
УСИЛЕНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИХ НАЧАЛ
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ
В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ
ЭКОНОМИКИ

Москва
Институт экономики
2012

Усиление стратегических начал государственного управления в условиях модернизации экономики. — М.: Институт экономики РАН, 2012. — 56 с.

ISBN 978-5-9940-0405-0

В докладе рассматривается широкий круг вопросов, связанных с усилением стратегических начал государственного управления в условиях модернизации экономики. Обоснована ведущая роль государства и определены его задачи в запуске и сопровождении процесса перехода экономики к инновационному развитию, в том числе содействие модернизации промышленности, необходимость реализации предпринимательской функции и совершенствования системы подготовки квалифицированных кадров.

Особое внимание уделяется проблеме создания эффективного механизма государственной власти, отвечающего требованиям успешного развития экономики страны и финансовой составляющей инновационного процесса. Также анализируются проблемы управления различными формами межфирменной кооперации в инновационной сфере.

Коллектив авторов: к.э.н., в.н.с. Ю.М. Абахов; д.э.н., в.н.с. И.Ю. Ваславская; с.н.с. Г.В. Горденко; к.э.н., м.н.с. И.М. Любский; член-корр. РАН, д.э.н., проф. Б.З. Мильнер; д.э.н., проф. С.И. Черных.

ISBN 978-5-9940-0405-0

© Институт экономики РАН, 2012
© Коллектив авторов, 2012
© В.Е. Валериус, дизайн, 2007

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГЛАВА 1. РОЛЬ ГОСУДАРСТВА ПРИ ПЕРЕХОДЕ К ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ	4
ГЛАВА 2. МЕХАНИЗМЫ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ	13
ГЛАВА 3. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ	24
ГЛАВА 4. ПРОЦЕСС ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИЙ: ЗВЕНЬЯ ОДНОЙ ЦЕПИ	36
ГЛАВА 5. МЕЖФИРМЕННАЯ КООПЕРАЦИЯ В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ	46

РОЛЬ ГОСУДАРСТВА ПРИ ПЕРЕХОДЕ К ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Проблема перевода российской экономики на инновационный путь развития привлекает пристальное внимание не только отечественных ученых, но и зарубежных исследователей. Так, например, в 2010 г. Нью-Йоркская академия наук подготовила доклад «Ярославский план 10-15-20: 10 лет пути; 15 шагов; 20 предостережений. Дорожная карта строительства инновационной экономики: лучшая международная практика и уроки для России»¹. При всем различии взглядов и подходов к решению этой проблемы и отечественные, и зарубежные исследователи подчеркивают важную, можно сказать, ведущую роль государства в запуске и сопровождении процесса перехода к инновационному развитию. С этим трудно спорить. Действительно, задачи, которые предстоит решить государству, весьма многообразны. В самом общем виде они сводятся к созданию благоприятной институциональной среды путем совершенствования законодательства, расстановки приоритетов инновационного развития, создания институтов развития и системы стимулов, обеспечения скоординированной работы органов государственного управления для достижения поставленных целей. Инструментами проведения государственной политики обычно являются бюджетное финансирование, предоставление налоговых и таможенных льгот.

1. Ярославский план 10-15-20. Нью-Йоркская академия наук, 2010. С. 1.

Ясный сигнал о повороте экономической политики к модернизации и инновационному развитию прозвучал в период проведения избирательной президентской кампании Д.А. Медведева, когда был провозглашен курс 4И – инновации, институты, инфраструктура и инвестиции и выделены приоритеты инновационного развития:

- биотехнологии и медицина;
- альтернативная энергетика и энергосбережение;
- информационные технологии и создание суперкомпьютеров;
- космические технологии и телекоммуникации;
- ядерные технологии.

Выбор приоритетов, судя по всему, осуществлялся по накопленному конкурентоспособному потенциалу. Это, однако, не должно означать, что другие направления научных исследований не нуждаются в государственной поддержке и достойном финансировании.

В России в области перехода к инновационной экономике уже проводится большая практическая работа. Особенно активизировалась инвестиционная и законодательная деятельность государства в 2010 г., когда снизилась острота последствий мирового финансового кризиса 2008 г.

Так, например, Правительство Российской Федерации Постановлением от 3 февраля 2010 г. № 50 утвердило федеральную целевую программу «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года».

Целью Программы является разработка ядерных энерготехнологий нового поколения на базе реакторов на быстрых нейтронах с замкнутым ядерным топливным циклом для атомных электростанций, обеспечивающих потребности страны в энергоресурсах и повышение эффективности использования природного урана и отработавшего ядерного топлива.

Общий размер средств, который планируется направить на реализацию Программы, составит 128,234 млрд руб., в том числе из федерального бюджета – 110,428 млрд руб., из внебюджетных источников – 17,866 млрд руб.

Правительство РФ своим Постановлением от 9 апреля 2010 г. № 219 утвердило Положение о государственной поддерж-

ке развития инновационной инфраструктуры, включая поддержку малого инновационного предпринимательства в федеральных образовательных учреждениях высшего профессионального образования, а также принято решение в 2010 г. выделить 3 млрд руб. на поддержку развития инновационной инфраструктуры в вузах, в 2011 г. – 2 млрд руб. и в 2012 г. – 3 млрд руб. На деле в 2011 г. было выделено 3 млрд руб.

Государственная поддержка развития инновационной инфраструктуры осуществляется в целях создания инновационной среды, а также развития взаимодействия между образовательными учреждениями и промышленными предприятиями.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2008 г. № 568 утверждена федеральная целевая программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009 – 2013 годы. Целью программы является создание условий для эффективного воспроизводства научных и научно-педагогических кадров и закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий, сохранения преемственности поколений в науке и образовании.

Предполагается, что основными средствами решения этой задачи являются проведение научных исследований коллективами научно-образовательных центров, проведение научных исследований научными группами под руководством докторов наук и кандидатов наук, проведение научных исследований коллективами под руководством приглашенных исследователей.

За счет бюджетных средств профинансирована деятельность около 1300 научно-образовательных центров, свыше 70 исследовательских коллективов под руководством приглашенных ученых.

Общий объем финансового обеспечения Программы составляет 101070,82 млн руб., в том числе за счет средств федерального бюджета – 85000,6 млн руб.

На развитие инфраструктуры инновационного центра «Сколково» в 2011 г. из федерального бюджета было выделено около 11 млрд руб., в 2012 г. запланировано выделить 22 млрд руб., в последующие два года – 34 млрд руб.²

2. www.rbcdaily.ru/2012/08/03/focus/562949984451042

Из приведенных данных можно сделать следующие выводы. Во-первых, очевиден рост государственных расходов на развитие инновационной сферы.

Во-вторых, государственные инвестиции направляются преимущественно на формирование инновационной инфраструктуры, проект «Сколково», и на проекты, относящиеся к приоритетным направлениям. Такие проекты имеют, как правило, прикладной характер. Финансирование же фундаментальных исследований по-прежнему остается недостаточным. Кроме того, очевиден расчет на участие частного капитала в инвестировании инновационных проектов на принципах государственно-частного партнерства. Для российского бизнеса, однако, характерна низкая мотивация к инвестициям в целом и к инновациям в частности.

Введены налоговые льготы для участников инновационной деятельности.

Федеральным законом от 27 июля 2010 г. № 229-ФЗ внесены изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации. В частности, повышены ставки инвестиционного налогового кредита с 30% до 100% в отношении научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ, технического перевооружения собственного производства. Для резидентов технико-внедренческих зон ставка единого социального налога снижена до 14%.

В 2011 г. были усовершенствованы правила применения льгот для резидентов особых экономических зон (ОЭЗ). Резидентам технико-внедренческих особых экономических зон, объединенных в кластер, установлена ставка налога на прибыль в части, зачисляемой в федеральный бюджет, в размере 0%. Регионам по налогу на прибыль, зачисляемому в региональный бюджет, предоставлено право снижать ставку налога на прибыль для резидентов ОЭЗ ниже 13,5%. Срок, в течение которого резиденты ОЭЗ освобождены от уплаты налога на имущество, увеличен с 5 до 10 лет. Изменены правила уплаты страховых взносов — льготы получают уже не просто резиденты ОЭЗ, а резиденты, заключившие с органами управления ОЭЗ соглашения об осуществлении технико-внедренческой деятельности и производящие выплаты физическим лицам, работающим в ОЭЗ.

Федеральный закон от 28.09.2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре «Сколково» предусматривает возмещение затрат

участников Центра на уплату таможенных пошлин и возмещение НДС в отношении товаров (за исключением подакцизных товаров), ввозимых для целей их использования при строительстве, оборудовании и техническом оснащении объектов недвижимости на территории Центра или необходимых для осуществления исследовательской деятельности на территории Центра. Возмещение затрат осуществляет управляющая компания в форме предоставления субсидий.

Считается, что российский бизнес слабо восприимчив к рыночным сигналам и недостаточно активно пользуется стимулирующими налоговыми льготами. В этой связи «Основные направления налоговой политики Российской Федерации на 2013 год и на плановый период 2014 и 2015 годов», одобренные Правительством РФ 07.07.2011 г., предполагают создание системы мониторинга применяемых налоговых льгот и оценки результативности их действия, позволяющей принимать решения об их продлении или отмене.

По распоряжению Правительства Российской Федерации от 30 июня 2010 г. № 1101-р была разработана и утверждена Программа Правительства Российской Федерации по повышению эффективности бюджетных расходов. Программа ввела новое понятие – «государственные программы», которые призваны определить цели, задачи и инструменты государственной политики, направленные на реализацию приоритетов Концепции долгосрочного социально-экономического развития или крупномасштабных мероприятий общенационального или международного значения.

По сути, речь идет о формировании программной структуры федерального бюджета, при которой бюджет образует совокупность государственных программ. По своей значимости это событие сопоставимо с переходом от годового составления бюджета к трехлетнему процессу бюджетного планирования. Программная структура позволяет долгосрочные цели, поставленные в утвержденной «Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» в федеральных целевых программах, увязать с трехлетним бюджетным планом и годовым бюджетом. Это, без сомнения, усиливает стратегические начала государственного управления социально-экономическим развитием страны.

Таким образом, прямое государственное финансирование целевых программ по приоритетным направлениям инновационно-

го развития, бюджетные ассигнования в развитие инновационной инфраструктуры на принципах государственно-частного партнерства, предоставление участникам инновационного процесса налоговых льгот стимулирующего характера, ориентация на управление инновациями на принципах программно-целевого управления, введение программной структуры федерального бюджета – необходимые шаги в правильном направлении, которые полностью соответствуют мировому опыту.

Тем не менее сохраняются сомнения в том, достаточны ли принимаемые меры для запуска инновационного процесса, поскольку они не затрагивают фундаментальных причин, препятствующих становлению экономики знаний. Обычно называются разные причины: недостаточный спрос со стороны частного бизнеса, нехватка инвестиционных ресурсов, незавершенность и нескоординированность работы институтов развития, отсутствие навыков коммерциализации результатов исследований и разработок и т.п.

Представляется, решение этого вопроса следует искать со стороны спроса и предложения. Именно эта позиция изложена в программной статье В.В. Путина «Нам нужна новая экономика»³.

Следует выделить два фактора, в наибольшей степени препятствующих переходу российской экономики на инновационный путь развития: слабая восприимчивость российского бизнеса к рыночным сигналам, низкая мотивация к инновациям; технологическая отсталость и значительная изношенность основных производственных фондов.

