года AASB 1059 также потребует, чтобы большая часть платежей, взимаемых за пользование услугами, учитывалась на балансе правительства в качестве актива с соответствующим обязательством, отражающим незаработанный доход от сборов с пользователей за оставшийся период концессии.

## **7. Транспарентность проектов**

Эксперты выражают свое недовольство по поводу отсутствия прозрачности в отношении доходности инвесторов и будущего обязательства налогоплательщиков. Например «чрезмерная прибыль» и «неожиданная прибыль» для инвесторов в акциях австралийских ГЧП, а также непредвиденные доходы от неиспользованных основных эксплуатационных резервов редки в Австралии, однако имеют место быть. Другой пример: существует общественный интерес и споры, которые решаются без привязки к судебным ресурсам, а возможности сохранить конфиденциальные условия урегулирования нет, так как частный сектор не хочет сохранять условия урегулирования конфиденциальными.

Повышение транспарентности приведет к более информированным заявкам, наилучшей из которых является та,

которая, в конечном счете, определит лучшие результаты для государства и его налогоплательщиков.

Несмотря на существующие сложности, правительства многих стран продолжают рассматривать ГЧП в качестве одной из ключевых стратегий предоставления государственных услуг в инфраструктуре. Поэтому понимание и углубление знаний о ГЧП по-прежнему являются важными [7].

Сегодня для крупных игроков появились в регионах большие инвестиционные возможности. «Соответственно, методология эффективного управления региональными проектами должна иметь стратегический характер в соответствии со стратегией развития территорий» [8, с. 42–48]. Повышение эффективности управления проектами и привлечения инвестиций является индикатором современного государственного управления. Очевидно, что достижение устойчивого экономического роста коррелирует с инвестиционной активностью.

В реальных российских условиях проектный метод зарекомендовал себя наиболее эффективным инструментом в условиях бюджетирования. Предлагается синтезировать проектный и ориентированный подходы в проектно-ориентированный, который будет одновременно отвечать, как критериям небольших региональных, так и мега проектов. Центральным принципом данного подхода, является формирование автономных управленческих звеньев [9].

Одним из принципов данного подхода является формирование структур.

Мы считаем, что дизайн-проект механизма управления ГЧП должен быть целостным и динамичными. Мы находим, что отсутствие продуманного индивидуального механизма управления проектами приводит к его провалу. Государство должно фокусироваться на конкретном определении результатов, которые оно собирается достичь, а не на финансовых ресурсах.

Мы утверждаем, что эффективному принятию инвестиционных решений частного инвестора будет способствовать более систематический и формализованный метод запуска

проектов ГЧП, основанный на подходах публичного управления.

Мировой опыт успешного использования партнерства государства и частного инвестора показал, что опыт государственного сектора с ГЧП в большинстве развитых стран не всегда был положительным, многие проекты приостанавливались и даже прекращались.

Анализ причин провалов проектов ГЧП в Австралии показал, что наиболее распространенными были следующие: неравные финансовые расходы для государственного и частного секторов; разрыв между ожидаемым и фактическим доходом от проекта; некачественное управление рисками; «негибкость» проектов ГЧП; ограничения на процесс принятий решений в будущем; порядок учета платежей; транспарентность проектов. Практика реализации проектов ГЧП в Австралии высветила ряд проблем при их осуществлении, на основе чего нами делается предположение о необходимости изменения применяемых подходов к их управлению.

## ЛИТЕРАТУРА

1. *May В. А.* Экономика и политика в 2011 году: глобальный кризис и поиск новой модели роста // Вопросы экономики. 2012. № 2. С. 4–26.
2. *Татаркин А. И.* Модернизационное обновление российского пространства на основе инновационных инициатив // Регион: экономика и социология. 2016. № 1. С. 6–31.
3. *Young Hoon Kwak, С. William Ibbs, Ying-Yi Chih* Towards a Comprehensive Understanding of Public Private Partnerships for Infrastructure Development // California Management Review—2009 – № 51(2)
4. *Лукьяненко О.Ю.* Инструменты развития отечественной системы публичного управления в сфере функционирования государственно-частного партнерства // Вестник КемГУ. Серия: Политические, социологические и экономические науки. 2018. № 1. С. 14–20.

