

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ «ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

В О П Р О С Ы

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Public Administration Issues

№ 1

2017

Ежеквартальный научно-образовательный журнал. Издаётся с 2007 г.

Журнал входит в перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, рекомендованных ВАК, включен в ведущие международные базы данных: Scopus, RePEc, EBSCO, а также Russian Science Citation Index (RSCI) на платформе Web of Science.

Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС77-66611 от 08 августа 2016 г.
Выдано Федеральной службой по надзору в сфере связи, информационных технологий
и массовых коммуникаций.

М О С К В А

ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Главный редактор –
ЯКОБСОН Лев Ильич

Заместитель главного редактора –
БАРАБАШЕВ Алексей Георгиевич

Заместитель главного редактора –
ЗВЕРЕВА Ирина Александровна

Члены редакционного совета

АЛЕКСАНДРОВ Д.А.
АУЗАН А.А.
АФАНАСЬЕВ М.П.
БАРЦИЦ И.Н.
ВУКОЛОВ В.Л.
КЕМПБЕЛЛ Э. (*Великобритания*)
КЛИМЕНКО А.В.
КОРДОНСКИЙ С.Г.
КОСАРЕВА Н.Б.
КРАСНОВ М.А.
КУК Л. (*США*)
НЕМЕЦ Ю. (*Чешская Республика*)
НЕСТЕРЕНКО Т.Г.
ОБОЛОНСКИЙ А.В.
ОВЧИННИКОВ И.И.
ПИРОГ М. (*США*)
ПЛЮСНИН Ю.М.
ПРОКОПОВ Ф.Т.
ПЧЕЛИНЦЕВ С.В.
РУДНИК Б.Л.
СЕМЕННИКОВА Л.И.
СИВИЦКИЙ В.А.
СИНЬЮЙ Я. (*КНР*)
СТРАУССМАН ДЖ. (*США*)
ТИХОМИРОВ Ю.А.
ХЛИВИЦКАС Е. (*Литва*)
ШАРОВ А.В.
ЮЖАКОВ В.Н.

Учредитель: НАЦИОНАЛЬНЫЙ
ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ
«ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ»

Позиция редакции может
не совпадать с мнением авторов.
Перепечатка материалов возможна
только по согласованию с редакцией.

Отв. секретарь: Захарова И.А.
Корректурa: Щигорева Н.Н.
Верстка и дизайн: Медведева М.В.

Адрес редакции фактический:
109074, Россия,
Москва, Славянская пл., 4, стр. 2,
офис 307, НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: (495) 624 06 39
Факс: (495) 624 06 39
Web-site: <http://vgmu.hse.ru>
E-mail: vgmu@hse.ru

Адрес издателя и распространителя,
фактический: 117418, Россия,
Москва, ул. Профсоюзная, 33, корп. 4
Издательский дом НИУ ВШЭ
почтовый: 101000, Россия,
Москва, ул. Мясницкая, 20,
НИУ ВШЭ
Тел.: (499) 611 15 08
E-mail: id@hse.ru

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

LEV I. JAKOBSON – Editor-in-Chief of the journal, First Vice-Rector of the National Research University Higher School of Economics (HSE), Russian Federation

ALEXEY G. BARABASHEV – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Professor, Academic Supervisor of the Department of Public and Local Service Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

IRINA A. ZVEREVA – Deputy Editor-in-Chief of the journal, Russian Federation

Editorial Council

DANIIL A. ALEXANDROV – Professor, Deputy Director of the HSE Campus in St. Petersburg, Dean of the HSE Faculty of Social Sciences and Humanities, HSE Campus in St. Petersburg, Russian Federation

ALEXANDER A. AUZAN – Dean of the Faculty of Economics, Moscow State University, President of the Institute of National Project «Social Contract», Russian Federation

MSTISLAV P. AFANASIEV – Professor, HSE, Russian Federation

IGOR N. BARTSITS – Dean of the International Institute of Public Administration and Management of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russian Federation

VSEVOLOD L. VUKOLOV – Head of the RF Federal Service for Labour and Employment, Russian Federation

ADRIAN CAMPBELL – Professor, School of Government and Society University of Birmingham, United Kingdom

LINDA J. COOK – Professor, Department of Political Science, Chesler-Mallow Senior Research Fellow, Pembroke Center Brown University, United States of America

ANDREY V. KLIMENKO – Professor Director of the Institute for Public Administration and Municipal Management, HSE, Russian Federation

SIMON G. KORDONSKY – Head of the Laboratory for Local Administration; Professor, Head of the Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

NADEZHDA B. KOSAREVA – President of the Foundation Institute for Urban Economics, Academic Supervisor of the Graduate School of Urban Studies and Planning HSE, Russian Federation

MIHAIL A. KRASNOV – Head of the Department of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law HSE, Russian Federation

JURAJ NEMEC – Professor, Masaryk University in Brno, Czech Republic, Vice-president of IRSPM and IASIA HYPERLINK

TATIANA G. NESTERENKO – Deputy Minister of the Finance Ministry of the Russian Federation

ALEXANDER V. OBOLONSKY – Professor of the Department of Public and Local Service, of School of Public Administration, Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

IVAN I. OVCHINNIKOV – Professor of the Department Of Constitutional and Municipal Law, Faculty of Law HSE, Russian Federation

MAUREEN PIROG – Rudy Professor of Policy Analysis, SPEA, Indiana University Affiliated Professor, Evans School, University of Washington, United States of America

JURI M. PLUSNIN – Professor of the Department of Local Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

FEDOR T. PROKOPOV – Professor, Head of the Department of Theory and Practice of Public Administration, School of Public Administration, Faculty of Social Sciences HSE, Russian Federation

SERGEY V. PCHELINTSEV – Deputy Head of the State & Legal Department of the President Administration of the Russian Federation

BORIS L. RUDNIK – Director of the Institute of Public Resource Management HSE, Russian Federation

LIUBOV I. SEMENNIKOVA – Professor, Head of the Department of the History of the Russian State of the Faculty of Public Administration of Lomonosov Moscow State University, Russian Federation

VLADIMIR A. SIVITSKY – Professor, Head of the Department of Constitutional and Administrative Law, Faculty of Law HSE, Campus in St. Petersburg, Leading Research Fellow HSE-Skolovo International Institute for Law and Development, Russian Federation

YANG XINYU – Professor, China Scholarship Council, China

JEFFREY STRAUSSMAN – Professor, Rockefeller College of Public Affairs & Policy, United States of America

YURIY A. TIKHOMIROV – Professor, Director of the Institute of Legal Research, HSE, Russian Federation

EUGENIJUS CHLIVICKAS – Professor, Dr., Director of the Training Centre of the Ministry of Finance, Republic of Lithuania, President of the Lithuanian Public Administration Training Association, Professor of Vilnius Gediminas Technical University, Vilnius, Lithuania

ANDREY V. SHAROV – Candidate of Legal Sciences, Russian Federation

VLADIMIR N. YUZAKOV – Professor, Senior Researcher, Director of the Center for Technology of Public Administration of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Russian Federation

NATIONAL RESEARCH UNIVERSITY
HIGHER SCHOOL OF ECONOMICS

The journal PUBLIC ADMINISTRATION ISSUES has been published at the National Research University Higher School of Economics (HSE) since 2007 in Moscow, Russian Federation.

The journal is included into the list of peer reviewed scientific editions established by the Supreme Certification Commission of the Ministry of Education and Science of the Russian Federation. The journal is included into the databases: *Scopus*; *Russian Index of Scientific Citing (RISC)* created on the *Web of Science* platform; *EBSCO*; *Ulrichsweb*; *RePEc*; *E-library*; *Socionet* etc.

The journal is meant for analysts and researchers, workers in the public and municipal administration, for academic purposes and for a wider readership interested in current becoming and developing the system of public and municipal administration in the Russian Federation and abroad.

The editorial policy is to provide a very clear emphasis on the specific subject along with the focusing on the interconnection of the properly public administration problems with the relative economic, legal, political science and managerial problems, including interaction of the state and civil society.

The following key issues are addressed:

- The theory and practices of the public administration;
- Legal aspects of the state and municipal administration;
- The analyses of experts;
- The discussions;
- Case Studies;
- The training and the improvement of specialists in public administration.

The thematic focus of the journal makes it a unique Russian language edition in this field.

“Public Administration Issues” is published quarterly and distributed in Russian Federation and abroad.

Editorial Staff

Executive Secretary – Irina A. Zakharova

Proof Reader – Natalia N. Schigoreva

Pre-Press – Marina V. Medvedeva

Our address:

National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation

Tel./fax: 7 (495) 624-06-39

E-mail: vgmu@hse.ru; *Web:* <http://vgmu.hse.ru>

ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

ЧЕПУРЕНКО А.Ю.

Совмещая универсальные концепции с национальной спецификой: Поддержка малого и среднего предпринимательства 7

КУРДИН А.А., ШАСТИТКО А.Е.

Два аргумента за ограничение антитраста в реализации прав интеллектуальной собственности в развивающихся экономиках 31

МАНТУРОВ Д.В., НИКИТИН Г.С.,
ОСЬМАКОВ В.С.

Государственное регулирование российской промышленности в 2010-х гг. 50

ПРИГЛАШЕНИЕ К ДИСКУССИИ

РУБИНШТЕЙН А.Я.

Элементы общей теории изъятий смешанной экономики 71

БОРЩЕВСКИЙ Г.А.

Оценка тенденций развития государственной службы:
Вопросы методологии. 103

ЭКСПЕРТНЫЙ АНАЛИЗ

КОЛЕСНИК В.Г., СИНЯТУЛИНА Л.Х.

Система государственного управления лесным комплексом:
текущая ситуация и основные проблемы 129

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

ШАДРИНА Е.В., РОМОДИНА И.В.

Государственные закупки для устойчивого развития:
международный опыт. 149

НАУЧНЫЕ СООБЩЕНИЯ

ИВАНОВА Н.Л., ПОДОЛЬСКИЙ Д.А.

Гарантии государственных гражданских служащих
как элемент современной кадровой политики. 173

ЕФЕРИНА Т.В., ЛИЗУНОВА В.О.,
ПРОСЯНЮК Д.В., ШИНОВА Д.А.

Инновационная инфраструктура в регионах Российской Федерации как фактор межрегиональной дифференциации. 191

ОХОТСКИЙ Е.В.

Антикризисное государственное управление
в условиях глобализации. 213

CONTENTS

THE THEORY AND PRACTICES OF THE PUBLIC ADMINISTRATION

CHEPURENKO A.YU. Combining universal concepts with national specifics: SME support policy	7
KURDIN A.A., SHASTITKO A.E. Two arguments for a limitation of antitrust for IPR-related deals in emerging market economies	31
MANTUROV D.V., NIKITIN G.S., OSMAKOV V.S. Government regulation of Russian industry in the 2010s.....	50

INVITATION TO DISCUSSION

RUBINSTEIN A.YA. Elements of the general theory of the mixed economy defects	71
BORSHEVSKIY G.A. Assessment of trends in civil service: Methodological issues	103

THE ANALYSES OF EXPERTS

KOLESNIK V.G., SINYATULLINA L.KH. State management of the forestry complex: Current situation and main challenges	129
----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

FOREIGN EXPERIENCE

SHADRINA E.V., ROMODINA I.V. Sustainable public procurement: International experience	149
---------------------------------------------------------------------------------------------------	-----

SCIENTIFIC INFORMATION

IVANOVA N.L., PODOLSKIY D.A. Guarantees for civil servants as an item of the current personnel policy	173
EFERINA T.V., LIZUNOVA V.O., PROSYANYUK D.V., SHINOVA D.A. Innovative infrastructure as a factor of inter-regional differentiation in the Russian Federation	191
OKHOTSKY E.V. Anti-crisis governance in the context of globalization	213

СОВМЕЩАЯ УНИВЕРСАЛЬНЫЕ КОНЦЕПЦИИ С НАЦИОНАЛЬНОЙ СПЕЦИФИКОЙ: ПОДДЕРЖКА МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА*

Чепуренко А.Ю.**

Аннотация

Статья посвящена анализу развития политики содействия предпринимательству и поддержки малого и среднего предпринимательства (МСП) в некоторых странах ЦВЕ и СНГ в ходе системной трансформации и основывается как на кабинетном исследовании, так и на собственном опросе экспертов из четырнадцати стран. Автор обращает внимание на изначальные несходства в социально-экономическом контексте политики поддержки МСП в переходных обществах и подчеркивает роль рамочных правил и регуляторики ЕС в процессе формирования соответствующей политики в странах Центральной и Восточной Европы. Показаны как сходство, так и различия в дизайне политики поддержки МСП в четырнадцати постсоциалистических экономиках. Основываясь на анализе опыта стран ЦВЕ и СНГ с очень различными рамочными условиями и экономическими показателями развития, автор статьи предлагает применить некоторые полученные результаты в российских условиях, переосмыслить сложившуюся политику содействия предпринимательству и поддержки МСП в направлении более полного учета как разных рамочных условий, так и уровня зрелости предпринимательского сектора на уровне регионов.

Ключевые слова: МСП; поддержка малого и среднего предпринимательства; содействие предпринимательству; бюджетная политика; малый бизнес; экономическая результативность.

Становление и развитие политики содействия предпринимательству и МСП в постсоциалистических странах определялись как внутренними потребностями, так и возможностями импорта знаний и институтов. При этом политика в отношении малого бизнеса к началу 1990-х гг. была

* Статья написана по материалам проекта «Влияние особенностей региональной бюджетной и налоговой политики на предпринимательский потенциал», поддержанного Центром фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2016 г.

** Чепуренко Александр Юльевич – доктор экономических наук, профессор Департамента социологии, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: achepurenko@hse.ru

сравнительно новым направлением государственной политики даже в странах с развитой рыночной экономикой и длительной традицией государственного регулирования рыночных институтов.

Оформившись в самостоятельное и значительное направление политики в начале 1980-х, в 1990-х гг. политика поддержки МСП в развитых рыночных экономиках базировалась на предпосылке о систематическом «провале рынка»; интервенции государственной политики полагались оправданными в тех случаях, когда рыночные механизмы оказывались несостоятельными и было возможно и необходимо организовать производство публичных благ за счет государства (Mahoney et al., 2009). Так называемый «генералистский» подход, который преобладал в политике, когда началась системная трансформация в постсоциалистических странах, предполагал, что правительства главным образом должны фокусироваться на стимулировании роста числа новых предпринимательских фирм за счет снижения барьеров для входа и снижения размера проигрыша при выходе с рынка, а также на предоставлении косвенной финансовой поддержки через специальные финансовые институты особого типа, а также образовательных сервисов и т.д. (Amezcuа et al., 2013; Schwartz, 2009; другие авторы называют такой подход «холистической политикой» – см. далее).

Однако ближе к концу 1990-х гг. интерес западных правительств стал смещаться в направлении обеспечения большей устойчивости предпринимательских фирм и более высокой эффективности расходования общественных ресурсов на мероприятия по поддержке МСП и предпринимательства. В результате измерение экономической результативности проводимой политики стало интегральной частью оценивания действенности (и в конечном счете, необходимости) государственных программ (Storey, 2002). В этом контексте стала набирать популярность идея о том, что поддержка *всякого* нового бизнеса и *любой* начинающейся предпринимательской активности населения неэффективна, поскольку большинство из них не имеют потенциала к росту, создают ограниченное число рабочих мест, обычно плохого качества, и многие из них очень скоро опять исчезают (Shane, 2009).

Понимание реального вклада МСП и предпринимательства в экономический рост стало более нюансированным, изучение этой проблемы уже в начале XXI в. привлекло внимание к новым фирмам с высоким потенциалом роста (Smallbone et al., 1995; Delmar et al., 2003; Autio, 2007; Henrekson and Johansson, 2010; Autio and Rannikko, 2015), что повлекло за собой очень важный сдвиг в философии политики в отношении предпринимательства и МСП; с тех пор в соответствующей литературе изучается преимущественно то, как сформировать такой дизайн политики, чтобы она побуждала МСП к росту и устойчивому развитию (например: Beck and Demircug-Kunt, 2005; Enhancing the Role of SMEs..., 2008). Одновременно усилился интерес к вопросам методологии и методики оценивания политики (Storey, 2002; Wren and Storey, 2002). Однако и до настоящего времени попыток оценить влияние этой политики на макроуровне мало (Smallbone and Welter, 2002; Mahoney et al., 2009), в отличие от узко понимаемого экономического эффекта программ как, например, роста прибыльности или устойчивости бенефициаров (Mole et al., 2008).

Структуры и типологии политики содействия предпринимательству и малому бизнесу

В работе Лундстрёма и Стивенсона (Lundström and Stevenson, 2005) в рамках политики содействия предпринимательству выделяются четыре группы возможных мер, нацеленных на:

- стимулирование предпринимательства (политические меры);
- содействие на этапах посева, стартапа и молодого бизнеса;
- закрепление мотивации, возможностей и навыков;
- вовлечение как можно большего числа взрослых в создание собственного бизнеса.

Предложенная ими же таксономия политики поддержки предпринимательства предполагает выделение следующих типов соответствующей политики (там же):

- **политика «расширения» сектора МСП** – фокус на стартапы и молодые фирмы или более широкое стимулирование предпринимательства является «дополнением» существующих программ поддержки МСП и соответствующих сервисов (там, где они имеют тенденцию к маргинализации и недофинансированию). Такие более широкие направления политики, как снижение регулятивных барьеров для входа, обучение предпринимательству и продвижение культуры предпринимательства, не имеют нормальной стратегической адресации;
- **«нишевая» политика содействия предпринимательству** – целевые результаты связываются с целевыми группами населения. Выделяются два типа «нишевой» политики:
 - 1) нацеленные на группы населения, слабо представленные среди владельцев бизнеса, – женщины, молодежь, этнические меньшинства, безработные и др.;
 - 2) нацеленные на группы населения, обладающие самым высоким потенциалом для запуска быстро растущего бизнеса – исследователи, изобретатели, выпускники университетов, лица с опытом занятости в высоких технологиях и его: политика «техно-предпринимательства» с фокусом на поддержку НИОКР, венчурного капитала, университетских бизнес-инкубаторов и стимулирование выпускников и исследователей к созданию высокотехнологических фирм;
- **политика поддержки создания новых фирм**, нацеленная на поддержку процесса создания новых бизнесов, может включать в себя мониторинг процессов и процедур, снижение расходов времени и денег, связанных с процессом регистрации бизнесов, стимулирование интенсификации процессов стартапа путем создания «одного окна», целенаправленное предоставление информации и консультационных услуг и т.д.; усилия также сосредоточены на стимулирование стартапов среди отдельных групп, например женщин;
- **холистическая политика содействия предпринимательству** – согласованный подход, предполагающий вовлечение всех целевых групп и при-

менение всех целей и механизмов политики, интегрирующий все прочие типы политики содействия предпринимательству.

Следует также иметь в виду – это особенно актуально для крупных стран, – что политика поддержки МСП и содействия предпринимательству создается на трех разных уровнях (Autio et al., 2007):

- микроуровень (предприниматель и фирма) с фокусом на мотивацию и навыки предпринимателей с целью помочь предприятиям преодолеть ресурсные ограничения: капитал, социальный капитал, репутация, бизнес-экспертиза, технологическая экспертиза, инновации на уровне предприятий, инфраструктура;
- мезоуровень (сектор/отрасль): сети (инновационные кластеры, бизнес-сети, финансовые сети), возможности (растущие рынки, новые рынки, международные рынки и рынки публичных благ);
- макроуровень (национальный и уровень общего рынка ЕС): формирование предпринимательской культуры, инноваций и программ исследований, а также исследовательских программ и регуляций (бюрократия, законы о банкротстве).

Как отмечается в монографии Лундстрёма и Стивенсона (Lundström and Stevenson, 2005), не может быть для всех стран единственно возможной институции (набора институций), которая была бы в состоянии оптимальным образом осуществлять политику в отношении предпринимательства, поскольку эта политика состоит из целого спектра отдельных направлений и мер, которые логично осуществлять соответствующим министерствам или ведомствам. Каждое правительство имеет соответствующий орган, уполномоченный координировать политику в отношении предпринимательства и/или МСП, которые могут иметь разное наименование, численность сотрудников, связь с другими госучреждениями, а также мандат и степень влиятельности. В то же время, все это многообразие вполне укладывается в три основных подхода:

- **«зонтичная модель» агентства со специальными полномочиями.** Может эффективно воздействовать на работу различных агентств и таргетировать их участие в политике в отношении МСП, но координация может отнимать много времени, поскольку каждое участвующее агентство работает по собственной программе. С течением времени такая модель может тяготеть к трансформации в вертикальную;
- **горизонтальная межминистерская модель.** Одно из министерств ответственно за политику в отношении предпринимательства, но в различных формах взаимодействует с другими государственными агентствами. Концепция политики в этом случае более прозрачна и согласованна; обычно она представлена в виде некоего документа, формулирующего задачи и механизмы, которые должны быть использованы каждым государственным ведомством, но сами программы и сервисы делегированы на региональный или муниципальный уровень;
- **вертикальная, или «модель силосной башни».** Ответственность за различные задачи в рамках политики предпринимательства распределена между различными агентствами, каждое из которых отвечает за свой сектор, регион или задачу, с минимальным взаимодействием между

ними. Задачи политики определяются государственной бюрократией и доводятся до различных агентств.

Как полагают Лундстрём и Стивенсон (см. там же), вертикальная модель имеет много недостатков, которые снимаются при моделях зонтичной или горизонтальной. Представляется, что этот вывод справедлив для устойчивых демократий с министерствами и ведомствами, работающими в рамках правительства парламентского большинства и относительно эффективного участия в согласовании политик других групп стейкхолдеров. Однако в ряде постсоциалистических стран ситуация отличается: демократические режимы не являются устойчивыми, влияние бюрократии на формирование политики значительно весомее, чем влияние других групп стейкхолдеров, а межведомственное взаимодействие строится не на принципах субординации и координации в рамках единой концепции экономической и социальной политики, проводимой правительством, а как элемент схватки за влияние между различными бюрократическими группами интересов; в этих условиях «зонтичная» модель, очевидно, невозможна, скорее формируется либо межминистерская модель, либо модель «силосной башни». Кроме того, необходимо учесть то обстоятельство, что (особенно в странах-новых членах ЕС, а также в малых странах с незначительными ресурсами) для правительственных органов определенную роль в формировании политики и распределении полномочий играет позиция соответствующих органов ЕС, а также международных институтов (Всемирный банк, ОЭСР и т.д.), предлагающих свои рекомендации и предоставляющих определенные финансовые ресурсы для достижения определенных целей.

При любом дизайне государственной политики правительствам приходится преодолевать следующие трудности:

- управлять политикой при той или иной системе горизонтального разделения труда между разными государственными агентствами;
- координировать активность государственных органов различного уровня – от федерального до локального;
- обеспечивать стыковку между политиками и предпринимателями;
- обеспечивать стыковку между исследователями и политиками, а также между федеральным и локальными уровнями при реализации соответствующих программ;
- обеспечивать стыковку между НКО и агентами частного сектора.

Правительства в любой данный момент времени располагают ограниченным объемом ресурсов, которые они могут направить на содействие предпринимательству и поддержку МСП. Поэтому важно понимать, насколько результативной (в смысле достижения поставленных целей) и эффективной (в смысле вклада в экономический рост и решение социальных проблем бенефициаров) является такая политика. Ее плоды могут быть даже негативными, если затраченные средства не коррелируют с ростом финансово-экономических результатов или повышением устойчивости целевой группы предприятий, т.е. если предприятия продемонстрировали бы такой же результат и без получения соответствующей поддержки. Наконец, совокупная отдача от проводимой политики может иметь место, но оцененная в деньгах отдача от вложений государственных средств при этом может быть меньше вложений

государства в соответствующую меру или направление политики, что будет означать, например, что данная мера в целом контрпродуктивна или что низкой является бюджетная эффективность управляющего осуществлением данного направления политики ведомства или учреждения.

Рамочные документы, регулирующие политику содействия предпринимательству и МСП в ЕС

В ЕС с 2000 г. принят ряд важных рамочных документов, имеющих отношение к политике в области МСП:

- Лиссабонская стратегия как документ, описывающий требования к политике в отношении МСП;
- Европейская хартия о МСП, принятая в Санта-Фейра;
- Зеленый доклад о предпринимательстве в Европе;
- Акт о малом бизнесе (SBA) от 2008 г., базирующийся на принципе «Сначала думай о малом» (*Think small*).

Эволюция политики поддержки МСП в Евросоюзе происходит в целом в направлении подчинения всей макроэкономической политики потребностям малого бизнеса. В частности, *Акт о малом бизнесе для Европы* (2008) усилил субординацию экономической политики потребностям развития МСП. В соответствии с ним ЕС и страны-участницы обязаны разрабатывать правила в соответствии с постулатом «Сначала думай о малом», учитывая при принятии новых законов характеристики МСП, а также упрощать существующее регулятивное пространство. Этот акт ввел десять принципов разработки и внедрения политики на уровне как ЕС, так и отдельных стран-членов (включая новых членов ЕС). Данные принципы рассматриваются как ключевые с точки зрения создания добавленной стоимости для всего ЕС, формирования правил игры для МСП и улучшения правовой и административной среды в Евросоюзе:

1. Создать среду, в которой предприниматели и семейные фирмы могут процветать, а предпринимательство достойно вознаграждается.
2. Обеспечить, чтобы честные предприниматели, которые потерпели банкротство, могли быстро получить второй шанс.
3. Вырабатывать правила в соответствии с принципом «Сначала думай о малом».
4. Побуждать государственные органы быть внимательными к потребностям МСП.
5. Адаптировать средства государственной политики к потребностям МСП: содействовать участию МСП в государственных закупках, а также и лучшему использованию возможностей государственной помощи для МСП.
6. Содействовать доступу МСП к финансированию и развивать правовую и бизнес-среду, способствующую своевременной оплате коммерческих транзакций.
7. Помогать МСП полнее использовать возможности, предоставляемые общим рынком.
8. Содействовать повышению уровня навыков МСП и всем формам инноваций.

9. Повышать способность МСП превращать экологические вызовы в предпринимательские возможности.
10. Побуждать и поддерживать МСП, чтобы они могли получать отдачу от роста рынков.

Политика содействия предпринимательству и поддержки МСП, разумеется, осуществляется прежде всего на национальном уровне; кроме того, она взаимоувязана с другой политикой: занятости, социальной, инновационной, промышленной. Наконец, при ее формировании учитываются как экономические реалии, своеобразие сложившейся предпринимательской экосистемы, так и особенности организации государственного управления (в том числе система органов и учреждений и сложившаяся матрица координации и взаимодействия между ними). В результате в каждой стране формируется своя система инструментов и институциональный дизайн политики содействия предпринимательству и поддержки МСП. Это в полной мере относится и к постсоциалистическим странам.

Состояние политики содействия развитию предпринимательства и малого бизнеса в некоторых постсоциалистических странах

Состояние и перспективы политики поддержки МСП и содействия предпринимательству в постсоциалистических странах, основные ограничения и взаимодействие интересов стейкхолдеров, ее эволюция в период трансформации пока мало изучены в исследовательской литературе (Chepurenko, 2011; Welter and Smallbone, 2011; Smallbone and Xheneti, 2012; Chepurenko and Vilenski, 2016), в отличие от состояния самого сектора МСП и институциональных условий его развития (Johnson et al., 2000; Smallbone and Welter, 2009; McMillan and Woodruff, 2002; Ovaska and Sobel, 2005; Estrin et al., 2006; Manolova et al., 2008; Estrin and Mickiewicz, 2010; Aidis et al., 2010).

Поначалу политика, формируемая постсоциалистическими странами для содействия развитию частного предпринимательства, основывалась главным образом на тех ресурсах и знаниях, которые были восприняты из предшествующего периода; поэтому в начале 1990-х гг. такие страны, как Польша, Венгрия, Словения, и некоторые другие имели определенные преимущества перед остальными, поскольку в предшествующий период в их экономике существовали малые предприятия, а также сформировалась интеллектуальная контрэлита, знакомая с достижениями развитых стран в области экономической политики. Эти же предпосылки создавали благоприятные исходные условия для восприятия и имплементации так называемого лучшего опыта (Tyson et al., 1994), включая консультации со стороны международных организаций и Евросоюза, в том числе в рамках двух программ, TACIS и PHARE¹, созданных специально для проведения пилотных исследований и формирования корпуса национальных экспертов.

Со второй половины 1990-х гг. адаптация западного опыта стала более интенсивной, поскольку некоторые из постсоциалистических стран приняли решение о вхождении в ЕС и должны были выполнять соответствующие требования к качеству и инструментам политики поддержки МСП. После 2000 г.,

когда была принята Лиссабонская стратегия, политика поддержки МСП в странах-кандидатах на вступление в ЕС строилась исходя из двух доминирующих идей: идеи гармонизации политики в рамках ЕС, а также идеи трансфера знаний и институтов с целью достижения такой гармонизации.

Результаты опроса экспертов из стран ЦВЕ и СНГ

В рамках проекта «Влияние особенностей региональной бюджетной и налоговой политики на предпринимательский потенциал» (ЦФИ НИУ ВШЭ, 2016) был начат сбор информации о политике в отношении МСП в ряде европейских стран бывшего социалистического блока и в бывших советских республиках. С этой целью было проведено стандартизованное анкетирование национальных экспертов в ряде стран из целевой группы. Анкетный онлайн-опрос проводился в апреле–мае 2016 г., анкеты были разосланы не менее чем трем экспертам из 24 стран. Эксперты отбирались по релевантным публикациям в Интернете; где возможно, предпринимались попытки исключить участие государственных чиновников и самих действующих предпринимателей, чтобы по возможности избежать конфликта интересов.

В результате получено 22 заполненных анкеты; при этом не удалось получить ни одного ответа из Азербайджана, Латвии, Македонии, Польши, Румынии, Сербии, Словении, Хорватии, Черногории; по одной заполненной анкете было получено от экспертов из Албании, Боснии и Герцеговины, Казахстана, Косово, Литвы, Словакии, Чехии; из Беларуси, Венгрии, Грузии, Молдовы, России, Украины, Эстонии получено по две анкеты².

В связи с тем, что число анкет сравнительно невелико, представляется уместным привести только анализ линейных распределений по всей группе экспертов в целом. Сначала экспертов просили оценить влияние МСП в их странах на различные аспекты экономического развития и социальной сферы. Выяснилось, что по 10-балльной шкале влияние МСП на развитие инноваций и предпринимательского духа оценили как отсутствующее или очень умеренное почти треть экспертов, в то же время более четверти оценили его как высокое или весьма высокое. Влияние МСП на создание новых рабочих мест и благосостояние свыше 45% оценили как высокое, весьма высокое или самое высокое. Влияние МСП как упрощающее доступ на рынок труда и обладающее антимонопольным действием свыше 41% экспертов сочли в их странах слабым, тогда как высоким или очень высоким его посчитали только 9%. Улучшающий эффект на структуру экономики как довольно высокий, высокий или очень высокий оценили 41% экспертов. Наибольшие расхождения обнаружились при ответе на вопрос о влиянии МСП на формирование среднего класса: как высокое, весьма высокое и очень высокое его охарактеризовали 22,6% экспертов, тогда как столько же оценили его как весьма слабое, а 27,3% – как среднее или чуть выше среднего. Наконец, почти 41% экспертов согласились, что МСП важно для решения фискальных задач государства, но более трети оценили его как среднее или чуть выше среднего, а 13,6% – как слабое или очень слабое.

Таким образом, при оценке влияния МСП на основные социально-экономические характеристики развития их стран консенсус обнаружил-

ся лишь по вопросам о вкладе в создание новых рабочих мест и благосостояние, в позитивном влиянии на структуру экономики и отчасти в роли в формировании доходов госбюджета; по большинству остальных аспектов МСП, по мнению экспертов, МСП либо оказывают слабое влияние (демонополизация, инновации), либо весьма различное влияние в разных странах (формирование среднего класса).

Как изменился вклад МСП в макроэкономические показатели страны за последние три года? По мнению половины экспертов, этот вклад возрос, тогда как по мнению 36,4% – не изменился. А как он изменится в следующие три года? Здесь оценки более умеренные: 54,5% считают, что его роль не изменится, еще 31,8% – что скорее возрастет.

Какое место занимает политика в отношении предпринимательства и МСП в политике национальных государств? В этом вопросе большинство экспертов склоняются к умеренным оценкам (от ниже среднего до выше среднего – примерно 41%), доли тех, кто полагает, что роль МСП очень мала и очень велика, равны – по 18,2%; но положительные оценки перевешивают за счет высокой доли тех, кто оценил эту роль в 7 из 10 возможных баллов.