Низкую мотивацию собственников частного бизнеса к инновациям можно объяснить высокой степенью монополизации экономики и недостаточной развитостью конкурентных отношений. Это утверждение относится не ко всей экономике, а преимущественно к тому сектору, который возник в процессе приватизации государственных предприятий. Этому можно дать свое объяснение. Во времена плановой экономики развитие и размещение производительных сил осуществлялось с учетом многих критериев, в том числе недопущения параллелизма и дублирования в работе. В результате сложилась монополизированная структура экономи-

3. Ведомости, 30.01.2012.

ки, в которой предпринимательским мотивом является не столько стремление инвестировать прибыль в развитие и расширение бизнеса, чтобы сохраниться на конкурентном рынке, сколько удовлетворение личных потребностей.

Наряду с этим в процессе реформирования экономики возникли новые компании, не связанные с приватизацией государственных предприятий. Здесь имеются в виду прежде всего компании — операторы сотовой связи и Интернет-провайдеры. Эти новые участники рынка изначально работали с использованием высоких технологий и в конкурентной среде. Для них характерна уже иная мотивация, связанная с готовностью к инновациям и инвестициям.

С учетом сказанного, можно утверждать, что одной из важнейших задач государства является формирование конкурентной среды путем содействия диверсификации экономики, снижения административных барьеров при создании новых производств, в том числе с участием иностранного капитала, стимулирование частного бизнеса создавать новые производства, привлечение иностранных инвестиций в создание, в том числе, высокотехнологичных производств. Диверсификация экономики способна создать новый слой инициативных и предприимчивых бизнесменов. Усилия государства по формированию инновационной экономики, помноженные на частную инициативу и частный капитал предпринимателей, работающих в конкурентной среде, способны дать ощутимые результаты. Наряду со снижением административных барьеров следовало бы также поощрять межрегиональную конкуренцию за привлечение ограниченных инвестиционных ресурсов.

Другим важнейшим фактором, сдерживающим становление экономики знаний, является морально устаревшая и физически изношенная материально-техническая база промышленности, в особенности в обрабатывающей промышленности. Примитивизация материально-технической базы промышленности привела и к снижению общего уровня квалификации производственного персонала. Без развития базовых отраслей промышленности трудно ожидать перехода к инновационной экономике, отсталая промышленность не только не способна предъявить спрос на инновационную продукцию, но и не способна ее производить. Трудно предположить, что в условиях России инновационная экономика может ограничиться

исследованиями, разработками и продажей патентов. Важнее наладить производство инновационной продукции, ориентированной преимущественно на внутренний спрос. Если проблема стимулирования спроса решается путем поддержки конкуренции и антимонопольного регулирования, то проблема предложения решается на основе кардинального обновления материально-технической базы промышленности, прежде всего машиностроения, приборостроения, производства материалов.

В этих условиях важнейшими задачами государства являются содействие модернизации промышленности и совершенствование системы подготовки квалифицированных кадров. По сути, речь идет о проведении нового этапа индустриализации экономики страны. Видимо, не случайно в Республике Казахстан принята программа индустриально-инновационного развития. Основопологающая идея программы состоит в том, чтобы завершить индустриализацию страны на современной материально-технической базе и на этой основе осуществить переход к инновационной экономике. Применительно к России можно сказать, что модернизация экономики и переход к инновационной экономике — двуединый процесс, каждую из этих задач невозможно решить в отрыве друг от друга.

В настоящее время основным источником платежеспособного спроса является государственный спрос. Действенным инструментом может стать государственный заказ на исследования, разработки и инновационную продукцию для гражданского сектора экономики. Последнее особенно важно подчеркнуть, так как госзаказ для оборонного комплекса в России обычно не приводит к распространению новой продукции и технологий в гражданском секторе. Использование государственных закупок для перехода к инновационной экономике потребует существенной корректировки нормативно-правовой базы, так как действующий порядок государственных закупок ориентирован исключительно на ценовой фактор и не затрагивает качественные характеристики закупаемой продукции.

Для становления экономики знаний в условиях отчетливо выраженной социальной стратификации общества важной задачей государства становится обеспечение доступности качественного образования для всех слоев общества, а не только платежеспособных.

С этим смыкается еще одна задача государства – обеспечение не только притока в инновационную сферу хорошо образованных одаренных исследователей и предпринимателей, в том числе из-за рубежа, но и удержание кадров. Для этого необходимо обеспечить комфортные условия для работы, современное лабораторное оборудование и материалы, достойную заработную плату и хорошие жилищные условия.

Для того чтобы вся эта система заработала как отлаженная машина, нужно преодолеть инертность мотивации отечественного бизнеса – осуществить демонополизацию экономики, провести индустриализацию базовых отраслей и создать корпоративный сектор исследований и разработок с опытно-промышленной базой.

МЕХАНИЗМЫ И ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЭКОНОМИКОЙ

В России не решены многие проблемы, связанные с созданием эффективного и действенного механизма государственной власти, отвечающего требованиям успешного развития экономики страны. Хотя следует отметить, что по мере реформирования государственных институтов в последнее время создается законодательная база, укрепляется федеративная система власти — от центральных исполнительных органов до региональных и муниципальных образований. К продвижениям в государственном управлении можно отнести серьезную попытку проведения административной реформы.

И, тем не менее, все это, включая неоднократные меры по сокращению численности аппарата управления, слияния и разделения ведомств, не сделали правительство и его органы ни более компактными, ни более скоординированными, ни более эффективными. До сих пор не удалось устранить субъективизм в определении функций и властных полномочий федеральных и региональных органов. Нет полной ясности и в том, кто, за что и как несет ответственность в решении ключевых проблем социально-экономического развития. Сохраняется дублирование функций органов, деятельность которых характеризуется слабой исполнительской дисциплиной при реализации уже принятых обязательств, законодательных актов и решений.

К тому же нельзя не видеть, что численность работников федеральных государственных органов не снижается, а неумолимо растет: за период с 2000 г. по 2010 г. она выросла на 40%, за тот же период аппарат исполнительной власти (в федеральных государственных органах) также увеличился на 40%. Если 2010 г. сравнить с 1995 г., то численность работников государственных органов и органов местного самоуправления выросла на 30%.

Государственная власть включает в себя ряд во многих случаях дублирующих друг друга структур: собственно правительство (министерства и ведомства), аппарат правительства и, в определенной степени, администрация президента. Особого внимания заслуживает наличие мощного аппарата правительства. Этот фактор ослабляет роль отраслевых министерств в определении экономической политики, снижая их статус (если сравнить его со статусом министерств в других странах), способствует раздробленности существующей системы и мешает им налаживать эффективные горизонтальные связи друг с другом. Отсюда излишне широкое использование межведомственных комиссий для разрешения часто возникающих сложных пограничных проблем в отношениях между министерствами и ведомствами.

Практическая реализация мероприятий, касающихся четкого установления и разграничения полномочий органов исполнительной власти, в сущности говоря пока еще не осуществлена.

Сошлемся на последние примеры дублирующих друг друга структур государственного управления. В 2009 г. президент страны создал комиссию по модернизации и технологическому развитию экономики, дублирующую ряд функций правительства, но с участием министров. В 2010 г. премьер-министр образовал уже правительственную комиссию по инновациям и высоким технологиям, которая дублирует президентскую комиссию, которая, в свою очередь, дублирует ряд функций правительства. В августе 2011 г. создано Агентство стратегических инициатив, которое задумано как модернизационная площадка на уровне правительства.

В прошлом году президент страны создал рабочую группу по развитию финансового центра, которая должна подготовить меры по улучшению финансового, налогового, таможенного законодательства, снижению административных барьеров для развития

бизнеса, повышению доверия к судам, улучшению правоприменения, развитию инфраструктуры. Весь этот перечень задач, как известно, входит в функции правительства.

В этом свете представляется целесообразным, чтобы приоритетными направлениями повышения эффективности государственного управления в ближайшее время стали:

- исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти;
- ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования;
- развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики;
- организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам;
- завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных структур федеральных органов исполнительной власти.

Должны получить развитие меры, направленные на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательства, повышение эффективности государственного контроля и надзора, упорядочение лицензирования, проведения государственной регистрации, аккредитации, государственных экспертиз и других форм государственного регулирования. Нельзя не учитывать того, что в основном перестройка государственного управления затронула федеральный уровень исполнительной власти, на региональном уровне она реализуется лишь в виде экспериментов.

В рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума за последний год Российская Федерация по показателю «качество государственных институтов» опустилась с 81-го на 89-е место. Проводимая Всемирным банком

один раз в два года оценка эффективности государственного управления в 209 странах свидетельствует, что Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга. Считается, что система исполнительной власти является весьма закрытой для граждан и бизнеса. По данным международных исследований, по индексу непрозрачности Россия среди 48 крупнейших держав занимает 40-е место.

В интересах повышения эффективности государственного управления необходимо решение следующих задач:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг и административных регламентов в органах исполнительной власти;
- создание многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг;
- организация предоставления государственных услуг в электронной форме;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также прозрачности деятельности органов исполнительной власти.

Для осуществления назревших перемен в организации государственной системы управления необходимо преодолеть следующие недостатки деятельности исполнительной власти: низкую исполнительную дисциплину; нежелание брать ответственность на себя; усложненную процедуру согласований; невысокую квалификацию кадров. Основная цель этих перемен – повышение качества работы государственного аппарата, сокращение административных барьеров и снижение уровня коррупции.

В целях недопущения конфликта интересов необходимо организационно разделить функции выработки стратегических направлений развития, реализации принятых решений, контрольные и надзорные функции. Следует провести инвентаризацию выполняемых в настоящее время различными ведомствами функций и обеспечить исключение их дублирования.

Можно назвать и такую проблему в деятельности государственного аппарата, как соотношение функций выработки политики и контроля. Сейчас зачастую разрабатывают законы те ведомства, которые их применяют, а потом контролируют исполнение. Поэтому-то ведомственные акты нередко подготовлены так, что реально выполнить их невозможно.

Необходимо четкое разделение государственных контрольных и надзорных полномочий между федеральным и региональным уровнями власти по принципу возможности и целесообразности осуществления государственного контроля органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, основываясь на разграничении закрепленных в законодательстве Российской Федерации предметов ведения.

Необходимы назревшие изменения в деятельности органов государственного контроля как на федеральном, так и на региональном уровне, в настоящее время не отвечающих таким основным принципам организации, как прозрачность, структурная адекватность и четкость в определении правового положения контрольных органов.

Реформирование системы государственных органов должно быть основано на следующих принципах:

- четкое и однозначное определение целей и сферы государственного вмешательства;
- ограничение такого вмешательства минимумом, необходимым для достижения целей регулирования;
- единообразии практики применения мер регулирования;
- вывод конкурентных функций из ведения государственных органов на рынок;
- по функциям, которые не могут быть изъяты из ведения органов исполнительной власти, следует разработать четкие процедуры исполнения, определить обязательства государственных органов и государственных служащих, исполнение которых может быть проконтролировано и оценено;
- внедрение методов бюджетирования по результатам, переход к финансированию функций и конечным результатам их использования;

- передача частным компаниям тех функций, которые эффективнее можно выполнять на коммерческой основе. Это касается, например, услуг по сертификации продукции. Государство и бюджет сейчас нередко вынуждены брать на себя определенные функции, не реализуемые частным сектором.

Наиболее приемлемой альтернативой ряду направлений государственного регулирования является развитие организаций саморегулирования. В основу саморегулирования должна быть заложена система взаимоотношений хозяйствующих субъектов друг с другом и с государством, основанная на создании альтернативных механизмов разрешения споров субъектов саморегулирования и потребителей, а также субъектов саморегулирования и государства, на поддержании высоких стандартов деловой этики в отрасли, на снижении объема государственного регулирования деятельности субъектов саморегулирования. Проводимая государством политика должна быть ориентирована на последовательное распределение в пользу таких организаций полномочий органов исполнительной власти по регулированию и контролю предпринимательской и профессиональной деятельности в тех секторах экономики, функционирование которых не связано с обеспечением безопасности России.