5. Ясин Е.Г., Акиндинова Н.В., Якобсон Л. И., Яковлев А.А. Состоится ли новая модель экономического роста в России // Вопросы экономики. 2013. № 5. С. 4–39.

6. Конищева Т.И. Проблемы управления проектами государственно-частного партнерства: австралийский аспект // Экономика и предпринимательство. 2019. №3. С. 673–675.

7. СНГ уделяет большое значение государственно-частному партнерству в социальной сфере // Deloitte. URL: <https://www2.deloitte.com/ru/ru/pages/about-deloitte/press-releases/2016/public-private-partnership.html> (дата обращения: 29.05.2019)

8. Малахова Т.А., Пасканый В.И. Повышение эффективности управления инвестиционными проектами в региональном развитии // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 17. С. 42–48.

9. *Enrique Guerrero Salom*. The problem with Public-Private Partnerships and the role of the EU // The parliament magazine. URL <https://www.the-parliament-magazine.eu/articles/opinion/problem-public-private-partnerships-and-role-eu> (дата обращения: 29.05.2019)

А.М. ГАНЕЕВ,  
научный сотрудник  
Института экономики РАН

## ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ ПАРТНЕРСКИХ ОТНОШЕНИЙ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

**Аннотация.** В данной статье автор рассматривает текущее состояние системы здравоохранения. Автор анализирует современный опыт применения форм и механизмов государственно-частного партнерства в сфере здравоохранения в условиях дефицита инвестиций.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, система здравоохранения, привлечение инвестиций.

В рейтинге систем здравоохранения, составленном аналитиками агентства Bloomberg, Российская федерация занимает 53 место из 56 среди стран с наиболее развитой здравоохранительной системой [1].

При этом в России длительное время происходит рост числа случаев заболевания населения. На 1990 г. было выявлено 158,3 млн случаев заболевания населения [2], на 2000 г. — 191,3 млн случаев [3], а уже в 2016 г. — 237 млн случаев [4]. Рост заболеваемости составил 49,7% с 1990 г. по 2016 г.

В России на данный момент происходит и старение населения. Согласно прогнозу ООН, в период до 2035 года будет продолжаться увеличение медианного возраста в России (возраст жителя, выбранного таким образом, что ровно половина населения будет старше, а половина — младше) с 39,6 года в 2020 году до 44 лет к 2035 году.

Растет и коэффициент демографической нагрузки: сейчас он составляет 512 детей и пожилых на 1000 человек в возрасте 15–64 лет; к 2030 году этот показатель увеличится на 14,5% – до 586 на 1000, и достигнет показателя в 600 к 2045 году, согласно прогнозу ООН в среднем варианте [5].

В то же время ощущается нехватка инвестиций в инфраструктуру сферы здравоохранения. Например, недостаточно развита инфраструктура детского здравоохранения: доля зданий областных, краевых и республиканских детских больниц, не отвечающих современным требованиям, составляет 31,5% от общего числа зданий больниц. Счетная палата РФ выявила падение объема оказываемой помощи в 2016 году по всем видам и условиям ее предоставления на 38 млн случаев, в том числе на 36 млн посещений врачей в первичном звене системы здравоохранения.

В то же время объем платных медицинских услуг с 2012 по 2017 годы вырос в 1,9 раза и составил 626,6 млрд рублей [6]. Также увеличился объем платных услуг, оказанных гражданам государственными медицинскими учреждениями, на 40 млрд руб. [7].

Одновременно с этим частные медицинские учреждения активно участвуют в программе предоставления медицинских услуг в рамках ОМС. На 2010 г. доля частных медицинских учреждений, оказывающих услуги в рамках системы ОМС, составляла около 7,6%. Но с 2013 по 2018 годы количество частных медицинских организаций в системе ОМС увеличилось практически в три раза. На 2013 г. 1029 из 8059 медицинских организаций, работающих в рамках системы ОМС, являлись частными медицинскими организациями, на 2018 г. из 9 145 медицинских учреждений число частных составляет уже 2782. Таким образом, на 2018 год доля частных медицинских учреждений, предоставляющих услуги в рамках системы ОМС, выросла до 30,4% [8]. В связи с более высокими тарифами и соответственно прибылью на данные виды услуг частные медицинские учреждения проявляют большой интерес к оказанию ВМП и услуг ЭКО.