Далее экспертов просили оценить, какова должна быть иерархия отдельных мер в области содействия МСП в их странах (меры, которые предлагались в анкете, взяты из Европейского Акта о малом бизнесе). Получилась следующая картина приоритетов государственной политики в соответствующих постсоциалистических странах (см. табл. 1).

Таблица 1

**Степень необходимости следующих мер содействия МСП
и предпринимательству в политике национальных государств,
от 1 – «совершенно не важна» до 10 – «наиболее важна»
(в % ответивших, валидные ответы)**

Мера	Оценка									
	1	22	13	14	15	16	27	28	29	110
Обучение предпринимательству	–	40,5	–	13,6	–	40,5	18,2	27,3	–	31,8
Ускорение и удешевление создания нового предприятия	40,5	22,7	13,6	–	90,1	90,1	13,6	18,2	40,5	40,5
Доступность обученной рабочей силы	–	–	18,2	–	–	13,6	18,2	27,3	90,1	13,6
Регистрация и уплата налогов в режиме онлайн	–	18,2	27,3	–	90,1	–	13,6	22,7	4,5	4,5
Вход на единый рынок	–	–	13,6	90,1	22,7	90,1	13,6	90,1	90,1	13,6
Налогообложение и финансовые вопросы	–	–	90,1	–	40,5	13,6	4,5	90,1	27,3	31,8
Усиление технологических возможностей МСП	–	–	40,5	90,1	–	13,6	–	13,6	18,2	40,9

Мера	Оценка									
	1	22	13	14	15	16	27	28	29	110
Внедрение успешных моделей электронного бизнеса и первоклассной системы поддержки бизнеса	–	40,5	–	40,5	13,6	–	22,7	31,8	13,6	90,1
Развитие более сильной и эффективной системы представительства интересов МСП	40,5	40,5	90,1	90,1	13,6	90,1	22,7	40,5	90,1	13,6

Источник: Данные опроса, проведенного автором в рамках проекта «Влияние особенностей региональной бюджетной и налоговой политики на предпринимательский потенциал».

Таким образом, по мнению экспертов, наиболее необходимыми для содействия развитию предпринимательства и МСП в этих странах являются упрощение и облегчение налогообложения и решение вопросов финансирования, усиление технологических возможностей МСП, обучение предпринимательству и доступность обученной рабочей силы. Промежуточное по степени необходимости место занимают в ответах экспертов такие меры, как внедрение успешных моделей электронного бизнеса и первоклассной системы поддержки бизнеса и развитие более сильной и эффективной системы представительства интересов МСП, а также выход на новые рынки. В то же время такие вопросы, как ускорение и удешевление создания нового предприятия, регистрация и уплата налогов в режиме онлайн, либо уже решены в предшествующий период, либо не являются актуальными. Как представляется, характер приоритетов позволяет утверждать, что в выборке оказались эксперты, выражающие в своих ответах потребности среднеразвитых экономик со, скорее всего, низким уровнем высокотехнологического и экспортно ориентированного МСП, довольно ограниченным предложением обученной рабочей силы и все еще недостаточным уровнем знаний и невысокой квалификацией предпринимателей.

Как политика содействия предпринимательству и МСП в постсоциалистических странах соотносится с десятью измерениями Европейского Акта о малом бизнесе? Экспертов попросили оценить, насколько те или иные измерения воплощены в проводимой в их стране политике. Получилась следующая картина (см. табл. 2). Из нее следует, что хуже всего, по мнению экспертов, обстоит дело в их экономиках с возможностью второго шанса для МСП после банкротства, с поддержкой инновационного развития МСП, развитием экологического малого предпринимательства, поддержкой интернационализации МСП. Сравнительно неплохо представлены такие измерения, как *законодательство* (регуляторная среда для разработки политики содействия МСП), *сервисы поддержки для МСП и стартапов*, а также *операционная среда для МСП* (антимонопольное законодательство и его имплементация). Хуже всего обстоит дело с возможностью второго шанса для МСП после банкротства, инновационной политикой для МСП, вовлечением МСП в зеленую экономику и интернационализацией. Наконец, судя по ответам экспертов, уча-

ствовавших в анкетировании, в их странах с участием МСП в госзакупках, доступом к финансам, навыками управления предприятием, а также стандартами и техническим регулированием дело обстоит очень по-разному.

Очевидно, что далеко не все измерения Европейского Акта реализуемы в постсоциалистических экономиках – во многих из них, вероятно, просто отсутствуют достаточные предпосылки для реализации таких направлений, как вовлечение МСП в инновационную экономику и экологические программы. Возможность же второго шанса после банкротства, скорее всего, блокируется во многих из этих стран культурными паттернами: в большинстве стран ЦВЕ и СНГ неудача в силу господства специфических ценностей и аттитюдов ведет к стигматизации банкрота. Что же касается участия в госзакупках, доступа к внешнему финансированию, стандартов и техрегулирования, то эти измерения могут быть реализованы при наличии эффективного государства – далеко не очевидная предпосылка в ряде постсоциалистических стран. Таким образом, оценки национальных экспертов заставляют усомниться в том, что принципы, сформулированные в Европейском Акте, инвариантны и эффективно реализуются во всех европейских странах.

Таблица 2

**Степень воплощения 10 измерений Европейского Акта
о малом бизнесе в национальных политиках некоторых
постсоциалистических стран по 10-балльной шкале:
от 1 – «плохо» до 10 – «превосходно»
(в % ответивших, валидные ответы)**

Мера	Оценка									
	21	22	53	14	15	56	17	28	19	110
Обучение предпринимательству и женское предпринимательство	50,3	10,5	21,1	10,5	15,8	–	31,6	50,3	–	–
Банкротство и второй шанс для МСП	22,2	22,2	27,8	50,6	50,6	–	16,7	–	–	–
Регуляторная среда для разработки политики содействия МСП	–	11,1	11,1	11,1	11,1	50,6	27,8	16,7	50,6	–
Операционная среда для МСП	–	–	15,8	21,1	21,1	31,6	50,3	50,3	–	–
Сервисы поддержки для МСП и стартапов		50,3	50,3	10,5	42,1	15,8	10,5	50,3	50,3	–
Государственные закупки	16,7	50,6	11,1	11,1	11,1	11,1	27,8	–	50,6	–
Доступ к финансам для МСП	50,3	50,3	50,3	26,3	50,3	21,1	50,3	15,8	50,3	50,3
Стандарты и техническое регулирование	–	10,5	15,8	10,5	10,5	21,1	15,8	10,5	–	50,3
Навыки управления предприятием	–	50,3	26,3	–	15,8	15,8	26,3	10,5	–	–
Инновационная политика для МСП	50,3	15,8	26,3	10,5	15,8	50,3	15,8	50,3	–	–

Мера	Оценка									
	21	22	53	14	15	56	17	28	19	110
МСП в «зеленой» экономике	15,8	21,1	26,3	10,5	50,3	50,3	50,3	10,5	–	–
Интернационализация МСП	10,5	50,3	21,1	26,3	50,3	15,8	10,5	50,3	–	–

Источник: Данные опроса, проведенного автором в рамках проекта «Влияние особенностей региональной бюджетной и налоговой политики на предпринимательский потенциал».

Эксперты также ответили на вопрос о наиболее серьезных препятствиях на пути разработки и осуществления политики поддержки предпринимательства и МСП в их странах (см. табл. 3). Как видно, с заметным отрывом лидируют три основные проблемы – некомпетентность, коррупционное поведение представителей государственной бюрократии и слабость финансирования соответствующих программ.

Таблица 3

Три наиболее важные проблемы, препятствующие разработке и осуществлению политики поддержки предпринимательства и МСП в постсоциалистических странах

Проблемы	% от числа ответивших экспертов
1 – некомпетентная государственная бюрократия	86,4
2 – коррупционное поведение представителей государственной бюрократии	68,2
3 – слабость соответствующей инфраструктуры	31,8
4 – ограниченное финансирование	68,2
5 – неверное / неадекватное консультирование со стороны международных организаций и доноров	13,6
6 – иное:	
6.1 – недостаток правильной фокусировки финансовых схем. Отсутствие эффективного упрощения регулятивной среды (высокие административные барьеры)	4,5
6.2 – недостаток политической воли развивать частный сектор, включая МСП, и провести приватизацию неэффективных госпредприятий	4,5
6.3 – недостаток специфических знаний о МСП	4,5

Источник: Данные опроса, проведенного автором в рамках проекта «Влияние особенностей региональной бюджетной и налоговой политики на предпринимательский потенциал».

Такие ответы были в целом ожидаемы, они заставляют уточнить представление экспертов о том, какую роль в формировании адекватного дизайна политики в отношении предпринимательства и МСП в условиях их стран могут сыграть три другие важные группы – иностранные советники и консультанты; бизнес-ассоциации и экспертное сообщество.

Как оказалось, влияние рекомендаций международных организаций на формирование национальных политик в области предпринимательства и МСП как отсутствующее, весьма слабое или довольно слабое оценили

30% ответивших; как сильное, весьма сильное или решающее – 20%. Бизнес-ассоциации явно уступают им по влиятельности: 18,2% оценили её как отсутствующую, весьма слабую или довольно слабую, а 9% – как сильную или весьма сильную. Даже роль экспертного сообщества важнее, чем бизнес-ассоциаций: 27,3% оценили их влияние как отсутствующее, весьма слабое или довольно слабое, и только 13,6% – как сильное или весьма сильное. (В этом контексте удивляет уже упоминавшийся выше результат, согласно которому задача развития более сильной и эффективной системы представительства интересов МСП оценена экспертами как второстепенная.)

Таким образом, в постсоциалистических странах, которые были представлены в экспертном опросе, государственные органы, ответственные за осуществление политики в отношении предпринимательства и МСП, явно имеют недостаточно сильное оппонирование со стороны других стейкхолдеров. В этих условиях важную роль в повышении прозрачности и последовательности политики могут сыграть процедурные ограничения, такие как мониторинг осуществления политики. По мнению $2/3$ опрошенных экспертов, однако, результаты мониторинга их правительства учитывают при формировании политики лишь частично; что они совсем не учитывают их, полагают 22,7%. При этом сам мониторинг также в большинстве случаев (так считают 63,6% экспертов) осуществляют правительственные ведомства или учреждения; лишь 22,7% указали, что эту задачу выполняют бизнес-ассоциации, и 9,1% – что этим занимаются независимые консультанты.

Совершенно очевидно, что в ряде небольших, экономически не очень сильных стран большую роль в исправлении положения в секторе МСП могут сыграть международные организации, их консультации и целевое финансирование программ по имплементации «лучшего опыта». Большинство экспертов полностью или до некоторой степени осведомлены о роли международных институтов в выработке дизайна и осуществлении политики в отношении предпринимательства и МСП в своих странах, причем более половины из них считают, что национальные правительства используют советы международных организаций селективно (в некоторых сферах). Более конкретно мнение экспертов о том, как осуществляется «трансфер политики» в отношении МСП, представлено в таблице 4.

Таблица 4

**Каков характер трансфера политики в отношении МСП
в постсоциалистических странах, представленных экспертами?**

В Вашей стране имеет место:	% от числа ответивших
Адекватная модель трансфера политики в отношении МСП (полностью соответствует советам доноров, подходит для национального сектора МСП)	4,5
Неадекватный трансфер политики в отношении МСП (неверное восприятие советов доноров)	9,1
Избирательный трансфер политики в отношении МСП (некоторые советы доноров реализуются, а другие – нет)	50,0

В Вашей стране имеет место:	% от числа ответивших
Неуместный трансфер политики в отношении МСП (советы доноров неприменимы в национальном контексте)	9,1
Отсутствие ответов или иное	27,3

Источник: Данные опроса, проведенного автором в рамках проекта «Влияние особенностей региональной бюджетной и налоговой политики на предпринимательский потенциал».

Таким образом, складывается следующая картина:

1. Хотя экспертные оценки получены не по всем странам, в выборке представлены как сравнительно успешные по оценке GEDI Эстония, Чехия, Венгрия, Словакия, так и не имеющие в нем рейтинговых оценок Босния и Герцеговина, Грузия, Казахстан, Молдова, Беларусь, Украина, которые, скорее всего, можно отнести к числу стран с неблагоприятными условиями (слабым уровнем развития предпринимательства); в этом смысле экспертная панель отражает всю палитру постсоциалистических экономик.
2. Линейное распределение ответов экспертов показывает весьма большой разброс мнений и оценок по большинству вопросов. В то же время по некоторым моментам можно отметить известное сходство. Это относится, например, к оценке влияния МСП на основные социально-экономические характеристики развития их стран. Здесь консенсус обнаружился по вопросу о вкладе МСП в создание новых рабочих мест и благосостояние, а также о позитивном влиянии на структуру экономики и отчасти о роли в формировании доходов госбюджета; по большинству остальных аспектов МСП, по мнению экспертов, либо оказывают слабое влияние (демонополизация, инновации), либо весьма различное влияние в разных странах (формирование среднего класса).
3. Вклад МСП в развитие национальных экономик за последние три года скорее возрос, считают более половины опрошенных, но в следующие три года, по мнению более чем половины экспертов, он, скорее всего, останется прежним. Иначе говоря, МСП во многих из представленных стран, видимо, выходит на плато развития и вклада в национальную экономику и благосостояние населения.
4. Содействие развитию предпринимательства занимает подчиненное место в системе государственной политики этих стран, характер сформулированных экспертами приоритетов позволяет утверждать, что они отражают потребности среднеразвитых экономик – с относительно низким уровнем высокотехнологического и экспортно ориентированного МСП, довольно ограниченным предложением обученной рабочей силы и все еще недостаточным уровнем знаний и невысокой квалификацией предпринимателей. Иначе говоря, направления политики содействия предпринимательству и МСП, одобренные ЕС, являются для большинства этих стран пока еще следующим, отдаленным этапом. Об этом же говорят и оценки национальных экспертов относительно представленности в политике их национальных государств десяти измерений, сформулированных в Европейском Акте.

5. Наиболее серьезной проблемой в осуществлении трансфера рекомендаций доноров эксперты с заметным отрывом назвали избирательность, при которой утрачивается системность воздействия политики на регулируемый сектор.

Возможна ли унификация подходов к политике содействия предпринимательству и поддержки МСП в постсоциалистических странах?

С учетом выявленной гетерогенности социально-экономических систем в постсоциалистических странах, накладывающей отпечаток на формирование в них рамочных условий для предпринимательства, а также различий их экологических систем предпринимательства, представляется, что подходы к формированию системы мер, направленных на содействие развитию предпринимательства и поддержку МСП, в этих странах должны отражать имеющиеся различия исходных условий и институтов. Исходная типологическая матрица представлена в таблице 5.

Таблица 5

Типологическая матрица политики содействия предпринимательству и поддержки МСП

	Рамочные условия для предпринимательства (качество институтов, программ поддержки и т.д.)		
		Благоприятные	Неблагоприятные
Развитие МСП (вклад в ВВП, плотность на 1000 взрослых, доля в занятости, доля добровольных предпринимателей, движимых стремлением к улучшениям, в составе ТЕА)	<i>Выше модального значения по группе</i>	Холистическая политика. Цель: закрепление вклада предпринимательства в экономику за счет постоянного улучшения рамочных условий развития предпринимательства	«Нишневая» политика содействия предпринимательству. Цель: повышение предпринимательской активности в любых формах за счет мало вовлеченных групп, в том числе для формирования критической массы соответствующей группы интересов для давления на государство для улучшения рамочных условий развития предпринимательства
	<i>Ниже модального значения по группе</i>	Политика расширения сектора МСП. Цель: укрепление вклада в экономическое развитие на основе благоприятных рамочных условий развития предпринимательства	Политика поддержки создания новых фирм. Цель: противодействие дальнейшей маргинализации сектора МСП в условиях ограниченности ресурсов и интереса государства к развитию предпринимательства

Источник: Составлена автором.

Данная типология, разумеется, довольно схематична. Как отмечается в работе Лундстрёма и Стивенсона (Lundström and Stevenson, 2005), к ней в полной мере приложимо соображение в отношении всех такого типа таксономий: реальные кейсы (страны, правительства и соответствующие политики) всегда богаче, чем данная типология. Иначе говоря, в реальности могут/должны существовать определенные комбинации разных типов политик, причем они могут меняться, т.е. тяготеть к рекомбинации политик, по мере изменения условий в соответствующей стране.

Выводы и рекомендации для России

Политика поддержки МСП и содействия предпринимательству в России в своем развитии за 25 лет прошла ряд этапов (см.: Cherpurenko, 2011; Cherpurenko and Vilenski, 2016). Первоначально (1991–1998) она носила «генералистский» характер, или, в терминологии Лундстрёма и Стивенсона (Lundström and Stevenson, 2005), была политикой расширения сектора МСП, направленной на содействие как существующим малым предприятиям, так и на поддержку стартапов, с зонтичным дизайном и распределением полномочий между рядом министерств, ведомств и агентств, но она быстро «выдохлась» – как в силу из-за недостатка ресурсов (финансы, навыки), так и в силу радикального изменения расстановки сил уже к середине 1990-х («семибанкирщина» и олигархат), в рамках которой малый бизнес утратил как экономическое, так и политическое значение.

Следующий этап был связан с более таргетированным подходом (начало–середина 2000-х гг.), который можно охарактеризовать как политику «расширения» сектора МСП, с вертикальной системой организации политики; но под влиянием изменений социально-экономической и политической системы в 2012–2016 гг. (укрепление патримониального режима, огосударствление экономики) политика поддержки МСП и содействия предпринимательству начала стремительно видоизменяться в направлении патернализма: рост роли государства в экономике логично привел к усилению попыток «построить» частный бизнес для обслуживания государственной политики через механизмы ГЧП и государственных закупок. В рамках новой реальности малый бизнес не является приоритетом, так как плохо поддается ручному управлению, а предпринимательство (как и всякая инициативная деятельность) опасно своим принципиальным стремлением к верховенству права и свободной конкуренции.

Если первый поворот в политике может быть понят в контексте развернувшейся на Западе дискуссии о целях и дизайне политики содействия предпринимательству на Западе, то второй – только в контексте «возвратной трансформации» в России.

Однако нарастание системных проблем в экономике и социальной сфере в связи с начавшимся затяжным экономическим спадом привело к оживлению в 2015–2016 гг. дискуссии в политических и экспертных кругах о перезапуске системы поддержки МСП, поддерживаемой заявлениями, звучавшими на самом высоком государственном уровне. Параллельно были сделаны некоторые шаги по реформатированию системы институтов го-

споддержки (создание Корпорации развития малого предпринимательства, изменение роли МСП-банка и его материнской структуры, ВЭБ, в системе госполитики в отношении предпринимательства), изменению регулятивного поля, некоторому снижению административных барьеров.

При этом для обновления политики существует ряд серьезных ограничений. К их числу следует отнести, во-первых, ловушку «плохих институтов» (расцвет политического предпринимательства со стороны правоохранительных и силовых структур государства, приводящий к избирательности правоприменения; отсутствие функционирующего механизма учета интересов основных стейкхолдеров при формировании и осуществлении мер государственной политики; высокий уровень взаимного недоверия между бюрократией, с одной стороны, и предпринимателями и экспертным сообществом – с другой); во-вторых, сверхцентрализацию соответствующих ресурсов (в первую очередь финансовых, но также и соответствующих компетенций), от которой трудно отказаться в условиях по существу унитарной фискальной системы, менять которую в условиях глубокого спада государство не рискнет; в-третьих, дефицит идей и соответствующих команд, готовых их реализовывать.

Наконец, есть ряд еще более глубоких социальных проблем, осложняющих формирование адекватной государственной политики в отношении МСП и предпринимательства. Среди них центральная – высокий уровень неоднородности субъектов РФ не только по уровню экономического развития (ВВП на душу населения) и наличию потенциала для развития экосистемы предпринимательства, но и по типу социально-экономических систем. Поэтому для типологически разных регионов и целых кластеров субъектов РФ необходимы разные типы политики в отношении МСП и – в наиболее продвинутых регионах – предпринимательства.

Представляется, что:

- 1) для очень небольшой группы регионов с профицитными бюджетами, высокой долей образованного городского населения, функционирующей индустриальной экономикой, сравнительно эффективной системой представительства и защиты интересов предпринимателей можно, с известными оговорками, предлагать модели холистической политики, реализуемые за счет собственных ресурсов, которые должны быть расширены (стимулирование) путем передачи дополнительно части налоговых поступлений – на условиях (а) налогового кредита со стороны РФ, проценты по которому могут не начисляться при условии (б) наличия независимой системы мониторинга и оценивания результативности и эффективности реализуемой политики (см.: Storey, 2002). Последняя должна сочетать в себе поддержку сектора МСП и стартапов (включая кредитно-финансовыми механизмами) и меры, нацеленные на усиление предпринимательской активности населения, в сочетании с активной поддержкой инфраструктуры и процедур содействия быстро растущим высокотехнологическим стартапам, а также сетей (вокруг крупных высокотехнологических компаний и средних фирм-«газелей») и экосистем предпринимательства (на базе инкубаторов и технопарков ведущих университетов, ассоциаций бизнес-ангелов и венчуристов и т.п.);

- 2) в отношении сравнительно ограниченной группы субъектов РФ с умеренно дефицитными бюджетами, высокой долей образованного городского населения, застойно-кризисной индустриальной экономикой, слабой системой представительства и защиты интересов МСП следует ориентироваться скорее на *«нишевую» политику содействия предпринимательству в сочетании с элементами политики поддержки создания новых фирм*. Такая политика может софинансироваться центром и регионами 1 : 1 и сочетать в себе элементы финансовой поддержки стартапов с развитием инфраструктуры бизнес-инкубирования и поддержкой сетевых форм взаимодействия некоторых целевых групп с потенциальными инвесторами (МФО и т.п.). Мониторинг и оценивание следует делегировать ассоциациям бизнеса или ТПП, выделяя им соответствующие гранты из федерального бюджета. В случае недостижения ключевых показателей результативности и эффективности к регионам должны применяться дестимулирующие санкции – путем сокращения доли федерального бюджета в финансировании соответствующей политики в следующем отчетном периоде (например, 1 : 2 вместо 1 : 1) и подключения федерального уполномоченного органа к мониторинговым процедурам и оцениванию;
- 3) большой группе регионов с остродефицитными бюджетами, невысокой долей образованного населения, живущего преимущественно в небольших населенных пунктах, неустойчивым экономическим развитием и слабой промышленной инфраструктурой, отсутствующей системой защиты интересов МСП скорее может быть предложена *«нишевая» политика содействия предпринимательству*, реализуемая на условиях софинансирования со стороны федерального бюджета в пропорции 1 (регион) : 4 (федеральный центр), с четко установленными критериями результативности, в случае недостижения которых регионы должны наказываться путем увеличения доли регионального бюджета (до 50%) в финансировании соответствующей политики в следующем отчетном периоде. Мониторинг и оценивание следует осуществлять только уполномоченному федеральному органу;
- 4) для большой группы российских субъектов с хронически остродефицитными бюджетами, в которых доля субсидий, субвенций и иных трансфертов федерального центра превышает половину доходной части, с преимущественно сельским населением, живущим доходами от личного хозяйства, промыслов и т.п., низкой долей образованных лиц в составе взрослого населения, практическим отсутствием промышленности, лакунарным наличием действующих МСП следует рекомендовать *политику поддержки создания новых фирм* (см.: McCann, Ortega-Argilés, 2016) со всеми используемыми в ней мерами и инструментами. Причем реализовывать ее следует сугубо за счет федеральных средств – по казначейскому принципу, через представительства федерального органа, ответственного за политику поддержки МСП.

В любом случае, во-первых, необходима переоценка используемых инструментов госполитики (эта позиция подробно аргументирована в: Чепу-

ренко, 2012). Так, представляется весьма проблематичным механизм стимулирования развития МСП за счет вовлечения их в систему госзаказа. Наряду с тем что он распространяется на сравнительно незначительную по численности группу субъектов МСП, он усиливает риск «провала государства»: в случае, если соответствующие государственные предприятия или корпорации реализуют экономически нецелесообразную и потенциально чреватую нарастанием структурных диспропорций стратегию, вовлеченные в субконтрактную систему МСП оказываются зачастую «инфицированы» этими подходами и малоконкурентны на открытом рынке.

Во-вторых, необходим отказ от «тиражирования» федеральных «рамочных образцов» в качестве матрицы для формирования региональных программ поддержки МСП, поскольку такой подход не учитывает того разнообразия исходных условий и предпосылок, которое существует на уровне субъектов и муниципальных образований РФ.

В-третьих, следует самым серьезным образом реорганизовать систему мониторинга и оценивания результатов осуществления политики, чтобы разорвать порочный круг конфликта интересов. Этого можно добиться, усилив роль бизнес-ассоциаций и экспертного сообщества в формировании и отслеживании реальных результатов политики в отношении МСП и предпринимательства на федеральном и региональном уровнях, а также сформировав систему основанных на репрезентативных обследованиях мониторингов состояния сектора МСП и инфраструктуры поддержки, которые должны выполняться независимыми аналитическими организациями.

В-четвертых, необходимо на федеральном уровне координировать стыковку политики содействия предпринимательству, инновационной и промышленной политики, образовательной и научной политики и т.п.

В-пятых, также на федеральном уровне необходимо сформулировать и реализовывать долгосрочную систему образовательной и культурной поддержки предпринимательства в виде развития взаимоувязанной системы тиражируемых образовательных продуктов на всех уровнях среднего, среднего специального и высшего образования, формирования предпринимательских компетенций у студентов инженерных специальностей, а также системы подготовки и повышения квалификации кадров преподавателей; системы начинающих «снизу», на муниципальном уровне, конкурсов предпринимательских идей и бизнес-планов; конкурсов для массмедиа за лучшее освещение и формирование позитивного имиджа предпринимательства среди читателей/пользователей.

В-шестых, следует внимательно отслеживать тенденции и динамику дискурса по поводу политики поддержки МСП и содействия предпринимательству как в развитых экономиках, так и в бывших социалистических странах Европы. Такой подход, разумеется, потребует внесения изменений в федеральное законодательство в части организации и содержания федеральных программ, взаимодействия между федеральными и региональными институтами поддержки МСП, финансовых инструментов, допустимых к использованию ответственными федеральными органами власти, и т.д.

ЛИТЕРАТУРА

1. Чепуренко А.Ю. Что такое предпринимательство, и какая политика в отношении предпринимательства нужна России? (Заметки на полях работ современных зарубежных классиков) // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 2. – С. 102–124.
2. Aernoudt R. From SME policy to entrepreneurship policy. OECD Workshop. 2007. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/56/39745299.pdf> (дата обращения: 29.05.2012).
3. Aidis R., Estrin S., Mickiewicz T. Institutions, Finance and the Level of Development: The Impact on Entrepreneurship in Transition. Review of Economics and Institutions. 2010. Vol. 1. N. 1.
4. Amezcua A., Grimes M., Bradley S., Wiklund J. Organizational Sponsorship and Founding Environments: A Contingency view on the Survival of Business Incubated Firms, 1994–2007. Academy of Management Journal. 2013. Vol. 56. N. 6. P. 1628–1654.
5. Autio E., Kronlund M., Kovalainen A. High-Growth SME Support Initiatives in Nine Countries: Analysis, Categorization, and Recommendations, MTI Publications. Ministry of Trade and Industry, Industries Department, Helsinki. 2007.
6. Autio E., Rannikko H. Retaining winners: Can Policy Boost High-growth Entrepreneurship? Research Policy. 2015. Vol. 45. P. 42–55.
7. Beck T., Demirguc-Kunt A. Small and Medium-size Enterprises: Overcoming Growth Constraints. World Bank. 2005. URL: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/WBRO-SME-final.pdf> (дата обращения: 20.02.2017).
8. Chepurenko A. Entrepreneurship and SME Policies in the 21st Century – The example of Russia. In: Smallbone, D., Welter, F. (eds.) Handbook of Research on Entrepreneurship Policies in Central and Eastern Europe. Cheltenham: Edward Elgar. 2011. P. 190–209.
9. Chepurenko A., Vilenski A. SME Policy of the Russian State (1990–2015): From a “Generalist” to a “Paternalist” Approach. HSE Working Paper WP1/2016/02. Series WP1. 2016.
10. Delmar F., Davidsson P., Gartner W.B. Arriving at the High-Growth Firm, Journal of Business Venturing. 2003. Vol. 18. P. 189–216.
11. Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains. Ed. by OECD. 2008. URL: https://www.ecb.europa.eu/home/pdf/research/compnet/Enhancing_the_role_of_SMEs.pdf?9235c9ba9b76a6a403bc10723d6dd11e (дата обращения: 20.02.2017).
12. Estrin S., Mickiewicz T. Entrepreneurship in Transition Economies: The Role of Institutions and Generational Change. In: Minniti, M. (ed.). The Dynamics of Entrepreneurship: Evidence from the Global Entrepreneurship Monitor Data. Oxford: Oxford University Press. 2010 P. 181–208.
13. Estrin S., Meyе, K., Bytchova M. Entrepreneurship in Transition Economies. In: Casson, M., Basu, A., Yeung, B., Wadeson, N. (eds.). The Oxford Handbook of Entrepreneurship. Oxford: Oxford University Press. 2006.
14. Johnson S., Loveman G. Starting Over in Eastern Europe: Entrepreneurship and Economic Renewal. Cambridge: Harvard Business School Press. 1995.
15. Henrekson M., Johansson D. Gazelles as Job Creators: a Survey and Interpretation of the Evidence. Small Business Economics. 2010. Vol. 35. P. 227–244.
16. Johnson S., McMillan J., Woodruff C. Entrepreneurs and the Ordering of Institutional Reform. Economics of Transition, 2000. Vol. 8. N. 1. P. 1–36.

17. Lundström A., Stevenson L. *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. NY: Springer. 2005.
18. Mahoney J.T., McGahan A.M., Pitelis C.N. The Interdependence of Private and Public Interests. *Organization Science*. 2009. Vol. 20. P. 1034–1052.
19. Manolova T., Eunni R., Gyoshev B. Institutional Environments for Entrepreneurship: Evidence from Emerging Economies in Eastern Europe. *Entrepreneurship Theory and Practice*. 2008. Vol. 32, N. 1. P. 203–218.
20. McCann P., Ortega-Argilés R. Smart Specialization, Entrepreneurship and SMEs: Issues and Challenges for a Results-Oriented EU Regional Policy. *Small Business Economics*. 2016. Vol. 46. N. 4. P. 537–552.
21. McMillan J., Woodruff C. The Central Role of Entrepreneurs in Transition Economies. *Journal of Economic Perspectives*. 2002. Vol. 16. N. 3. P. 153–170.
22. Mole K., Hart M., Roper S., Saal D. Differential Gains From Business Link Support and Advice: A Treatment Effects Approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*. 2008. Vol. 26. P. 34–315.
23. Ovaska T., Sobel R.S. Entrepreneurship in Post-Socialist Economies. *Journal of Private Enterprise*. 2005. Vol. 21. N. 1. P. 8–28.
24. Schwartz M. Beyond Incubation: An Analysis of Firm Survival and Exit Dynamics in the Post-Graduation Period. *Journal of Technology Transfer*. 2009. Vol. 34. P. 403–421.
25. Shane S. Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economics*. 2009. Vol. 33. P. 141–149.
26. Smallbone D., Leigh R., North D. The Characteristics and Strategies of High Growth SMEs. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*. 1995. Vol. 1. N. 3. P. 44–56.
27. Smallbone D., Welter F. The Distinctiveness of Entrepreneurship in Transition Economies. *Small Business Economics*. 2002. Vol. 16. P. 249–262.
28. Smallbone D., Welter F. *Entrepreneurship and Small Business Development in Post-Socialist Economies*. London: Routledge. 2009.
29. Smallbone D., Xheneti M. Public Policy and Cross Border Entrepreneurship in EU Border Regions: an Enabling or Constraining Influence? In: Smallbone D., Welter F., Xheneti M. (eds.) *Cross-border Entrepreneurship and Economic Development in Europe's Border Regions*. Cheltenham: Edward Elgar. 2012. P. 235–256.
30. Storey D. Methods of Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses: The Six Steps to Heaven. *International Journal of Entrepreneurship Education*. 2002. Vol. 1. P. 181–202.
31. Tyson L., Petrin T., Rogers H. Promoting Entrepreneurship in Eastern Europe. *Small Business Economics*. 1994. Vol. 6. N. 3. P. 165–184.
32. Welter F., Smallbone D. *Handbook of Research on Entrepreneurship Policies in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar. 2011.
33. Wren C., Storey D. Evaluating the Effect of Soft Business Support upon Small Firm Performance. *Oxford Economic Papers – New Series*. 2002. Vol. 54. N. 2. P. 334–365.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Примечательно, что уже с самого начала системных изменений в Восточной Европе и СНГ Евросоюз, сформировав две отдельные программы для постсоциалистических государств, обозначил тем самым линию на их разделение на две группы – ЦВЕ (включая Балтию) и бывшие советские республики.
- ² Следует отметить, что уже сам поиск экспертов стал довольно трудной задачей. Так, по ряду стран бывшей Югославии вообще не удалось найти публикаций аналитического характера, принадлежащих локальным экспертам; некоторые эксперты, судя по всему, утратили интерес к теме государственной политики в отношении предпринимательства и затруднялись ответить на вопросы анкеты; некоторых не удалось отыскать по имеющимся адресам.