Устойчивость, исполнительность и действенность всей системы органов государственной власти должна обеспечиваться благодаря организованному и скоординированному выполнению функций – внутренних и внешних. Примерное разграничение этих функций по уровням федеративного устройства показано ниже в табл.

Обобщение накопленного опыта позволяет выделить **главные принципы создания органов исполнительной власти и закрепления за ними функций государственного управления и регулирования.**

Суть этих принципов сводится к следующему.

1. По каждой функции *полный набор элементов управления должен включать* целеполагание, прогнозирование, планирование, контроль, учет, регулирование, информационное обеспечение, методические установки.

Таблица. Распределение государственных функций по уровням управления

Уровни управления	Характеристика функций
Исключительно федеральное государственное управление	Обеспечение экономической безопасности Обеспечение целостности финансовой системы Охрана природных ресурсов (воздух, транзитные воды, территориальные моря, шельфы, недра) Управление государственной собственностью Общественная и государственная безопасность Средства массовых коммуникаций и информатизации Целостность государственных информационных ресурсов и т.д.
Совместное государственное управление – федеральное и региональное	Передача правоприменительной деятельности частично с федерального на региональный уровень относительно предметов совместного ведения при условии полного контроля со стороны федеральных органов
Региональное управление	Функции государственного управления, кроме функций исключительно федерального и совместного государственного управления

2. *Выполнение функций* обеспечивается закрепленными за органом ресурсами: материальными, финансовыми, природными, трудовыми, информационными и другими, потребность в которых определяется в зависимости от конкретных обстоятельств.

3. *Органы исполнительной власти федерального уровня* различаются в зависимости от набора закрепляемых за ними функций и элементов управления. По своему статусу они могут быть министерствами, службами, комитетами, агентствами и др. Вариант группировки государственных органов, различающихся по самым разным критериям – формам деятельности, принципу разделения властей, иерархии, срокам полномочий, порядку осуществления компетенции и т.д., представлен на рис. ниже.

4. *Передача функций органу власти* должна происходить одновременно с возложением на него ответственности за их выполнение. При этом недопустимо совмещение властных функций с осуществлением хозяйственной деятельности.

5. *Оценку результативности выполнения функций государственного управления* целесообразно производить по системе измеряемых индикаторов. Для каждого федерального органа исполнительной власти, ответственного за конкретные функции государственного управления, устанавливаются определенные показатели деятельности.

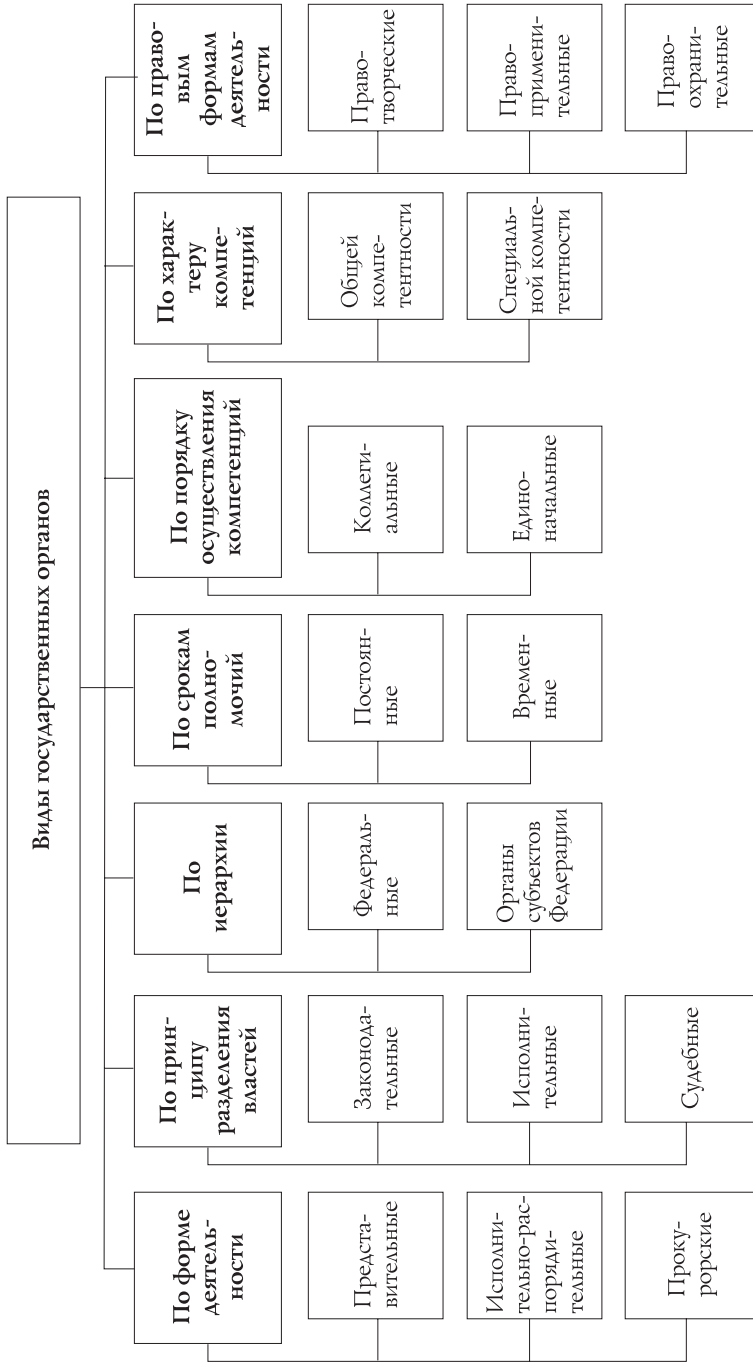


Рис. Виды государственных органов

Органы исполнительной власти на федеральном уровне (с позиций скоординированного руководства) целесообразно группировать по таким однородным или близким по задачам основным блокам: обеспечение государственного суверенитета страны, социальная политика, экономическое регулирование, структурная и инвестиционная политика, ресурсы.

Изменения в организации и методах управления органов исполнительной власти необходимо осуществлять в соответствии с указанными выше общепринятыми принципами и с учетом специфики объективных требований развития экономики России.

Обратимся, например, к такой функции, как разработка и осуществление инновационной политики. Об остроте связанных с этим проблем свидетельствует, в частности, то, что уровень инновационной активности в России (доля инновационно активных предприятий в общем их числе в промышленности) составляет не более 10%, тогда как пороговое значение этого показателя – 25%. Инновационная деятельность в стране характеризуется резким расхождением между достаточно высоким научным потенциалом, уровнем и качеством образования, высоким удельным весом технически образованного населения и крайне низкими показателями результативности. Этот кризис нужно преодолеть на базе становления инновационной системы нового типа, ориентированной на социально-экономические потребности и обеспечивающей конкурентоспособность отечественных производителей на внутренних и мировых рынках. Организационная роль исполнительной власти в данном процессе очевидна. Именно поэтому столь важно проведение селективной государственной политики поддержки предприятий. Ее можно реализовывать на основе не только нормативных актов общего действия, но и принятия адресных нормативных и административных актов, конкурсного распределения ресурсов и средств для приоритетных направлений развития экономики.

Государственное регулирование предпринимательской деятельности в первую очередь должно касаться макроэкономической политики, бюджетно-налогового регулирования, установления нормативных требований к ее содержанию и качеству соответственно продукции, товаров, услуг (стандарты качества экологические, санитарные нормативы и т.д.).

Важным вопросом является необходимость повышения профессионального уровня государственных служащих, в том числе через частичную смену кадрового состава государственных организаций. Для этого необходимо повысить привлекательность государственной службы, сделать ее конкурентоспособной на рынке труда, прежде всего за счет увеличения денежного вознаграждения чиновников. Эта же мера является необходимым условием для снижения уровня коррупции в органах государственной власти.

Необходимо определить механизмы, позволяющие гражданскому обществу активно участвовать в процессе выработки социально-экономической политики, принятии государственными органами каких-либо решений. Одним из шагов на пути участия институтов гражданского общества в работе органов государственной власти должно стать, как уже отмечалось, обеспечение прозрачности в деятельности государственных организаций, в том числе в ближайшее время важно обеспечить публичность процедуры разработки и принятия нормативных актов любого уровня. Необходимо законодательно закрепить право граждан на доступ к информации о деятельности органов государственной власти, создать доступные информационные ресурсы.

Повышение открытости государственных органов должно достигаться и путем введения представителей структур гражданского общества в состав коллегиальных органов, призванных регулировать вопросы доступа к информации, служебного поведения, конфликта интересов и конкурсного найма государственных служащих.

К настоящему времени во всем мире получило признание и использование проектное управление, в осуществлении которого решающая роль отводится органам государственной власти. Сейчас уже трудно назвать хотя бы один проект мирового или национального значения, выполнение которого не базировалось бы на принципах организации и методов проектного управления, осуществляемого на принципах партнерства государства и бизнеса. По данным Международной ассоциации управления проектами (IPMA), использование современной организации и методологии управления проектами позволяет обычно сэкономить порядка 20–30% времени и около 15–20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ.

В России эффект от внедрения управления проектами окажется еще более значительным. Можно ожидать, что широкое применение проектного управления позволит в относительно короткое время (2–3 года) значительно ускорить решение задач, определенных Правительством Российской Федерации как приоритетных, в первую очередь таких, как повышение эффективности управления государственным имуществом и бюджетной эффективности, повышение прозрачности государства, в том числе бюджетных процессов, улучшение инвестиционного климата, экономия ограниченных государственных и частных ресурсов.

РЕАЛИЗАЦИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ФУНКЦИИ ГОСУДАРСТВА В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Одним из основных условий модернизации выступает пересмотр места и роли государства в ее осуществлении. Это предопределено тем, что государство в экономике присутствует всегда и в нескольких формах. И, несмотря на существующие различия во взглядах на те функции, которые признаются за государством, одной из таких форм является государственное предпринимательство. Необходимость реализации государством предпринимательской функции связано прежде всего с наличием у него собственности.

В России численность предприятий госсектора уменьшается, но уровень прямого участия государства в экономике, особенно в отдельных секторах (через крупнейшие компании и банки с госучастием, госкорпорации) остается весьма значительным⁴. И, несмотря на то что компании с государственным участием не отличаются большой склонностью к инновациям и инвестициям, для государства как субъекта экономических отношений принципиально важно быть включенным в систему рыночных связей.

При этом государство реализует два противоречивых по своей сути подхода к их организации. В одном случае оно выступает как потребитель, реализуя свои интересы за счет перераспределения доходов, полученных другими экономическими агентами.

4. Из итогового доклада экспертной группы № 15 по направлению «Управление государственной собственностью и приватизация» по реализации Стратегии-2020 от 1 декабря 2011 г.

В другом — становится предпринимателем и осуществляет коммерческую деятельность, которая предполагает извлечение прибыли путем использования объектов государственной собственности. Прибыль важна как источник пополнения бюджета и приумножения государственного капитала, и, кроме того, государство в управлении своим капиталом решает преимущественно стратегические вопросы, в том числе и задачи, связанные с модернизацией экономики России.