Повышение объемов оказанной платной медицинской помощи частными и государственными медицинскими учреждениями в условиях сокращения реальных доходов населения неизбежно ведет к снижению доступности для населения услуг системы здравоохранения. Особенно настораживающим является рост платных услуг в государственных медицинских учреждениях.

В целях повышения доступности медицинских услуг населению, на наш взгляд, одним из наиболее перспективных направлений развития системы здравоохранения представляется использование и распространение форм и механизмов государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство – система организационно-экономических отношений, предполагающая закрепление на контрактной основе прав и ответственности органов власти и бизнеса за совместное использование инвестиционных и других ресурсов, паритетное разделение рисков и прибыли, достижение конечных результатов при реализации крупных инфраструктурных проектов, а также перераспределение полномочий собственности и социализацию общественных отношений [9].

Вступление в силу закона от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» дало толчок развитию государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Одна из форм ГЧП была законодательно оформлена, что дало возможность для осуществления и интенсификации взаимодействия государства и частного бизнеса.

В рамках концессионного соглашения, например, реализуется проект по строительству и эксплуатации отдельного корпуса Центра экстракорпоральной гемокоррекции и клинической трансфузиологии. В 2014 году подписано концессионное соглашение между ООО «ФАРМ СКД» и Министерством экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области сроком на 15 лет. Общий объем инвестиций – 450 млн рублей. Согласно соглашению предполагается, что пациенты, находящиеся на гемодиализе, будут получать медицинскую помощь бесплатно в рамках ОМС.

В отсутствие федерального закона в условиях заинтересованности в создании проектов государственно-частного партнерства принимались законы о ГЧП в регионах Российской Федерации. Первым стал закон г. Санкт-Петербург от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнёрствах». Законы о ГЧП были созданы в большинстве субъектов России.

В 2015 году был принят федеральный закон № 224 «О государственно-частном партнёрстве, муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступил в силу 1 января 2016 г. Закон определяет ГЧП и основные понятия. Реализация проекта происходит по договору в виде Соглашения о ГЧП (МЧП – муниципально-частном партнерстве). Срок действия договора обязательно не менее 3 лет. Закон оставляет возможность получения права собственника над объектами соглашения частным партнером, но только в случае превышения инвестиций частного партнера в осуществлении проекта.

Первым проектом в рамках Соглашения о ГЧП стало строительство лечебно-реабилитационного корпуса СПб ГБУЗ «Городская больница № 40» г. Санкт-Петербурга. Соглашение о ГЧП заключено между руководством г. Санкт-Петербург, ООО «Невская медицинская инфраструктура» и городской больницей № 40 в 2015 году.

Частная сторона будет осуществлять строительство и оснащение объекта, а также является ответственной за техническое состояние. Городская больница № 40 предоставляет более качественные медицинские услуги. Срок реализации проекта – 10,5 лет, инвестиции составят 9,9 млрд рублей. Возврат средств предполагается за счет прямых платежей от муниципалитета, а также арендных платежей от СПб ГБУЗ «Больница № 40».

Закон о ГЧП расширяет спектр возможностей партнерства государства и бизнеса с целью привлечения инвестиций в социально значимые проекты.

Однако, на наш взгляд, федеральный закон о ГЧП имеет несколько основных недостатков.

1. Исключение из списка возможных частных партнеров коммерческих организаций, подконтрольных государству, значительно ограничивает число потенциальных инвесторов. В число организаций с участием государства, дающим право на вмешательство во внутреннюю деятельность, входят крупнейшие банки, корпорации России, которые не смогут участвовать в проектах ГЧП (соглашениях).

2. Было исключено участие зарубежных компаний в проектах. Данный пункт значительно снижает объем потенциальных инвестиций, но и лишает возможности получения Россией новейших технологий в рамках механизма ГЧП, таким образом снижается эффективность проектов.

3. В перечне объектов, предполагаемых для осуществления ГЧП проектов, отсутствуют объекты, производящие теплоснабжение, энергоснабжение, водоснабжение. Хотя ЖКХ в этой части крайне нуждается в увеличении объемов финансирования.

4. Федеральный закон в отличие от региональных является более закрытым и жестким в части условий участия в проекте. Например, в некоторых регионах была возможность участия без капитальных вложений, передачи объектов интеллектуальной собственности.