COMBINING UNIVERSAL CONCEPTS WITH NATIONAL SPECIFICS: SME SUPPORT POLICY

Chepurenko Alexander Yu.

Doctor of Sciences in Economics, Professor
of the Economic Sociology Department, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: achepurenko@hse.ru

Abstract

The paper deals with the development of the entrepreneurship and SME policy support agenda in some CEE and CIS countries in the process of systemic transition, basing both on desk research and the results of an own expert survey in 14 countries. The author points out the initial differences of the socio-economic context of SME policy in transitional societies from the very beginning of the systemic transition and emphasizes the role of the framework rules and regulations of the EU in the establishment of the appropriate policy in the CEE countries. He shows both similarities as well as peculiarities in the design of the SME policy in 14 Post-Socialist economies. Taking the experience of the CEE and CIS countries with very different framework conditions and economic performance, the paper transfers some obtained evidence into the Russian context, offering a re-conceptualization of the established entrepreneurship and SME policy towards a more stringent consideration of both framework conditions and the state of the SME on the regional level.

Keywords: SME; support for small and medium-sized enterprises; the promotion of entrepreneurship; fiscal policy; small business; economic performance.

Citation: Chepurenko, A.Yu. (2017). Politika sodeystviya predprinimatel'stvu i podderzhki MSP v postsotsialisticheskikh stranakh: Sovmeshchaya universal'nye kontsept-sii s natsional'noy spetsifikoy [Combining Universal Concepts with National Specifics: SME Support Policy]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–30 (in Russian).

REFERENCES

1. Chepurenko, A.Yu. (2012). Chto takoe predprinimatel'stvo, i kakaya politika v otnoshenii predprinimatel'stva nuzhna Rossii? (Zametki na polyakh rabot sovremennykh zarubezhnykh klassikov) [What is Entrepreneurship, and what Policy for Entrepreneurship does Russia Need? (Notes on the Margins of Works by Contemporary Foreign Classics)]. *Zhurnal Novoy ekonomicheskoy assotsiatsii*, no 2, pp. 102–124.
2. Aernoudt, R. (2007) *From SME Policy to Entrepreneurship Policy*. OECD Workshop, Available: <http://www.oecd.org/dataoecd/1/56/39745299.pdf> (accessed: 29 May, 2012).
3. Aidis, R., Estrin, S. & Mickiewicz, T. (2010). Institutions, Finance and the Level of Development: The Impact on Entrepreneurship in Transition. *Review of Economics and Institutions*, vol. 1, no 1.
4. Amezcua, A., Grimes, M., Bradley, S. & Wiklund, J. (2013). Organizational Sponsorship and Founding Environments: A Contingency View on the Survival of Business Incubated Firms, 1994–2007. *Academy of Management Journal*, vol. 56, no 6, pp. 1628–1654.
5. Autio, E., Kronlund, M. & Kovalainen, A. (2007). *High-Growth SME Support Initiatives in Nine Countries: Analysis, Categorization, and Recommendations*. Helsinki: MTI Publications. Ministry of Trade and Industry, Industries Department.
6. Autio, E. & Rannikko, H. (2015). Retaining Winners: Can Policy Boost High-Growth Entrepreneurship? *Research Policy*, no 45, pp. 42–55.
7. Beck, T. & Demircuc-Kunt, A. (2005). *Small and Medium-Size Enterprises: Overcoming Growth Constraints*. World Bank. Available: <http://siteresources.worldbank.org/DEC/Resources/84797-1114437274304/WBRO-SME-final.pdf> (accessed: 20 February, 2017).
8. Chepurenko, A. (2011). Entrepreneurship and SME Policies in the 21st Century – The example of Russia. In: Smallbone, D., Welter, F. (eds.) *Handbook of Research on Entrepreneurship Policies in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 190–209.
9. Chepurenko, A. & Vilenski, A. (2016). *SME Policy of the Russian State (1990–2015): From a “Generalist” to a “Paternalist” Approach*. HSE Working Paper WP1/2016/02, Series WP1. Moscow: HSE.
10. Delmar, F., Davidsson, P. & Gartner, W.B. (2003). Arriving at the High-Growth Firm. *Journal of Business Venturing*, no 18, pp. 189–216.
11. Enhancing the Role of SMEs in Global Value Chains (2008). Ed. by OECD. Available: https://www.ecb.europa.eu/home/pdf/research/compnet/Enhancing_the_role_of_SMEs.pdf?9235c9ba9b76a6a403bc10723d6dd11e (accessed: 20 February, 2017).
12. Estrin, S. & Mickiewicz, T. (2010). Entrepreneurship in Transition Economies: The Role of Institutions and Generational Change. In: Minniti, M. (ed.) *The Dynamics of Entrepreneurship: Evidence from the Global Entrepreneurship Monitor Data*. Oxford: Oxford University Press, pp. 181–208.
13. Estrin, S., Meyer, K. & Bytchova, M. (2006). Entrepreneurship in Transition Economies. In: Casson, M., Basu, A., Yeung, B., Wadesdon, N. (eds.) *The Oxford Handbook of Entrepreneurship*. Oxford: Oxford University Press.

14. Johnson, S. & Loveman, G. (1995). *Starting Over in Eastern Europe: Entrepreneurship and Economic Renewal*. Cambridge: Harvard Business School Press.
15. Henrekson, M., Johansson, D. (2010). Gazelles as job creators: a survey and interpretation of the evidence. *Small Business Economics*, no 35, pp. 227–244.
16. Johnson, S., McMillan, J. & Woodruff, C. (2000). Entrepreneurs and the Ordering of Institutional Reform. *Economics of Transition*, vol. 8, no 1, pp. 1–36.
17. Lundström, A. & Stevenson, L. (2005). *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. NY: Springer.
18. Mahoney, J.T., McGahan & A.M., Pitelis, C.N. (2009). The interdependence of private and public interests. *Organization Science*, no 20, pp. 1034–1052.
19. Manolova, T., Eunn, R. & Gyoshev, B. (2008). Institutional Environments for Entrepreneurship: Evidence from Emerging Economies in Eastern Europe. *Entrepreneurship Theory and Practice*, vol. 32, no 1, pp. 203–218.
20. McCann, P. & Ortega-Argilés, R. (2016). Smart Specialization, Entrepreneurship and SMEs: Issues and Challenges for a Results-Oriented EU Regional Policy. *Small Business Economics*, vol. 46, no 4, pp. 537–552.
21. McMillan, J. & Woodruff, C. (2002). The Central Role of Entrepreneurs in Transition Economies. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 16, no 3, pp. 153–170.
22. Mole, K., Hart, M., Roper, S. & Saal, D. (2008). Differential Gains from Business Link Support and Advice: A Treatment Effects Approach. *Environment and Planning C: Government and Policy*, no 26, pp. 315–34.
23. Ovaska, T. & Sobel, R.S. (2005). Entrepreneurship in Post-Socialist Economies. *Journal of Private Enterprise*, vol. 21, no 1, pp. 8–28.
24. Schwartz, M. (2009). Beyond Incubation: An Analysis of Firm Survival and Exit Dynamics in the Post-Graduation Period. *Journal of Technology Transfer*, no 34, pp. 403–421.
25. Shane, S. (2009). Why Encouraging More People to Become Entrepreneurs is Bad Public Policy. *Small Business Economics*, no 33, pp. 141–149.
26. Smallbone, D., Leigh, R. & North, D. (1995). The Characteristics and Strategies of High Growth SMEs. *International Journal of Entrepreneurial Behaviour and Research*, vol. 1, no 3, pp. 44–56.
27. Smallbone, D. & Welter, F. (2002). The Distinctiveness of Entrepreneurship in Transition Economies. *Small business Economics*, vol. 16, pp. 249–262.
28. Smallbone, D. & Welter, F. (2009). *Entrepreneurship and Small Business Development in Post-Socialist Economies*. London: Routledge.
29. Smallbone, D. & Xheneti, M. (2012). Public Policy and Cross Border Entrepreneurship iIn EU Border Regions: An Enabling or Constraining Influence? In: Smallbone, D., Welter, F., Xheneti, M. (eds.) *Cross-border Entrepreneurship and Economic Development in Europe's Border Regions*. Cheltenham: Edward Elgar, pp. 235–256.
30. Storey, D. (2002). Methods of Evaluating the Impact of Public Policies to Support Small Businesses: The Six Steps to Heaven. *International Journal of Entrepreneurship Education*, no 1, pp. 181–202.
31. Tyson, L., Petrin, T. & Rogers, H. (1994). Promoting Entrepreneurship in Eastern Europe Small. *Business Economics*, vol. 6, no 3, pp. 165–184.
32. Welter, F. & Smallbone, D. (2011). *Handbook of Research on Entrepreneurship Policies in Central and Eastern Europe*. Cheltenham: Edward Elgar.
33. Wren, C. & Storey, D. (2002). Evaluating the Effect of Soft Business Support upon Small Firm Performance. *Oxford Economic Papers – New Series*, vol. 54, no 2, pp. 334–365.

ДВА АРГУМЕНТА ЗА ОГРАНИЧЕНИЕ АНТИТРАСТА В РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ В РАЗВИВАЮЩИХСЯ ЭКОНОМИКАХ

Курдин А.А., Шаститко А.Е.*

Аннотация

Сфера обращения прав интеллектуальной собственности (ИС) и связанные с ней правоотношения являются объектом стандартной антимонопольной политики в развитых странах, за исключением отдельных уточнений. Обоснованность применения такой же антимонопольной политики в развивающихся экономиках не является бесспорной.

Предмет анализа данной статьи – альтернативные опции антимонопольной политики для отношений, связанных с использованием и обращением прав ИС в развивающихся экономиках. Цель – объяснить, какие существуют препятствия для импорта институтов в развивающиеся страны при структурировании отдельно взятого набора транзакций. Для этого мы выявляем обстоятельства и формулируем аргументы в пользу ограниченного применения стандартов антимонопольной политики в сфере обращения прав ИС в развивающихся странах. Эти аргументы основаны, во-первых, на задачах структурной политики, во-вторых, на предотвращении нежелательного повышения неопределенности, влияющей на выбор механизмов управления транзакциями.

Ключевые слова: антимонопольная политика; права интеллектуальной собственности; развивающиеся экономики.

Введение

В развитых странах антимонопольное законодательство используется для сферы обращения прав интеллектуальной собственности (ИС) в целом на общих основаниях. В то же время применение антимонопольных норм

* Курдин Александр Александрович – кандидат экономических наук, старший научный сотрудник кафедры конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; старший научный сотрудник Центра исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС при Президенте РФ. Адрес: 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1. E-mail: aakurdin@gmail.com

Шаститко Андрей Евгеньевич – доктор экономических наук, профессор, заведующий кафедрой конкурентной и промышленной политики экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова; директор Центра исследований конкуренции и экономического регулирования РАНХиГС при Президенте РФ. Адрес: 119571, г. Москва, проспект Вернадского, 82, стр. 1. E-mail: aes99@yandex.ru

в этой сфере имеет некоторые отличия. Развивающиеся страны, перенимающие стандарты антимонопольной политики, столкнулись с проблемой: следует ли повторять подходы развитых юрисдикций (в первую очередь США и ЕС) или же искать собственный путь решения проблем в сфере отношений по поводу прав ИС на основе специальной «тонкой настройки».

С похожей проблемой столкнулась и Россия: преодоление трансформационного спада и прекращение роста цен на энергоносители поставили вопрос о новых драйверах экономического роста, которые могут быть обеспечены как дополнительными стимулами для разработки инноваций, так и улучшенными механизмами диффузии инноваций, созданных ранее. То и другое зависит от настройки стимулов и возможностей агентов, создающих и/или заимствующих инновационные решения, воплощенные обычно в объектах прав ИС.

Вопрос о корректной настройке антимонопольной политики в сфере обращения прав ИС в последние годы неоднократно поднимался как ФАС России, так и экспертами и предпринимателями. На данный момент стандартные антимонопольные запреты в России не распространяются на трансакции, связанные непосредственно с обращением прав ИС. Для этих целей в антимонопольное законодательство ранее были введены специальные иммунитеты. Более пяти лет ведется упорная дискуссия о целесообразности их отмены.

Важнейшим аспектом этой проблемы является сложность встраивания отдельных заимствованных институтов развитых стран (т.е. в данном случае антимонопольных запретов в сфере обращения прав ИС) в среду развивающихся экономик. Сложность связана как с особенностями структуры национального хозяйства, так и со спецификой непосредственно тех фрагментов институциональной среды – в данном случае норм антимонопольного законодательства и правоприменения, – куда потенциально могли бы быть встроены импортированные нормы.

Мы поставили цель объяснить, какие существуют препятствия импорта институтов в развивающиеся страны для структурирования отдельного взятого набора трансакций. Для этого мы выявляем обстоятельства и формулируем аргументы в пользу ограниченного применения стандартов антимонопольной политики в сфере обращения прав ИС в развивающихся странах. В данном случае мы не адвокатируем отказ от движения к гармонизации институтов с развитыми экономиками, а обращаемся к возможности становления в данной сфере «промежуточных институтов», которые способны стать наилучшим решением из-за невозможности трансплантации всей институциональной среды в целом (Полтерович, 2016).

Соотношение между конкуренцией, инновациями и защитой прав ИС (или прав на результаты интеллектуальной деятельности, к которым приравниваются, но с которыми не отождествляются права на средства индивидуализации) подробно исследовалось многими учеными на протяжении нескольких десятилетий. Важнейшей научной проблемой в этой области является объяснение роли структуры рынка в динамике иннова-

ционного процесса. Основные подходы к решению этой проблемы были описаны в работах Шумпетера (Schumpeter, 1942) и Эрроу (Arrow, 1962), которые сформулировали ключевые аргументы относительно позитивной роли монопольной или конкурентной среды соответственно. Фактором монопольного положения может считаться защита прав ИС. Тогда возникает «дилемма патентной системы» (Nordhaus, 1969; Tirole, 1994, p. 390) как проблема выбора между сильными стимулами, обеспечиваемыми временной монополией на базе обладания правами ИС, и быстрой диффузией инноваций без сильной защиты прав ИС или с серьезными антимонопольными ограничениями на состав прав ИС. Не углубляясь в детали этой дискуссии, мы предлагаем обратиться к работам (Aghion, Griffith, 2005 и Etro, 2007), обобщающим основные теоретические модели и эмпирические результаты, достигнутые по этому направлению научных исследований, по итогам изучения которых представляется вполне обоснованным сбалансированный вывод Шапиро (Shapiro, 2012) о том, что на самом деле нет ярко выраженного противоречия между двумя указанными подходами и для инновационной активности необходимо сочетание состязательности и наличия ренты инноватора.

Дискуссия относительно конкуренции и защиты прав ИС ожидаемо нашла подкрепление в большом и растущем массиве судебных разбирательств. Они рассматривались исследователями преимущественно с юридической точки зрения (Pitofsky, 2001; Hovenkamp et al., 2014) или упоминались в официальных руководствах регуляторов (US DoJ and FTC, 2007). Экономисты также внесли заметный вклад в исследование и решение отдельных проблем (таких, как контроль сделок экономической концентрации в отраслях с интенсивным использованием объектов ИС (Shapiro, 2012)) и интерпретацию отдельных дел (например, широко обсуждавшееся дело Microsoft, связанное со злоупотреблением доминирующим положением (Etro, 2007; Economides, 2001)).

В то же время роль конкурентной политики в осуществлении сделок, связанных с использованием и обращением прав ИС, редко рассматривается через призму экономики развития. Некоторые работы делают акцент на роли прав ИС в экономическом росте в целом (Greenhalgh, Rogers, 2010) или в выходе развивающихся стран на траекторию догоняющего развития (Odagiri et al., 2012), но не на применении конкурентной политики в сфере ИС, которая затрагивается лишь косвенно. Однако принятие во внимание аспектов развития необходимо для формирования институтов конкурентной политики: механический импорт отдельных институтов в институциональную среду развивающихся стран не гарантирует повторения эффективности их работы, и для взаимной адаптации одного и другого реформа может потребовать последовательности преобразований, на пути которой будут формироваться «промежуточные институты» (Полтерович, 2016), сменяя друг друга.

Несмотря на многочисленные исследования по проблемам конкуренции в развивающихся странах, с одной стороны, и по проблемам защиты ИС и связанных с этим институциональных изменений в данной группе

стран, с другой стороны, существует значительный пробел в части концептуального объяснения возможностей распространения стандартных правил защиты конкуренции на множество трансакций, связанных с обращением прав ИС, в развивающихся странах. Тем не менее эти вопросы в прикладном разрезе активно обсуждаются в политических и деловых кругах данных стран, и зачастую аргументация сторон базируется именно на вопросах экономического развития.

Пересечение защиты прав ИС и антитраста: вызовы для развивающихся экономик

Эволюция конкурентной политики в сфере защиты прав ИС способна оказать влияние на экономическое развитие. Важность прав ИС для инновационной деятельности является общепризнанной, и кампании против нарушения прав ИС (по крайней мере со стороны индивидов и частных организаций) являются одним из приоритетов для государств, стремящихся к поддержанию инновационного характера экономического развития или хотя бы к широкому распространению современных технологий и знаний. Однако иногда государства сами создают препятствия для защиты прав ИС. Цель этих действий – предотвратить злоупотребления владельца прав ИС его положением на товарном рынке, которое порой может вполне быть квалифицировано как доминирующее. Иными словами, это вмешательство возникает, когда существует потребность в ограничении рыночной власти правообладателя и его возможностей для извлечения ренты.

Волна распространения в развивающихся странах антимонопольной политики, внедряемой обычно в соответствии со стандартами стран ЕС или США, непременно ставит перед исследователем вопрос: соответствуют ли эти стандарты институциональной среде стран-реципиентов? Ответы, де-факто даваемые национальными регуляторами и законодателями, неоднозначны. Одним из наиболее ярких примеров, иллюстрирующих противоречия, является вопрос о целесообразности применения стандартов конкурентной политики к сфере обращения ИС.

Между тем США и ЕС и сами применяют различные стандарты в этой сфере, что было подробно исследовано в целом ряде работ, например (Glader, 2006; Niels, Ten Kate, 2004; Lianos, Dreyfuss, 2013). Истоки этих различий можно обнаружить в различной природе правовых систем и исторических особенностях антитраста.

В то же время расхождения в правовых системах и порядке правоприменения развивающихся и развитых стран могут быть еще более значительными. Во-первых, система защиты прав ИС в развивающихся экономиках все еще не вполне соответствует стандартам развитых стран и обладает специфическими характеристиками. Так, в России Четвертая часть Гражданского кодекса, посвященная вопросам прав ИС, была введена в действие только в 2008 г. – почти через 20 лет после начала трансформации экономической системы. Подобный поэтапный характер реформирования наблюдается и в Китае, принявшем национальные законы

о защите прав ИС лишь в конце 2000-х – начале 2010-х гг. Во-вторых, высокая вероятность ошибок как первого (ошибочное осуждение невиновного), так и второго (ошибочное оправдание виновного) рода со стороны менее опытных (в части организации сферы обращения прав ИС) антимонопольных регуляторов может привести к возникновению дополнительных барьеров для распространения инноваций, тем самым фактически снижая возможности для предотвращения/пресечения монополизма за счет появления новых игроков на рынке.

Вместе с этим существует веская причина для внедрения стандартов конкурентной политики развитых стран в развивающихся экономиках. Это необходимость привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Высокие издержки адаптации к особым национальным правилам и высокий уровень связанной с этим неопределенности могут поднять транзакционные издержки инвесторов в целом и ограничить приток ПИИ.

Можно выделить два типа компромиссных решений для регуляторов в развивающихся экономиках, которые пытаются осуществлять защиту конкуренции в сфере обращения прав ИС, с учетом того, что механизмы принуждения в этой сфере могут быть более сложными по сравнению с обычными товарными рынками.

Во-первых, надо найти компромиссный вариант в части соотношения всеобщего доступа к существующим объектам прав ИС, с одной стороны, и сильных стимулов для творческого процесса по созданию результатов интеллектуальной деятельности, необходимых для внедрения инноваций, – с другой. Первое требует ограничить возможности правообладателя, тогда как второе ведет в противоположном направлении и требует исключить любые поведенческие ограничения, грозящие инноватору убытками. Так выглядит дилемма регулятора, являющаяся зеркальным отражением дилеммы инноватора. При этом необходимо особо выделить случай, когда инноватор не является правообладателем.

Во-вторых, нужно компромиссное решение при выборе между институциональным равновесием, определенным в предыдущем случае, и тем набором правил, которые привычны для иностранных партнеров. При этом, однако, переход в полной мере к тем нормам, которые приняты в развитых экономиках, необязательно является лучшей опцией для иностранных инвесторов в силу вероятного отсутствия или недостатка в развивающейся стране каких-то иных компонентов институциональной среды – в части законодательства или правоприменения.

Одна из проблем для инвестора может состоять в избыточном регуляторном бремени в его стране происхождения или стране, являющейся центром его экономических интересов, – предположительно в развитой экономике. Тогда упрощенный режим антимонопольной политики в развивающейся стране на какое-то время может стать ее конкурентным преимуществом, компенсирующим иные ее специфические недостатки. В то же время, конечно, должен поддерживаться определенный баланс для предотвращения негативного влияния ограниченности антимонопольных запретов на самого иностранного инвестора в тех случаях, когда он становится

потребителем. Вторая проблема порождается особенностями применения законодательства о конкуренции в развивающихся странах, которое может также отличаться от привычного порядка для развитых юрисдикций. В частности, более строгие правила могут быть компенсированы (в некоторой степени) относительно слабым принуждением, и наоборот.

Например, в соответствии с пресс-релизом Европейской комиссии при выпуске в 2014 г. обновленной версии TTBER (Technology Transfer Block Exemption Regulations – Групповых исключений из антимонопольного законодательства для соглашений о трансфере технологий), «[лицензирование] также может быть использовано для ущемления конкуренции, например, если два конкурента в своем лицензионном соглашении разделяют рынки между собой, вместо того чтобы конкурировать». В том же документе лицензирование, с другой стороны, оправдывается: «Обновленный режим [регулирования] продолжает исходить из того, что лицензирование в большинстве случаев является проконкурентным» (European Commission, 2014).

Российский закон «О защите конкуренции» продолжает и даже усиливает это благожелательное отношение к лицензированию и устанавливает, что требования статей 10 и 11, посвященных основным антимонопольным запретам: на злоупотребление доминирующим положением и на различные антиконкурентные соглашения, – не распространяются на действия и отношения, касающиеся прав ИС. Конечно, в состав этих исключений входят и лицензионные соглашения, но не только они. Однако такой подход, очевидно, ведет к недооценке возможных антиконкурентных эффектов недобросовестного использования лицензирования, что было подчеркнуто Европейской комиссией.

Подобные позиции воспроизводятся и в китайском антимонопольном законе. Статья 55 Антимонопольного закона КНР гласит: «Этот закон не распространяется на поведение предпринимателей, реализующих свои права интеллектуальной собственности в соответствии с законами и соответствующими административными регламентами относительно прав интеллектуальной собственности; однако поведение предпринимателей, ведущее к прекращению или ограничению рыночной конкуренции за счет злоупотребления их правами интеллектуальной собственности, регулируется этим законом»¹. Таким образом, здесь возникает двоякая интерпретация нормы. С одной стороны, сделки, связанные с правами ИС, объявлены свободными от антимонопольных запретов, как это сделано и в России. С другой стороны, вводится также концепция «злоупотребления» правами ИС, что подрывает (хотя бы отчасти) эту свободу и де-факто предоставляет дополнительные полномочия регулятору.

Общие черты двух стран на этом не заканчиваются. И Китай, и Россия занимаются реформой антимонопольного законодательства для сферы обращения прав ИС. ФАС России в первой половине 2010-х гг. предлагала исключить связанные с правами ИС «безопасные гавани» из Закона «О защите конкуренции», хотя к 2016 г. эти попытки оказались безуспешными (впрочем, скорее всего, это не окончательный исход).

В то же время в Китае в августе 2015 г. в силу вступили «Положения о запрете злоупотребления правами интеллектуальной собственности в целях прекращения или ограничения конкуренции», разработанные Государственной администрацией по промышленности и торговле Китая. Этот документ запрещает антиконкурентные соглашения в части обращения прав ИС, но при этом в явном виде содержит «безопасные гавани» для этой сферы². Также новые положения проясняют, что владение правами ИС само по себе не означает рыночного доминирования, но при этом описывают целый ряд специфических оговорок законодателя относительно допустимого поведения правообладателей.

Должны ли российские или китайские законы быть скорректированы и приведены в соответствие с европейскими или американскими правилами?

Первый аргумент является довольно простым – он непосредственно связан с вопросами промышленной политики. Если национальная экономика в целом является конкурентной, то создание исключений для отдельных отраслей, предприятий или видов активов неизбежно создаст искажения в аллокации ресурсов. Однако если в национальной экономике интенсивность конкуренции недостаточна, правительство может обратиться ко «второму наилучшему» решению. Недостаток конкуренции рассматривается здесь не в качестве проблемы *per se*, а в качестве причины для необоснованных перетоков факторов производства – труда и капитала – между отраслями. Основной причиной таких перетоков становится возможность извлечения ренты. Строго говоря, рента необязательно всегда порождена целенаправленной монополизацией тех или иных внутренних рынков, она может быть связана с административными барьерами или иными отраслевыми факторами, обуславливающими высокий уровень рыночной концентрации и дестимулирующими конкурентное поведение участников внутреннего и международного рынка.

Наиболее яркой иллюстрацией такой ситуации могут служить экономики с избыточной наделенностью природными ресурсами. Такую наделенность нередко связывают с «ресурсным проклятием» (Auty, 2001; Karl, 1997; Sachs, Warner, 1995). Существование этого феномена в принципе находится под сомнением, однако структурные дисбалансы в ряде экономик, богатых природными ресурсами, очевидны. Хорошим примером является Россия. Достаточно сказать, что в 2015 г. минеральные ресурсы обеспечили 63,8% российского экспорта (даже после падения цен на нефть и газ), а в предшествующие четыре года эта доля превышала 70%³, так и не снизившись относительно показателей предыдущего десятилетия, несмотря на декларации о политике диверсификации, инновационном развитии и переходе к экономике, основанной на знаниях.

Минерально-сырьевые отрасли России демонстрировали намного более высокий уровень рентабельности по сравнению с остальными секторами экономики. Исключением является лишь рыбная ловля, но и ее можно рассматривать как эксплуатацию природных ресурсов и в то же время как случай административной монополизации благодаря

нерыночной системе распределения квот между компаниями (ФАС России, 2013а; 2013б).

Таблица 1

Рентабельность продаж и активов по видам экономической деятельности в России, 2015 г.

Вид экономической деятельности	Рентабельность продаж, %	Рентабельность активов, %
Добыча полезных ископаемых	26,8	12,7
Рыболовство, рыбоводство	59,4	25,3
Сельское хозяйство	21,3	7,4
Обрабатывающая промышленность	12,4	4,7
Государственное управление и оборона	11,7	1,7
Транспорт и связь	10,6	2,6
Операции с недвижимостью	9,7	1,5
Здравоохранение и социальные услуги	7,6	3,6
Оптовая и розничная торговля	7,1	6,5
Образование	6,2	4,9
Гостиницы и рестораны	5,8	-9,4
Производство и распределение электроэнергии, газа, воды	5,5	1,8
Строительство	5,4	1,9
Финансовые услуги	0,5	3,1
Прочие услуги	-8,4	1,8
В целом по экономике	9,3	5,0

Источник: Росстат. Россия в цифрах 2016. С. 495. С. 384–385.

Возникает следующий вопрос: почему существование более рентабельных отраслей может сдерживать инновации? Относительно убедительный ответ содержится в недавнем межотраслевом исследовании, проведенном в ЕС (European Patent Office, Office for Harmonization in the Internal Market, 2013).

Авторы выделили отрасли с интенсивным использованием ИС на основе оценки востребованности в указанных отраслях отдельных видов интеллектуальных прав: патентных прав, авторских прав, прав на товарные знаки и знаки обслуживания, промышленные образцы, географические наимено-

вания (наименования мест происхождения товаров). Отрасли, интенсивно использующие авторские права и географические наименования, относительно невелики: они обеспечивают 4,2% и 0,1% ВВП ЕС соответственно. В то же время отрасли с интенсивным использованием товарных знаков обеспечивают 33,9%, патентов – 13,9%, промышленных образцов – 12,8% (частично их состав пересекается) ВВП соответственно.

Анализ этих трех крупнейших групп показал, что большинство отраслей с интенсивным использованием прав интеллектуальной собственности – более 75% – концентрируется в обрабатывающей промышленности (табл. 2). Это означает, во-первых, что в обрабатывающей промышленности более активно создаются инновации, поскольку именно там особенно востребованы инструменты для защиты интеллектуальных прав, во-вторых, обрабатывающая промышленность более чувствительна к изменениям норм, регламентирующих использование прав ИС.

Таблица 2

**Распределение отраслей с интенсивным использованием ИС
по секторам экономики ЕС**

Сектор / Тип ИС в отрасли	Патенты	Товарные знаки	Промышленные образцы
Первичный (добыча сырья и сельское хозяйство)	1	0	0
Вторичный (обрабатывающая промышленность)	16	13	16
Третичный (услуги)	3	7	4

Источник: European Patent Office, Office for Harmonization in the Internal Market, 2013.

Подводя итоги, выделим четыре условия, определяющие важность учета аспектов промышленной политики при формировании конкурентной политики в сфере обращения прав ИС:

- 1) слабое развитие в национальной экономике обрабатывающей промышленности, особенно с высокой добавленной стоимостью;
- 2) относительно высокий потенциал обрабатывающей промышленности для поддержки инновационного экономического развития;
- 3) низкая инвестиционная привлекательность обрабатывающей промышленности, прежде всего промышленности с высокой добавленной стоимостью, с точки зрения ее рентабельности относительно первичного сектора (добывающей промышленности, сельского хозяйства), обрабатывающей промышленности с низкой добавленной стоимостью, сферы услуг;
- 4) высокая чувствительность обрабатывающей промышленности к режиму защиты прав ИС.

Сочетание этих условий является причиной для установления более мягкого для правообладателей режима конкурентной политики, включаю-

щего более широкий спектр возможностей для инноваторов по использованию их прав ИС без существенных ограничений. Это может улучшить позиции обрабатывающей промышленности относительно первичного и третичного секторов экономики в рамках их соперничества за ресурсы.

Усилия в данном случае направлены на перераспределение факторов производства, в первую очередь капитала (как из России, так и из-за рубежа), в более перспективный с точки зрения инноваций обрабатывающий сектор, особенно в его высокотехнологичный сегмент. Те объективные факторы, которые сдерживают капиталовложения в России для российских и зарубежных инвесторов, частично компенсируются высокой рентабельностью в добывающей промышленности и в отдельных отраслях сферы услуг. Но для инвестиций в высокотехнологичный сектор обрабатывающей промышленности нужны дополнительные инструменты ввиду более сложной структуры рисков и требований к механизмам адаптации участников договорных отношений к изменяющимся обстоятельствам осуществления трансакций.

Эта мера может выглядеть как призыв к монополизации обрабатывающей промышленности, но на самом деле это заблуждение. Действительно, в истории были попытки ограничить конкуренцию в целях поддержки экономического роста. Одна из наиболее известных была предпринята в ходе «Нового курса» Ф. Рузвельта в США в 1930-х гг. Однако ее результаты были довольно неоднозначными (Cole, Ohanian, 2004). Это объяснимо, в частности, тем, что конкуренция сама по себе является важным стимулом для инноваций. Дискуссия о том, какая из структур рынка обеспечивает наиболее сильные стимулы и достаточные возможности для инноватора, далека от завершения, однако есть весьма веские доводы в пользу того, что состязательность (необязательно сводимая к совершенной конкуренции) является необходимым условием для осуществления инноваций (Shapiro, 2012).