Реализация государством предпринимательской функции основана на взаимодействии государственной и частной собственности, что является основной характеристикой современной смешанной экономики. Это выражается в проникновении государственного капитала в частный сектор, и наоборот. Наиболее полно это проявляется во взаимодействии государственной и частной собственности в рамках функционирования акционерных обществ (АО) с государственным участием в капитале. При этом существенно расширяются возможности для реализации и частного, и государственного капиталов, что проявляется в следующем.

Предприятия со смешанным (государственным и частным) капиталом обладают потенциалом для разрешения целого ряда противоречий, присущих рыночной системе хозяйствования: между ориентацией на текущую конъюнктуру рынка и долгосрочными целями развития экономики, ее ключевых отраслей и региональных формирований, между мотивами прибыльности и социальной эффективности.

Такая возможность обеспечивается тем, что участие государства в капитале АО позволяет им реализовать и свои интересы в соответствии с экономическими и социальными ориентирами, установленными государством. Такие предприятия, являясь полностью погруженными в рыночные условия, имея коммерческие цели и в то же время находясь в поле действия экономических интересов государства, позволяют последнему с гораздо меньшим запаздыванием и издержками, чем при использовании традиционных форм хозяйствования, отслеживать изменения в механизме предпринимательской деятельности и вносить коррективы в ее экономические и правовые условия. Таким образом, сочетая функции собственника и менеджера в такой на сегодня оптимальной форме организации

хозяйственной деятельности, как АО, государство вынуждено реализовать предпринимательскую функцию.

На уровне макроэкономики участие государства в деятельности отдельных предприятий через закрепление за ним значительных пакетов акций является необходимым как с точки зрения развития экономической деятельности государства и пополнения доходов бюджета, так и совершенствования системы управления государственной собственностью. С точки зрения функционирования государственной собственности на рынке ценных бумаг акции, принадлежащие государству, выступают стратегическим ресурсом, дающим возможность реализовать право непосредственного использования собственности и извлечения дополнительных ресурсов (дивиденды, доходы, гарантии, арендные платежи и т.п.).

Однако практика показывает, что на уровне управления пакетами акций конкретных предприятий эффективность руководства государственной собственностью часто оказывается весьма низкой, так как механизмы предпринимательской деятельности государства нуждаются в принципиальном совершенствовании. Актуальность этой задачи постоянно повышается ввиду сложившихся условий очевидного отсутствия прозрачности прав собственности на то или иное предприятие и наличия многоступенчатой, включающей несколько уровней, системы корпоративного контроля в АО с государственным участием. В этой связи представляют интерес особенности развития и результаты взаимодействия государственной и частной собственности в рамках деятельности ОАО с государственным участием в капитале.

Современные масштабы государственного сектора, располагающего значительными финансовыми возможностями, никак не сказываются на состоянии бюджетных доходов органов власти всех уровней. Кризис 2008 г. естественным образом повлек за собой сокращение поступлений в бюджетную систему практически по всем статьям. Не стали исключением и доходы, являющиеся следствием реализации государством своей имущественной политики.

В табл. 1 представлены данные о доходах, содержащиеся (за небольшими исключениями) в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2009 гг., в части использования государственного имущества и его продажи только в виде материальных объектов.

Таблица 1. Структура доходов Федерального бюджета РФ имущественного характера из различных источников в 2000–2009 гг.

Год	Совокупные доходы от приватизации (продажи) и использования государственного имущества		Доходы от приватизации (невозобновляемые источники)		Доходы от использования государственного имущества (возобновляемые источники)	
	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу	млн руб.	% к итогу
2000	50 412,3	100,0	27167,8	53,9	23 244,5	46,1
2001	39 549,8	100,0	10 307,9	26,1	29 241,9	73,9
2002	46 811,3	100,0	10 448,9	22,3	36 362,4	77,7
2003	135 338,7	100,0	94 077,6	69,5	41 261,1	30,5
2004	120 798,0	100,0	70 548,1	58,4	50 249,9	41,6
2005	97 357,4	100,0	41 254,2	42,4	56 103,2	57,6
2006	93 899,8	100,0	24 726,4	26,3	69 173,4	73,7
2007	105 761,25	100,0	25 429,4	24,0	80 331,85	76,0
2008	88 661,7	100,0	12 395,0	14,0	76 266,7	86,0
2009	36 393,7	100,0	4544,1	12,5	31 849,6	87,5

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2008 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2010 г., www.goskazna.ru

В целом к началу 2008 г. «глубина концентрации собственности» в руках государства в рамках базы «Эксперт-400» составила порядка 40–45%, а к середине 2008 г. число национализированных крупных частных компаний и банков приблизилось к двум десяткам⁵. Однако 2009 г. ознаменовался более чем двукратным падением совокупного объема доходов федерального бюджета от приватизации (продажи) и использования государственного имущества. Их абсолютная величина (36,4 млрд руб.) по сравнению с 2008 г. сократилась более чем вдвое, оказавшись минимальной за все 2000-е годы (см. табл. 3). Тем не менее можно констатировать, что эта величина превысила ориентир 20 млрд руб., заданный Росимуществу на 2009 г.⁶

В целом неэффективность управления государственной собственностью объективно сопровождалась низким бюджетным

5. Без учета тех, чьи акции по разным причинам оказались в залоге у ВЭБа, ВТБ и Сбербанка.

6. Этот ориентир был озвучен на рабочей встрече председателя Правительства РФ с руководителем Росимущества в середине июля 2009 г. Однако при этом необходимо иметь в виду, что Росимущество администрирует поступление далеко не всех доходов, связанных с использованием государственного имущества и его приватизацией. www.rosim.ru, 16.07.2009.

эффектом от роста ее масштабов. Экономический эффект от качественной трансформации государства в крупнейшего собственника материальных и финансовых активов, кардинального изменения его функций и приобретения им нового статуса крупного собственника и менеджера в российских акционерных компаниях оказался ничтожным.

А между тем повышение бюджетного эффекта имущественной политики государства связано непосредственно с ростом доли неналоговых доходов в бюджетах органов власти всех уровней (от собственности), что объективно приведет к сокращению налоговых доходов и ускорению темпов роста ВВП. В условиях катастрофически низких темпов роста ВВП в стране в 2011–2012 гг. (на фоне более чем 8%-ного падения его в 2009 г.) и высокой инфляции, которая прогнозируется к снижению с 10% в 2010 г. до 7% в 2012 г., наполнение доходами федерального бюджета остается фундаментальной проблемой, от решения которой зависит эффективность самого государства и перспективы российской макроэкономики⁷.

Кроме того, отсутствие адекватного институционального обеспечения спецификации и реализации прав собственности, когда надежность защиты прав собственности достигается только тесными связями формального собственника с властью, создают серьезные препятствия для эффективного взаимодействия государства и бизнеса. Это губительно сказывается как на текущих издержках бизнеса, так и на внутренней инвестиционной активности, что очевидным образом препятствует диверсификации российской экономики, уменьшению ее зависимости от конъюнктуры мировых рынков сырьевых ресурсов.

Общую характеристику государственной акционерной собственности с точки зрения оценки ресурсного потенциала государственной собственности в реализации предпринимательской функции государства определяет количественная оценка и классификация совокупного пакета государственных акций. По данным управления Росимущества, общее количество АО с государственным участием по состоянию на май 2010 г. составило 3124 ед.⁸ Не менее

7. См.: Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2009–2012 гг. www.minfin.ru

8. Прогнозный план (программа) федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества на 2011–2013 гг. www.rosim.ru

важной характеристикой акционерных обществ с участием государства в капитале является их распределение в зависимости от размера принадлежащей государству доли (табл. 2).

Анализ представленных в табл. 2 данных показывает, что к началу 2010 г. общее количество АО с государственным участием в капитале составило 2950 ед., что является минимальным значением за весь период 1999–2010 гг. По сравнению с началом 2008 г. число АО, акции которых находятся в федеральной собственности, сократилось почти на 20% (или на 724 ед.)⁹. С середины 2005 г. получила свое продолжение набравшая силу тенденция увеличения доли пакетов, позволяющих государству благодаря своему размеру осуществлять полноценный корпоративный контроль за счет резкого возрастания доли полных пакетов (все 100% акций)¹⁰.

Таким образом, по состоянию на 1 января 2010 г. государство могло осуществлять мажоритарный или полный контроль более чем в 64% всех компаний против менее 62% годом ранее. Такой сдвиг произошел за счет возрастания доли полных пакетов (все 100% акций) с 55,7 до 59,6%, хотя доля мажоритарных (более 50%, но менее 100% капитала) пакетов в общей структуре федеральных пакетов акций сократилась с 6 до 4,7%. Существенней сократился удельный вес блокирующих (от 25 до 50% капитала) пакетов, тогда как доля миноритарных (до 25% капитала) пакетов незначительно выросла.

Необходимо отметить, что указанные тенденции в основном проявились в официальных данных, характеризующих федеральную собственность с количественной стороны, что позволяет говорить о том, что прямое имущественное присутствие государства в экономике России в конце первого десятилетия XXI в. в целом продолжало сокращаться. И прежде всего это относится к хозяйствующим субъектам, ведущим коммерческую деятельность, т.е. реализующим функцию государственного предпринимательства.

Однако те же данные официальной статистики свидетельствуют о том, что впервые с конца 1990-х годов государство стало не просто мажоритарным, а единственным акционером более чем

9. К сожалению, отсутствуют данные о количестве АО, где государство к началу 2008 и 2010 г. использовало специальное право на участие в управлении — «золотую акцию».

10. Что является следствием реального увеличения количества акционируемых ФГУПов.

Таблица 2. Динамика и структура акционерных обществ, в капитале которых участвовало государство, в 1999–2010 гг. (включая использование специального права «золотая акция»), исходя из размера доли государства

Дата	Всего		До 25%		От 25 до 50%		От 50 до 100%		100%		«Золотая акция», ед.	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	всего	без акций
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
1999 г.	3316/3896а	100	863	26,0	1601	48,3	470	14,2	382	11,5	580	—
1 января 2001 г.	3524	100	1746	49,55	1211	34,4	506	14,35	61	1,7	—	—
Август 2001 г.	3949	100	1843	46,7	1393	35,3	625	15,8	88	2,2	542	—
1 января 2002 г.	4407	100	2270	51,5	1401	31,8	646	14,65	90	2,05	750	—
1 января 2003 г.	4222	100	2152	51,0	1382	32,7	589	13,95	99	2,35	1076	118
1 июня 2003 г.	4205	100	2148	51,1	1339	31,8	600	14,3	118	2,8	—	—
1 октября 2003 г.	4035	100	2051	50,8	1303	32,4	552	13,7	124	3,1	640	148
1 января 2004 г.	3704	100	1769	47,75	1235	33,35	540	14,6	160	4,3	591	251
1 июня 2004 г.	3905	100	1950	49,9	1183	30,3	499	12,8	273	7,0	—	—
1 марта 2005 г.	4075/3791	100	1697	44,8	1154	30,4	487	12,85	453	11,95	—	284
1 июня 2005 г.	3783/3524	100	1544	43,8	1093	31,0	474	13,5	413	11,7	—	259
1 июня 2006 г.	3724/3481	100	1063	30,5	885	25,4	397	11,4	1136	32,6	—	243
1 января 2007 г.	3997/3816	100	932	24,4	814	21,3	368	9,6	1702	44,6	—	181
1 января 2008 г.	3674	100	771	21,0	645	17,6	269	7,3	1989	54,1	—	—
1 января 2009 г.	3337/3500/3047	100	769	23,0	510	15,3	200	6	1858	55,7	—	136
1 января 2010 г.	2950/2646	100	697	23,6	358	12,1	138	4,7	1757	59,6	—	—

Источники: Прогнозные планы (программы) приватизации федерального имущества и основные направления приватизации федерального имущества; база данных ИЭПП; www.gostim.ru, www.econopoly.gov.ru.