Федеральный закон о ГЧП при всех его недостатках, создает правовое поле для развития взаимодействия государства и бизнеса, единое для всей страны. Региональные законы о ГЧП должны будут приведены в соответствие с федеральным, что снижает правовые риски частного партнера, в частности риски противоречия с федеральными законами.

Также применяется такая форма ГЧП, как арендное соглашение. Например, проект создания сети офисов врачей общей практики в муниципальных образованиях Ульяновской области. Частному партнеру предоставляются помещения в аренду со стороны руководства региона с минимальной арендной ставкой. По соглашению арендатор обязуется про-

известить ремонт и оснащение помещений и открыть в них офисы врачей общей практики в рамках ОМС.

При реализации проектов ГЧП в здравоохранении должна учитываться приоритетность общественных интересов в данной сфере и государственная ответственность по их контролю и осуществлению. Ведь «распределение задач и ответственности между государством и частным сектором зависит от сферы реализации проекта. Чем больше значение имеет общественная услуга, тем ниже рыночные риски, связанные с ее оказанием, и тем выше потребности в государственном регулировании» [10].

Необходимо также отметить тот факт, что инвесторы, вступающие в ГЧП проекты, заинтересованы в быстром возврате затраченных средств и в получении выгоды с наименьшими рисками. Поэтому они выбирают наиболее платежеспособные регионы и города, наиболее востребованные и дорогие виды медицинских услуг для населения. Таким образом, регионы с наиболее острой потребностью в повышении объемов услуг сферы здравоохранения могут остаться невостребованными частными инвесторами.

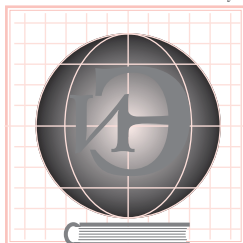
В связи с этим, на наш взгляд, перспективным является создание выгодных условий для инвестора в такого рода «бедных» регионах или для предоставления таких видов услуг, которые необходимы населению, но слабо финансируются государством и недостаточно «прибыльны» для частного партнера. Такими улучшенными условиями могут быть — налоговые льготы, инвестиционная составляющая ОМС, льготы на кредит. Инвестиционная составляющая ОМС, с одной стороны, повысила бы прибыльность и сократила сроки окупаемости проекта для частного бизнеса, с другой стороны, вызвала интерес в увеличении объемов услуг в рамках ОМС, т.е. повысила доступность медицинских услуг гражданам России.

На наш взгляд, государственно-частное партнерство расширяет возможности формирования качественной и доступной населению системы здравоохранения в условиях дефицита инвестиций.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Сайт агентства Bloomberg [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-09-19/u-s-near-bottom-of-health-index-hong-kong-and-singapore-at-top> (дата обращения 22.07.2019)
2. Статистический сборник. Здравоохранение в России / Госкомстат. М., 2001.
3. Статистический сборник. Здравоохранение в России / Госкомстат. М., 2011.
4. Статистический сборник. Здравоохранение в России / Госкомстат. М., 2017.
5. Сайт РБК [Электронный ресурс]. – URL: <https://www.rbc.ru/economics/24/06/2019/5d0b43749a794718129aa169?from=center> (дата обращения 22.07.2019).
6. Указ Президента РФ от 06.06.2019 № 254 «О Стратегии развития здравоохранения в Российской Федерации на период до 2025 года».
7. Сайт Счетной палаты. [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/31144](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/31144). (дата обращения 22.07.2019).
8. Сайт Медицинской газеты. [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.mgzt.ru/content/rabotat-v-oms-vygodno> (дата обращения 22.07.2019).
9. Зельднер А.Г. ГЧП – мейнстрим современной российской экономики // Мир перемен. 2014. №1. С. 143.
10. Осипов В.С. Управление цепочкой ценности в реализации проектов государственно-частного партнерства // Наука и бизнес: пути развития. 2013. № 10. С. 126.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: [print@inecon.ru](mailto:print@inecon.ru)

Сайт: [www.inecon.ru](http://www.inecon.ru)

*Научное издание*

**Институциональные аспекты  
повышения качества государственного управления  
в контексте новых стратегических вызовов**

Оригинал-макет *Валериус В.Е.*

Редактор *Полякова А.В.*

Компьютерная верстка *Борщёва И.В.*

Подписано в печать 07.11.2019 г. Заказ № 30

Тираж 300 экз. Объем 11,9 уч.-изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0653-5



9 785994 006535