В то же время острая конкуренция в отраслях, производящих конечные товары – а не в сфере «промежуточных» отношений по трансферу технологий, – в совокупности с низкими входными барьерами в эти отрасли уже предоставляет достаточно стимулов для поиска лучших решений, при этом не нанося значительного ущерба тем, кто уже нашел хорошие решения. Так, конкуренция между чайками, ловящими рыбу на берегу моря, может улучшить их навыки рыбной ловли только в том случае, если они пытаются ловить рыбу самостоятельно, а не отбирать ее у более удачливых соседей, тогда как в противном случае у них будут скорее развиты навыки ведения драки друг с другом. Вероятно, это стало бы не лучшим исходом для популяции в целом.

Конкуренция предоставляет стимулы для инноваций только тогда, когда в конечном счете инноватор может рассчитывать на вознаграждение; а тем, кто не создает инновации, не предоставляются дополнительные возможности использовать чужие результаты за счет вовлечения антимонопольных органов в конкуренцию как инструмента для передела прав собственности.

Защита прав ИС и антимонопольная политика через призму экономической теории организаций

Защита конкуренции на рынках товаров, производимых с интенсивным использованием прав ИС, с минимальными ограничениями для создателей непосредственно объектов прав ИС (инноваторов) и с интервенциями регулятора только лишь при нарушении конкурентного порядка на рынках конечных товаров могла бы быть разумным компромиссом с учетом изложенных выше доводов.

Но в этом случае использование инструментов антимонопольной политики может вызвать еще один ощутимый побочный эффект – модификацию механизмов управления транзакциями. Следуя теории транзакционных издержек в интерпретации О. Уильямсона, заметим, что выбор того или иного способа организации бизнеса – или механизма управления на уровне отдельных транзакций – основывается на сочетании характеристик транзакций, а именно их частоты, специфичности актива и уровня неопределенности (Williamson, 1996). Эти характеристики могут зависеть не только от транзакции самой по себе, но и от институциональной среды, которая может повлиять, например, на уровень неопределенности.

Выше говорилось о том, что достаточный уровень конкуренции для стимулирования инноваций может быть обеспечен за счет защиты конкуренции на рынке конечной продукции, а не в сфере обращения прав ИС. Это означает сдвиг фокуса антимонопольного контроля с отношений «инноватор–производитель» на отношения «производитель–потребитель». Проблема такого варианта решения состоит в том, что оно может создать дополнительную неопределенность для производителя конечных товаров (если его производство требует разработки и использования инноваций, но сам он действует независимо от инноватора). Получится, что отношения между производителем и потребителем конечных товаров будут объектом тщательного контроля антимонопольных органов, в то время как отношения между создателем инноваций и производителем конечных товаров, который здесь выступает покупателем права на инновации, от этого контроля будут в значительной мере освобождены. Следовательно, производитель конечных товаров столкнется с разными антимонопольными стандартами вниз по цепочке создания стоимости (с более строгим антимонопольным контролем и риском интервенции регулятора в отношения с покупателем) и вверх по ней (с более мягкой антимонопольной политикой и риском вымогательства со стороны поставщика инноваций).

Если объект прав ИС является специфичным, т.е. может быть использован только в определенных обстоятельствах, область его применения ограничена только узким кругом продуктов, процессов или партнеров при ограниченных возможностях переключения, тогда, по Уильямсону, предпочтительными будут гибридный и иерархический режимы управления транзакциями. В связи с этим может пригодиться эвристическая модель Уильямсона, связывающая уровень специфичности активов и неопреде-

ленности с выбором режима управления трансакциями. По мере роста неопределенности гибридные структуры будут постепенно вытесняться иерархиями или, если исходный уровень специфичности актива низок, ценовым механизмом и иерархиями (Williamson, 1991, p. 292; Williamson, 1996). Это означает, что при довольно высокой специфичности продукта исследований и разработок различные долгосрочные отношенческие контракты и сетевые взаимодействия между производителями и инноваторами могут быть заменены вертикально интегрированными организациями. Другими словами, возрастает вероятность того, что изобретатели (создатели инноваций) и производители конечных товаров будут объединены в одну экономическую фирму.

Полезна ли такая вертикальная интеграция с точки зрения общественного благосостояния? Конечно же, это зависит от особенностей каждого бизнеса. Но с точки зрения теории выявленных предпочтений можно предположить, что, если экономические агенты предпочитали какой-то механизм управления трансакциями до принятия регуляторных мер, а затем изменили выбор после введения норм, повышающих трансакционные издержки, они, очевидно, выбрали «меньшее из зол». Иными словами, если рост неопределенности вынуждает экономических агентов изменить механизм управления трансакциями, эти агенты, вероятно, перешли к субоптимальному режиму управления, что может создать менее благоприятные условия для них по сравнению с предыдущей ситуацией.

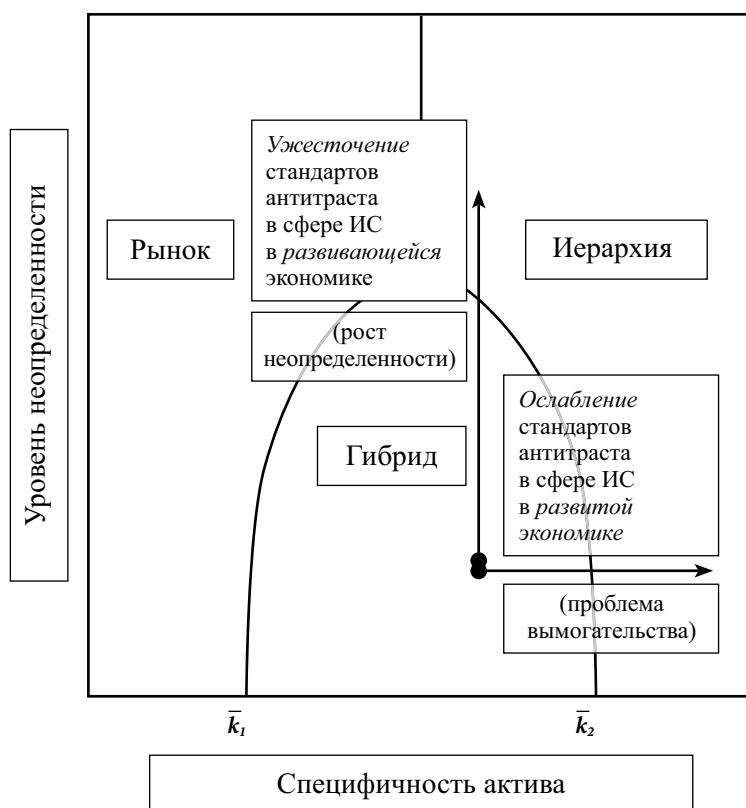
Вот почему, если конкурентная политика изначально подразумевала применение стандартных антимонопольных ограничений для сферы прав ИС; если агенты приспособились к этим ограничениям и пути применения инструментов конкурентной политики не могут быть неверно интерпретированы, так что антитраст не повышает уровень неопределенности сам по себе (здесь мы исходим из негативных последствий неопределенности, в отличие от Кацулакоса и Ульфа (Katsoulacos, Ulph, 2016a, 2016b), демонстрирующих положительные эффекты неопределенности при применении правила взвешенного подхода); и если ослабление этих ограничений ведет к изменению моделей ведения бизнеса, тогда последствия этих изменений могут быть рассмотрены в терминах повышающихся трансакционных издержек. В этом случае предпочтительным представляется сохранение стандартов конкурентной политики, включая универсальные антимонопольные ограничения для сделок в сфере обращения прав ИС.

Если же конкурентная политика в стране изначально не применялась для сферы обращения прав ИС; если применение антимонопольных ограничений применительно к объектам прав ИС не вполне предсказуемо и само по себе может привести к росту неопределенности; и если действующие бизнес-модели уже адаптированы к существующему высокому уровню неопределенности, то отказ от применения традиционных антимонопольных ограничений в сфере обращения прав ИС может предотвратить рост трансакционных издержек и потому является предпочтительным.

Иллюстрация этого различия приводится на рисунке 1.

Рисунок 1

Риск перехода к менее благоприятному режиму управления транзакциями при различных изменениях норм в разных группах стран



\bar{k}_1 – уровень специфичности актива, при котором происходит переключение от рыночного режима управления транзакциями к гибриднему режиму при отсутствии неопределенности;

\bar{k}_2 – уровень специфичности актива, при котором происходит переключение от гибридного режима управления транзакциями к иерархическому режиму при отсутствии неопределенности.

Источник исходной диаграммы: Williamson, 1991.

Здесь мы приходим ко *второму аргументу* в пользу ограниченного применения антимонопольных стандартов в сфере обращения прав ИС в развивающихся экономиках: специфика институциональной среды в них может сместить баланс выгод и издержек альтернативных опций конкурентной политики.

Для пояснения этой позиции вернемся к российскому опыту. Как мы упоминали ранее, российское антимонопольное законодательство изначально включало оговорки, предотвращающие применение ряда важных антимонопольных норм в сфере обращения прав ИС. Российские антимонопольные ор-

ганы имеют мало опыта в этой области, так же как и специалисты по антимонопольному законодательству в корпорациях, а предварительный выпуск руководства по правоприменению пока не предусматривается ФАС России, в отличие от подхода китайского регулятора.

Выводы

Мы определили два аргумента в пользу ослабления антимонопольных запретов в сфере обращения прав интеллектуальной собственности в развивающихся странах, которые вместе с тем являются исходными для обсуждения основания и режима функционирования «промежуточных институтов» в сфере защиты интеллектуальной собственности и конкуренции. Один из них связан с необходимостью ослабления регуляторного бремени в отраслях с интенсивным использованием прав ИС, чтобы повысить их инвестиционную привлекательность для ослабления зависимости национальной экономики от первичного сектора и обрабатывающей промышленности с низкой добавленной стоимостью в рамках реализации целей развития экономики. Второй – с необходимостью предотвращения дополнительной неопределенности, происходящей от реформы антимонопольной политики в сфере обращения прав ИС, в том случае, если изначально существовали исключения из антимонопольных запретов, а информационная поддержка такой реформы может оказаться недостаточной.

Два аргумента в пользу ограничения антимонопольных запретов в сфере обращения прав ИС необязательно означают создание для них безусловной «безопасной гавани» навсегда. Нашей целью является объяснение на конкретном примере, почему последовательность преобразований и понимание исходной точки имеют значение, а повсеместное и унифицированное внедрение антимонопольных стандартов развитых стран может дорого обойтись национальным экономикам развивающихся стран, так же как и иностранным инвесторам.

Поэтому мы говорим здесь не столько об институциональной ловушке, сколько о необходимости комплексных институциональных преобразований. Эти преобразования могли бы включать разработку и развитие «промежуточных институтов» антимонопольной политики в сфере обращения прав ИС, т.е. поэтапное формирование набора правил применения антимонопольных запретов для этой сферы в разрезе отдельных видов результатов интеллектуальной деятельности и отношений на базе пилотных проектов и с широким применением механизмов информационного сопровождения реформ в виде публикации разъяснений и, говоря обобщенно, адвокатирувания конкуренции.

ЛИТЕРАТУРА

1. Полтерович В. Институциональные реформы и гражданская культура // Историческая и социально-образовательная мысль. – 2016. – Т. 8. – № 2–2. – С. 225–238.
2. ФАС России. Экспертное сообщество задумалось о корректировке порядка распределения квот. – 2013а. URL: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=33227> (дата обращения: 22.08.2016).
3. ФАС России. Андрей Цариковский: «Большую озабоченность ФАС вызывает отсутствие четких правил игры в сфере рыбохозяйственного комплекса». – 2013b. URL: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=33021> (дата обращения: 22.08.2016).
4. Aghion P., Griffith R. Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence. MIT Press, 2005.
5. Arrow K. Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In: H.M. Groves (ed.). The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors. NBER, 1962. P. 609–626.
6. Auty R.M. The Political Economy of Resource-Driven Growth // European Economic Review. 2001. Vol. 45. N. 4. P. 839–846.
7. Cole H.L., Ohanian L.E. New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis // Journal of Political Economy. 2004. Vol. 112. N. 4. P. 779–816.
8. Economides N. United States v. Microsoft: A Failure of Antitrust in the New Economy // University of West Los Angeles Law Review. 2001. N. 32. P. 3–44.
9. Etro F. Competition, Innovation and Antitrust. Springer-Verlag, 2007.
10. European Commission. Antitrust: Commission Adopts Revised Competition Regime for Technology Transfer Agreements. 2014. IP/14/299.
11. European Patent Office and Office for Harmonization in the Internal Market. Intellectual Property Rights Intensive Industries: Contribution to Economic Performance and Employment in the European Union. EPO, OHIM, 2013.
12. Glader M. Innovation Markets and Competition Analysis: EU Competition Law and US Antitrust Law. Edward Elgar Publishing, 2006.
13. Greenhalgh C., Rogers M. Innovation, Intellectual Property and Economic Growth. Princeton University Press, 2010.
14. Hovenkamp H., Janis M.D., Lemley M.A., Leslie C.R. IP and Antitrust: An Analysis of Antitrust Principles Applied to Intellectual Property Law. Wolters Kluwer Law and Business, 2014.
15. Karl T.L. The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States. Univ. of California Press, 1997.
16. Katsoulacos Y., Ulph D. Regulatory Decision Errors, Legal Uncertainty and Welfare: A General Treatment // International Journal of Industrial Organization. 2016a. (In press).
17. Katsoulacos Y., Ulph D. Legal Uncertainty, Competition Law Enforcement Procedures and Optimal Penalties // European Journal of Law and Economics. 2016b. Vol. 41. N. 2. P. 255–282.

18. Lianos I., Dreyfuss R. New Challenges in the Intersection of Intellectual Property Rights With Competition Law – A View from Europe and the United States. Center for Law, Economics and Society, CLES Working Papers Series. N. 4. 2013. URL: <https://www.ucl.ac.uk/cles/research-paper-series/research-papers/cles-4-2013> (дата обращения: 22.08.2016).
19. Niels G., Ten Kate A. Introduction: Antitrust in the US and the EU-Converging or Diverging Paths // *Antitrust Bulletin*. 2004. N. 49. P. 1–28.
20. Nordhaus W. *Invention, Growth, and Welfare: A Theoretical Treatment of Technological Change*. M. I. T. Press, 1969.
21. Odagiri H., Goto A., Sunami A., Nelson R. (eds). *Intellectual Property Rights, Development, and Catch-Up: an International Comparative Study*. Oxford University Press, 2012.
22. Pitofsky R. Challenges of the New Economy: Issues at the Intersection of Antitrust and Intellectual Property // *Antitrust Law Journal*. 2001. N. 68. P. 913–924.
23. Sachs J.D., Warner A.M. Natural Resource Abundance and Economic Growth. National Bureau of Economic Research Working Paper N. 5398. 1995.
24. Schumpeter J. *Capitalism, Socialism and Democracy*. N. Y.: Harper & Brothers, 1942.
25. Shapiro C. Competition and Innovation: Did Arrow Hit the Bull's Eye? In: J. Lerner and S. Stern (eds.). *The Rate and Direction of Inventive Activity Revisited*. University of Chicago Press, 2012. P. 361–404.
26. Tirole J. *The Theory of Industrial Organization*. The MIT Press. 1994.
27. U.S. Department of Justice, U.S. Federal Trade Commission. *Antitrust Enforcement and Intellectual Property Rights: Promoting Innovation and Competition*. 2007. URL: <http://www.justice.gov/atr/public/hearings/ip/222655.htm>. (дата обращения: 22.08.2016).
28. Williamson O.E. Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // *Administrative Science Quarterly*. 1991. Vol. 36, N. 2. P. 269–296.
29. Williamson O.E. *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press, 1996.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ http://www.china.org.cn/government/laws/2009-02/10/content_17254169.htm
- ² <http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=35d15d4a-39b7-4c47-a71c-4845e6e737c4>;
<http://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=aac7e4d7-e7af-409f-9413-c5c88b21bc56>
- ³ Росстат. *Россия в цифрах 2016*. С. 495.

TWO ARGUMENTS FOR A LIMITATION OF ANTITRUST FOR IPR-RELATED DEALS IN EMERGING MARKET ECONOMIES

Kurdin Alexander A.

PhD in Economics, Senior research fellow at the Chair of Competition Policy and Industrial Policy, Department of Economics, Lomonosov Moscow State University; Senior research fellow at the Centre for Competition and Economic Regulation Studies, RANEPA. Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 82 Vernadskogo Av., Moscow 119571, Russian Federation. E-mail: aakurdin@gmail.com.

Shastitko Andrey E.

Doctor of Economic Sciences, Professor, Head of the Chair of Competition Policy and Industrial Policy, Department of Economics, Lomonosov Moscow State University; Director of the Centre for Competition and Economic Regulation Studies, RANEPA. Address: Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration. 82 Vernadskogo Av., Moscow 119571, Russian Federation. E-mail: aes99@yandex.ru

Abstract

The transfer of intellectual property rights (IPR) and associated relations are subject to regular antitrust policy in the developed economies, with some minor refinements. The application of antitrust policy to the same area in the developing countries is a question of controversy. Such economies as China and Russia apply explicit exceptions for IPR-related deals in their antitrust laws.

The authors of the article consider alternative options of antitrust policy for IPR-related deals in emerging market economies and provide rationale for weakening antitrust standards under certain conditions. This rationale is based on the goal of structural adjustment of the economy and on the prevention of undesirable growth of uncertainty affecting the choice of governance structures.

Keywords: antitrust policy; intellectual property rights; developing economies; emerging market economies.

Citation: Kurdin, A.A. & Shastitko, A.E. (2017). Dva argumenta za ogranichenie antitrasta v realizatsii prav intellektual'noy sobstvennosti v razvivayushchikhsya ekonomikakh [Two Arguments for a Limitation of Antitrust for IPR-Related Deals in Emerging Market Economies]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 31–49 (in Russian).

REFERENCES

1. Aghion, P. & Griffith, R. (2005). *Competition and Growth: Reconciling Theory and Evidence*. MIT Press.

2. Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In: H.M. Groves (ed.) *The Rate & Direction of Inventive Activity: Economic & Social Factors*. NBER, pp. 609–626.
3. Auty, R.M. (2001). The Political Economy of Resource-Driven Growth. *European Economic Review*, vol. 45, no 4, pp. 839–846.
4. Cole, H.L. & Ohanian, L.E. (2004). New Deal Policies and the Persistence of the Great Depression: A General Equilibrium Analysis. *Journal of Political Economy*, vol. 112, no 4, pp. 779–816.
5. Economides N. (2001). United States v. Microsoft: A Failure of Antitrust in the New Economy. *University of West Los Angeles Law Review*, no 32, p. 3–44.
6. Etro, F. (2007). *Competition, Innovation & Antitrust*. Springer-Verlag.
7. European Commission (2014). *Antitrust: Commission Adopts Revised Competition Regime for Technology Transfer Agreements*. IP/14/299.
8. European Patent Office & Office for Harmonization in the Internal Market (2013). *Intellectual Property Rights Intensive Industries: Contribution to Economic Performance & Employment in the European Union*. EPO, OHIM.
9. Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation. (2013a). *Ekspertnoe soobshchestvo zadumalos' o korrrektirovke poryadka raspredeleniya kvot* [Expert Community is Thinking about Correcting the Procedures for Quota Allocation]. Available: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=33227> (accessed: 22 August, 2016).
10. Federal Antimonopoly Service of the Russian Federation. (2013b). *Andrey Tsarikovskiy: «Bol'shuyu ozabochennost' FAS vyzyvaet otsutstvie chetkikh pravil igry v sfere rybohozyaystvennogo kompleksa»* [Andrey Tsarikovskiy: “FAS is Very Concerned with the Absence of Clear Rules of the Game in the Fisheries Industry”]. Available: <http://fas.gov.ru/press-center/news/detail.html?id=33021> (accessed: 22 August, 2016).
11. Glader, M. (2006). *Innovation markets and competition analysis: EU competition law and US antitrust law*. Edward Elgar Publishing.
12. Greenhalgh, C. & Rogers, M. (2010). *Innovation, Intellectual Property and Economic Growth*. Princeton University Press.
13. Hovenkamp, H., Janis, M.D., Lemley, M.A. & Leslie, C.R. (2014). *IP and Antitrust: An Analysis of Antitrust Principles Applied to Intellectual Property Law*. Wolters Kluwer Law & Business.
14. Karl, T.L. (1997). *The Paradox of Plenty: Oil Booms and Petro-States*. Univ. of California Press.
15. Katsoulacos, Y. & Ulph, D. (2016a). Regulatory Decision Errors, Legal Uncertainty and Welfare: A General Treatment. *International Journal of Industrial Organization*, in press.
16. Katsoulacos, Y. & Ulph, D. (2016b). Legal Uncertainty, Competition Law Enforcement Procedures and Optimal Penalties. *European Journal of Law and Economics*, vol. 41, no 2, pp. 255–282.
17. Lianos, I. & Dreyfuss, R. (2013). New Challenges in the Intersection of Intellectual Property Rights with Competition Law – A View from Europe & the United States. *Center for Law, Economics & Society, CLES Working Papers Series*, 4. Available: <https://www.ucl.ac.uk/cles/research-paper-series/research-papers/cles-4-2013> (accessed: 22 August, 2016).
18. Niels, G. & Ten Kate, A. (2004). Introduction: Antitrust in the US and the EU-Converging or Diverging Paths. *Antitrust Bulletin*, no 49, pp. 1–28.

19. Nordhaus, W. (1969). *Invention, Growth, and Welfare: A Theoretical Treatment of Technological Change*. M. I. T. Press.
20. Odagiri, H., Goto, A., Sunami, A. & Nelson, R. (eds.) (2012). *Intellectual Property Rights, Development, and Catch-Up: an International Comparative Study*. Oxford University Press.
21. Pitofsky, R. (2001). Challenges of the New Economy: Issues at the Intersection of Antitrust and Intellectual Property. *Antitrust Law Journal*, no 68, pp. 913–924.
22. Polterovich, V. (2016). Institucional'nye reformy i grazhdanskaya kul'tura [Institutional Reforms and Civil Culture]. *Istoricheskaya i sotsial'no-obrazovatel'naya mysl'*, vol. 8, no 2, pp. 225–238.
23. Sachs, J.D. & Warner, A.M. (1995). Natural Resource Abundance and Economic Growth. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 5398.
24. Schumpeter J. (1942). *Capitalism, Socialism & Democracy*. N. Y.: Harper & Brothers.
25. Shapiro, C. (2012). Competition and Innovation: Did Arrow Hit the Bull's Eye? In: J. Lerner and S. Stern (eds) *The Rate and Direction of Inventive Activity Revisited*. University of Chicago Press, pp. 361–404.
26. Tirole, J. (1994). *The Theory of Industrial Organization*. The MIT Press.
27. U.S. Department of Justice, U.S. Federal Trade Commission (2007). *Antitrust Enforcement and Intellectual Property Rights: Promoting Innovation and Competition*. Available: <http://www.justice.gov/atr/public/hearings/ip/222655.htm> (accessed: 22 August, 2016).
28. Williamson, O.E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative science quarterly*, vol. 36, no 2, pp. 269–296.
29. Williamson, O.E. (1996). *The Mechanisms of Governance*. Oxford University Press.

ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РОССИЙСКОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ В 2010-х гг.

Мантуров Д.В., Никитин Г.С., Осьмаков В.С.*

Аннотация

Предметом исследования является развитие промышленной политики с 2010 г. по настоящее время. На основе структуризации основных мероприятий, связанных с промышленной политикой, выявления, описания и объяснения причин основных действий, предпринятых государством, объясняется компоновка российской промышленной политики на современном этапе с точки зрения применяемых мер и инструментов. Ситуация, сложившаяся в российской промышленности после окончания острой фазы мирового финансового кризиса 2008–2009 гг., потребовала, с одной стороны, поиска новых моделей развития промышленности, а с другой – усиления роли государства. За стартовую точку исследуемого периода принимается 2010 год, отдельно рассматриваются меры и мероприятия 2010–2011 гг. (преодоление посткризисных явлений и восстановление экономического роста), 2012–2014 гг. (стагнация и поиск новых точек роста) и с 2015 г. по настоящее время (импортозамещение, эффект санкций, необходимость новой промышленной политики). Отмечаются и выносятся на обсуждение основные проблемы промышленной политики на современном этапе: нерешенные структурные проблемы российской экономики, малый масштаб механизмов поддержки промышленности, консервация текущего состояния неэффективных производств. В данных условиях создание конкурентоспособной национальной промышленности возможно лишь при одновременном проведении институциональных реформ (с формированием благоприятной инвестиционной среды) и ощутимом наращивании объемов государственной поддержки с параллельной настройкой уже имеющихся инструментов регулирования. Статья является последней из цикла, посвященного анализу управления развитием деятельности в сфере промышленности за последние 25 лет. Целью этого цикла видится оценка регулирования промышленности в Российской Федерации и формирование условий для создания новой стратегии промышленного развития Российской Федерации.

Ключевые слова: промышленная политика; государственное регулирование; импортозамещение; промышленный комплекс в 2010-е годы; государственные программы.

* Мантуров Денис Валентинович – кандидат экономических наук, Министр промышленности и торговли Российской Федерации. Адрес: Министерство промышленности и торговли РФ. 109074, г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7. E-mail: Manturov@minprom.gov.ru

Никитин Глеб Сергеевич – кандидат экономических наук, Первый заместитель министра. Адрес: Министерство промышленности и торговли РФ. 109074, г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7. E-mail: NikitinGS@minprom.gov.ru

Осьмаков Василий Сергеевич – кандидат экономических наук, Заместитель министра. Адрес: Министерство промышленности и торговли РФ. 109074, г. Москва, Китайгородский проезд, д. 7. E-mail: Vosmakov@minprom.gov.ru

Ситуация, сложившаяся в российской промышленности после окончания острой фазы мирового финансового кризиса, потребовала, с одной стороны, поиска новых моделей развития промышленности, а с другой – усиления роли государства. Если в 1998 г. экономику «спасла» недогрузка производственных мощностей, то к 2008 г. они были загружены уже практически полностью (Астафьева, Бобылев, Изряднова, 2009, с. 204). В результате кризиса наблюдались падение спроса на продукцию российской промышленности, отказ предприятий от расширения объемов производства и сокращение инвестиционных программ. Точечная поддержка отраслей, характерная для предыдущего десятилетия, не могла кардинально улучшить динамику производства и нивелировать кризисные явления (Мау, 2016а). Возникла необходимость включения в действующие схемы государственной поддержки элементов горизонтального регулирования.

Развитие промышленной политики 2010-х можно разделить на три периода: 2010–2011 гг. – посткризисное восстановление, поиск новых источников роста и умеренная бюджетная политика; 2012–2014 гг. – реиндустриализация в условиях бюджетного дефицита; с 2015 г. по настоящее время – импортозамещение и поддержка экономики в неблагоприятных внешнеэкономических условиях (Симачев и др., 2014b; Идрисов, 2016).

2010–2011 гг.

После глубокого падения в 2009 г. (на 11,3% по сравнению с предыдущим годом) индекс промышленного производства в 2010 г. составил уже 107,3% (Росстат, 2016). Индекс предпринимательской уверенности на протяжении всего 2010 года рос и к началу 2011-го достиг максимума, однако после этого началось его снижение; в течение четырех месяцев его значения находились в отрицательной зоне, затем полгода – в районе нуля, и только в декабре было отмечено улучшение (ГУ ВШЭ, 2011). Аналогичную картину в 2010–2011 гг. демонстрировал индекс промышленного оптимизма¹: пик оптимистичного настроения в промышленности пришелся на октябрь 2010 г., после чего началось его снижение. Таким образом, к концу 2011 г. промышленность находилась в несколько худшем положении, чем годом ранее, выход ее из кризиса замедлился (Цухло, 2012). Основными препятствиями для промышленного развития были недостаточный спрос на продукцию предприятий внутри страны, недостаток собственных финансовых ресурсов и источников заемного финансирования, высокий уровень налогообложения.

Главными задачами промышленной политики в 2010–2011 гг. стали преодоление посткризисных явлений и восстановление экономического роста. В этот период Министерство промышленности и торговли Российской Федерации продолжило работу по формированию отраслевых стратегий, начавшуюся с 2004 г. и активно проводившуюся в 2008–2009 гг.; были разработаны стратегии развития тяжелого и сельскохозяйственного машиностроения, энергомашиностроения, автомобильной промышленности². Таким образом, продолжалось активное использование инструментов вертикальной промышленной политики (Идрисов, 2016).

Параллельно шла работа по уменьшению в федеральном бюджете доли непрограммных расходов (изначально более 90%). Федеральные целевые программы (ФЦП), которые составляли важную ресурсную основу реализации отраслевых стратегий в 2000-е гг., сыграли свою позитивную роль в промышленном развитии, способствуя, в частности, успешной реализации ряда крупномасштабных проектов (например, в рамках Энергетической стратегии России на период до 2020 г.³) и процессам модернизации в отдельных отраслях. Вместе с тем ФЦП обладали и очевидными недостатками: разнонаправленность целей, отсутствие четких приоритетов, слабая взаимосвязь между целями, задачами и конкретными мероприятиями ФЦП, недостаточная координация ведомств при реализации различных ФЦП, отсутствие механизмов обратной связи и т.д. (Кузык, Симачев, Чулок, 2005). Кроме того, ФЦП выступали сугубо инструментом финансирования капитальных вложений и НИОКР, что в отсутствие адекватного целеполагания приводило лишь к расширению материально-технической базы предприятий без сопутствующего роста производительности и повышения качества и конкурентоспособности выпускаемой продукции.

Исправить указанные недостатки были призваны государственные программы – документы стратегического планирования, объединяющие ФЦП и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти⁴. Механизм, в котором ФЦП и подпрограммы были объединены в госпрограммы в соответствии с приоритетами государственной политики, был важен для целей повышения эффективности бюджетной системы в соответствии с принципами программно-целевого финансирования госрасходов и бюджетирования, ориентированного на результат (Осьмаков, 2014). ФЦП сами по себе не могли обеспечить выполнение данных принципов, так как покрывали очень небольшой процент бюджетных расходов, однако они являлись достаточно надежным инструментом, чтобы отказываться от них полностью. В этом смысле решение о запуске государственных программ стало компромиссом, позволившем одновременно привести бюджет к программному виду и сохранить ФЦП, присвоив им статус, равнозначный статусу подпрограммы (Удовенко, 2012). Отдельные исследователи между тем отмечали низкую эффективность госпрограмм, которые в итоге стали «дополнительной бюрократической надстройкой» в федеральном бюджете (Симачев и др., 2014b).

В период 2010–2011 гг. также начинается активный поиск новых источников экономического роста (Гохберг и др., 2013). Вертикальная промышленная политика дополняется горизонтальными инструментами, активно развивается государственная инновационная политика. В 2010 г. создается инновационный центр «Сколково», определяемый законом как «совокупность инфраструктуры территории инновационного центра “Сколково” и механизмов взаимодействия лиц, участвующих в реализации проекта, в том числе путем использования этой инфраструктуры»⁵. В 2011 г. крупнейшими компаниями с государственным участием разрабатываются и утверждаются программы инновационного развития, включающие планы

по формированию корпоративных систем управления инновациями, росту финансирования исследований и разработок, расширению кооперации в научной и инновационной сферах, а также повышению экономической эффективности деятельности компаний в целом (Гершман, 2013). В этом же году принимается Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года⁶, вобравшая в себя многие элементы горизонтальной промышленной политики и ставившая амбициозные цели инновационного развития отечественных предприятий. Стратегия послужила основой для формирования технологических платформ, инновационных территориальных кластеров и других элементов национальной инновационной системы (Воронин, Шегельман, Щукин, 2015). Вместе с тем ее реализация носила в значительной степени формальный характер из-за недостатка координации и фактического взаимодействия между ведомствами, а также отсутствия достаточных стимулов для инновационной деятельности в реальном секторе⁷. Ряд важных целевых индикаторов, запланированных Стратегией на первом этапе ее реализации, достигнут не был⁸, а ее актуализированный вариант⁹ в этом отношении стал носить более сдержанный характер.