в половине всех хозяйственных обществ с его участием (см. табл. 2). Логическим следствием возросшей активности компаний с долей государства в капитале на рынке корпоративного контроля должно было стать заметное увеличение государственного сектора экономики в различных итоговых показателях хозяйственной деятельности. Однако, как уже отмечалось, мониторинг таких показателей, проводимый Росстатом, подтверждает это лишь частично.

Нестабильные условия посткризисного периода и падения экономической активности в России предопределяют необходимость повышения бюджетного эффекта от государственной собственности в целом и активов под контролем государства в частности. В табл. 3 представлены данные о доходах, содержащиеся в законах об исполнении федерального бюджета за 2000–2010 гг., в части использования государственного имущества.

Таблица 3. Доходы федерального бюджета от использования государственного имущества (возобновляемые источники) в 2000–2010 гг., млн руб.

Год	Всего	Доходы по акциям (2000–2009 гг.) и доходы от прочих форм участия в капитале (2005–2010 гг.)	Арендная плата за земли, находящиеся в государственной собственности	Доходы от сдачи в аренду имущества, находящегося в государственной собственности	Доходы от перечисления части прибыли, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей ФГУПов	Доходы от деятельности совместного предприятия «Вьетсовветро»
2000	23244,5	5676,5	–	5880,7	–	11687,3
2001	29241,9	6478,0	3916,7	5015,7	209,5	13621,9
2002	36362,4	10402,3	3588,1	8073,2	910,0	13388,9
2003	41261,1	12395,8	10276,8		2387,6	16200,9
2004	50249,9	17228,2	908,1	12374,5	2539,6	17199,5
2005	56103,2	19291,9	1769,2	14521,2	2445,9	18075,0
2006	69173,4	25181,8	3508,0	16809,9	2556,0	2117,7
2007	80331,85	43542,7	4841,4	18195,2	3231,7	10520,85
2008	76266,7	53155,9	6042,8	114587,7	2480,3	–
2009	31849,3	10114,2	6470,5	113507,3	1757,3	–
2010	69728,8	45163,8	7541,7	12349,2	4764,1	–

Источник: законы об исполнении федерального бюджета за 2000–2009 гг.; Отчет об исполнении федерального бюджета на 1 января 2011 года, база данных ИЭПП, www.goskazna.ru.

Анализируя предварительные итоги бюджетного эффекта имущественной политики государства в части возобновляемых источников за указанный период, можно отметить, что структура доходов федерального бюджета из возобновляемых источников в целом соответствует докризисной. Так, например, в 4,5 раза увеличилась величина дивидендов по федеральным пакетам акций по сравнению с 2009 г., но не достигнув предкризисных величин 2008 г. (53,2 млрд руб.). Однако статистика приводит данные, которые противоречат сложившимся тенденциям. Например, итоги III квартала 2011 г. предварительно сводят федеральный бюджет с профицитом (такие же показатели по I и II кварталам), а годовые показатели сбалансированности федерального бюджета озвучиваются как дефицитные (до 10 %) ¹¹.

В этой связи одной из причин отсутствия эффективной системы управления государственной собственностью выступает неадекватность статистической базы, которая является основой для принятия государством решений в отношении использования своего права собственности государства для его прямого и косвенного воздействия на экономику.

Большинство экспертных оценок сходится в том, что доля государства в экономике России возросла как в результате действий компаний смешанного сектора на рынке корпоративного контроля, так и вследствие косвенных антикризисных мер государства ¹². Однако, несмотря на крупные пакеты акций нефтегазовых и иных энергетических компаний, принадлежащих государству, эти акционерные общества являются самыми крупными неплательщиками налогов в бюджеты, имея при этом большое количество льгот и преференций, выданных Правительством РФ.

В результате государство не сформировало эффективную систему управления пакетами акций, находящимися в федеральной собственности, а отсутствие контроля и мониторинга за работой акционерных обществ со смешанной собственностью (с участием

11. См.: www.economy.gov.ru

12. В частности, усилилось косвенное влияние контролируемых государством банков и структур, выступивших в качестве его агентов при реализации антикризисных мероприятий, причем масштабы этого процесса (и потенциал дальнейшего роста государственного влияния) остаются не вполне ясными.

государственного и частного капитала) привело к размыванию государственных пакетов акций и понижению их стоимости. Не случайно глобальный кризис столь разрушительно отразился на российской экономике, будучи наложенным на структурные противоречия докризисной российской экономики.

Конкретные предложения институционального характера в сфере федеральной политики по управлению государственной собственностью и приватизации основываются на том, что стратегическая линия на последовательное «разгосударствление» экономики продекларирована и неоднократно подтверждена на высшем политическом уровне. Однако, несмотря на широкое поле для выбора тактических решений, реальные стратегические альтернативы в подходах к управлению государственной собственностью и приватизации отсутствуют и, учитывая существование спорных представлений о наиболее значимых, требующих первоочередного внимания проблемах в этой сфере, только определенный набор «политических решений» может обеспечить продвижение по ряду направлений, сократить нерациональные издержки и задать приоритеты для концентрации усилий.

Основываясь на вышеизложенном, основные практические меры в сфере федеральной политики по управлению государственной собственностью и приватизации должны быть направлены на:

1) ограничение возможностей увеличения размера государственного сектора в экономике и усиления прямого участия государства в хозяйственной деятельности;

2) обеспечение устойчивости и плановости процесса сокращения прямого участия государства в российской экономике;

3) сокращение масштабов прямого участия государства в экономике, и прежде всего в сегменте крупных и сверхкрупных компаний с государственной собственностью, а также круга субъектов государственной собственности;

4) повышение качества государственного управления в компаниях с государственным участием.

Решение этих задач требует реализации широкого комплекса различных мер, значительных административных затрат и существенного политического ресурса, поэтому особенно важно выбрать приоритеты по направлениям действий и определиться

с их последовательностью во времени. Предложенные варианты действий в данном направлении могут существенно различаться по скорости осуществляемых преобразований и по степени их радикальности. Поэтому, несмотря на то, что масштабы государственной собственности и прямого участия государства в хозяйственной деятельности представляются избыточными, действия по сокращению госсектора должны быть достаточно осторожными.

Особенно важно, что вопросы приватизации и оптимизации государственной собственности не должны рассматриваться в отсутствие соответствующих целостных концепций, планов реформирования отдельных отраслей и секторов экономики с высоким уровнем государственного участия. Целесообразно по всем направлениям сопоставлять ожидаемые преимущества для экономического развития от тех или иных действий с издержками их осуществления, социальными рисками, иначе ожидаемые выгоды для экономического развития будут сопоставимы с возможными потерями. Кроме того, действия по сокращению государственной собственности неизбежно вызовут сопротивление различных групп интересов и сомнения у части общества, что потребует принципиальных мер, обеспечивающих устойчивость и последовательность политики по управлению государственной собственностью и приватизации.

Итак, несмотря на позитивные тенденции, сложившиеся в 2000-х годах, в российской экономике продолжал действовать ряд ограничений, сдерживающих потенциал экономического роста накануне глобального кризиса, и прежде всего это низкая эффективность системы управления государственной собственностью. Несмотря на крупные пакеты акций нефтегазовых и иных энергетических компаний, принадлежащих государству, эти акционерные общества являются самыми крупными неплательщиками налогов в бюджеты, имея при этом большое количество льгот и преференций, выданных Правительством РФ.

Проведенные исследования показали, что кризис 2008–2009 гг. формально не привел к масштабному прямому росту государственного сектора. Официальные данные Росстата (правда, не учитывающие пирамидальные владения в смешанном секторе) также свидетельствуют о продолжающемся и в 2008–2010 гг.

сокращении доли госсектора в экономике России. По данным ЕБРР, доля госсектора российской экономики в ВВП возросла с 30 до 35% к 2009 г. Согласно отчету работы группы 15 по обновлению Стратегии-2020 «Управление государственной собственностью и приватизация», эти данные весьма показательны с точки зрения динамики, однако применительно к масштабам госсектора России представляются заниженными¹³.

Такая оценка специалистами реальных размеров государственного сектора важна для понимания того, что позитивный эффект масштабной государственной интервенции в экономику в кризисной фазе может стать негативным, когда экономика входит в посткризисный нестабильный период и фазу долгосрочного экономического роста. Что хорошо для ситуации кризиса, плохо для инновационной составляющей модели роста. В современных условиях модернизации российской экономики участие государства в акционерном капитале может стать одним из регулирующих факторов формирования новой структуры собственности и инвестиционного климата в России, который оказывает определяющее воздействие на развитие целого ряда отраслей и регионов, а посредством этого и на ситуацию в российской экономике в целом.

13. <http://strategy2020.rian.ru>

ПРОЦЕСС ФИНАНСОВОЙ ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИЙ: ЗВЕНЬЯ ОДНОЙ ЦЕПИ

Ориентация страны на инновационный путь развития связана с радикальными преобразованиями в социальном устройстве, политической деятельности, общественной психологии и других сферах жизни общества, осуществляемыми в ходе системной модернизации. Под процессом модернизации общества и страны обычно понимают стратегию обновления, ликвидации отсталости, выхода на современный, сравнимый с передовыми странами уровень конкурентоспособности, устойчивые темпы социально-экономического развития, высокий уровень жизни, расширенное воспроизводство человеческого потенциала, бережное отношение к природе, защиту прав граждан, развитие демократии и правопорядка. Модернизация в условиях глобализации предполагает органическое включение экономики страны в новейшие мировые инновационные процессы, интеграцию в мировую экономику, интенсивное использование широкого круга нововведений во всех сферах общественной жизни, которые невозможны без соответствующих инвестиций и тесного взаимодействия государства и бизнеса.

Опыт развитых стран показывает, что государство даже при сравнительно небольшой своей доле в финансировании науки может успешно осуществлять общую координацию научно-исследовательских работ и реализацию широкомасштабных программ развития исследований и разработок путем поощрения частных компаний. В России, к сожалению, государству приходится одновременно финансировать фундаментальные исследования и обеспечивать выполнение прикладных исследований и разработок

по приоритетным направлениям за счет бюджетных средств, а не за счет внебюджетных источников. В результате происходит распыление государственных средств, и российская фундаментальная наука получает недостаточное финансирование. А ведь именно она готовит базу для инновационных разработок, в том числе по стратегическим направлениям технологического прорыва.

Нашей стране предстоит в ближайшее время адекватно ответить на один из ключевых вызовов современности — усиление в глобальном масштабе конкурентной борьбы за факторы, определяющие конкурентоспособность инновационных систем, в первую очередь за «умные» деньги (инвестиции, привлекающие в проекты новые знания, технологии, компетенции). Одним из основных показателей, дающих количественную оценку «умным деньгам», является объем внутренних затрат на исследования и разработки, включая текущие и капитальные затраты.

Из данных табл. видно, что абсолютная величина внутренних затрат на исследования и разработки в России в 12 раз ниже, чем в США, в 4,2 раза — чем в Японии, в 2,5 раза — чем в Германии. Внутренние затраты на исследования и разработки в расчете на одного исследователя в России в 5–7 раз меньше, чем в развитых странах.

Таблица. Внутренние затраты на исследования и разработки в России и зарубежных странах

№ п/п	Страна*	Всего, млн долл. США	В % к ВВП
1	Россия	32752,0	1,16
2	Великобритания	40279,5	1,85
3	Германия	82730,7	2,78
4	Израиль	8810,1	4,28
5	Китай	154147,4	1,70
6	Корея	43906,4	3,36
7	Сша	398194,0	2,79
8	Франция	47953,5	2,21
9	Швеция	12494,9	3,62
10	Япония	137908,6	3,33

* Данные по России представлены в оценке ИПРАН РАН за 2010 г., по зарубежным странам — за последний год, по которому имеются данные.

Источник: Наука, технологии и инновации России — 2011. Краткий статистический сборник. М.: ИПРАН РАН, 2011.

Согласно *Основам политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2020 года и дальнейшую перспективу* к 2015 г. внутренние затраты на исследования и разработки должны достигнуть уровня 1,5–1,7% валового внутреннего продукта, а к 2020 г. – 2,5–3%, причем более половины из них – за счет частного сектора. Достичь этих показателей реально только при существенном повышении интереса нашего предпринимательского сектора к инновациям. Частный бизнес пока неохотно идет в инновационные отрасли, находя более прибыльные сферы приложения капитала. Отсутствие стимулирующих мер и слабость конкуренции сдерживают перераспределение капитала из сырьевых отраслей в сферу исследований и разработок (ИР) и наукоемкое производство, а также использование новых технологий и освоение инновационной продукции.

Сотрудничество государственного и частного секторов экономики должно стать ключевым компонентом новой инновационной политики России, поскольку при правильной организации оно обеспечивает получение более широких преимуществ от капиталовложений в исследования и разработки, создавая благоприятные предпосылки для устойчивого инновационного развития, являющегося стратегическим фактором экономического роста. Вместе с тем некоторые направления развития инноваций, которые характеризуют уровень инновационности экономики страны, не могут и не должны получать коммерческую реализацию. Это касается большинства направлений фундаментальных научных исследований, подготовки научных кадров и специалистов в области новейших технологий, образовательной системы страны в целом. Развитие этих сфер должно обеспечиваться государством.

С данных позиций представляет интерес опыт Израиля, имеющего, пожалуй, самый высокий в мире показатель внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП. Быстрое и успешное развитие и внедрение новых технологий в этой стране, обделенной природными ресурсами, даже таким ординарным, как пресная вода, было бы невозможным без создания соответствующих финансово-экономических механизмов и стимулов. В государственной политике Израиля прослеживается принцип «нейтральности» при отборе инновационных проектов для финансирования, а имен-

но осуществляется поддержка исследований и разработок исходя не из того, что они относятся к какому-то конкретному приоритетному направлению или отрасли, а из того, что их можно внедрить в практику в соответствии с требованиями рынка. Кроме того, государство таким образом стремится «компенсировать неразвитость финансовых рынков»¹⁴. Эта «неразвитость» в цепи поддержки инноваций присуща пока практически всем российским финансовым институтам. Для преодоления такого положения у нас в стране необходимо развивать различные формы софинансирования – предоставления поддержки в *форме льгот и субсидий* при условии участия бизнеса в финансировании ИР.

Справедливости ради следует отметить, что в последнее время Правительство РФ стало уделять повышенное внимание вопросам предоставления субсидий юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям как условия развития инновационного бизнеса.

Так, с 2010 г. в рамках мероприятий по развитию лизинга для малых и средних предприятий федеральный бюджет субсидирует часть затрат, связанных с уплатой процентов по лизинговым договорам и уплатой первого взноса при заключении договора лизинга оборудования. Кроме того, впервые предусмотрено предоставление целевых грантов начинающим субъектам на уплату первого взноса при заключении договора лизинга оборудования в размере, не превышающем 1,0 млн руб. на одного получателя поддержки – юридического лица или индивидуального предпринимателя.

Также в рамках государственной поддержки развития микрофинансирования субъектам Федерации предоставляются субсидии на формирование (пополнение) кредитных фондов микрофинансовой организации, одним из учредителей которой является субъект Федерации или орган местного самоуправления. При этом займы МСП не должны превышать 1 млн руб., а срок займа – не более 12 месяцев. В 2010 г. на развитие микрофинансирования были выделены субсидии из федерального бюджета 49 субъектам Федерации на сумму примерно 2,5 млрд руб.

14. Левин М., Шилова Н. «Ресурсное благословение»: научно-технический прогресс и дефицит пресной воды // Вопросы экономики. 2010. № 11. С. 38.

По всей вероятности, российская бюджетная политика и далее будет ориентироваться на повышение роли бюджетных субсидий в системе государственного финансирования инновационного развития. С принятием Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» стало возможным финансирование затрат на исследования и разработки в форме субсидий для бюджетных учреждений. Программа повышения эффективности бюджетных расходов до 2012 г. (Основные положения) предполагает усиление инвестиционной роли механизма бюджетных субсидий, а также нацеливает на необходимость консолидации субсидий бюджетам субъектов Федерации в рамках долгосрочных программ в сферах совместного ведения Федерации и ее субъектов. Эта мера должна осуществляться параллельно с установлением четких критериев оценки эффективности федерального субсидирования данных программ.

Важным инструментом государственной поддержки инноваций являются *государственные гарантии*. Стимулируя с их помощью развитие инноваций в предпринимательском секторе, государство на федеральном и региональном уровнях решает макроэкономическую задачу ускорения научно-технологического развития.

В частности, органы власти могут обеспечивать создание залоговых фондов для стимулирования инвестиций, долевое участие государственного капитала в создании инновационной инфраструктуры и реализации инновационных проектов в рамках государственно-частного партнерства. Участие государства само по себе уже служит определенной гарантией успеха осуществляемых проектов. Здесь необходимо повышать роль государственной корпорации «Банк развития – Внешэкономбанк», одна из функций которой – осуществление финансирования инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры и реализацию инноваций (в том числе в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих организаций).

С 2006 г. Минэкономразвития реализует Программу создания региональных фондов поручительств (гарантийных фондов) по обязательствам субъектов малого и среднего предпринимательства.

В регионах в рамках этой Программы действует 72 гарантийных фонда с общей капитализацией на конец 2010 г. около 20 млрд руб. Начиная с 2010 г. деятельность гарантийных фондов впервые направлена на поддержку малых инновационных компаний – не менее 20% от общего объема выдаваемых кредитов под поручительства гарантийного фонда будут выданы субъектам малого и среднего предпринимательства, практически применяющих (внедряющих) результаты интеллектуальной деятельности.

Другим возможным способом гарантирования охраны интересов инвесторов является *страхование*, позволяющее уменьшить возможные финансовые потери. Например, в системе лизинга страховая компания выступает в качестве косвенного участника лизинговой сделки (наряду с банками, брокерами и посредниками). В отношении охраны интересов лизингодателя страхование, с одной стороны, обеспечивает непрерывность воспроизводства в области лизинговой деятельности, а с другой стороны, компенсирует потери и повышает платежеспособность всех участников лизинговой сделки. Страхование позволяет защитить имущественные интересы лизингодателя и лизингополучателя в случае гибели, утраты, повреждения объекта лизинга на любой из стадий осуществления лизинговой операции – с момента поставки предмета лизинга продавцом (поставщиком) до момента окончания срока действия договора лизинга.

В развитых странах страхование инвестиционных рисков имеет достаточно широкое распространение в части получения предусмотренного дохода. С увеличением роста рисков сумма ставок страхования растет и страховщику выгодно страховать события при незначительном проценте оплаты инвестиционных рисков в исследованиях и разработках. При реализации инвестиционного страхования страховым компаниям приходится встречаться в различных инновационных проектах с неодинаковыми наборами рисков, поэтому при подготовке к страхованию необходимо тщательное исследование конкретной системы рисков с четкой их документальной фиксацией.

В России страхование инвестиционных рисков довольно дорогое: от 10 до 15% от общей стоимости инвестируемых средств. Проблематичным является и выбор страховой компании, поскольку в России существует много нестабильных страховых компаний, из

которых только несколько имеют лицензию, дающую им право на страхование таких рисков. Существенное распространение получила также практика обязательного страхования в страховых «дочках» при банках, лизинговых компаниях и т.д., что сводит практически на нет полезный эффект этого гарантийного института.

В целом у нас в стране страхование инвестиционных рисков, в отличие от развитых стран, находится в зачаточном состоянии. По данным Федеральной службы страхового надзора, в 2010 г. в общем объеме страховых премий и выплат по всем видам страхования (1809,7 млрд руб.) доля страхования финансовых и предпринимательских рисков составляла меньше 1%. Недостаточное развитие страхования финансовых рисков во многом связано с соответствующими пробелами в законодательстве. Хотя согласно статье 32.9 Закона РФ от 27 ноября 1992 г. № 4015-1 «Об организации страхового дела в Российской Федерации» страхование финансовых рисков относится к 23 видам страхования, на осуществление которых требуется лицензия, до сих пор его содержание с правовой точки зрения не определено.

Еще одним важным финансово-экономическим фактором улучшения инвестиционного климата в стране, находящимся в страховом поле, является *снижение обязательных страховых взносов* в фонды социального, медицинского и пенсионного страхования, прежде всего для малых и средних предприятий (инжиниринговых компаний). Об этом говорилось на заседании президентской Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики, состоявшемся 30 марта 2011 г. в Магнитогорске. Пока такие налоговые льготы распространяются на резидентов особых экономических зон и компании-резиденты технопарков. Учитывая безусловную актуальность решения данного вопроса (действующая ставка взносов на уровне 34% просто непосильна для многих предпринимателей), необходимо, по нашему мнению, в первую очередь четко определить, что собою представляют инжиниринговые компании, в чем заключается их отличие, например, от «фирм-газелей».

В нормах российского законодательства предусмотрен и такой вид налоговой преференции, как *инвестиционный налоговый кредит*. В отличие от распространенного в зарубежной практике понимания налогового кредита как вычета из налога, подлежащего

уплате в бюджет, инвестиционный налоговый кредит, установленный первой частью Налогового кодекса РФ, предполагает, что организации предоставляется возможность в течение определенного срока и в определенных пределах уменьшать свои платежи по налогу с последующей поэтапной уплатой суммы кредита и начисленных процентов. Согласно пункту 1 статьи 67 НК РФ налоговый кредит может предоставляться при наличии одного из четырех оснований: 1) проведения организацией ИР или технического перевооружения собственного производства; 2) при осуществлении организацией внедренческой или инновационной деятельности; 3) при выполнении организацией особо важного заказа по социально-экономическому развитию региона; 4) государственного оборонного заказа.

Применение данной нормы российского законодательства показывает еще недостаточную эффективность. Так, инвестиционный налоговый кредит по местным и региональным налогам предоставляется преимущественно по третьему основанию – выполнение «особо важного заказа», строго говоря, не имеющего отношения к инновационной, а зачастую даже и к инвестиционной деятельности. По нашему мнению, статьи НК РФ, определяющие порядок предоставления налогового кредита, в том числе и инвестиционного налогового кредита, в значительной мере устарели и требуют существенной корректировки хотя бы просто с точки зрения приведения их положений в соответствие с принятыми в последние годы главами второй части Налогового кодекса.

Наша страна обладает ресурсами, способными не только смягчать последствия финансово-экономических кризисов и адаптироваться к новой глобальной ситуации, но и обеспечить положительную динамику своего инновационного развития. Однако для этого требуется правильный маневр этими ресурсами – как материальными, так и финансовыми, в рамках разумной государственной политики, включающей в себя и стимулирующие бизнес компоненты.