Одним из инструментов сближения науки и производства стало Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218¹⁰ – аналог «инновационных ваучеров»¹¹, получивших широкое распространение за рубежом. Субсидии, выделяемые промышленным предприятиям в соответствии с данным постановлением, не являются инновационными ваучерами в строгом понимании: они предоставляются при условии выполнения участниками ряда требований и только в пределах указанных в конкурсной документации приоритетных направлений. Кроме того, в отличие от ваучера, который можно вернуть в случае недостаточной результативности проекта, субсидия выдается до того, как становится возможным определить степень его успешности. Цель предоставления субсидий по Постановлению № 218 также существенно отличается от назначения инновационных ваучеров в Европе: если первые нацелены прежде всего на стимулирование исследовательской и инновационной активности вузов с ориентацией на нужды реального сектора, то последние применяются в основном для привлечения малого и среднего бизнеса к инновационной деятельности и повышения его конкурентоспособности. Несмотря на некоторые недостатки, связанные в первую очередь с прозрачностью отбора получателей субсидии, данный механизм стал одним из немногих примеров достаточно успешной адаптации зарубежного опыта к российским реалиям (Киселев, Яковлева, 2012; Самсонов, 2013). В дальнейшем этот опыт был частично использован при разработке Минпромторгом России Постановления Правительства Российской Федерации № 1312, регламентирующего субсидирование НИОКР: средства данной субсидии могут быть направлены в том числе на выполнение НИОКР организациями-соисполнителями.

В 2010–2011 гг. получили развитие важные для промышленной политики процессы, связанные с интеграцией России в международное экономическое пространство. В 2010 г. вступил в силу Таможенный кодекс Таможенного со-

юза (ТС). Таким образом, у стран-участников ТС появился единый нормативный правовой акт, устанавливающий для них общие основы таможенного права, а с 2011 г. все таможенные операции были вынесены на границы ТС, что при должном соблюдении законодательства существенно упрощало проведение внешнеторговых операций. В это же время были подписаны ключевые документы по созданию Единого экономического пространства (ЕЭП), а на его базе образован Евразийский экономический союз (ЕАЭС). В 2010 г. принято Соглашение о единых правилах предоставления промышленных субсидий, призванное обеспечить странам-членам равные конкурентные условия в промышленности, которое стало одним из ключевых документов промышленной политики ЕАЭС. В Соглашении содержится определение понятия промышленных субсидий, проводится разграничение между разрешенными, специфическими и запрещенными субсидиями. Его недостатком является слабо проработанный механизм контроля за соблюдением предъявляемых требований. В главный после Высшего Евразийского экономического совета (ВЕЭС) регулирующий орган ТС, ЕАЭС и ЕЭП – Евразийскую экономическую комиссию (ЕЭК), созданную в 2011 г., – входит Коллегия по промышленности и агропромышленному комплексу, основная деятельность которой состоит в формировании предложений по дальнейшей интеграции стран-участников в сфере промышленной политики. В частности, Коллегия проводит работу по созданию евразийских технологических платформ (ЕТП) и промышленных кластеров. К 2015 г. было создано восемь пилотных ЕТП, разрабатываются и формируются Евразийская сеть трансфера технологий, Евразийская сеть промышленной кооперации и субконтракта-ции и ряд других инструментов взаимодействия в сфере промышленности. Департаментом промышленной политики (структурное подразделение Коллегии) также была проведена работа по анализу действующих на тот момент программ развития промышленности стран-участников, поиску возможностей для координации этих мер на уровне ТС и ЕЭП и изучению опыта промышленной кооперации таких объединений, как Европейский союз, МЕРКОСУР, НАФТА, АТЭС. Обобщенные результаты данной работы легли в основу принятого в 2013 г. Решения ВЕЭС № 40¹², в котором определялись приоритетные для промышленного сотрудничества отрасли и направления. Основой успеха промышленной интеграции в рамках ТС и ЕЭП являются прежде всего длительная совместная история и наличие налаженных экономических связей между участниками (ЕЭК, 2015). Объединение в рамках ТС и ЕЭП также позволяло передать полномочия по осуществлению ряда протекционистских мер на наднациональный уровень. И хотя сейчас процесс передачи идет неравномерно из-за наличия некоторых внутренних противоречий между участниками, деятельность в данном направлении продолжает активно развиваться (Идрисов, 2016).

С момента подписания протокола о присоединении к Марракешскому соглашению в конце 2011 г. началось активное проведение мероприятий по вступлению России во Всемирную торговую организацию (ВТО). Процесс присоединения неизбежно предполагал существенное преобразование российского экономического законодательства, в том числе регулирующие-

го сферу промышленности. Реформирование должно было происходить в двух направлениях: во-первых, ратификация соглашений ВТО означала принятие российской стороной целого ряда обязательств, прежде всего по обеспечению благоприятных условий торговли со всеми членами ВТО. Во-вторых, ужесточение конкуренции между отечественными предприятиями и иностранными компаниями, для которых снижались барьеры входа на российский рынок, требовало принятия мер по поддержке первых, которые бы, с одной стороны, эффективно стимулировали и развивали производство, а с другой – не противоречили обязательным документам ВТО. Такое «двойное» ограничение существенно сужает круг возможных методов и инструментов поддержки: фактически, из разрешенных видов субсидирования в распоряжении членов ВТО находятся только те, которые можно отнести к инструментам горизонтальной промышленной политики (поддержка НИОКР, регионального развития и т.п.). Таким образом, с момента вступления России в ВТО все меры промышленной политики страны должны быть направлены на повышение общей конкурентоспособности экономики. Вместе с тем проводимая в это же время работа над формированием ЕЭП осуществлялась на основе противоположных принципов: целый ряд соглашений, заключенных в рамках евразийских объединений, базируются на отраслевом подходе и вертикальных ограничениях (Идрисов, 2016). Соответственно, влияние международных организаций на промышленную политику России носит противоречивый характер.

В целом развитие российской промышленности в 2010–2011 гг. характеризовалось поиском новых драйверов роста и повышенным вниманием к стимулированию инновационного развития. Было создано множество новых инструментов технологической и инновационной политики, которые должны были способствовать формированию «новой» экономики в долгосрочной перспективе. Между тем существенного улучшения ситуации в промышленности не наблюдалось. Системная промышленная политика на уровне государства (с четкими целями и приоритетами, понятными функциями, ответственностью и полномочиями ключевых игроков, набором инструментов, подкрепленных адекватными ресурсами) по-прежнему отсутствовала.

2012–2014 гг.

С 2012 г. в отечественной промышленности начался период стагнации. Руководители предприятий отмечали, что главными препятствиями ведения экономической деятельности были недостаточный спрос на внутреннем рынке, изношенность основных фондов и оборудования, недостаток квалифицированных кадров, конкурирующий импорт (НИУ ВШЭ, 2012, 2013, 2015, 2016а). Особенно трудная ситуация сложилась в обрабатывающей промышленности и, в частности, на предприятиях машиностроения. В продукции инвестиционного спроса (строительные материалы, машины, электрооборудование, электронное и оптическое оборудование) кризисный спад так и не был преодолен (Изряднова, 2013). В 2012–2013 гг. замедлил-

ся рост инвестиций в основной капитал (Изряднова, 2014), рост индекса промышленного производства практически остановился (Росстат, 2016). 2013 год был охарактеризован как «худший этап развития промышленности за весь посткризисный период» (НИУ ВШЭ, 2013, с. 3; Цухло, 2014).

Негативные тенденции, проявлявшиеся в российской экономике, вынуждали государство продолжать поиск новых точек роста. На первый план вышла идея поддержки высокотехнологичных отраслей и улучшения условий ведения бизнеса. В 2012 г. Президентом Российской Федерации был принят Указ от 07.05.2012 № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике», предусматривающий введение до 2018 г. ряда мер, направленных в том числе на поддержку промышленности и укрепление инновационного потенциала.

В 2012 г. Минпромторгом России велась активная работа по формированию отраслевых госпрограмм. Утверждается государственная программа «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» (в первой редакции включала 17 подпрограмм, ориентированных на различные отрасли)¹³, основной целью которой становится создание конкурентоспособной, структурно сбалансированной промышленности, инновационной инфраструктуры для развития новых отраслей, интеграция российской промышленности в мировую технологическую среду. В числе приоритетов программы были отрасли промышленности, сгруппированные по типу рынков: новые рынки (на момент утверждения программы к ним относились композиты, а также редкие и редкоземельные материалы); традиционные рынки, продукция которых ориентирована на потребительский сектор (автопром, легкая промышленность и народные художественные промыслы); и традиционные рынки, продукция которых ориентирована на инвестиционный спрос (металлургия, различные виды машиностроения, лесная промышленность и химический комплекс). Впоследствии к перечню отраслевых приоритетов (и соответствующих подпрограмм) добавилась индустрия детских товаров, а также промышленные биотехнологии, инжиниринг и промышленный дизайн – межотраслевые направления деятельности, обеспечивающие устойчивое развитие экономики в долгосрочной перспективе.

Поскольку опыт формирования госпрограмм практически отсутствовал, в первую версию документа на протяжении 2013–2014 гг. вносились изменения, связанные с появлением новых требований к методологии формирования госпрограмм, разработкой новых подпрограмм и инструментов господдержки. В 2014 г. госпрограмма «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» была существенным образом переработана¹⁴. Помимо включения в нее дополнительных подпрограмм практически в пять раз выросли объемы бюджетного финансирования (в большой степени за счет увеличения поддержки автомобильной промышленности), добавились новые индикаторы и мероприятия. Основным механизмом бюджетного финансирования стали субсидии, в то время как расходы на НИОКР и капиталовложения несколько утратили свое значение. Несмотря на ряд недостатков (связанных в первую очередь с недофинансированием ряда программных мероприятий), госпрограмма в ее действующей редакции ока-

залась достаточно эффективным инструментом управления промышленностью в кризисных условиях, особенно с учетом ограничений, накладываемых членством России в ВТО и ЕАЭС.

В 2012 г. также были приняты госпрограммы по развитию авиационной промышленности, судостроения, электронной и радиоэлектронной промышленности, фармацевтической и медицинской промышленности (большинство из них по вышеупомянутым причинам были актуализированы в 2014 г.).

Повышенное внимание государства к поддержке высокотехнологичных секторов экономики проявилось в том числе в создании «дорожных карт» развития новых индустрий (биотехнологий, инжиниринга и промышленного дизайна, композитных материалов, фотоники, информационных технологий)¹⁵. Данные документы не являлись «технологическими дорожными картами» в научном значении данного термина (т.е. не отражали траектории перспективного поэтапного развития технологий, продуктов, услуг и рынков (Соколов, 2007)), а фактически представляли собой планы отдельных мероприятий по поддержке развития межотраслевых (горизонтальных) видов экономической деятельности. Несмотря на «формальный» характер многих мер, вошедших в «дорожные карты», сам факт появления этих документов является заметным сдвигом в реализуемой государством промышленной политике в сторону новых перспективных рынков и секторов экономики (Симачев и др., 2014b). Вместе с тем уже сейчас можно констатировать, что объемы финансирования реализации «дорожных карт» явно недостаточны для достижения запланированных в них целей.

В русле общего вектора сближения промышленной, научно-технологической и инновационной политики в 2013 г. Минпромторгом России велась разработка нового инструмента поддержки исследований и разработок на производстве – субсидий на компенсацию части затрат на проведение НИОКР по приоритетным направлениям гражданской промышленности¹⁶. Особенностью данной субсидии стало то, что для получения поддержки НИОКР необходимо было их осуществление в рамках комплексных инвестиционных проектов с последующим производством конкурентоспособной продукции (причем проекты должны были финансироваться не менее чем на 30% за счет собственных средств организации). Еще одним аспектом Постановления № 1312, связывающим его с ранее апробированным механизмом Постановления № 218, является возможность расходования субсидии на компенсацию части затрат на исследования и разработки, выполненные привлеченными организациями (соисполнителями).

К схожему классу мер, разработанных Минпромторгом России, относится и Постановление Правительства Российской Федерации от 03.01.2014 № 3 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях в 2014–2016 гг. на реализацию новых комплексных инвестиционных проектов по приоритетным направлениям гражданской промышленности» в рамках подпрограммы «Обеспечение реализации государственной программы» государственной программы Российской Федерации «Развитие

промышленности и повышение ее конкурентоспособности». В этом же году была утверждена «Программа поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории РФ на основе проектного финансирования»¹⁷, устанавливающая порядок отбора инвестиционных проектов, российских кредитных и международных финансовых организаций для участия в Программе и порядок предоставления государственных гарантий по кредитам.

Таким образом, в 2012–2014 гг. формировался широкий набор новых инструментов промышленной политики. При этом отсутствовала законодательная рамка, которая бы упорядочивала эти инструменты и задавала общий вектор их применения, разграничивала полномочия участников формирования промышленной политики. Такой рамкой стал Федеральный закон от 31 декабря 2014 г. № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации», принятие которого явилось важной вехой в истории развития промышленной политики России. В Законе впервые были определены ключевые понятия, цели и задачи, ответственные за реализацию промышленной политики органы власти; систематизированы действующие и введены новые инструменты поддержки отечественной промышленности. С точки зрения идеологии в Законе преобладает горизонтальный подход к регулированию, при котором различные меры активного государственного вмешательства вторичны по отношению к созданию благоприятных условий для инвестиций (Идрисов, 2016).

Одним из основных инструментов, предусмотренных Законом о промышленной политике, стал Фонд развития промышленности, учрежденный в 2014 г. путем реорганизации Российского фонда технологического развития в целях содействия модернизации промышленности и создания производств. Фонд оказывает поддержку предприятиям через предоставление льготных кредитов и займов под конкретные проекты. По состоянию на август 2016 г., фондом были предоставлены займы на сумму более 24 млрд руб.¹⁸.

Другим перспективным механизмом выступают специальные инвестиционные контракты (СПИК), цель которых – стимулирование инвестиций в российское производство за счет предоставления инвесторам особых условий в виде налоговых льгот и преференций на длительный период. Главной предпосылкой создания СПИК стала необходимость удержания инвесторов в период неблагоприятной экономической ситуации, повышения их доверия к государству, возможность застраховаться от изменений в законодательстве, которые могут быть принципиальными для реализации проектов.

Помимо перечисленных направлений в период 2012–2014 гг. продолжилось развитие научно-технологической и инновационной политики. Делались попытки реструктуризации и повышения результативности сектора исследований и разработок за счет реформы государственных академий наук¹⁹ и создания Федерального агентства научных организаций²⁰, выявления и поддержки «центров превосходства» (проект «5-100» по повышению глобальной конкурентоспособности ведущих российских университетов²¹, создание национального исследовательского центра им Н.Е.Жуковского²²). В 2014 г. была учреждена Национальная технологическая инициатива (НТИ), целью которой является формирование принципиально новых отраслей

промышленности и создание условий для глобального технологического лидерства России к 2035 г. Вместе с тем перспективы и подходы к реализации НТИ пока остаются в большой степени не определенными (Клыпин, 2015). Политика в сфере поддержки инноваций была направлена в том числе на малый и средний бизнес, на улучшение доступа МСП к закупкам крупных госкомпаний²³ и создание элементов инновационной инфраструктуры (центров кластерного развития, прототипирования, инжиниринга)²⁴.

С разработкой новых стратегических документов и механизмов поддержки инновационной и промышленной деятельности при отсутствии их необходимой увязки между собой все острее вставал вопрос о приоритетах промышленного развития. Круг данных приоритетов постоянно расширялся (по подсчетам исследователей (Идрисов, 2016), к 2014 г. существовало уже 24 приоритета), в связи с чем сущность приоритета как фокуса концентрации усилий государства на конкретных отраслях или секторах экономики размывалась (Симачев и др., 2014а).

С 2015 г. по настоящее время

Ухудшение внешней конъюнктуры в конце 2014 г., повлекшее за собой стремительное ослабление рубля, потребовало быстрой реакции со стороны государства. В начале 2015 г. правительство утвердило «План первоочередных мероприятий по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году»²⁵, предполагавший выделение дополнительных средств из федерального бюджета на реализацию стабилизационных мер и поддержку отраслей экономики, а также сокращение бюджетных расходов в среднем на 10%. Несмотря на критику правительства в отношении непродуманности мер и неполной реализации антикризисной программы²⁶, предпринятые действия позволили стабилизировать ситуацию, хотя полностью переломить негативные тенденции не удалось (Мау, 2016b; Цухло, 2015, 2016). Серьезные опасения вызывало снижение темпов роста в обрабатывающих отраслях в сочетании с пессимистическими настроениями предпринимателей (НИУ ВШЭ, 2016а).

Неблагоприятная экономическая ситуация, в том числе введение секторальных санкций в отношении России и ответные контрсанкции, создала условия для применения политики импортозамещения (Идрисов, 2016). В ходе подготовки соответствующих мер был выявлен ряд существенных проблем, препятствующих технической модернизации отечественных производств: нехватка финансирования производства и обеспечения оборотным капиталом, недостатки таможенного регулирования, ограниченный доступ российских поставщиков к информации о заказах со стороны промышленных предприятий, отсутствие полноценной инфраструктуры продвижения продукции на экспорт и т.д. (Идрисов, 2016; Оболенский, 2015). В конце 2014 г. с принятия Плана содействия импортозамещению в промышленности²⁷ началась работа над составлением отраслевых планов импортозамещения. Формат отраслевых планов стал новацией для российской промышленной политики: в отличие от общепринятой схемы «мероприятие–срок–исполни-

тель», отраслевые планы представляли собой перечни ключевых продуктов (включая оценки импортозависимости) и, соответственно, потенциальных проектов. При этом формирование данного перечня шло «снизу», на основе предоставляемых предприятиями сведений. Всего было составлено 20 планов, содержащих более 2000 проектов, поддержка которых должна была реализовываться посредством созданных Минпромторгом России в последние годы инструментов (субсидирование НИОКР и процентных ставок по кредитам, займы Фонда развития промышленности и др.).

В целях координации действий между различными органами власти в области политики импортозамещения в августе 2015 г. была учреждена Правительственная комиссия по импортозамещению²⁸. В ее составе действуют две подкомиссии – по гражданским отраслям и оборонным отраслям промышленности, – деятельность которых направлена на корректировку уже существующих программ импортозамещения и решение вопросов, связанных с выполнением инвестиционных проектов компаний с госучастием.

Несмотря на сложные экономические условия (отсутствие незагруженных производственных мощностей и рабочей силы, неблагоприятный инвестиционный климат (Мау, 2016а; Евтушенков, 2015)) и достаточно короткое время, прошедшее с момента запуска программы импортозамещения, в ряде производств (машиностроение, фармацевтика, бытовая химия) удалось выйти на положительную динамику с точки зрения снижения импортозависимости (Изряднова, 2016). Вместе с тем влияние импорта на российскую промышленность все еще весьма высоко: например, в производстве машин и оборудования – 38,1%, в производстве транспортных средств и оборудования – 36,9% и т.д. (Идрисов, 2016).

Если оценивать весь пакет принятых в 2010–2016 гг. мер, следует отметить ряд позитивных моментов. Улучшилась степень согласованности действий между ведомствами, ответственными за принятие решений в сфере промышленности, что, в свою очередь, привело к формированию более целостной промышленной политики. Определенные успехи были достигнуты в развитии национальной инновационной системы и стимулировании инновационной деятельности. На этом фоне наиболее результативными (в особенности в сложившихся политических и экономических реалиях) оказались действия Минпромторга России по созданию и внедрению спектра инструментов поддержки промышленности и основы для них в виде Закона о промышленной политике. В условиях общеэкономического спада и жестких бюджетных ограничений, проявившихся в отсутствии возможностей наращивания государственного финансирования промышленности, созданные механизмы доказали свою эффективность, позволив, с одной стороны, избежать глубокого кризиса в отдельных отраслях (автомобильная, авиационная, судостроительная, фармацевтическая промышленность), а с другой – создать предпосылки для выявления и поддержки перспективных инвестиционных проектов (за счет создания таких специализированных инструментов, как Постановление Правительства № 3, № 1312, СПИК, Фонд развития промышленности). В то же время сложившаяся в промышленности неблагоприятная ситуация связана не только с резким ухудшением внешней конъюнктуры, произо-

шедшим в 2014–2016 гг., но и со всё еще не решенными структурными проблемами российской экономики. Даже с учетом созданных в последние годы эффективных механизмов поддержки промышленности их масштаб слишком мал для компенсации снижения инвестиционного спроса, обновления основных фондов и устойчивого роста промышленного производства, особенно на фоне множественности декларируемых (и отсутствия реальных) приоритетов. Значительная доля расходов в рамках госпрограмм поддержки промышленности все еще направлена не на модернизацию предприятий (инвестиционные расходы), а фактически на консервацию их текущего состояния. В данных условиях создание конкурентоспособной национальной промышленности возможно лишь при одновременном проведении институциональных реформ (с формированием благоприятной инвестиционной среды) и ощутимом наращивании объемов государственной поддержки с параллельной настройкой уже имеющихся инструментов регулирования.

ЛИТЕРАТУРА

1. Астафьева Е., Бобылев Ю., Изряднова О. Макроструктура производства // Российская экономика в 2008 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 30) / Под ред. Е. Гайдара, С. Синельникова-Мурылева, Н. Главацкой. Институт экономики переходного периода. – М.: ИЭПП, 2009. URL: www.iep.ru/files/text/trends/2008/2008.pdf (дата обращения: 13.05.2016).
2. Березинская О., Ведев А. Производственная зависимость российской промышленности от импорта и механизм стратегического импортозамещения // Вопросы экономики. – 2015. – № 1. – С. 103–115.
3. Воронин А.В., Шегельман И.Р., Шукин П.О. О стратегии повышения инновационного взаимодействия университетов с промышленностью // Перспективы науки. – 2013. – № 6. – С. 5–7.
4. Гершман М.А. Программы инновационного развития компаний с государственным участием: первые итоги // Форсайт. – 2013. – № 1. – Т. 7. – С. 28–43.
5. Гнидченко А., Могилат А., Михеева О., Сальников В. Трансфер зарубежных технологий: оценка зависимости российской экономики от импорта высокотехнологичных товаров // Форсайт. – 2016. – № 1. – С. 53–67.
6. Гохберг Л.М., Кузнецова Т.Е., Агамирзян И.Р., Белоусов Д.Р., Китова Г.А., Кузнецов Е.Б., Рудник П.Б., Рудь В.А., Сагиева Г.С., Симачев Ю.В. От стимулирования инноваций к росту на их основе // Стратегия-2020: новая модель роста – новая социальная политика / Под ред. Мау В.А., Кузьминова Я.И. – М.: Дело, 2013. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/99110182> (дата обращения: 23.05.2016).

7. ГУ-ВШЭ. Деловой климат в России в IV квартале 2010 года. – М.: ГУ-ВШЭ, 2011. URL: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/57151778> (дата обращения: 23.05.2016).
8. Евтушенков В. Импортзамещение без самоизоляции // Россия в глобальной политике. – 2013. – № 1. – Т. 13. – С. 197–205.
9. ЕЭК. Промышленная политика ЕАЭС: от создания к первым результатам / Под ред. С.С. Сидорского. – М.: Евразийская экономическая комиссия, 2015. URL: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%20small.pdf> (дата обращения: 04.08.2016).
10. Идрисов Г. Промышленная политика России в современных условиях. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016. URL: http://iep.ru/files/text/working_papers/Nauchnye_trudy-169.pdf (дата обращения: 25.06.2016).
11. Идрисов Г., Каукин А., Моргунова О., Турунцева М. Российская промышленность отталкивается от дна // Экономическое развитие России. – 2015. – № 11. – С. 42–46.
12. Изряднова О. Макроструктура производства // Российская экономика в 2012 году. Тенденции и перспективы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Н. Главацкой. Институт экономики переходного периода. – М.: ИЭПП, 2013. – № 34. URL: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2012/book.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).
13. Изряднова О. Внутренние отечественные инвестиции в основной капитал // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. // Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Л. Фрейнкмана, Н. Главацкой. – М.: Издательство Института Гайдара, 2014. – № 35. URL: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (дата обращения: 25.06.2016).
14. Изряднова О. Макроструктура производства // Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016. – № 37. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).
15. Киселев В.Н., Яковлева М.В. Инновационные ваучеры – новый инструмент поддержки инновационной деятельности // Инновации. – 2012. – № 4. – С. 38–42.
16. Клыпин А.В. Национальная технологическая инициатива России: вопросы формирования и проблемы реализации // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2015. – № 37 (322). – С. 22–31.
17. Кузык М.Г., Симачев Ю.В., Чулок А.А. Федеральные целевые программы: проблемы управления и потенциал применения в качестве инструмента бюджетирования по результатам. Межведомственный аналитический центр. – 2005. URL: <http://www.iacenter.ru/publication-files/96/74.pdf>. (дата обращения: 25.06.2016).
18. Мау В.А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016.
19. Мау В.А. Экономическая политика России в 2015 г.: антикризисные меры или структурные реформы // Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы (Выпуск 37) / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016. URL: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).
20. НИУ ВШЭ. Деловой климат в промышленности в декабре 2012 г. – М.: НИУ ВШЭ, 2012. URL: <http://www.hse.ru/news/monitorings/71619325.html> (дата обращения: 25.06.2016).
21. НИУ ВШЭ. Деловой климат в промышленности в декабре 2013 г. – М.: НИУ ВШЭ, 2013. URL: http://www.hse.ru/news/monitorings/108918443.html?_r=132801389625888.60353&__t=992227&__r=OK (дата обращения: 25.06.2016).

22. НИУ ВШЭ. Деловой климат в промышленности в декабре 2014 г. – М.: НИУ ВШЭ, 2015. URL: <http://opes.ru/text/1783533.html> (дата обращения: 25.06.2016).
23. НИУ ВШЭ. Деловой климат в промышленности в декабре 2015 г. – М.: НИУ ВШЭ, 2016. URL: <http://opes.ru/1917015.html> (дата обращения: 25.06.2016).
24. НИУ ВШЭ. Индикаторы инновационной деятельности: 2016: статистический сборник / Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М.: НИУ ВШЭ, 2016. – URL: <https://www.hse.ru/primarydata/ii2016> (дата обращения: 25.06.2016).
25. Оболенский В.П. Возможности и ограничения политики импортозамещения в промышленности // Российский внешнеэкономический вестник. – 2015. – № 2. – С. 66–73. URL: [http://www.rfej.ru/rvv/id/8002a24f1/\\$file/66-73.pdf](http://www.rfej.ru/rvv/id/8002a24f1/$file/66-73.pdf) (дата обращения: 01.06.2016).
26. Осьмаков В.С. Планирование и реализация государственных программ. Оценка их эффективности // Семинар в рамках системы внутреннего обучения Минпромторга России. – 2014. URL: http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Planirovanie_i_realizatsiya_gosudarstvennykh_programm._Otsenka_ikh_effektivnosti.pdf (дата обращения: 01.06.2016).
27. Росстат. Индексы производства по видам экономической деятельности Российской Федерации (в % к предыдущему году). Обновл. 10.02.2016 // Официальная статистика: Промышленное производство. URL: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/ind_prom_okved.xls (дата обращения: 24.06.2016).
28. Самсонов Н.Ю. Коллаборация ВУЗов и корпораций: что, кому, зачем? // ЭКО. Всероссийский экономический журнал. – 2013. – № 10. – С. 51–56.
29. Симачев Ю., Кузык М., Кузнецов Б., Погребняк Е. Промышленная политика в России в 2000–2013 гг.: институциональные особенности и основные уроки // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Л. Фрейнкмана, Н. Главацкой. – М.: Институт Гайдара, 2014. – № 35. URL: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (дата обращения: 25.06.2016).
30. Симачев Ю.В., Кузык М.Г., Кузнецов Б.В., Погребняк Е.В. Россия на пути к новой технологической промышленной политике: среди манящих перспектив и фатальных ловушек // Форсайт. – 2014. – № 4. – Т. 8. – С. 6–23.
31. Соколов А.В. Форсайт: взгляд в будущее // Форсайт. – 2007. – № 1. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/forsayt-vzglyad-v-buduschee> (дата обращения: 03.08.2016).
32. Удовенко А.Н. Переход к программному бюджету: результаты, проблемы, перспективы // Бюджетная политика. – 2012. – № 6. URL: http://www.rb-centre.ru/uploads/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C2012_%D0%A3%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf (дата обращения: 06.08.2016).
33. Цухло С. Российские промышленные предприятия в 2011 г. // Российская экономика в 2011 году. Тенденции и перспективы / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Н. Главацкой. – М.: Институт Гайдара, 2012. – № 33. URL: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2011/book2011.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).
34. Цухло С. Российские промышленные предприятия в 2013 г. // Российская экономика в 2013 году. Тенденции и перспективы. / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина, Л. Фрейнкмана, Н. Главацкой. – М.: Институт Гайдара, 2014. – № 35. URL: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (дата обращения: 25.06.2016).
35. Цухло С. Российские промышленные предприятия в 2014 г. // Российская экономика в 2014 году. Тенденции и перспективы. / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2015. – № 36. URL: <http://iep.ru/files/text/trends/2014/Book.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).

36. Цухло С. Российские промышленные предприятия в 2015 г. // Российская экономика в 2015 году. Тенденции и перспективы. / Под ред. С. Синельникова-Мурылева, А. Радыгина. – М.: Издательство Института Гайдара, 2016. – № 37. URL: <http://www.iepr.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (дата обращения: 25.06.2016).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Рассчитывается Институтом экономической политики имени Е.Г. Гайдара.
- ² Приказ Минпромторга России от 09.12.2010 N 1150 «Об утверждении Стратегии развития тяжелого машиностроения на период до 2020 года»; Приказ Минпромторга России от 22.12.2011 N 1810 «Об утверждении стратегии развития сельскохозяйственного машиностроения России на период до 2020 года»; Приказ Минпромторга России от 22.02.2011 N 206 «Об утверждении Стратегии развития энергомашиностроения Российской Федерации на 2010–2020 годы и на перспективу до 2030 года»; Приказ Минпромторга России от 23.04.2010 N 319 (ред. от 27.12.2013) «Об утверждении Стратегии развития автомобильной промышленности Российской Федерации на период до 2020 года».
- ³ Утверждена Распоряжением Правительства Российской Федерации от 28 августа 2003 г. N 1234-р.
- ⁴ Постановление Правительства РФ от 2 августа 2010 г. N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
- ⁵ Федеральный закон от 28.09.2010 N 244-ФЗ «Об инновационном центре "Сколково"».
- ⁶ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. N 2227-р.
- ⁷ Хотя в период с 2010 по 2014 г. статистикой фиксировался рост затрат на технологические инновации в промышленности (на 56%), уровень инновационной активности в эти годы практически не изменился, составляя в среднем 9–10% (НИУ ВШЭ, 2016b).
- ⁸ В частности, таких, как: увеличение доли внутренних затрат на исследования и разработки в процентах к ВВП, доля организаций, осуществляющих инновации, коэффициент изобретательской активности, сальдо экспорта-импорта технологий и др.
- ⁹ По состоянию на 19.08.2016 находится на рассмотрении в Правительстве Российской Федерации.
- ¹⁰ Постановление Правительства РФ от 9 апреля 2010 г. N 218 «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства, в рамках подпрограммы "Институциональное развитие научно-исследовательского сектора" государственной программы Российской Федерации "Развитие науки и технологий" на 2013–2020 годы"» (с изменениями и дополнениями). (Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/12174931/#ixzz4bIkMfaPx>).

- 11 Инновационный ваучер – государственный кредит (как правило, небольшого объема), предоставляемый малым и средним предприятиям для приобретения услуг государственных научных организаций / университетов для целей последующей разработки и внедрения инноваций (новых продуктов, процессов или услуг). Источник: <http://www.oecd.org/innovation/policyplatform/48135973.pdf>.
- 12 Решение N 40 Высшего Евразийского экономического совета «Об основных направлениях координации национальных промышленных политик Республики Беларусь, Республики Казахстан и Российской Федерации» (принято в г. Минске 31.05.2013).
- 13 Распоряжение Правительства РФ от 27.12.2012 N 2539-р «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
- 14 Постановление Правительства РФ от 15.04.2014 N 328 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности».
- 15 «Дорожная карта» развития биотехнологий и генной инженерии (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 июля 2013 г. N 1247-р), План мероприятий («дорожная карта») в области инжиниринга и промышленного дизайна (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 23 июля 2013 г. N 1300-р), План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли производства композитных материалов» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2013 г. N 1307-р), План мероприятий («дорожная карта») «Развитие оптоэлектронных технологий (фотоники)» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 24 июля 2013 г. N 1305-р), План мероприятий («дорожная карта») «Развитие отрасли информационных технологий» (Распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. N 2602-р).
- 16 Постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2013 г. N 1312 «Об утверждении Правил предоставления субсидий из федерального бюджета российским организациям на компенсацию части затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по приоритетным направлениям гражданской промышленности в рамках реализации такими организациями комплексных инвестиционных проектов».
- 17 Утверждена Постановлением Правительства РФ от 11 октября 2014 г. N 1044.
- 18 Займы фонда предоставляются по четырем программам: проекты развития, проекты консорциумов, станкозамещение, лизинговые проекты. Источник: Фонд развития промышленности. <http://frprf.ru/proekty-i-zayavki/> (дата обращения: 19.08.2016).
- 19 Федеральный закон от 27.09.2013 г. N 253-ФЗ «О Российской академии наук, реорганизации государственных академий наук и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
- 20 Указ Президента РФ от 27.09.2013 N 735 «О Федеральном агентстве научных организаций».
- 21 Распоряжение Правительства от 29.10.2012 N 2006-р «Об утверждении плана мероприятий по развитию ведущих университетов, предусматривающих повышение их конкурентоспособности среди ведущих мировых научно-образовательных центров».
- 22 Федеральный закон от 04.11.2014 N 326-ФЗ «О Национальном исследовательском центре «Институт имени Н.Е. Жуковского».
- 23 План мероприятий («дорожная карта») «Расширение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к закупкам инфраструктурных монополий и компаний с государственным участием», утвержден 29 мая 2013 г., N 867-р.