В итоговом докладе «Стратегия – 2020: Новая модель роста – новая социальная политика», подготовленном экспертами под руководством ректоров НИУ ВШЭ и РАНХиГС Я. Кузьмина и В. Мау, отмечается, что при «прогрессорском» сценарии развития инновационных процессов за счет использования эффективных

рычагов стимулирования будет обеспечен динамичный рост доли предпринимательского сектора в финансировании ИР – с 27 в 2011 г. до 73% в 2020 г. (умеренный сценарий – 40%, инерционный – практически неизменный уровень в 30%). В абсолютном выражении вклад предпринимательского сектора в финансирование ИР может достичь в 2020 г. примерно 1,5 трлн руб., превысив уровень 2011 г. более чем в 7 раз (умеренный сценарий – 575 млрд руб., инерционный – 414 млрд руб.). В результате удастся оптимизировать общую структуру финансирования ИР, приблизить ее к модели, характерной для развитых стран.

Эксперты считают: «реализация «прогрессорского» сценария позволит не только избежать нереалистичных финансовых запросов к государству, но и разомкнуть существующие бюджетные ограничения за счет замещения прямого субсидирования инновационной деятельности косвенными издержками бюджета (причем с опережающей динамикой) и частными инвестициями»¹⁵.

Поддерживая этот тезис, все же отметим, что роль государства в решении задачи запуска инновационных процессов не может ограничиваться лишь отдельными инструментами макрорегулирования, налоговой политики, бюджетного финансирования или софинансирования инновационных проектов. Нужна система, основанная на взаимодействии экономических, социальных и финансовых механизмов, способных вызвать мультипликативный инновационный эффект на общенациональном уровне. При этом роль финансовой составляющей имеет особое значение, поскольку существует проблема высоких инвестиционных рисков. Возврат инвестированных средств может быть обеспечен лишь при условии успешной коммерциализации инновационных разработок и соответствующих государственных гарантиях. Требуются выработка нестандартных решений, учитывающих огромный научно-исследовательский потенциал страны; создание условий для перенаправления финансово-кредитных потоков в наукоемкие отрасли

15. Эксперты в своем анализе опираются на три сценария развития инновационных процессов: 1) «прогрессорский» сценарий – форсированное встраивание в глобальную экономику на постиндустриальном этапе; 2) умеренный сценарий – постепенное наращивание потенциала инновационного развития; 3) инерционный сценарий – сохранение сложившихся тенденций и практик (см. официальный сайт экспертных групп по обновлению «Стратегии – 2020» <http://strategy2020.rian.ru/>).

промышленности и нарождающийся инновационный бизнес; обеспечение преемственности финансовых механизмов, действующих на разных этапах продвижения инноваций.

Кроме того, необходимо с учетом общемировых тенденций:

- расширение источников финансовых средств;
- развитие проектного финансирования;
- формирование различного рода механизмов смешанного финансирования (государственно-частного, кооперативно-фондового, межрегионального и т. п.);
- косвенная финансовая поддержка научной и инновационной деятельности путем предоставления законодательно закрепленных налоговых, таможенных и других льгот;
- расширение грантового финансирования исследований и разработок при рациональном сочетании конкурсных схем и регулярного выделения средств;
- специализированное кредитование научно-исследовательских структур и инновационного бизнеса, в том числе под залог нематериальных активов;
- активное использование финансовых механизмов, отражающих стохастический характер исследовательской деятельности (венчурных, страховых, портфельных, опционных и т. п.);
- консолидация инвестиций различных стран в целях решения масштабных исследовательских задач, в частности реализации глобальных научных мегапроектов;
- согласование интересов участников научно-инновационного процесса с акцентом на возможностях малых исследовательских и внедренческих фирм взаимодействовать с крупными промышленными предприятиями (корпорациями), в том числе в инвестиционном плане.

МЕЖФИРМЕННАЯ КООПЕРАЦИЯ В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ: ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ

Практика инновационного развития предполагает формирование межфирменной кооперации¹⁶.

К основным факторам, побуждающим в настоящее время организации к кооперации в инновационной сфере, можно отнести следующие¹⁷:

- сложность, комплексность и междисциплинарный характер современных научных исследований;
- возрастающая комплексность технологической базы, требующая все большей компетентности и дополнительных знаний в сопряженных технологических областях;
- ускорение технологических циклов;
- увеличение стоимости и риска инноваций.

Современный этап развития отличается процессом формирования нового направления в системе управления — управления

16. Различные формы кооперации становятся доминантной формой организации инновационной деятельности в индустриально развитых странах. Так, примерно две трети успешных инноваций в США связаны с какими-нибудь формами кооперации между компаниями, а также между компаниями и государственным сектором (правительственные агентства, федеральные лаборатории) и университетами. Инновации становятся результатом все более сложных взаимодействий между фирмами, при этом возрастает роль федерального финансирования (*Кравченко Н.А.* К проблеме измерения и оценки национальных инновационных систем // Эко. № 1. 2010. С. 66). В попытках уловить нарастание сложности и множественности взаимодействий рождается термин «тройная спираль» — государство, бизнес, университеты. По мнению специалистов, эффективность сетевой организации любой деятельности состоит в том, что ее результат нелинейно повышается при росте масштаба сети, каждый узел сети при этом получает дополнительный эффект от простого увеличения количества узлов (*Дежина И., Киселева В.* «Тройная спираль» в инновационной системе России. 2008). www.institutiones.com/innovations

17. *Голиценко О.Г.* Национальная инновационная система России: состояние и пути развития. М.: Наука, 2006. С. 249–250.

различными формами межфирменной кооперации, основанного на реализации, с одной стороны, преимуществ пространственных структур, с другой – на реализации модели инновационного развития «тройная спираль», т.е. модели пересечения сфер университетов¹⁸, государства и бизнеса.

Уместно затронуть вопрос о границах инновационной кооперации. Основные экономические границы инновационного сотрудничества, затрагивающего весь инновационный цикл (от научных исследований и изобретательства до производства нового продукта и передачи его потребителям), задаются уровнем конкуренции, встраиванием инновационной деятельности в достижение частных коммерческих целей хозяйствующих субъектов, «ценой» инновационного развития¹⁹, социальные границы диктуются необходимостью разнообразия инновационных парадигм для национального развития. Однако в значительной степени рамки кооперации в инновационной сфере очерчиваются государственной стратегией и тактикой в инновационной сфере, ролью государственных институтов.

Важную роль в развитии научной и инновационной кооперации играют методы поддержки эффективных взаимодействий различных инновационных субъектов.

Весомый вклад в государственное содействие инновационной кооперации вносят меры по развитию научно-инновационной инфраструктуры, в частности следующие:

- проекты создания и распространения передовых информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих кооперационные взаимосвязи в научно-исследовательской сфере;
- развитие сети организаций, обслуживающих трансфер технологий и прочие контакты между инновационными структурами;
- развитие сети организаций, обслуживающих трансфер технологий и прочие контакты между инновационными

18. Роль государства является ведущей в индустриальной экономике, но в экономике, основанной на знаниях, ведущая роль принадлежит академическим институтам и университетам.

19. Белолитецкий В.Г. Проблемы и противоречия инновационного развития бизнеса // Философия хозяйства. 2008. № 2. С. 9–34.

ми структурами; участие в формировании и функционировании научно-исследовательских и инновационных сетевых структур;

- формирование потребительской инфраструктуры для пользователей инновационной продукции и услуг;
- защита интересов участников кооперации.

Межфирменную кооперацию в инновационной сфере стимулирует создание государством своего рода платформ инновационных взаимодействий, что, к примеру, предполагает следующее: формирование структур (комитетов, советов и т.п.), координирующих деятельность инновационных субъектов из представителей различных сегментов экономики и общества; предоставление государственного имущества для нужд инновационной кооперации; систематическое оказание консалтинговых, юридических, посреднических услуг по организации межфирменной кооперации; предоставление государственных гарантий по контрактам, трансферам, займам и другим сделкам участникам инновационной деятельности; финансирование инновационных проектов; обеспечение государственного титульного «зонта» для кооперативных инновационных проектов; государственный мониторинг процессов инновационной кооперации и т.д.

Нельзя забывать и о механизмах государственно-частного партнерства в инновационной сфере, к которым можно отнести:

- объединение государственных и негосударственных ресурсов с целью создания эффективного инновационного комплекса;
- разделение ответственности за различные звенья инновационной системы между государственными и негосударственными структурами;
- смешанные инвестиции в научно-инновационную сферу;
- развитие инновационной кооперации на базе смешанной собственности на различные исследовательские и инновационные объекты;
- совместную выработку национальных научно-технологических и инновационных приоритетов государством, научным сообществом, бизнесом, общественностью;

формирование национальной инновационной культуры как результата синтеза государственных и частных инновационных интересов и др.

Важным инструментом консолидации инновационных усилий науки, бизнеса, государства, местного сообщества являются государственные научно-технологические приоритеты. Четко сформулированные приоритеты становятся своего рода консолидирующей платформой развертывания научно-инновационной интеграции, укрепления горизонтальных и вертикальных инновационных взаимосвязей.

В качестве одного из подходов к выбору приоритетов инновационного развития может быть предложена многоступенчатая классификация направлений научных исследований. В результате первоначальной сплошной экспертизы основных направлений инновационного развития их можно разбить на несколько групп по степени обеспечиваемого государством финансирования (в процентах от необходимого объема). В дальнейшем следует предусмотреть периодическую корректировку приоритетов с соответствующим обменом между группами. С одной стороны, это оставит определенные направления из низших групп, а с другой — обеспечит реальную конкуренцию за государственные ресурсы. Дополнительным встроенным амортизатором могло бы стать оказание государственной поддержки в поиске инвесторов (в коммерческом секторе, за рубежом и т.д.), прежде всего тем направлениям, которые попали в низшие группы.

Специальная система финансирования должна быть предусмотрена для новых научных направлений и междисциплинарных исследований.

С селекцией научно-исследовательских направлений связан вопрос о критериях выбранных приоритетов. В области фундаментальных исследований государству следует финансировать прежде всего работы, обеспечивающие наибольший прирост уровня знаний и научного потенциала, функционирование научных школ, получивших признание в России и за рубежом; исследования, имеющие важное стратегическое значение. В прикладных областях целесообразно ориентироваться на: 1) значение работы для скорейшей модернизации производственного аппарата страны; создание

высокооплачиваемых рабочих мест; 2) межотраслевой характер НИОКР; 3) направленность исследований на создание и внедрение прорывных технологий; 4) ожидаемую степень эффекта от внедрения НИОКР, получаемую обществом в целом, а не индивидуальными производителями.

Главным отличием российской экономики от экономик инновационно-ориентированных стран является то, что российский бизнес характеризуется низкой степенью прямого участия в научных исследованиях и разработках. Существует ряд факторов, определяющих данную ситуацию: 1) существенный структурный уклон экономики в сторону низкотехнологичных отраслей добывающей промышленности; 2) почти полное отсутствие высокотехнологичных отраслей промышленности, производящих товары массового потребления; 3) ограниченное число малых инновационных фирм. Одним из наиболее критических мест российской инновационной системы является связь между исследованиями, проводимыми государственными институтами, и частными компаниями. По мнению специалистов, существуют принципиальные различия в стратегических ориентациях этих организаций. Государственные организации специализируются на научных исследованиях и опытно-конструкторских разработках, что обусловлено в первую очередь доступностью использования материально-технической базы и научного задела институтов. Частные компании преследуют иные цели – создание промышленного образца, готового к внедрению, и производство продукции для массовых продаж. Ученые в большей мере включены в анализ рынка идей, тогда как закономерности его развития интереснее частным компаниям.

Из всех информационных ресурсов частный бизнес наиболее значимым считает ресурс, отвечающий за продвижение продукта на рынок. Однако маркетинговая информация важна не только на этапах освоения рынков, она неотъемлемый атрибут всей инновационной цепочки, по мнению специалистов, это необходимо учитывать на самом старте проведения НИР.