- ²⁴ Только в рамках программы Минэкономразвития России по поддержке малого и среднего предпринимательства было создано 29 центров кластерного развития, 35 Региональных инжиниринговых центров, 17 Центров прототипирования, 6 Центров сертификации, стандартизации и испытаний. Источник: Минэкономразвития России (<http://economy.gov.ru/>).
- ²⁵ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 г. N 98-р.
- ²⁶ См. <http://www.vedomosti.ru/economics/articles/2016/08/04/651690-pravitelstvo-vnov-zatyanulo-vipolneniem-antikrizisnogo-schetnaya-palata>
- ²⁷ Утвержден Распоряжением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2014 г. N 1936-р.
- ²⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 4 августа 2015 г. N 785.

GOVERNMENT REGULATION OF RUSSIAN INDUSTRY IN THE 2010s.

Manturov Denis V.

PhD in Economics, Minister of Industry and Trade at the RF Industry and Trade Ministry
Address: 7 Kitaygorodsky proezd, Moscow 109074, Russian Federation.
E-mail: manturov@minprom.gov.ru

Nikitin Gleb S.

PhD in Economics, First Deputy Minister at the RF Industry and Trade Ministry
Address: 7 Kitaygorodsky proezd, Moscow 109074, Russian Federation.
E-mail: NikitinGS@minprom.gov.ru

Osmakov Vasily S.

PhD in Economics, Deputy Minister at the RF Industry and Trade Ministry
Address: 7 Kitaygorodsky proezd, Moscow 109074, Russian Federation.
E-mail: Osmaikov@minprom.gov.ru

Abstract

The subject of research is the development of industrial policy in Russia from 2010 until now. Basing on the structuring of the main activities related to industrial policy, we identify, describe and explain the main reasons for the actions taken by the government. We explain the layout of the Russian industrial policy at the present stage in terms of the measures and instruments used. The situation in the Russian industry after the acute phase of the global financial crisis in the years of 2008–2009 demanded, on the one

hand, the quest for new industrial models, and on the other hand, strengthening the role of the government. Taking 2010 as a starting point of the study, we considered separately measures and activities of 2010–2011 (the overcome of the post-crisis phenomena and the recovery of economic growth), 2012–2014 (stagnation and the search for new points of growth), and from 2015 to the present (the import substitution, effect of the sanctions, the need for a new industrial policy). We submit for discussion the following problems of industrial policy at the present stage: unresolved structural problems of the Russian economy, a small scale of industry support mechanisms, conservation of the current state of inefficient productions. Under these conditions, the creation of a competitive domestic industry is only possible by carrying out institutional reforms (with the formation of a favorable investment environment). The tangible expansion of state support is also needed, with the parallel adjustment of the existing regulatory tools.

This article is the last one in a series devoted to the analysis of industrial development management over the past 25 years. The overall purpose of this series is the evaluation of the industrial regulation in the Russian Federation and setting conditions for making a new industrial development strategy of the Russian Federation.

Keywords: industrial policy; government regulation; import substitution; industrial complex in the 2010s; state programs.

Citation: Manturov D.V., Nikitin, G.S. & Osmakov, V.S. (2017). Gosudarstvennoe regulirovanie promyshlennosti v techenie 25 let. Promyshlennost' 2010-kh [Government Regulation of Russian Industry in the 2010s.]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 50–70 (in Russian).

REFERENCES

1. Astafieva, E., Bobylev, Yu. & Izryadnova, O. (2009). Makrostruktura proizvodstva. *Rossiiskaya ekonomika v 2008 godu. Tendentsii i perspektivy* [The Macrostructure of the Production (In.: Russian Economy in 2008. Trends and Perspectives)]. Vol. 30. Eds: E. Gaidar, S. Sinel'nikov-Murylev, N. Glavatskaya. Moscow: IEPP. Available: www.iepp.ru/files/text/trends/2008/2008.pdf (accessed: 13 May, 2016).
2. Berezinskaya, O. & Vedevev, A. (2015). Proizvodstvennaya zavisimost' rossiiskoi promyshlennosti ot importa i mekhanizm strategicheskogo importozameshcheniya [Dependency of the Russian Industry on Imports and the Strategy of Import Substitution Industrialization]. *Voprosy ekonomiki*, no 1, p. 103–115.
3. Voronin, A.V., Shegel'man, I.R. & Shchukin, P.O. (2013). O strategii povysheniya innovatsionnogo vzaimodeistviya universitetov s promyshlennost'yu [On the Strategy of Improving the Innovation Collaboration between Universities and Industry]. *Perspektivy nauki*, no 6, p. 5–7.
4. Gershman, M.A. (2013). Programmy innovatsionnogo razvitiya kompanii s gosudarstvennym uchastiem: pervye itogi [Innovation Development Programmes for the State-owned Companies: First Results]. *Foresight*, vol. 7, no 1, p. 28–43.
5. Gnidenchenko, A., Mogilat, A., Mikheeva, O. & Sal'nikov, V. (2016). Transfer zarubezhnykh tekhnologii: otsenka zavisimosti rossiiskoi ekonomiki ot importa vysokotekhnologichnykh tovarov [Foreign Technology Transfer: An Assessment of Russia's Economic Dependence on High-Tech Imports]. *Foresight*, vol. 10, no 1, p. 53–67.

6. Gokhberg, L.M., Kuznetsova, T.E., Agamirzyan, I.R., Belousov, D.R., Kitova, G.A., Kuznetsov, E.B., Rudnik, P.B., Rud', V.A., Sagieva, G.S. & Simachev, Yu.V. (2013). Ot stimulirovaniya innovatsii k rostu na ikh osnove. In: *Strategiya-2020: novaya model' rosta – novaya sotsial'naya politika* [From the Innovation Stimulation to the Growth on their Basis. In: Strategy-2020: New Growth Model – New Social Policy]. Eds: Mau V.A., Kuz'minov Ya.I. Moscow: Delo. Available: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/99110182> (accessed: 23 May, 2016).
7. HSE (2011). *Delovoi klimat v Rossii v IV kvartale 2010 goda* [Business Climate in Russia in the IV Quarter of 2010]. Moscow: HSE. Available: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/57151778> (accessed: 23 May, 2016).
8. Evtushenkov, V. (2013). Importozameshchenie bez samoizolyatsii [Import Substitution without Isolation]. *Rossiya v global'noi politike*, vol. 13, no 1, p. 197–205.
9. EEC (2015). *Promyshlennaya politika EAES: ot sozdaniya k pervym rezul'tatam* [EAEC Industrial Policy: from the Creation to the First Results]. Ed.: S.S. Sidorskogo. Moscow: Eurasian Economic Commission. Available: <http://www.eurasiancommission.org/ru/Documents/%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D1%8B%D1%88%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8C%20%D1%80%D1%83%D1%81%D1%81%D0%BA%20small.pdf> (accessed: 04 August, 2016).
10. Idrisov, G. (2016). Promyshlennaya politika Rossii v sovremennykh usloviyakh [Industrial Policy of Russia in the Modern Conditions]. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: http://iep.ru/files/text/working_papers/Nauchnye_trudy-169.pdf (accessed: 25.06.2016).
11. Idrisov, G., Kaukin, A., Morgunova, O. & Turuntseva, M. (2015). Rossiyskaya promyshlennost' ottalkivaetsya ot dna [Russian Industry Makes a Start from the Bottom]. *Ekonomicheskoe razvitie Rossii*, no 11, p. 42–46.
12. Izryadnova, O. (2013). Makrostruktura proizvodstva. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2012 godu. Tendentsii i perspektivy* [The Production Macrostructure. In: Russian Economy in 2012. Trends and Prospects]. Vol. 34. Eds.: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, N. Glavatskaya. Moscow: IET (Institute for the Economy in Transition). Available: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2012/book.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
13. Izryadnova, O. (2014). Vnutrennie otechestvennye investitsii v osnovnoi kapital. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2013 godu. Tendentsii i perspektivy* [Home National Investments into the Main Capital. The Production Macrostructure. In: Russian Economy in 2013. Trends and Prospects]. Vol. 35. Eds.: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, L. Freinkman, N. Glavatskaya. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (accessed: 25 June, 2016).
14. Izryadnova, O. (2016). Makrostruktura proizvodstva. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2015 godu. Tendentsii i perspektivy* [The Production Macrostructure. In: Russian Economy in 2015. Trends and Prospects]. Vol. 37. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
15. Kiselev, V.N. & Yakovleva, M.V. (2012). Innovatsionnye vauchery – novyi instrument podderzhki innovatsionnoi deyatel'nosti [Innovation Vouchers – a New Innovation Activity Support Tool]. *Innovatsii*, no 4, p. 38–42.
16. Klypin, A.V. (2015). Natsional'naya tekhnologicheskaya initsiativa Rossii: voprosy formirovaniya i problemy realizatsii [Russian National Technology Initiative: Issues of Forming and Problems of Realization]. *Natsional'nye interesy: priority i bezopasnost'*, no 37 (322), p. 22–31.
17. Kuzyk, M.G., Simachev, Yu.V. & Chulok A.A. (2005). *Federal'nye tselevye programmy: problemy upravleniya i potentsial primeneniya v kachestve instrumenta byudzhetirovaniya po rezul'tatam* [Federal Target Programs: Management Problems and Potential for the Use

- as a Tool for Performance Budgeting]. *Mezhvedomstvennyi analiticheskii tsentr*. Available: <http://www.iacenter.ru/publication-files/96/74.pdf>. (accessed: 25 June, 2016).
18. Mau, V.A. (2016). *Krizisy i uroki. Ekonomika Rossii v epokhu turbulentnosti* [Crises and Lessons. Russia's Economy in the Era of Turbulence]. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara, p. 488.
 19. Mau, V.A. (2016). *Ekonomicheskaya politika Rossii v 2015 g.: antikrizisnye mery ili strukturnye reformy*. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2015 godu. Tendentsii i perspektivy*. (Vypusk 37) [Russia's Economic Policy in 2015: Anticrisis Measures and Structural Reforms. In: Russian Economy in 2015. Trends and Prospects]. Vol. 37. Eds: S. Sineľ'nikov-Murylev, A. Radygin. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
 20. HSE (2012). *Delovoi klimat v promyshlennosti v dekabre 2012 g.* [Business Climate in Industry in December 2012]. Moscow: HSE. Available: <http://www.hse.ru/news/monitorings/71619325.html> (accessed: 25 June, 2016).
 21. HSE (2013). *Delovoi klimat v promyshlennosti v dekabre 2013 g.* [Business Climate in Industry in December 2013]. Moscow: HSE. Available: http://www.hse.ru/news/monitorings/108918443.html?_r=132801389625888.60353&__t=992227&__r=OK (accessed: 25 June, 2016).
 22. HSE (2014). *Delovoi klimat v promyshlennosti v dekabre 2014 g.* [Business Climate in Industry in December 2014]. Moscow: HSE. Available: <http://opec.ru/text/1783533.html> (accessed: 25 June, 2016).
 23. HSE (2015). *Delovoi klimat v promyshlennosti v dekabre 2015 g.* [Business Climate in Industry in December 2015]. Moscow: HSE. Available: <http://opec.ru/1917015.html> (accessed: 25 June, 2016).
 24. HSE (2016). *Indikatory innovatsionnoi deyatel'nosti: 2016: statisticheskii sbornik. Nats. issled. un-t «Vysshaya Shkola Ekonomiki»* [Indicators of Innovation: 2016: Statistical Publication. National Research University – Higher School of Economics]. Moscow: HSE, p. 320. Available: <https://www.hse.ru/primarydata/ii2016> (accessed: 25 June, 2016).
 25. Obolensky, V.P. (2015). *Vozmozhnosti i ogranicheniya politiki importozameshcheniya v promyshlennosti* [Possibilities and Limitations of Import Substitution Policies in Industry]. *Rossiyskiy vneshneekonomicheskii vestnik*, no 2, p. 66–73. Available: [http://www.rfej.ru/rvv/id/8002a24f1/\\$file/66-73.pdf](http://www.rfej.ru/rvv/id/8002a24f1/$file/66-73.pdf) (accessed: 01 June, 2016).
 26. Os'makov, V.S. (2014). *Planirovanie i realizatsiya gosudarstvennykh programm. Otsenka ikh effektivnosti. Seminar v ramkakh sistemy vnutrennego obucheniya Minpromtorga Rossii* [Planning and Implementation of Government Programs. Evaluation of their Effectiveness. Seminar within the Russian Industry and Trade Ministry Internal Training System]. Available: http://minpromtorg.gov.ru/common/upload/files/docs/Planirovanie_i_realizatsiya_gosudarstvennykh_programm._Otsenka_ikh_effektivnosti.pdf (accessed: 01 June, 2016).
 27. Rosstat *Indeksy proizvodstva po vidam ekonomicheskoi deyatel'nosti Rossiiskoi Federatsii (v % k predydushchemu godu)* [Rosstat Production Indices in the Kinds of Economic Activity of the Russian Federation (in % of Previous Year)]. Obnovl. 10.02.2016. *Ofitsial'naya statistika: Promyshlennoe proizvodstvo*. Available: http://www.gks.ru/free_doc/new_site/business/prom/ind_prom_okved.xls (accessed: 24 June, 2016).
 28. Samsonov, N.Yu. (2013). *Kollaboratsiya VUZov i korporatsii: chto, komu, zachem?* [The High Schools and Corporations Collaboration: What, to Whom, Why?]. *EKO. Vserossiiskii ekonomicheskii zhurnal*, no 10, p. 51–56.
 29. Simachev, Yu., Kuzyk, M., Kuznetsov, B. & Pogrebnyak, E. (2014). *Promyshlennaya politika v Rossii v 2000–2013 gg.: institutsional'nye osobennosti i osnovnye uroki*. V kn.: *Rossiis-*

- kaya ekonomika v 2013 godu. Tendentsii i perspektivy* [Industrial Policy in Russia in 2000–2013: The Institutional Features and Key Lessons. In: Russian Economy in 2013. Trends and Prospects]. Vol. 35. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, L. Freinkman, N. Glavatskaya. Moscow: Institut Gaidara. Available: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (accessed: 25 June, 2016).
30. Simachev, Yu.V., Kuzyk, M.G., Kuznetsov, B.V. & Pogrebnyak, E.V. (2014). Rossiya na puti k novoi tekhnologicheskoi promyshlennoi politike: sredi manyashchikh perspektiv i fatal'nykh lovshek [Russia on the Path Towards a New Technology-Industrial Policy: Exciting Prospects and Fatal Traps]. *Foresight*, vol. 8, no 4, p. 6–23.
 31. Sokolov A.V. (2007). Forsait: vzglyad v budushchee [Foresight: A Look Into the Future]. *Foresight*, vol. 1, no 1, p. 8–15.
 32. Udovenko, A. N. (2012). Perekhod k programmnomu byudzhetu: rezul'taty, problemy, perspektivy [Transition to the program budget: Results, Problems and Prospects]. *Byudzhethnaya politika*, no 6. Available: http://www.rb-centre.ru/uploads/files/%D0%91%D1%8E%D0%B4%D0%B6%D0%B5%D1%82_%D0%B8%D1%8E%D0%BD%D1%8C2012_%D0%A3%D0%B4%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BA%D0%BE.pdf (accessed: 06 August, 2016).
 33. Tsukhlo, S. (2012). Rossiyskiye promyshlenniye predpriyatiya v 2011 g. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2011 godu. Tendentsii i perspektivy* [Russian Industrial Enterprises in 2011. In: Russian Economy in 2011. Trends and Prospects]. Vol. 33. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, N. Glavatskaya. Moscow: Institut Gaidara. Available: <http://www.iep.ru/files/text/trends/2011/book2011.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
 34. Tsukhlo, S. (2014). Rossiyskiye promyshlenniye predpriyatiya v 2013 g. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2013 godu. Tendentsii i perspektivy* [Russian Industrial Enterprises in 2013. In: Russian Economy in 2013. Trends and Prospects]. Vol. 35. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin, L. Freinkman, N. Glavatskaya. Moscow: Institut Gaidara. Available: <http://iep.ru/ru/publikacii/publication/6735.html> (accessed: 25 June, 2016).
 35. Tsukhlo, S. (2015). Rossiiskie promyshlennye predpriyatiya v 2014 g. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2014 godu. Tendentsii i perspektivy* [Russian Industrial Enterprises in 2014. In: Russian Economy in 2014. Trends and Prospects]. Vol. 36. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://iep.ru/files/text/trends/2014/Book.pdf> (accessed: 25 June, 2016).
 36. Tsukhlo, S. (2016). Rossiyskiye promyshlenniye predpriyatiya v 2015 g. V kn.: *Rossiiskaya ekonomika v 2015 godu. Tendentsii i perspektivy* [Russian Industrial Enterprises in 2015. In: Russian Economy in 2015. Trends and Prospects]. Vol. 37. Eds: S. Sinel'nikov-Murylev, A. Radygin. Moscow: Izdatel'stvo Instituta Gaidara. Available: <http://www.iep.ru/files/RePEc/gai/gbooks/RE37-2015-ru.pdf> (accessed: 25 June, 2016).

Уважаемые читатели!

Мы открываем новую рубрику, где намерены публиковать статьи по темам, которые, по нашему мнению, являются остро дискуссионными. Предполагается, что дискуссии на страницах журнала будут вестись не в формате обмена мнениями, не всегда подкрепленными исчерпывающей аргументацией, а в формате тематически близких статей, каждая из которых должна в полной мере соответствовать правилам, предъявляемым к научным публикациям.

ЭЛЕМЕНТЫ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ ИЗЪЯНОВ СМЕШАННОЙ ЭКОНОМИКИ

Рубинштейн А.Я.*

Аннотация

В контексте исследования природы и эволюции патернализма, одного из элементов теории опекаемых благ, представлен новый взгляд на провалы смешанной экономики и предложена их классификация. Стандартные провалы – наличие монополии, экстерналий информационной асимметрии и т.п., – дополнены «поведенческим провалом». Согласно предложенной теории, данный вид провала смешанной экономики обусловлен иррациональными действиями индивидуумов, выбирающих такой вариант поведения, который в соответствии с предпочтениями «патера» не обеспечивает максимизацию их благосостояния. Указанный подход лег в основу анализа патернализма и позволил выйти за пределы привычной для этой категории «отцовской заботы» государства о своих гражданах и предложить более общую трактовку данного понятия. В работе представлен и особый вид изъянов смешанной экономики – «патерналистский провал» и содержится анализ порождающих его механизмов формирования патерналистских установок государства и некоммерческих организаций. Рассмотрены теоретические и прикладные аспекты концепции консоциативной демократии, обеспечивающей либерализацию процессов принятия политических и экономических решений на основе развития институтов гражданского общества и гражданской активности, направленной на снижение рисков «провалов государства» и потери благосостояния.

Ключевые слова: опекаемые блага; мериторные блага; провалы рынка; патернализм; государственная активность; провалы государства; консоционализм; провал «доброй воли»; институты гражданского общества.

* Рубинштейн Александр Яковлевич – доктор философских наук, профессор, Руководитель научно-го направления «Теоретическая экономика» ИЭ РАН, заслуженный деятель науки РФ. Адрес: Институт экономики РАН. 117218, Москва, Нахимовский проспект, д. 32. E-mail: arubin@aha.ru

Введение

Настоящая статья продолжает исследования автора в области «Теории опекаемых благ» (Рубинштейн, 2009а). В эту группу товаров и услуг, как известно, в определенные исторические моменты могут включаться, а затем из них и исключаться результаты самых разных видов деятельности, начиная от товаров массового потребления, новой техники и технологий до банковских услуг и информационных продуктов. Всякая активность государства в любой сфере так или иначе обусловлена его «опекой» соответствующих результатов человеческой деятельности. В этом смысле фискальная, монетарная, промышленная, аграрная, социальная и иные виды политики государства могут быть описаны в рамках теории опекаемых благ.

Главный акцент в данной работе сделан на специальном разделе этой теории – общей концепции изъятий смешанной экономики, обуславливающих патерналистскую активность государства. Дополнительный интерес к этой теме был вызван результатами прошедшей дискуссии о социальном либерализме, материалы которой представлены в монографии «Социальный либерализм» (2016).

Имея в виду развитие теории опекаемых благ – от принципов концепции экономической социодинамики (КЭС) (Гринберг, Рубинштейн, 1998; Grinberg, Rubinshteyn, 2005) до методологии социального либерализма (Рубинштейн, 2016), остановлюсь на предпосылках, определивших ее особенности и место в экономической теории. В данном контексте имеет смысл обозначить, от каких стандартных положений отказывается теория опекаемых благ и что она предлагает взамен¹:

- от абсолютной способности рынка к саморегулированию в пользу активности государства, направленной на устранение провалов рынка и перераспределение богатства. Следствием этого общепринятого подхода являются теории социального либерализма (Социальный либерализм, 2016).
- от стандартного понимания нерационального поведения индивидуумов в пользу их субъективной рациональности (Machlup, 1982, p. 42) и трактовки иррациональности как оценки «патера», обладающего собственными предпочтениями (Гринберг, Рубинштейн, 2013). Это положение, определяющее мотивацию государственной активности, послужило толчком к исследованию природы и эволюции патернализма в экономических теориях;
- от парадигмы «благотворящего государства» в пользу гипотезы о его патерналистской активности, чреватой провалами государства (Krueger, 1990; Winston, 2006) и потерями благосостояния. Данный подход обусловил необходимость либерализации процессов формирования нормативных установок «патера» на основе включения в процессы принятия решений институтов гражданской активности и самоорганизации граждан.

Поведенческий провал

Основным предметом анализа в теории опекаемых благ являются различные стороны государственной активности (Рубинштейн, 2009а). Речь

идет о перераспределении богатства и устранении систематических рыночных провалов, о не менее регулярных провалах государства. В реальном мире нет условий, когда механизмы саморегулирования способны действовать безошибочно, как и нет исключительно верных государственных решений, которые бы устраняли изъяды рынка.

Иначе говоря, государственная активность, по природе своей имеющая патерналистское содержание, навсегда остается элементом экономических отношений и никогда не сможет исчезнуть, разве что в мечтах антиэтатистов или в абстрактных моделях, где выполняется совокупность неких *идеальных* условий (Рубинштейн, 2016). При этом неоклассическая теория не дает удовлетворительного описания такого поведения государства. Поиск же адекватных объяснений толкает к пересмотру некоторых базовых предпосылок и на этой основе к модификации самой теории.

Начну с фундаментального принципа рационального поведения, объединившего в себе австрийский методологический субъективизм, в соответствии с которым индивидуальные предпочтения принимаются как данность, с неоклассическим допущением, что каждый индивидум выбирает лучший вариант, оптимизирующий его благосостояние². Все остальное делает невидимая рука, обеспечивающая благосостояние общества.

При этом рациональное поведение индивидумов может приводить к потерям благосостояния из-за «несовершенной» институциональной среды (Майерсон, 2010, с. 29). Изменение же правил игры, в соответствии с патерналистским решением государства способно подтолкнуть индивидумов к выбору такой доминирующей стратегии, которая обеспечивает Парето эффективное равновесие.

Если же возникают потери общественного благосостояния или неудовлетворительным оказывается распределение богатства, они объясняются изъядами рынка и служат обоснованием активности государства, направленной на их устранение. В рамках методологии Нэша любые виды активности государства, направленные на устранение изъядов рынка, описываются в терминах модернизации институциональной среды.

Не развивая этот известный сюжет «институциональных» и «распределительных» провалов рынка, еще раз подчеркну их принципиальную особенность – предпосылку рационального поведения индивидумов, максимизирующих свое благосостояние. Вместе с тем, как отмечает Марк Блауг, «в общем случае невозможно исключить поведение, движимое минутным импульсом, привычкой... или даже забывчивостью, что разрушает всякое представление о последовательной системе предпочтений» (Блауг, 2004, с. 351), что позволяет говорить о возможности выбора далеко не лучшего варианта, и (там же, ссылаясь на Герберта Саймона (Simon, 1957, chs. 14, 15)) «в лучшем случае мы можем находить удовлетворительное решение», обуславливающее определенные потери.

Замечу, что критика рациональности сопровождает данный онтологический принцип всю последующую его историю. Первая значимая ревизия данной предпосылки связана, наверное, с работами Дж. Катона и Г. Саймона (Katona, 1951; Simon, 1955). Последний подверг сомнению способность лю-

дей верно оценивать свой выбор (Simon, 1955). Он же ввел в научный оборот утвердившуюся в литературе категорию «ограниченная рациональность» (Simon, 1957). Дальнейшее ослабление этого «идеального условия» нашло отражение в теориях общественных товаров и мериторных благ, где фактически было снято табу с иррационального поведения индивидуумов, что позволяет говорить еще об одном изъятии рынка – о «*поведенческом провале*» (см. также: Капелюшников, 2013а, с. 81).

При этом в теории общественных товаров он признавался лишь косвенно: объясняя «фрирайдерство», П. Самуэльсон ввел в научный оборот «ложный сигнал индивидуумов об отсутствии спроса на общественное благо» (Samuelson, 1954). В мериторике же Р. Масгрейва были описаны стандартные случаи поведенческого провала (Musgrave, 1959; Musgrave, Musgrave, Kullmer, 1994) и активности государства, направленной на его устранение. Речь идет о непосредственном вмешательстве в потребительские предпочтения с явно выраженным *мериторным патернализмом* (D' Amico, 2009). Следует подчеркнуть также, что признание самого факта *нерационального* поведения вынуждает рассматривать и такое поведение индивидуумов, которое можно считать *рациональным*.

Подобная дихотомия неизбежно приводит к двум «стандартам оценки», которые, собственно, и нашли отражение в известной модели Р. Талера, Х. Шефрина, постулирующей одновременное исполнение человеком ролей «безвольной жертвы искуителя (я-исполнитель) и ее рационального антипода и “гордости создателя” (я-программатор)». Если “исполнитель” ориентируется на эгоистические и близорукие действия, то “программатор” стремится к реализации долгосрочных и просвещенных интересов» (Thaler, Shefrin, 1981)³. Используя то же самое предположение об исполнении человеком нескольких ролей, Х. Марголис предложил «родственную» FS-модель («fair-share») с двумя функциями полезности индивидуума, с двумя его «Я» (Margolis, 1982, p. 11). Как бы ни объяснять эту двойственность, подчеркну главное – сам факт дестабулирования иррационального поведения индивидуумов означает одновременно и легитимацию патерналистских действий государства, направленных на поддержку «рационального антипода».

Теория благосостояния, опирающаяся на рациональность индивидуума, считает, что патернализм подрывает либеральную доктрину. В определенном смысле это действительно так, но лишь в той мере, в какой принцип рационального поведения можно считать универсальным. При этом в последние 30–40 лет появились исследования в области поведенческой и экспериментальной экономики, в которых получено множество эмпирических подтверждений нерационального поведения людей⁴. В результате накопилась представительная коллекция «аномалий», демонстрирующих примеры поведения индивидуумов, не только склонных ошибаться, но и делающих ошибки регулярно (Kahneman, Tversky, 2000; Thaler, 2000)⁵.

Указанные обстоятельства потребовали ответа: не вписывающиеся в границы стандартной теории эмпирические факты нуждались в объясняющей интерпретации. Следует подчеркнуть, что на этом поприще поведенческие экономисты лишь продолжили мериторную аргументацию, основанную на идее множественности «Я», усилили ее и превратили в свой главный ме-

тодологический прием (Thaler, Shefrin, 1981; Sunstein, Thaler, 2003). Иначе говоря, они также признали поведенческий провал рынка, сохраняя и развивая тем самым патерналистский тренд.

При этом государственная активность в этих теориях обосновывается с очевидным индивидуалистическим уклоном. Так, мериторика, поведенческая экономика и выросшие из них либертарианский (Sunstein, Thaler, 2003) и асимметричный (Camerer, Issacharoff, Loewenstein, O'Donoghue, Rabin, 2003) патернализм исходят из того, что «мягкие» действия государства направлены на создание условий для свободного потребительского выбора в соответствии с «истинными предпочтениями» самих индивидуумов. Государство, по мнению лидеров этого направления, ничего не навязывает, а лишь подталкивает индивидуумов к принятию решения, в основе которого лежит их собственное понимание «счастья». Особенностью данной конструкции они считают то, что политика подталкивания («*nudge*») устраняет противоречие между патернализмом и свободой выбора (Sunstein, Thaler, 2003, p. 1188).

Как бы ни относиться к этому спорному выводу и его обоснованной критике (Капелюшников, 2013б, с. 32–43), отмечу главное: даже если предположить, что государство имеет какие-то представления об «истинных предпочтениях» индивидуумов, то и в этом случае можно говорить лишь о понимании самого государства, оценивающего поведение индивидуумов как иррациональное⁶. Таким образом, речь идет о государственной активности, направленной на коррекцию поведения индивидуумов в соответствии с установками «патера» и его пониманием счастья. В этом контексте неважно, какое содержание вкладывает государство в свои представления об «истинных предпочтениях» индивидуумов.

Особую ситуацию рассматривают макроэкономисты. Причем в исходной кейнсианской методологии непосредственно допускались нерациональное поведение экономических агентов⁷ и возможность длительного равновесия при неполном использовании ресурсов, обуславливающие необходимость государственного регулирования (Бланшар, 2010). Новые же кейнсианцы исходят из того, что, несмотря на негибкость цен и зарплат в краткосрочном периоде, в длительной перспективе рыночная экономика стремится к равновесию с полным использованием ресурсов, а экономические агенты, действуя в соответствии с рациональными ожиданиями, оптимизируют во времени свое поведение (Ромер, 2014)⁸. Однако, учитывая, что период с неполным использованием ресурсов может затянуться, новые кейнсианцы также признали необходимость активного макроэкономического регулирования.

Рассматривая оба подхода в поведенческой оптике, можно сопоставить присущую каждому из них направленность государственной активности. Если, в соответствии с традиционным кейнсианством, регулятор создает условия и тем самым «подталкивает» нерациональных экономических агентов к рациональному поведению, то возникает естественный вопрос: что же стимулирует государство с точки зрения новых кейнсианцев, методология которых опирается на рациональность агентов? Ответом на него служит следующее объяснение: даже когда вмешательство государства направлено на минимизацию отклонения от равновесия или ускорение возврата к нему,

то и в этом случае добиться поставленных целей можно лишь через изменение поведения экономических агентов. Оценивая институциональную среду как неэффективную, ибо в определенные моменты времени она чревата потерями благосостояния, регулятор воздействует на их поведение, создавая соответствующие стимулы. Иначе говоря, и новые кейнсианцы допускают возможность воздействия на поведение экономических агентов, корректируя его посредством государственного регулирования.

Можно по-разному называть такие действия государства, избегая использование категории «патернализм». Вместе с тем, если выйти за пределы привычной для этой категории патриархальной «отцовской заботы» государства о своих гражданах, избегая как негативную коннотацию данного понятия, так и его гуманитарную интерпретацию в контексте социальной защиты, и взглянуть на указанные процессы с *нейтральных позиций*, то в центре внимания остается сама государственная активность, прямо или косвенно оказывающая воздействие на поведение различных экономических агентов. С учетом такого понимания может быть предложена универсальная трактовка данного понятия: *любое воздействие государства на экономических агентов с целью направленного изменения их поведения в соответствии с установками государства* следует признать проявлением патернализма⁹.

Сделаю и общий вывод о том, что «поведенческий провал», дополняя «институциональный» и «распределительный» провалы рынка, обуславливает патерналистскую активность государства, которая возникает там и тогда, где и когда, в соответствии с установками «патера», оказывается неэффективной институциональная среда и/или признается неприемлемым распределение богатства; и/или поведение индивидуумов оценивается как нерациональное (табл. 1).

Таблица 1

**Изъяны рыночной экономики и патерналистская
активность государства**

	ИЗЪЯНЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ	ГОСУДАРСТВЕННАЯ АКТИВНОСТЬ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОВАЛ	Неэффективное по Парето равновесие	Патерналистская активность государства, направленная на изменение институциональной среды при сохранении свободы потребительского выбора
РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЙ ПРОВАЛ	Парето эффективное равновесие с «неприемлемым» распределением богатства	Патерналистская активность государства, направленная на изменение бюджетных ограничений индивидуумов (перераспределение) при сохранении свободы потребительского выбора
ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ ПРОВАЛ	Иррациональное поведение индивидуумов	Патерналистская активность государства, направленная на изменение потребительского выбора

Источник: Составлена автором.

Природа патернализма

Остановлюсь теперь на теории опекаемых благ и концепции рыночных провалов, претендующих на обобщение теории общественных товаров и мериторных благ, включая либертарианский и асимметричный патернализм – теоретических построениях, связанных с патерналистскими действиями государства. Повторю в связи с этим главную дефиницию: опекаемые блага – это такие товары и услуги, потребление которых государство в соответствии со своими предпочтениями стремится повысить или снизить¹⁰. Здесь, собственно, и проявляются родственные связи теории опекаемых благ с мериторикой, либертарианским и асимметричным патернализмом. Замечу также, что кроме общего есть и особенное.

Рассматривая поведение людей как данность, я исхожу из того, что они действуют при всех обстоятельствах субъективно рационально, в том числе и в ситуациях, описанных Масгрейвом, а позже и поведенческими экономистами. При этом для объяснения их поведения, оцениваемого как иррациональное, не обязательно прибегать к искусственным построениям, к моделям с несколькими функциями полезности каждого индивидуума и наличием у них «истинных предпочтений». Использование такой конструкции содержит ничем не оправданное предположение о том, что государство знает «истинные предпочтения» индивидуумов. От этого уязвимого положения, подвергающегося справедливой критике¹¹, теория опекаемых благ принципиально отказывается. Причем особенность данной теории заключается не в отрицании феномена двойственности предпочтений, а в ином понимании его природы.

Речь идет о существовании двух источников оценки, каждый из которых имеет свои предпочтения, но никак не предполагает двоемыслия одного и того же индивидуума. Ситуация, описанная в мериторике и повторенная в поведенческой экономике, когда о втором своем желании индивидуумы часто не догадываются, но о нем ведают третьи лица, которые и «навязывают» его в виде «истинных предпочтений», страдает неустрашимым пороком. Как гласит один из принципов римского частного права, желание не может быть признано несправедливым – *volenti non fit iniuria*.

Собственно, исходя из этого, в теории опекаемых благ и была предложена иная трактовка феномена двойственности предпочтений. В основании данной теории лежит австрийский принцип методологического субъективизма¹², в соответствии с которым поведение индивидуума следует трактовать «с субъективной точки зрения как то, к чему стремится действующий человек, потому что в его глазах это желательно» (Мизес, 2005, с. 24). Одновременно с данным принципом эта теория допускает существование внешнего источника оценки – автономного носителя нормативного стандарта. С позиций именно внешнего источника, на основе его предпочтений поведение индивидуума, собственно, и может оцениваться как иррациональное или ограниченно рациональное¹³.

По сути, аналогичная ситуация наблюдается в макроэкономике, где, как считают новые кейнсианцы, экономические агенты действуют субъ-

ективно рационально, оптимизируя во времени свое поведение. При этом если в мериторике и поведенческой экономике патернализм государства опирается на некие «истинные предпочтения» индивидуумов, то экономическое регулирование в макроэкономике базируется на его стремлении ускорить процесс возвращения к тренду полного использования всех ресурсов или уменьшить масштабы отклонения от равновесного состояния экономики.

С этих позиций «патер» и стимулирует изменение поведения экономических агентов. Нетрудно заметить, что «понимание» государством того, как скорректировать их поведение, имеет ту же природу, что и его знание «истинных предпочтений» индивидуумов. И в том, и в другом случае, опираясь на собственные представления «как должно быть», государство манипулирует поведением экономических агентов.

Иначе говоря, патернализм, в любой его форме, всегда представляет собой «навязывание» установок «патера» членам конкретной совокупности индивидуумов – будь то домашнее хозяйство, фирма, социальная группа или общество в целом, чье поведение и/или институциональная среда, в которой они действуют, оценивается им как неэффективные. И в этом смысле природа патернализма неразрывно связана и даже обусловлена изъянами рынка – регулярно возникающими несоответствиями фактических результатов с нормативными представлениями о благосостоянии индивидуумов и общества в целом. Это относится и к Парето неэффективным равновесиям, и к Парето эффективным равновесиям, но с «неприемлемым» распределением богатства, к иррациональному поведению индивидуумов и «корректировке *ad hoc*» экономических агентов.

Остановлюсь теперь на принципиальном вопросе, что же представляет собой этот внешний источник, действующий от имени общества и устанавливающий указанную нерациональность или неэффективность, и как институционально обеспечивается формирование установок «патера», декларирующего свои предпочтения в качестве нормативного общественного интереса. В данном контексте можно говорить о двух теоретических версиях общественного интереса. В одном случае речь идет о рыночной координации поведения индивидуумов, в процессе которой формируется их совокупный интерес, в другом – допускается существование автономного интереса социума, несводимого к предпочтениям индивидуумов (Grinberg, Rubinstein, 2005). И если предпочтения индивидуумов, вливаясь в рыночный поток, усредняются на всем их множестве, то предпочтения общества в целом в процессе такой редукции не участвуют.

Речь идет о двух параллельных процессах, о двух ветвях формирования общественных интересов. Одна из них связана исключительно с индивидуальными предпочтениями и их гармонизацией с помощью рыночного механизма, другая – отражает процесс генерирования нормативных интересов общества посредством институтов политической системы. В теории опекаемых благ присутствуют обе ветви общественного интереса – рыночная и политическая. В рамках последней формируются нормативные установки, определяющие природу и содержание патернализма.

Рассматривая политическую ветвь и уподобляя государство «политически агрегированному индивиду» (Автономов, 2014, с. 55) с его нормативным интересом, нельзя забывать вердикт Р. Будона, который подчеркивал, что подобные предположения правомочны лишь в том случае, если этот субъект наделен институциональными формами, позволяющими ему принимать коллективные решения (Boudon, 1979). Поэтому очевидным условием формирования функции полезности «политически агрегированного индивида» – нормативных установок «патера» – является некая институциональная система, позволяющая ему принимать решения от имени общества.

Начиная с Аристотеля, социальные и политические философы выстраивали искомую систему посредством институтов представительной демократии – по Аристотелю, «республики», где осуществляется правление с делегированием прав на принятие решений особым людям (Аристотель, 1983). Это те, кого его учитель – Платон называл «философами» (Платон, 1971, с. 275), и уже в другую эпоху Масгрейв относил к «информированной группе людей» (Musgrave, 1969, p. 16), а Шмидт – к «политикам» (Schmidt, 1988, S. 384).

Это те индивидуумы, кто представляет, «как должно быть», и способен заявить свои представления от имени социума. Характеризуя таких людей, Аристотель подчеркивал, что участие в политической жизни – привилегия немногих, равных между собой, но неравных другим жителям полиса свободных граждан. Именно эти люди, неравные другим индивидуумам, – назовем их политиками, – будучи субъектами коллективных решений, формируют нормативные интересы общества, обращенные ко всем гражданам.

Рассматривая такие интересы, необходимо ответить на главный вопрос. Если они не могут быть представлены в виде агрегата предпочтений индивидуумов в рыночной ветви, то каковы механизмы их формирования в политической среде? Пытаясь ответить на данный вопрос, обсуждая интересы социальной целостности, я исхожу из уже обозначенной задачи формирования функции полезности политически агрегированного индивида. Вполне вероятно, что некоторая недосказанность в прежних моих работах породила известное недопонимание КЭС, а затем и теории опекаемых благ со стороны ряда экономистов, приписывающих этим теориям чуть ли не метафизический характер.

Дело в том, что если мы рассматриваем политическую ветвь, обосновывая несводимость нормативных интересов социума к интересам индивидуумов, участвующих в генерировании совокупного интереса, выявляемого рыночным механизмом, то это вовсе не означает, что нормативные предпочтения общества определяет какой-то мистический орган. Конечно, нет. Как и в случае с рыночной ветвью, так и при формировании интереса общества *sui generis* участвуют конкретные люди – политики, вступающие во взаимодействие между собой и существующими институтами.

Причем если в рыночной среде индивидуум оценивает имеющиеся альтернативы с позиций собственной выгоды, то политическая ветвь генерирует альтернативы, связанные с нормативным пониманием благосостояния общества. Например, если в рыночной среде индивидуум решает вопрос,

пойти ли ему в театр или купить хорошие персики, то в политической среде перед политиками встает иная альтернатива: надо поддержать приобщение населения к искусству или важнее «опекать» потребление фруктов? Иначе говоря, в политическом процессе формирования общественных интересов, в отличие от рыночной ветви, рассматриваются «другие события».

Следует обратить внимание и на «другое поведение», потому что, в отличие от индивидуумов, предпочтения неравных им «политиков», действующих от имени общества, обусловлены в основном не личными, а общественными средствами. При этом экономисты отмечают очевидное «несходство социальной политики, которую узкий круг обладателей имущественных и властных ресурсов осуществляет в отношении большинства, лишенного этих ресурсов, с той, которая строится на основе репрезентации интересов и предпочтений большинства, обладающего ресурсами» (Якобсон, 2016, с. 296–297). На возможность более низкой оценки полезности общественных средств для людей, принимающих решения о направлениях государственных расходов, по отношению к их собственным ресурсам указывают многие факты¹⁴.

В целом же можно утверждать, что любое вмешательство государства в рыночные отношения, любая его активность, включая макроэкономическое регулирование, определяются коллективными решениями «политически агрегированного индивида» со всеми особенностями поведения политиков. И в данном контексте неважно, чем обусловлен патернализм государства – выводами макроэкономических моделей, политическими решениями или иными соображениями, включая задачи устранения изъянов рынка.

При этом коллективные решения от имени государства, генерируемые политической ветвью, целесообразно рассматривать как результат дискурса, детерминированного сложившимися институтами и интересами элит, способными как приближать, так и отдалять общественный выбор от реальных потребностей общества (Тихонова, 2013, с. 41–43). Справедливо и замечание о том, что «политический процесс обладает собственной логикой, во многих случаях не совпадающей с привычной логикой оптимизирующих экономических механизмов» (Радыгин, Энтов 2012, с. 26). И если в недавнем прошлом доминировала концепция «благожелательного» и даже «благотворящего» государства, активность которого направлена исключительно на реализацию общественных интересов, то во второй половине XX в. все большую роль играет тезис о смещении политических решений в сторону интересов правящих элит (Stigler, 1971). В этом же контексте следует рассматривать патернализм государства, который, в соответствии с предложенной трактовкой данного понятия, даже в исходном замысле не всегда направлен «на отцовскую заботу» о благе народа (Олсон, 2006).

Этот вывод корреспондирует с другим известным утверждением, согласно которому «истинный интерес» общества отличается от общественного выбора, реализуемого политической системой (Лаффон, 2007, с. 23). Иными словами, политическая ветвь актуализирует лишь те интересы, которые признают политические и экономические элиты. Именно их установки становятся нормативными интересами общества в резуль-

тате соответствующих коллективных решений. Причем вне зависимости от механизмов формирования общественного интереса – будь то персональное решение лидера группы, голосование всех ее членов или решение коалиции – он всегда определяется в форме патерналистских установок «как должно быть».

Патерналистский провал

Следует отметить, что в представленных теориях в качестве нормативных интересов, генерируемых политической ветвью, рассматриваются те ценностные суждения, которые Самуэльсон, в частности, предписывал своему «эксперту по этике», а представители мериторики и нового патернализма называли «истинными предпочтениями», которые в соответствии с традициями классического либерализма существуют в душе каждого человека (Musgrave 1959; Musgrave 1969; Brennan, Lomasky 1983; Tietzel, Muller 1998; Sunstein, Thaler 2003; Sunstein, Thaler 2009).

Несколько в иной трактовке, но и макроэкономисты пользуются, по умолчанию, ценностными суждениями – пониманием «патера», как регулировать экономические процессы. При этом принимаемые решения, зависящие от развитости общества, его политической системы и существующей практики экономического управления, нередко страдают субъективизмом и рисками потери благосостояния.

Обращает на себя внимание и тот факт, что государственная активность, направленная на устранение изъятий рынка, оказывает влияние на политическую ситуацию, и это может оказаться деструктивным для экономики (Асемоглу, Робинсон, 2013, с. 17–19). Следует подчеркнуть также, что формирующая нормативные установки парламентская партия (коалиция), обладающая необходимым большинством голосов, способна провести через голосование практически любые решения, отвечающие интересам самой партии¹⁵. И дело не только в том, насколько представлен парламент и как организована его работа. Важной составляющей является сама процедура принятия решений и те институты, которые лежат в ее основе.

На эту тему существует обширная литература, в которой рассмотрены различные аспекты коллективных решений, включая теорию общественного выбора и новую политическую экономию¹⁶. Для них характерен взгляд на парламент как на совокупность политиков и их коалиций, участвующих в выработке решений главным образом путем различных вариантов голосования (принцип единогласия, квалифицированного или простого большинства и т.п.). Причем наличие в парламенте фракций, сформированных оппозиционными партиями, оказывает, как правило, воздействие лишь на процесс обсуждения, предваряющий голосование, но слабо влияет на его результаты.

В связи с этим можно сформулировать фундаментальное противоречие современного политического процесса. С одной стороны, всякая демократическая система предполагает главенство большинства, с другой – подчинение большинству нередко трансформируется в «уклонение за большин-

ством»¹⁷. Соглашаясь с предпочтением «многих» и уклоняясь за ними, политик рискует пройти мимо правильного выбора. Рискуют и все общество: подталкиваемое демократическим большинством, оно может оказаться вне зоны эффективных решений.

«Сегодня даже многие из тех, кто поддерживает демократические институты, – пишет Л. фон Мизес, – игнорируют эти идеи... Аргументы, которые они выдвигают в пользу свободы и демократии, заражены коллективистскими ошибками; их доктрины являются скорее искажением, нежели поддержкой подлинного либерализма. По их мнению, большинство всегда право просто потому, что способно сокрушить любую оппозицию; власть большинства является диктаторской властью самой многочисленной партии... Такой псевдолиберализм является полной противоположностью либеральной доктрины» (Мизес, 2005, с. 144). С этим трудно не согласиться. Демократизация коллективных решений, поиск институциональных механизмов, ограничивающих власть большинства, является ключевой задачей теории опекаемых благ и концепции провалов смешанной экономики.

С конца XX столетия данное направление исследований стало приобретать все большую популярность. В их ряду работы Ж.-Ж. Лаффона, который подчеркивает, что, «несмотря на доминирование в экономике взгляда на общественный интерес как на решающий при выборе пути развития, “интервенция” теории групп интересов, делающей особый акцент на их влияние в формировании политических решений, продолжает расширяться» (Лаффон, 2007, с. 23). Анализируя указанную тенденцию, он рассматривает «аутентичного советника» правящей партии, который предлагает программу действий, увеличивающую ее выгоды в данной экономической и политической ситуации (Лаффон, 2007, с. 22). В посткоммунистической России и особенно в 2000-е гг. этот процесс проявился особенно зримо: «...между обществом и элитами сохранялся значительный конфликт интересов, следствием которого и стал наблюдаемый в настоящее время дефицит институтов – общественных благ, обслуживающих все общество, а не только его привилегированную часть» (Полищук, 2013, с. 41).

Вместе с тем было бы ошибочным думать о наличии единственно возможного выбора. Он всегда лежит в поле различных нормативных решений, где главную роль играют социальные и экономические установки, целевые ориентиры парламентского большинства. Так или иначе, но социум часто сталкивается с политическим произволом в определении патерналистских установок, чреватых ошибочными решениями. И если в концепциях общественных товаров, мериторных благ и в новом патернализме, как и в кейнсианстве, проблема формирования установок «патера» умалчивается или, по умолчанию, предполагается их исходная направленность на увеличение благосостояния общества, то в теории опекаемых благ данный вопрос играет первостепенную роль и подвергается анализу сквозь призму коллективных решений парламента (Рубинштейн, 2009б, с. 150). При этом сам парламент рассматривается как совокупность «аутентичных советников» политических партий, представляющих интересы соответствующих групп избирателей.

Такой подход дает основание применить теорему Эрроу «о невозможности» к совокупности «аутентичных советников» и сделать вывод о принципиальной невозможности согласовать предпочтения парламентских партий, кроме случая с диктатором, когда все голосуют так же, как он. Отмечу также, что реальная политическая практика демократических государств демонстрирует общую закономерность: всякий парламент эволюционирует в сторону появления «коллективного диктатора» в виде партии власти или партийной коалиции, обладающей необходимым большинством голосов для принятия коллективных решений.

Более того, парламентское голосование может порождать патерналистские установки, нерелевантные потребностям и приоритетам общества, игнорирующие предпочтения меньшинств, а вместе с ними интересы многих миллионов их избирателей. Относится это к любым процедурам «коллективных решений», о которых писал Будон и от которых предостерегал Мизес, вызывающим недоверие к патернализму и государственной активности у большинства экономистов и политологов. И нет сомнений в том, что доктрина благотворящего государства действительно должна быть отвергнута.

Замечу также, что патернализм в любой форме государственной активности чреват укреплением государства, которое, как правило, дрейфует в сторону «Левиафана». При этом следует обратить особое внимание на тот факт, что следствием его действий, не всегда соответствующих потребностям общества, может быть снижение благосостояния отдельных индивидуумов и их совокупности в целом, а это обуславливает еще один вид изъядов смешанной экономики – *«патерналистский провал»*.

Наличие патерналистского провала наряду с институциональным, распределительными и поведенческим провалами позволяет рассматривать их с единых позиций – в качестве частных случаев общей теории изъядов смешанной экономики, в которой вместе с домохозяйствами и фирмами участвует патерналистское государство. Сам же патерналистский провал непосредственно свидетельствует о том, что государственной активности присущи риски принятия «неверных» решений.

Здесь возможна прямая аналогия с иррациональным поведением индивидуумов; и в этом случае можно, по-видимому, говорить о *нерациональных действиях*, обусловленных патерналистским провалом, но уже государства, т.е. о такой его активности, которая приводит к потерям благосостояния¹⁸. Наверное, и в данной ситуации существуют в латентной форме некие «истинные предпочтения» социума, несовпадение с которыми установок «патера» порождает потери благосостояния или провалы государства.

Следует обратить особое внимание на то обстоятельство, что, в отличие от стандартных изъядов рыночной экономики, на устранение которых направлена государственная активность, устранить провал государства сам «патер» не в состоянии. Надеяться на это так же нелепо, как ожидать, что Мюнхгаузен вытащит себя из болота за собственные волосы. Лишь третий участник экономических отношений – гражданское общество, гражданская активность и самоорганизация граждан способны создавать институты, подталкивающие государство к выбору таких патерналистских

установок, которые снижают риски ошибочных решений и направлены на рост благосостояния индивидуумов и общества в целом (табл. 2).

Таблица 2

Четыре изъяна рыночной экономики

	ИЗЪЯНЫ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКИ	ГОСУДАРСТВЕННАЯ И ГРАЖДАНСКАЯ АКТИВНОСТЬ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОВАЛ	Неэффективное по Парето равновесие	Патерналистская активность государства, направленная на изменение институциональной среды при сохранении свободы потребительского выбора
РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫЙ ПРОВАЛ	Эффективное по Парето равновесие с «неприемлемым» распределением богатства	Патерналистская активность государства, направленная на изменение бюджетных ограничений индивидуумов (перераспределение) при сохранении свободы потребительского выбора
ПОВЕДЕНЧЕСКИЙ ПРОВАЛ	Иррациональное поведение индивидуумов	Патерналистская активность государства, направленная на изменение потребительского выбора
ПАТЕРНАЛИСТСКИЙ ПРОВАЛ	Потеря благосостояния из-за ошибочных действий государства	Гражданская активность , направленная на демократизацию выбора патерналистских установок и снижение рисков потери благосостояния

Источник: Составлена автором.

Таким образом, если стандартные изъяны рынка – институциональный, распределительный и поведенческий провалы – вызывают государственную активность, то патерналистский провал, являющийся непосредственным следствием этой активности, требует совершенно иных действий, направленных на демонополизацию процессов формирования нормативных установок, введение процедур принятия решений, снижающих риски «провалов государства» и связанной с ними потери благосостояния.

Вместе с тем ряд экономистов привержены альтернативной позиции, в соответствии с которой декларируется, что провалы государства хуже провалов рынка и потому следует сокращать всякую активность государства – «чем меньше государства, тем лучше для экономики». На теоретическом уровне это чаще всего связано со старыми и новыми концепциями анархизма, а также с построением моделей, в которых индивидуумы и рыночная координация их действий обеспечивают рост благосостояния каждого в отдельности и общества в целом. Но тогда приходится вводить в эти модели ряд исходных допущений, абстрагируясь от их реальности или не заботясь об этом. Понятно, что в рамках подобных моделей ущерба от вмешательства государ-

ства не может быть по определению. Этот подход согласуется с радикальным либерализмом, но по естественным причинам отвергается практикой.

Существует и другая крайность, когда патерналистские установки государства признаются единственно верными и любые попытки высказать иное мнение, повлияв тем самым на процессы их формирования, рассматриваются как «атаки либералов». И слишком часто понятия «либерализм», «неолиберализм» используются исключительно в негативной коннотации, с необоснованным возложением на них вины за неудачные реформы, неправильную экономическую политику и снижение благосостояния людей.

При этом само по себе понятие либерализма, отстаивающего не только индивидуальные права, но и ответственность индивидуума перед другими людьми, предполагает более сложную трактовку. Да и патернализм, как уже отмечалось, не следует сужать и упрощать до его архаичного содержания, связанного с патриархальными аспектами «отцовской заботы» государства и бюрократической идеологией. Теория опекаемых благ отвергает обе крайности. Один из ее главных выводов связан с признанием неизбежности и объективной необходимости государственной активности и патернализма, несущих в себе как позитивные, так и негативные последствия нормативных установок «патера» практически при любой системе их формирования. При этом акцент на последствиях государственного вмешательства имеет смысл лишь в том случае, если их анализ направлен на поиск механизмов, обеспечивающих устранение или уменьшение негативных эффектов. Бессмысленно просто ругать дождь, надо открыть зонтик или искать укрытие.

В обществе такие функции могут и, наверное, должны выполнять институты, позволяющие «не уклоняться за большинством», предусматривающие участие оппозиционных партий, несистемной оппозиции и отдельных граждан в формировании и реализации нормативных интересов, хотя бы частично нейтрализующих «произвол» власти и приближающих общественный выбор к реальным общественным потребностям. В теории опекаемых благ данное положение сформулировано как общий принцип политической конкуренции в принятии коллективных решений, не допускающий «тирании большинства».

Возможно, здесь имеет смысл говорить не о конкуренции, а о сотрудничестве (Полтерович, 2015). По сути, институциональное обеспечение конкуренции парламентских партий можно рассматривать как вид сотрудничества. Подчеркну, что ограничение правящего большинства и защита оппозиционного меньшинства, создание институциональных условий для индивидуума сохранять свой голос, не «уклоняясь за большинством», – одна из принципиальных задач политологической составляющей теории опекаемых благ¹⁹.

Сформулирую практический вывод. На данном этапе развития нашей страны – ее экономики и политической системы – в сложившихся обстоятельствах следует признать ложной известную дилемму «слабое или сильное государство». Исходя из общей концепции изъёмов смешанной экономики и регулярно возникающих патерналистских провалов, создающих

риски потери благосостояния, на повестке дня должна стоять иная дилемма – «слабое или сильное гражданское общество».

В связи с этим одной из самых актуальных задач является модернизация институциональной системы принятия решений, создание демократических механизмов, побуждающих и даже «принуждающих» к обсуждению патерналистских установок, предусматривающих участие в такого рода дискурсе представителей системной и несистемной оппозиции, общественных движений и различных групп самоорганизации граждан.

Гражданская активность, институты

На эту тему также существует обширная литература, в которой предлагаются различные рекомендации. Относится это в основном к тем направлениям исследований, цель которых сформулирована в вопросе Винсента Острома «В состоянии ли мы создать работающую концепцию самоуправляющегося человеческого общества вместо того, чтобы довольствоваться тем, что над нами властвует “государство”, а правит нами “правительство”?» (Ostrom, 1991, p. 4). Особое место здесь принадлежит исследованиям, посвященным развитию гражданского общества, повышению уровня гражданской активности населения.

При этом гражданская активность в большинстве случаев сводится к деятельности некоммерческих организаций (НКО), удовлетворяющих потребности, которые рыночные механизмы не выявляют в достаточной степени, и дополняющих тем самым коммерческий сектор (Weisbrod, 1975; Hansmann, 1980; Мерсиянова, Якобсон, 2007). В то же время при всех позитивных характеристиках НКО, обусловленных их особой миссией и дефинитивным нераспределением прибыли, они также не застрахованы от неудач и ошибок, дополняющих провалы рынка и государства. Как отмечает Р. Штейнберг (Steinberg, 2006, p. 125), впервые на подобный провал «доброй воли» обратил внимание Л. Саламон, который выделил четыре особых случая: благотворительную недостаточность, благотворительный партикуляризм, благотворительный патернализм и благотворительный дилетантизм (Salamon, 1987).

Не рассматривая первые два случая, связанные с рисками замещения государственной поддержки благотворительными взносами и ориентацией на конкретную социальную группу, что приводит к избыточности ее финансирования при недостаточности поддержки других групп, следует обратить внимание на феномены благотворительного патернализма и благотворительного дилетантизма, имеющие непосредственное отношение к проблематике настоящего исследования.

Дело в том, что выявленный Л. Саламоном благотворительный патернализм по своей природе мало чем отличается от рассмотренного выше государственного патернализма. В сущности, отличие между ними сводится к механизму легализации «патера», к вопросу, от чьего имени он выступает и какими компетенциями обладает. В одном случае – это демократически избранный парламент, в другом – управляющий орган НКО, сформирован-

ный в соответствии с действующим законодательством. Общим у них является то обстоятельство, что и тот, и другой определяют (на своих уровнях) нормативные установки «как должно быть», исходя из собственных представлений, генерируя тем самым риски неверных решений²⁰. И в этом смысле можно считать, что провал «доброй воли» в случае благотворительного патернализма является частным случаем патерналистского провала.

Здесь возникает очевидный вопрос: как же можно избежать или хотя бы снизить риски патерналистского провала и в случае государства, и в случае НКО? Просто ссылкой на гражданское общество, гражданскую активность и самоорганизацию граждан уже не обойтись. Нужны конкретные предложения, направленные на демонополизацию процессов формирования нормативных установок, на расширение состава участников, принимающих решение, и введение процедур, снижающих риски потери благосостояния, будь то уровень государства или уровень НКО.

Прочитав российских политологов М. Симона и Е. Фурман: «Традиционные теории либеральной демократии базируются на том, что люди, которых затрагивают те или иные политические решения, должны иметь возможность участвовать в процессе их принятия...» (Симон, Фурман, 2015, с. 2). Это важное замечание указывает на известное противоречие между либеральной доктриной и представительной демократией, ибо в принятии коллективных решений участвуют лишь «выборные люди», обладающие «властными ресурсами», независимо от того, затрагивают или не затрагивают их решения тех, кто не входит в их число. Аналогичное замечание можно сделать и в отношении НКО с поправкой на его управляющий орган.

Поэтому доминирующая стратегия повышения гражданской активности, мне кажется, должна быть направлена на расширение состава участников, принимающих решение на всех уровнях законодательной и исполнительной власти. Однако именно здесь общество рискует столкнуться с упомянутой выше особенностью гражданской активности, с так называемым благотворительным дилетантизмом, когда в соответствующих решениях принимают участие «недипломированные работники».

Подобная ситуация, нередко встречающаяся в деятельности НКО (Salamon, 1987; Douglas, 1987), характерна, по-видимому, и в целом для процесса расширения состава участников, принимающих решение. Другой вопрос, нужно ли данный феномен рассматривать со знаком «минус». Как отмечает Штейнберг, «дилетантизм... может быть целесообразным, если потребности клиента вытекают из нравственных проблем, а не из социальных и технических факторов» (Steinberg, 2006, p. 125).

Думаю, что область «целесообразного дилетантизма» гражданской активности гораздо шире. В качестве примера приведу институт «суда присяжных», формируемого, как правило, из недипломированных юристов. Сформулирую и принципиальный вывод: мнение граждан в отношении того, «как должно быть», нельзя не учитывать, даже если среди них мало дипломированных специалистов по соответствующей теме. Собственно, учет именно этого мнения и является одним из тех механизмов, которые способны уменьшить риски принятия ошибочных патерналистских решений.

Поиски таких механизмов, ограничивающих монопольное право принятия патерналистских решений, на всех уровнях законодательной и исполнительной власти – это та задача, которая стоит перед современной наукой и требует междисциплинарных исследований. Свои рецепты предлагают ряд политологов, социологов и экономистов (например: Lijphart, 1977, 1999; Tsebelis, 1990, 1995). В данной статье остановлюсь на парламентских решениях, где взаимодействуют различные партии.

Учитывая же, что современное общество состоит из многих страт с широким спектром социальных групп и негомогенности депутатского корпуса, представляющего их интересы, трудно предположить достижение консенсуса между «аутентичными советниками» в направленности государственной активности. Одно из возможных решений, позволяющее ослабить это противоречие, связано с созданием институтов, определяющих взаимодействие элит и соответствующих политиков на основе согласованного компромисса их целей и интересов (Ferejohn, 2000, p. 79; Симон, Фурман, 2015, с. 14).

И хотя такой компромисс маловероятен, отмечу замечание Э. Хейвуда: «Недостижимость сущностного консенсуса не означает, что не может быть процедурного консенсуса – готовности разрешить противоречия путем заключения соглашения в соответствии с определенными конвенциональными нормами» (Heywood, 2002, p. 10). Нахождение процедурного консенсуса – это та задача, которая стоит перед исследователями, работающими в области политических институтов. При этом, как подчеркивает Б. Крик, конфликт интересов между участниками политического процесса неискореним и единственным решением становится «рассредоточение власти» (Crick, 2000, p. 30).

Данный тезис был реализован в подходе, выработанном во второй половине XX в. В соответствии с ним доминантой исследований стали попытки создания институтов, реализующих принципы теории «консоциативной демократии», разработанной американским политологом А. Лейпхартом, предложившим систему политических институтов для многосоставных обществ (Lijphart, 1977, 1999; Лейпхарт, 1997)²¹.

«Теория консоционализма Аренда Лейпхарта, – пишет российский политолог Ж. Ормонбеков, – является полной и самодостаточной концепцией, в рамках которой рассматривается двойной феномен возникновения вертикального сегментирования общества на отдельные группы населения по определенным общим признакам (религия, язык, раса, этнос, идеология) и институционализация переговорного процесса на уровне элит вышеназванных групп» (Ормонбеков, 2007, с. 92). Несмотря на то что данная теория была создана в основном для решения вопросов мирного урегулирования конфликтов в мультиэтнических обществах, она обладает очевидным потенциалом расширения (Halpern, 1986; Нджоку, 1999; Бондаренко, 2008; Симон, Фурман, 2015). Отмечу в связи с этим возможность применения теории «консоциативной демократии» к негомогенной структуре парламента, состоящего из представителей различных политических партий, отражающих интересы соответствующих социальных групп, т.е. к процессам формирования патерналистских установок «политически агрегированного индивидуума».

Основное внимание здесь надо обратить на практические рекомендации А. Лейпхарта, являющиеся, по сути, базой процедурного консенсуса. Речь идет о необходимости создания большой коалиции, включающей лидеров всех значимых партий; о принципе пропорциональности политического представительства в исполнительной власти, в назначении чиновников и распределении бюджетных средств; о праве взаимного вето, которое позволяет отвергать решения, наносящие ущерб интересам соответствующих социальных групп, и т.п. (Lijphart, 1977, p. 153; Лейпхарт, 1997, с. 60; Ормонбеков, 2007, с. 95–99; Симон, Фурман, 2015, с. 10–11).