Эксперты отмечают, что кодифицируемые знания должны быть материализованы в виде портфеля патентов, эффективность которого зависит от двух условий: способности менеджеров от науки управлять портфелем и извлекать экономическую ценность

из патента, а также от умения ученых трансформировать наиболее перспективные результаты фундаментальных исследований в коммерческий продукт²⁰.

В последние годы стало очевидно, что механическое увеличение числа разрозненных инновационных элементов не решает задач инновационного развития. На наш взгляд, главная проблема в развитии инновационной кооперации и повышении ее эффективности связана с отсутствием системного подхода к государственному регулированию инновационного развития страны.

Образованию новых форм сетевых организаций для объединения знаний, компетенций и ресурсов способствует кластерный подход²¹.

В России кластерный подход все чаще используется при разработке региональных стратегий развития²².

20. По мнению А.В. Малиновского, проблема номер один в области передачи знаний из научной среды в экономику — отсутствие в институтах предпринимателей, вторая проблема — отсутствие «упакованных» идей; третья проблема — внутреннее сопротивление научных коллективов процессу коммерциализации разработок (например, из-за боязни научных институтов потерять кадры). (Малиновский А. В. — зам. директора Фонда «Центр стратегических разработок «Северо-Запад», директор Центра трансфера технологий «Северо-Запад») // Инновации. 2008. № 2. С. 41).
21. Основоположником кластерного подхода к определению конкурентоспособности считается Майкл Портер. Он рассматривал кластер как «сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков услуг, фирм в соответствующих отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций (например, университетов, агентств по стандартизации, торговых объединений) в определенных областях, конкурирующих, но вместе с тем и ведущих совместную работу». (Портер М. Конкуренция. СПб.; М.; Киев, 2003).
22. Например, в Санкт-Петербурге с 2000 г. выполняется совместный российско-финский проект «Долгосрочная стратегия развития экономики Санкт-Петербурга». Теоретической базой исследования является модель «ромба» Майкла Портера. На ее основе был проведен анализ в отраслях городской экономики, выявлены их взаимосвязи, определены конкуренты, а также причины, препятствующие инновационной деятельности фирм региона, оценены успехи фирм региона в области создания необходимых им сетей. При этом учитывались такие факторы, как существующая структура платежей, дебиторская и кредиторская задолженности, износ основных фондов, наличие трудовых ресурсов, возможность привлечения инвестиций и др. В итоге была создана модель основных городских кластеров. Сегодня в Санкт-Петербурге их насчитывается 9 в таких сферах деятельности, как: энергетическое машиностроение, судостроение и судоремонт, пищевая промышленность, транспорт, туризм, деревообработка, программное обеспечение и информационные технологии, оптическое приборостроение, металлургия. Причем, судостроение и судоремонт, а также деревообработка были отнесены к потенциальному типу кластеров ввиду неэффективной институциональной инфраструктуры, а также отсутствия целенаправленной государственной политики по их формированию. (Кокконен Э., Сарно А., Сарно И. Субъектность и инновационные сети Санкт-Петербурга // Инновации. № 8. 2008.)

Анализ данных опроса менеджеров позволил экспертам выявить основные причины, препятствующие инновационной деятельности фирм Санкт-Петербурга²³.

Такие причины, как недостаток финансовой поддержки со стороны государства, недостаток собственных денежных средств; высокая стоимость нововведений; длительные сроки окупаемости нововведений относятся в основном к федеральному, а отчасти к региональному правительству. В какой-то мере то же можно сказать в отношении следующих причин: высокий экономический риск; низкая платежеспособность потребителей; низкий спрос на инновационные продукты; неопределенность сроков инновационного процесса, т. е. без компетентного вмешательства этих правительств, без масштабных федеральных вложений ни о каком инновационном развитии не может быть и речи. Решение проблемы: «неразвитость инновационной инфраструктуры» и функционально связанных с ней проблем: «неразвитость рынка технологий», «недостаточность нормативной базы», «недостаточность информации о новых рынках сбыта», «недостаток возможностей для кооперирования», «недостаток информации о новых технологиях» — связано с решением федерального правительства о создании национальной инновационной системы, о поддержке формирования региональных инновационных систем²⁴.

Многие исследователи отмечают, что уровень эффективности местных экономических систем в значительной мере зависит от их «институциональной плотности»²⁵.

Как показывает мировая практика, наибольшие успехи показывают инновационные кластеры с высокой степенью участия научных центров и университетских комплексов, с высокой долей инновационной продукции, выпускающие товары с долгосрочными конкурентными преимуществами за счет использования результа-

23. В выборке была представлена 71 фирма пяти отраслей: судостроение, приборостроение, авиация и космонавтика, информационные технологии и микроэлектроника // Инновации. 2008. № 8. С. 29.

24. Например, в Санкт-Петербурге принята и реализуется финансово и организационно поддерживаемая федеральным правительством программа формирования инновационной системы региона.

25. Термин «институциональная плотность» может иметь две интерпретации: 1) множество официальных организаций с высоким уровнем взаимодействия, которые поддерживают инновационную деятельность фирм различными способами; 2) множество социальных институтов, которые способствуют плотному, неофициальному сотрудничеству людей в фирмах и организациях.

тов научных исследований, осуществляющие подготовку высококвалифицированных кадров в своих интересах.

Создание инновационного кластера предполагает целенаправленное формирование его ядра: 1) научных учреждений, проводящих совместные исследования и объединенных специальными организованными каналами обмена информацией, что позволяет увеличить мощность потока инновационного знания в сравнении с его естественным для данного региона уровнем; 2) инновационно-ориентированных предприятий, обеспечивающих заказ на инновационную продукцию и непосредственно участвующих в ее разработке посредством формулировки конкретных требований, инвестирования финансовых, материально-технических и иных ресурсов.

Взаимодействие между партнерами кластера осуществляется через инновационные проекты, выполняемые систематически (параллельно и/или последовательно).

Следует отметить, что создание и развитие инновационных кластеров неразрывно связано с созданием и развитием инновационной инфраструктуры, которая обеспечивает ядро кластера необходимыми ресурсами и услугами и включает в себя:

- научно-техническое обеспечение – предприятия, действующие на рынке технологий, информационных ресурсов и услуг;
- рынок природно-ресурсного обеспечения – первоисточник материально-сырьевых ресурсов для производственной составляющей кластера;
- информационную систему, целью которой является обеспечение внутренней коммуникации между всеми партнерами инновационного кластера;
- подсистему коммерциализации инноваций (предприятия, которые функционируют в области маркетинга, рекламы и сбыта);
- подсистему финансирования инноваций (банки, инвестиционные и страховые компании, венчурные фирмы, фонды и др.).

На наш взгляд, перспективным является развитие кластерного подхода на основе ОЭЗ, которые фактически включают в себя

все элементы кластерной политики РФ²⁶ (аналогичную роль могут играть наукограды)²⁷.

Остановимся на проблемах реализации кластерных инициатив. Необходимо отметить, что сдерживающим фактором развития кластерного подхода в России являются меры, предпринимаемые на федеральном уровне для поддержки развития малого и среднего бизнеса, которые носят декларативный характер, и российская бизнес-среда остается комфортной для крупных компаний. Безусловно, прогрессивные подвижки в этой области принесут вне рыночные меры по «зажиганию» инноваций (особые экономические зоны и Сколково, развитие малого инновационного бизнеса (МИБ) при вузах и НИИ в соответствии с 217-ФЗ²⁸ и последние изменения ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»²⁹). Однако смогут ли добравшиеся до первых успехов МИБ запустить инновационный механизм расширенного воспроизводства, где доходы первопроходцев интенсифицируют активность других инвесторов, а возрастание удачных реализаций инвестиций ускоряет и расширяет новые предложения инвестиций, вследствие чего расширяется спрос на инновации, который, в свою очередь, расширяет и интенсифицирует их генерацию? Шанс для развития МИБ – приспособление к крупным и средним компаниям и инте-

-
26. «Концепция развития территориальных промышленных кластеров», принятая в 2008 г. Минэкономразвития, включает три основных блока: 1) содействие институциональному развитию кластеров; 2) повышение конкурентоспособности кластеров; 3) формирование благоприятных условий для развития кластеров.
 27. В настоящее время в России существуют четыре ОЭЗ ТВТ: в Санкт-Петербурге, Зеленограде, Дубне, Томске. Практика показывает, что эти зоны выполняют роль катализатора процессов кластеризации в наиболее перспективных направлениях экономики региона. Так, в ОЭЗ «Дубна» планируется создание технологических кластеров: «Информационные технологии», «Ядерно-физические технологии», «Проектирование сложных технических систем», «Био- и медицинские технологии», нанотехнологический кластер. В ОЭЗ ТВТ г. Томска будет создано четыре кластера: биомедицинский, аппаратно-программный, приборостроительный кластеры и кластер «Наномодифицированные материалы». Распределение по кластерам должно позволить до 2014 г. привлечь инвестиции в размере 2,5 млрд руб. В ОЭЗ «Зеленоград» идет формирование биофармацевтического кластера «Биосити» под эгидой ЗАО «Биннофарм» и кластера микроэлектроники под эгидой ОАО «ЗИТЦ» и ООО «НИИ Компонент».
 28. 217-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам создания бюджетными научными и образовательными учреждениями хозяйственных объектов в целях практического применения (внедрения) результатов интеллектуальной деятельности» от 07.08.2009 г.
 29. ФЗ-254 «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и научно-технической политике» от 26.07.2011 г.

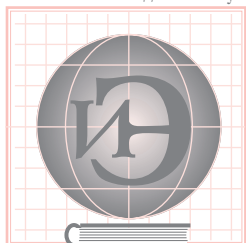
грация в их стратегию и тактику. Роль государства — в содействии такой кооперации. Стимулировать необходимо не деятельность отдельных компаний, а деятельность различных форм межфирменной кооперации.

Одним из важнейших барьеров, стоящих на пути развития кластерных инициатив в России, так же выступает отсутствие культуры информационной открытости, которое выливается в недоверие между потенциальными участниками кластера и формирование недобросовестной конкуренции.

К ограничениям развития кластерного подхода относятся низкая культура производства, отсутствие опыта управления на основе аутсорсинга и др.

На наш взгляд, при формировании кластерной политики в первую очередь необходимо подходить к кластерам как результату целенаправленной кооперации между фирмами. В этой связи необходимо переориентировать используемые методы поддержки с отдельных компаний на группы компаний. При этом индикаторами успеха должны выступать не показатели отдельных компаний, а показатели инновационного развития региона. Таким образом, органы государственной власти должны сосредоточиваться не на содействии активности отдельных компаний или отдельных секторов компаний, а на реализации тех проектов, которые составляют основу развития кластера.

Российская академия наук



Институт экономики

Редакционно-издательский отдел:

Тел.: +7 (499) 129 0472

e-mail: print@inecon.ru

Сайт: www.inecon.ru

Научный доклад

Усиление стратегических начал государственного управления
в условиях модернизации экономики

Оригинал-макет – Валериус В.Е.

Редактор – Полякова А.В..

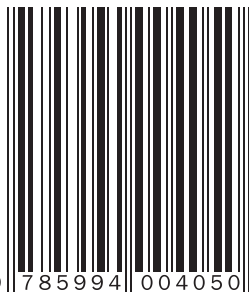
Компьютерная верстка – Гришина М.Ф.

Подписано в печать 20.09.2012 г.

Заказ № 55. Тираж 300. Объем 2,8 уч. изд. л.

Отпечатано в ИЭ РАН

ISBN 978-5-9940-0405-0



9 | 785994 | 004050 |