В той или иной степени, каждая из этих рекомендаций может быть использована при решении проблемы демократизации институтов формирования патерналистских установок. Так, создание большой коалиции с привлечением к управлению представителей партий, *проигравших* выборы, во многих случаях расширяет область возможных альтернатив. Включение в обсуждение интересов социальных групп, не нашедших отражение в предпочтениях партии власти, позволяет ослабить «тиранию большинства».

При этом для опекаемых благ, производство которых предполагает финансовую поддержку, такие коалиционные решения приобретают особое значение при распределении бюджетных средств, когда, собственно, и устанавливается их объем и структура, соответствующие определенному компромиссу в реализации интересов политических партий, представляющих различные социальные группы. Однако если какая-то одна партия получает достаточное число голосов и коалиция не возникает, то в соответствии с уже упоминавшимися выводами Ж.-Ж. Лафона риски «патерналистского провала» явно увеличиваются и проблема защиты интересов меньшинства приобретает особую актуальность.

В этом случае для устранения патерналистского провала или хотя бы для снижения рисков потери благосостояния необходима активизация гражданского общества – единственной силы, способной ослабить «диктатуру большинства». Речь идет об институциональных трансформациях, направленных на использование в процессе формирования патерналистских установок институтов консоциативного патернализма, обеспечивающих «рассредоточение власти» и тем самым сохранение за оппозицией права собственного голоса – права «не уклоняться за большинством».

Я имею в виду один из ключевых институтов консоциативной демократии, основанный на принципе пропорциональности политического представительства. Кроме участия в органах исполнительной власти представителей различных политических партий, выражающих интересы соответствующих социальных групп, введение данного института может создать очень важные и весьма актуальные механизмы влияния экспертного сообщества на принятие политических и экономических решений. Речь идет об изменении правил формирования уже существующих общественных советов при министерствах и ведомствах.

В соответствии с принципом пропорциональности в эти советы должны быть включены политики, принадлежащие к оппозиционным партиям и несистемной оппозиции, а также ведущие эксперты по соответствующим

направлениям жизнедеятельности общества. Наделение этих общественных советов реальными правами и освещение в СМИ результатов их функционирования позволит избежать многих ошибок, которые имели место раньше и продолжают появляться при отсутствии гражданского контроля над деятельностью органов исполнительной власти.

Кроме принципа пропорциональности теория консоциативной демократии предлагает и механизмы перевода «коллективных решений» из сферы голосования в предшествующие голосованию переговоры, связанные с поиском компромисса. Речь идет об институционализации права вето в качестве обеспечения прав парламентского меньшинства на участие в процессе принятия решений и для защиты позиций его избирателей²². Для опекаемых благ этот институт также представляется весьма существенным, ибо дает возможность заблокировать решения, ведущие к потере благосостояния как отдельных групп граждан, так и всего общества. При наличии такого института в России, наверное, не был бы принят ряд законов, недружественных по отношению к образованию, науке, культуре и здравоохранению.

Принцип пропорциональности предполагает также распределение бюджетных средств с учетом интересов различных партий, включая и те, которые не входят в коалиционное большинство и находятся в оппозиции. Такая возможность появляется в результате ведения специальной бюджетной процедуры «нулевого чтения», охватывающей, скажем, не более 90% государственных расходов, но в котором участвовали бы представители всех парламентских партий. В последующих же чтениях оппозиционным партиям должно быть предоставлено исключительное право дополнять расходы бюджета (оставшиеся 10%), направляя указанные средства на реализацию интересов социальных групп, представленных в программах соответствующих партий. Введение данного института, кроме всего прочего, позволит расширить область переговорного процесса в направлении поиска компромиссов и хотя бы частично перевести ряд коллективных решений на стадию, предшествующую парламентским голосованиям.

В духе теории «консоциативной демократии» Лейпхарта и в дополнение к базовым институтам «вето» и «нулевого чтения» следует использовать и другой известный механизм – институт индивидуальных бюджетных назначений (ИБН), который реализует модель прямого участия граждан в управлении небольшой частью бюджетных ресурсов (не более 2% уплачиваемого налога). Речь идет об альтернативном механизме расходования государственных средств, когда непосредственно налогоплательщики в рамках заданных ограничений определяют направления финансовой поддержки определенных видов экономической деятельности.

Содержательная доминанта этого института – превращение граждан в субъекты бюджетной политики – определяет их непосредственное участие в выработке нормативных установок «политически агрегированного индивидуума» с соответствующим распределением бюджетных средств. Следует особо отметить, что институт индивидуальных бюджетных назначений частично позволяет смягчить отмеченное выше хроническое противоречие между либеральной доктриной и представительной демократией.

Вместо заключения

Выполненный анализ дает основание для классификации различных видов патернализма на основе признака «ценность свободы» (Автономов, 2015) и увидеть в них эволюционную составляющую (Рубинштейн, 2016). Так, не рассматривая крайнюю позицию – *архаичный патернализм*, можно утверждать, что *мериторный патернализм* ориентирован на общество с большей склонностью к свободе. Используемый в рамках данной концепции инструментарий – субсидии, налоговые льготы производителям и трансферты потребителям – предоставляет людям определенную свободу выбора.

В этом смысле *либертарианский патернализм* расширяет возможности потребительского выбора в еще большей мере. Следующий шаг в направлении обеспечения больших свобод индивидуумам сделан еще одной группой представителей нового патернализма – *асимметричного патернализма*. Исходя из этого принципа, используется и соответствующий инструментарий, основанный на политике «подталкивания».

Еще одна разновидность патернализма – *консоциативный патернализм*. Его отличие от мериторного и нового патернализма обусловлено «подключением» институтов консоциативной демократии. Дополняя свободу потребительского выбора, институты *консоциативного патернализма* обеспечивают либерализацию самой процедуры формирования патерналистских установок, увеличивая тем самым свободы людей на более высоком уровне.

Если предложенную классификацию патернализма наложить на ось времени, то можно заметить, что появление различных версий патернализма оказывается упорядоченным и во времени. Данный результат позволяет сформулировать важное теоретическое утверждение: патернализм как часть экономической реальности, развиваясь во времени и пространстве, претерпевает институциональную эволюцию, имеющую явно выраженную либеральную направленность.

Выполненное исследование определило новую повестку дня, связанную с необходимостью коррекции институционального обеспечения процессов формирования нормативных установок государства в пользу институтов гражданского общества и перераспределения властных полномочий. Речь идет об институтах сотрудничества (Полтерович, 2015), развитии гражданской самоорганизации и институционализации общественных групп (Якобсон, 2016), об институтах «рассредоточения власти» (Lijphart, 1999).

ЛИТЕРАТУРА

1. Автономов В.С. Еще несколько слов о методологическом индивидуализме // *Общественные науки и современность*. – 2014. – № 3. – С. 53–56.
2. Автономов В.С. На какие свойства человека может опереться экономический либерализм // *Вопросы экономики*. – 2015. – № 8. – С. 5–24.
3. Аристотель. Политика // Аристотель. Соч. в 4 т. Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – С. 376–644.
4. Асемоглу Д., Робинсон Дж. Политика или экономика? Ловушки стандартных решений // *Вопросы экономики*. – 2013. – № 12. – С. 4–28.
5. Бланшар О. Макроэкономика. Пер. с англ. – М.: Изд. дом Государственный университет – ВШЭ, 2010.
6. Блауг М. Методология экономической науки, или Как экономисты объясняют. Пер. с англ. / Науч. ред. и вступ. ст. В.С. Автономова. – М.: НП «Журнал “Вопросы экономики”», 2014.
7. Бондаренко Т.Ю. Принципы консociативной демократии в государственном строительстве за пределами Европы // *Политическая наука*. – 2008. – № 4. – С. 213–223.
8. Гринберг Р., Рубинштейн А. «Социальная рента» в контексте теории рационального поведения государства // *Российский экономический журнал*. – 1998. – № 3. – С. 58–66.
9. Гринберг Р.С., Рубинштейн А.А. Индивидуум & государство: экономическая дилемма. – М.: Весь мир, 2013.
10. Капелюшников Р.И. Поведенческая экономика и «новый» патернализм // *Вопросы экономики*. – 2013а. – № 9. – С. 66–90.
11. Капелюшников Р.И. Поведенческая экономика и «новый» патернализм // *Вопросы экономики*. – 2013б. – № 10. – С. 28–46.
12. Ковельман А.Б. Толпа и мудрецы Талмуда. Москва–Иерусалим: Еврейский университет в Москве. – 1996.
13. Лаффон Ж.-Ж. Стимулы и политэкономия. – М.: ГУ–ВШЭ, 2007.
14. Лейпхарт А. Демократия в многосоставных обществах. – М.: Аспект Пресс, 1997.
15. Либман А.М. Политико-экономические исследования: обзор и некоторые предложения. – М.: Институт экономики РАН, 2007.
16. Майерсон Р. Равновесие по Нэшу и история экономической науки // *Вопросы экономики*. – 2010. – № 6. – С. 26–43.
17. Мерсиянова И.В., Якобсон Л.И. Негосударственные некоммерческие организации: институциональная среда и эффективность деятельности / Сер. «Мониторинг гражданского общества», вып. II. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
18. Мизес Л. фон. Человеческая деятельность: трактат по экономической теории. – Челябинск: Социум, 2005.
19. Нджоку Р. Что такое консociонализм? // *Практика федерализма. Поиски альтернатив для Грузии и Абхазии*. – 1999.
20. Нуреев Р.М. Теория общественного выбора. – М.: Изд. дом ГУ–ВШЭ, 2005.
21. Олсон М. Диктатура, демократия и развитие // *Теория и практика демократии*. М.: 2006. – С. 375–382.

22. Ормонбеков Ж. Теория конссоционализма Аренда Лейпхарта // Казанский федералист. – 2007. – № 1–2. – С. 98–108.
23. Платон. Государство // Платон. – Соч. в 3 т. – М.: Мысль, 1971. – Т. 3.
24. Полищук Л.И. Аутсорсинг институтов // Вопросы экономики. – 2013. – № 9. – С. 40–65.
25. Полтерович В.М., Попов В.В. Демократизация и экономический рост // Общественные науки и современность. – 2007. – № 2. – С. 13–27.
26. Полтерович В.М., Попов В.В., Тонис А.С. Нестабильность демократии в странах, богатых ресурсами // Экономический журнал ВШЭ. – 2008. – № 2. – С. 176–200.
27. Полтерович В.М. От социального либерализма к философии сотрудничества // Общественные науки и современность. – 2015. – № 4. – С. 41–64.
28. Помигуев И.А. Концепция вето-игроков: новый подход в изучении форм правления // Журнал «Политическая наука». – 2014. – № 1. – С. 199–210.
29. Радыгин А., Энтов Р. «Провалы государства»: теория и политика // Вопросы экономики. – 2012. – № 12. – С. 4–30.
30. Ромер Д. Высшая макроэкономика. Пер. с англ. – М.: Изд. дом Государственный университет – ВШЭ, 2014.
31. Рубинштейн А.Я. К теории рынков «опекаемых благ». Статья I. Опекаемые блага и их место в экономической теории // Общественные науки и современность. – 2009а. – № 1. – С. 139–152.
32. Рубинштейн А.Я. Меритория и экономическая социодинамика: дискуссия с Р. Масгрейвом // Вопросы экономики. – 2009б. – № 11. – С. 98–109.
33. Симон М.Е., Фурман Е.Д. Проблема выработки политического компромисса: институциональное измерение. – М.: ИЭ РАН, 2015.
34. Социальный либерализм / под ред. А.Я. Рубинштейна, Н.М. Плискевич. – СПб.: Алетейя, 2016.
35. Тихонова Н.Е. Социальный либерализм: есть ли альтернатива? // Общественные науки и современность. – 2013. – № 2. – С. 32–44.
36. Хиллман А.Л. Государство и экономическая политика. Возможности и ограничения управления. – М.: ГУ ВШЭ, 2009.
37. Шумпетер Й. (2007). Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия. – М.: Эксмо. 864 с.
38. Якобсон Л.И. Социальная политика ювенального общества // Социальный либерализм / под ред. А.Я. Рубинштейна, Н.М. Плискевич. – СПб.: Алетейя, 2016.
39. Boudon R. La logique du social: introduction à l'analyse sociologique. Paris: Hachette. 1979.
40. Camerer C., Issacharoff S., Loewenstein G., O'Donoghue T., Rabin M. Regulation for conservatives. Behavioral economics and the case for 'asymmetric paternalism' / University of Pennsylvania Law Review. 2003. Vol. 151. P. 1211–1254.
41. Crick B. In Defense of Politics. Harmondsworth and New York: Penguin. 2000.
42. D'Amico D. Merit Goods, Paternalism and Responsibility. Pavia. Università. 2009.
43. Douglas J. (1987). Political Theories of Nonprofit Organizations // The Nonprofit Sector: A Research Handbook, ed. by Walter W. Powell. New Haven, Conn.: Yale University Press. P. 43–54.
44. Ferejohn J. Instituting Deliberative Democracy. Designing Democratic Institutions, ed. by Ian Shapiro and Stephen Macedo. New York University Press. 2000.

45. Grinberg R., Rubinstein A. *Economic Sociodynamics*. «Springer-Verlag», Berlin, Heidelberg, New York. 2005.
46. Halpern Sue M. The Disorderly Universe of Consociational Democracy // *Western European Politics*. 1986. Vol. 9. N. 2. P. 181–182.
47. Hansmann H. The Role of Nonprofit Enterprise // *Yale Law Journal*. 1980. N. 89. P. 835–901.
48. Harsanyi J. C. *Morality and the Theory of rational Behaviour / Utilitarianism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Pres. 1982. P. 39–62.
49. Heywood A. *Politics*. London: Palgrave Macmillan. 2002.
50. Kahneman D., Tversky A. (Eds.). *Choices, values and frames*. New York: Cambridge University Press. 2000.
51. Katona G. *Psychological Analysis of Economic Behavior*. New York: McGraw-Hill. 1951.
52. Krueger A. Government Failures in Development // *Journal of Economic Perspectives*. 1990. Vol. 4. P. 9–23.
53. Lijphart A. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press. 1977.
54. Lijphart A. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press. 1999.
55. Lucas R. Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*. 1972. N 4. P. 103–124.
56. Machlup F. *Austrian Economics* // *Encyclopedia of Economics*. New York: McGraw-Hill. 1982.
57. Musgrave R.A. *The Theory of Public Finance*. New York–London. 1959.
58. Musgrave R.A. Provision for Social Goods // *Public Economics*. London–Basingstoke: Macmillan. 1969. P. 124–144.
59. Musgrave R.A., Musgrave P.B., Kullmer L. *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 1, 6., Tübingen: Auflage. 1994.
60. Ostrom V. *The Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Society*. San Francisco, California, ICS PRESS, 1991.
61. Salamon L. Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Nonprofit Relations / In: *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Edited by Walter W. Powell. New Haven, Conn.: Yale University. 1987. P. 99–117.
62. Samuelson P.A. The pure theory of public expenditure // *Review of Economics and Statistics*. 1954. Vol. 36. No. 4. P. 387–399.
63. Schmidt K. Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den öffentlichen Gütern // *Zeitschrift für Wirtschafts – und Sozialwissenschaften*. 1988. Vol. 108. N. 3. P. 383–403.
64. Schneider W., Shiffrin R.M. Controlled and Automatic Human Information Processing I. Detection, Search, and Attention Processing II. Perceptual Learning, Automatic Attending and a General Theory // *Psychological Review*. 1977. Vol. 84. N. 1. P. 1–66; N. 2. P. 127–190.
65. Shefrin H.M., Thaler R. *An Economic Theory of Self*. Center for Economic Analysis of Human Behavior and Social Institutions. Working Paper. 1978. N. 208.
66. Simon H.A. A Behavioral Model of Rational Choice // *Quarterly Journal of Economics*. 1955. Vol. 69. N. 1. P. 99–118.

67. Simon H.A. A Behavioral Model of Rational Choice, in Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting. New York: Wiley. 1957.
68. Steinberg R. Economic Theories of Nonprofit Organizations / In: The Nonprofit Sector. A Research Handbook. Edited by Walter W. Powell and Richard Steinberg. Yale University Press New Haven & London. 2006. P. 117–139.
69. Stigler G. The Theory of Economic Regulation // Bell Journal of Economics. 1971. Vol. 2. P. 3–21.
70. Sunstein C., Thaler R. Libertarian paternalism is not an oxymoron // University of Chicago Law Review. 2003. Vol. 70. P. 1159–1202.
71. Thaler R.H. From Homo Economicus to Homo sapiens // Journal of Economic Perspectives. 2000. Vol. 14. N. 1. P. 133–141.
72. Thaler R.H., Shefrin H.M. On Economic Theory of Self-Control // Journal of Political Economy / 1981. N. 2. P. 392–406.
73. Tietzel M., Muller C. Noch mehr zur Meritorik // Zeitschrift für Wirtschafts – und Sozialwissenschaften. Berlin: Duncker & Humblot. 1998.
74. Tsebelis G. Nested games: rational choice in a comparative perspective. Berkeley: Univ. of California press. 1990.
75. Tsebelis G. Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism // British journal of political science. Cambridge. 1995. N. 25. P. 289–326.
76. Tullock G., Seldon A., Brady G. Government Failure: A Primer in Public Choice. Washington, DC: Cato Institute. 2002.
77. Weisbrod B. Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy / In: Altruism, Morality, and Economic Theory. Edited by Edmund Phelps. New York: Russell Sage Pages. 1975. P. 171–195.
78. Winston C. Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies. 2006.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Автор не претендует на новизну своих представлений о предпосылках экономических теорий. Почти все они присутствуют в различных работах, и по мере прочтения настоящей статьи читатель обнаружит ссылки на соответствующую литературу. Внимание к этим предпосылкам вызвано непосредственным желанием автора лучше представить теорию опекаемых благ, сделать более понятным ее место в экономической теории.
- ² «Для экономиста, – пишет М. Блауг, – рациональность означает выбор в соответствии с полной, транзитивной структурой предпочтений при наличии совершенной и получаемой бесплатно информации; в тех же случаях, когда в отношении будущих результатов существует неопределенность, рациональность означает максимизацию ожидаемой полезности, то есть полезности результата, помноженной на вероятность его получения» (Блауг, 2004, с. 348).
- ³ Эта модель, опубликованная в «рабочих тетрадях» (Shefrin, Thaler, 1978), восходит к более раннему исследованию, где Р. Шифрин и У. Шнейдер, рассматривая гипотезу о наличии у человека двух когнитивных систем, обнаружили «борьбу разума с интуицией» – прообраз будущих моделей с множественностью «Я» (Schneider, Shiffrin, 1977).
- ⁴ Замечу, что речь идет об отклонении поведения индивидуумов от того, что «патер» считает теоретически правильным.
- ⁵ Прекрасный аналитический обзор дан Р. Капелюшниковым. Он опубликован в 2013 г. в двух номерах журнала «Вопросы экономики» (Капелюшников, 2013а, 2013б).
- ⁶ Здесь уместен небольшой комментарий. Несмотря на австрийский вердикт *de jure* «в приложении к конечным целям деятельности понятия “рациональный” и “иррациональный” неуместны и бессмысленны» (Мизес, 2005, с. 22), *de facto* Мизес подтверждает мериторные аргументы иррационального поведения: «Разумеется, всегда будут существовать индивиды или группы индивидов, интеллект которых настолько ограничен, что они неспособны осознать выгоды, которые предоставляет им общественное сотрудничество. Моральные устои и сила воли других настолько слабы, что они не могут сопротивляться искушению добиться эфемерных преимуществ посредством действий, наносящих вред ровному функционированию общественной системы. Ибо приспособление индивида к требованиям общественного сотрудничества требует жертв. Конечно, эти жертвы временны и мнимы, так как с лихвой компенсируются несравненно большей выгодой, которую обеспечивает жизнь в обществе. Однако в данное мгновение, в течение самого акта отказа от ожидаемого наслаждения, они являются болезненными, и не каждый может осознать их будущую выгодность и вести себя соответственно» (там же, с. 140). И тот же Мизес страницей раньше пишет: «Утилитарист... не требует от человека отказа от собственного благополучия ради общества. Он рекомендует ему осознать, в чем состоят его правильно понимаемые интересы» (там же, с. 139). Но как все-таки быть с теми, кто не может осознать правильно понимаемые интересы и будущую их выгодность? Не должно ли в этом случае общество создавать условия, чтобы люди могли «вести себя соответственно»?
- ⁷ «Новые классические макроэкономисты, как Сарджент и Лукас, например, рассматривают любую попытку ввести в экономическую модель параметры, не мотивированные индивидуальной оптимизацией, как “корректировку *ad hoc*”, т.е. поправку, введенную для конкретной цели и не имеющую более широкого обоснования» (Блауг, 2004, с. 350).
- ⁸ Следует различать «жесткий патернализм», принуждающий экономических агентов выполнять определенные правила, предусмотренные законами и нормативными актами, и «мягкий патернализм», создающий условия для соответствующего поведения экономических агентов.

- 9 Теория опекаемых благ, вслед за мериторикой, рассматривает и такие товары (к примеру, наркотики или алкоголь), потребление которых ограничивается государством.
- 10 Например, Р. Капелюшников, ссылаясь на Дж. Харсаньи (Harsanyi, 1982, p. 55), подчеркивает, что «истинными» признаются предпочтения, которые выявлялись бы в актах выбора индивида, если бы он был неограниченно рациональным существом, то есть обладал совершенной информацией, безграничными когнитивными способностями и абсолютной силой воли... нам, строго говоря, не дано знать, какими предпочтениями обладали бы такие гиперрациональные существа» (Капелюшников, 2013а, с. 40).
- 11 О других аспектах поведения индивидуумов, связанных с методологическим индивидуализмом, см.: Рубинштейн, 2016, с. 10–15.
- 12 Близкие суждения можно обнаружить в «Теории экономического развития» Й. Шумпетера, выделявшего особую мотивацию предпринимателя, отличающуюся от рационально действующих хозяйствующих субъектов (Шумпетер, 2007, с. 161–167).
- 13 Этот генетический порок общественных средств часто искажает мотивацию поведения политиков, о чем пишут многие авторы, отмечая, что бюджетные средства распределяются на финансирование общественных товаров и ренту, которую присваивают политические и экономические элиты, стремящиеся сохранить и даже увеличить эту ренту.
- 14 См., в частности, [Полтерович, Попов, 2007; Полтерович, Попов, Тонис, 2008; Хиллман, 2009].
- 15 См., в частности, обширные обзорные исследования [Нуреев, 2005; Либман, 2007].
- 16 «Нетрудно устоять перед уговорами и влиянием одного злодея, но когда множество несется под уклон с неудержимой стремительностью, то не оказаться в потоке есть признак души благородной и разума, воспитанного мужеством» (цит. по: Ковельман, 1996, с. 65). Эти современного звучания слова, облеченные в изящную форму, принадлежат Филону Александрийскому – философу I в. н.э., соединившему в своих ученых трудах еврейскую традицию с греческой культурой.
- 17 Описание почти тождественной ситуации «провалов государства» в качестве противопоставления «провалам рынка» содержится в многочисленных публикациях. См., например, [Krueger, 1990; Tullock et al., 2002; Winston, 2006; Радыгин, Энтов, 2012]. В общей теории провалов смешанной экономики, берущей свое начало в КЭС, основной акцент сделан непосредственно на процессах формирования патерналистских установок, реализация которых приводит к провалам государства.
- 18 По мнению Н.Е. Тихоновой, опирающейся на результаты исследования 2012 г. «О чем мечтают жители России» Института социологии РАН, норму «каждый человек должен иметь право отстаивать свое мнение даже в том случае, если большинство придерживается иного мнения» в настоящее время разделяют свыше трех четвертей представителей любой возрастной, доходной, образовательной, профессиональной или иной социальной группы (Тихонова, 2013, с. 38).
- 19 Подобным недугом страдают многие благотворительные фонды, представляющие гранты в области культуры, науки и образования, решения о выделении которых часто обусловлены патерналистскими установками фондов – их собственными представлениями о том, что нужно поддерживать, – которые не всегда согласуются с реальными потребностями общества.
- 20 В своей классической книге «Democracy in Plural Societies» (1977), в переводе на русский язык – «Демократия в многосоставных обществах» (1997), он ввел в научный оборот понятие общественной, или консоциативной, демократии. В более поздних работах категорию «консоциативная демократия» Лейпхарт дополняет по-

нятием «консенсусная демократия», анализ которой он изложил в книге «Patterns of Democracy» (1999). (См. также: Симон, Фурман, 2015, с. 20.)

- ²² По проблемам «вето» существует обширная литература. При этом имеет смысл обратить внимание на работы Цебелиса, в которых автор обосновывает концепцию «вето-игроков» (Tsebelis, 1990, 1995). «Вето-игроки – это коллективные или индивидуальные акторы, согласие которых необходимо для изменения статус-кво. Статус-кво – это политика, существующая в настоящий момент, т.е. законодательство, изменение которого зависит от принятия единодушного решения всех вето-игроков» (Помигуев, 2014, с. 200).

ELEMENTS OF THE GENERAL THEORY OF THE MIXED ECONOMY DEFECTS

Rubinstein Alexander Ya.

Dr. of philosophy, Professor, Head of the Research Area
“Theoretical Economics” IE RAS, Honored Worker of Science.
Address: Institute of Economics, Russian Academy of Sciences.
32 Nakhimovsky Av., 117218 Moscow, Russian Federation.
E-mail: arubin@aha.ru

Abstract

The article presents a new view of mixed economy failures and their classification in context of researching the nature and evolution of paternalism – one of the elements of the “patronized goods” theory. “Behavioral failures” add up to standard failures such as monopolies, information asymmetry externals etc. According to the theory this kind of the mixed economy failure is caused by irrational acts of individuals who choose the kind of behavior which matching the “pater’s” preferences does not maximize their wellbeing. The analysis of “paternalism” is based on the approach mentioned above that made it possible to leave the habitual for this category “paternal care” of the state about its citizens and offer a more generalized interpretation of the notion. The article points to a special kind of defects of the mixed economy-“paternalistic failure” and analyzes the mechanisms of forming state paternalistic directives that cause the failure. Theoretical and applied aspects of the concept of consociational democracy are considered in the article. The concept provides for process liberalization of making political and economic decisions on the basis of developing civil society institutions and citizens’ activity, aimed at reducing risks of “state failures” and wellbeing losses.

Keywords: patronized goods; merit goods; market failures; paternalism; State activity; State failures; consociationalism; institutions of civil society.

Citation: Rubinstein, A.Ya. (2017). Elementy obshchei teorii iz’yanov smeshannoi ekonomiki [Elements of the General Theory of the Mixed Economy Defects]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 71–102 (in Russian).

REFERENCES

1. Aristotel (1983). *Politika* [Politics]. Soch. v 4 t. T. 4. Moscow: Mysl, pp. 376–644.
2. Asemoglu, D. & Robinson, Dzh. (2013). Politika ili ekonomika? Lovushki standartnykh resheniy [Politics or the Economy? Pitfalls of Standard Solutions]. *Voprosy ekonomiki*, no 12, pp. 4–28.
3. Avtonomov, V.S. (2014). Eshche neskol'ko slov o metodologicheskom individualizme [A Few Words about the Methodological Individualism]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 3, pp. 53–56.
4. Avtonomov, V.S. (2015). Na kakie svoistva cheloveka mozhet operet'sya ekonomicheskii liberalizm [What Qualities of Man Economic Liberalism Can Lean on]. *Voprosy ekonomiki*, no 8, pp. 5–24.
5. Blanshar, O. (2010). *Makroekonomika* [Macroeconomics] (Trans. from English). Moscow: HSE.
6. Blaug, M. (2014). *Metodologiya ekonomicheskoi nauki, ili kak ekonomisty ob'yasniayut* [Methodology of Economics or how Economists Explain]. (Trans. from English. Sci. ed. and introd.: V.S. Avtonomov). Moscow: NP «Zhurnal Voprosy Ekonomiki».
7. Bondarenko, T.Yu. (2008). Printsipy konsotsiativnoy demokratii v gosudarstvennom stroitel'stve za predelami Evropy [The Principles of Consociational Democracy in Nation-Building outside Europe]. *Politicheskaya nauka*, no 4, pp. 213–223.
8. Boudon, R. (1979). *La logique du sociale: introduction a l'analyse sociologique*. Paris: Hachette.
9. Camerer, C., Issacharoff, S., Loewenstein, G., O'Donoghue, T. & Rabin, M. (2003). Regulation for conservatives. Behavioral economics and the case for “asymmetric paternalism”. *University of Pennsylvania Law Review*, no 151, pp. 1211–1254.
10. Crick, B. (2000). *In Defense of Politics*. Harmondsworth and New York: Penguin.
11. D'Amico, D. (2009). *Merit Goods, Paternalism and Responsibility*. Pavia. Universita.
12. Douglas, J. (1987). Political Theories of Nonprofit Organizations. In: *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Edited by Walter W. Powell. New Haven, Conn.: Yale University Press, pp. 43–54.
13. Ferejohn, J. (2000). *Instituting Deliberative Democracy. Designing Democratic Institutions*. (Eds: Ian Shapiro and Stephen Macedo). New York University Press.
14. Grinberg, R. & Rubinshtein, A. (1998). «Sotsial'naya renta» v kontekste teorii ratsional'nogo povedeniya gosudarstva [«Social Rent» in Context of the State Rational Behavior Theory]. *Rossiiskiy ekonomicheskii zhurnal*, no 3, pp. 58–66.
15. Grinberg, R. & Rubinstein, A. (2005). *Economic Sociodynamics*. «Springer-Verlag», Berlin, Heidelberg, New York.
16. Grinberg, R.S. & Rubinshtein, A.Ya. (2013). *Individuum & gosudarstvo: ekonomicheskaya dilemma* [An Individual & State: Economic Dilemma]. Moscow: Ves' Mir.
17. Halpern, Sue M. (1986). The Disorderly Universe of Consociational Democracy. *Western European Politics*, vol. 9, no 2, pp. 181–182.
18. Hansmann, H. (1980). The Role of Nonprofit Enterprise. *Yale Law Journal*, no 89, pp. 835–901.
19. Harsanyi, J.C. (1982). Morality and the Theory of rational Behaviour. In: *Utilitarianism and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 39–62.
20. Heywood, A. (2002). *Politics*. London: Palgrave Macmillan.

21. Kahneman, D. & Tversky, A. (Eds.) (2000). *Choices, values and frames*. New York: Cambridge University Press.
22. Kapelyushnikov, R.I. (2013a). Povedencheskaya ekonomika i «novyi» paternalizm [Behavioral Economics and the «New» Paternalism]. *Voprosy ekonomiki*, no 9, pp. 66–90.
23. Kapelyushnikov, R.I. (2013b). Povedencheskaya ekonomika i «novyi» paternalizm [Behavioral Economics and the «New» Paternalism]. *Voprosy ekonomiki*, no 10, pp. 28–46.
24. Katona, G. (1951). *Psychological Analysis of Economic Behavior*. New York: McGraw-Hill.
25. Khillman, A.L. (2009). *Gosudarstvo i ekonomicheskaya politika. Vozmozhnosti i ogranicheniya upravleniya* [The State and Economic Policy. Possibilities and Management Restrictions]. Moscow: HSE.
26. Kovelman, A.B. (1996). *Tolpa i mudretsy talmuda* [The Crowd and the Sages of the Talmud]. Moscow-Jerusalem: Jewish University in Moscow.
27. Krueger, A. (1990). Government Failures in Development. *Journal of Economic Perspectives*, no 4, pp. 9–23.
28. Laffon, Zh.-Zh. (2007). *Stimuly i politekonomiya* [Incentives and Political Economy]. Moscow: HSE.
29. Leipkhart, A. (1997). *Demokratiya v mnogosostavnykh obshchestvakh* [Democracy in Plural e Societies]. Moscow: Aspekt Press.
30. Libman, A.M. (2007). *Politiko-ekonomicheskie issledovaniya: obzor i nekotorye predlozheniya* [Political and Economic Studies: a Review and Some Suggestions]. Moscow: Institut ekonomiki RAN.
31. Lijphart, A. (1977). *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
32. Lijphart, A. (1999). *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven: Yale University Press.
33. Lucas, R. (1972). Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*, no 4, pp. 103–124.
34. Machlup, F. (1982). *Austrian Economics. Encyclopedia of Economics*. New York: McGraw-Hill.
35. Maieron, R. (2010). Ravnovesie po Neshu i istoriya ekonomicheskoi nauki [Nash Equilibrium and the history of economic science]. *Voprosy ekonomiki*, no 6, pp. 26–43.
36. Mersyanova, I.V., Yakobson, L.I. (2007). *Negosudarstvennye nekommercheskie organizatsii: institutsional'naya sreda i effektivnost' deyatel'nosti*. Ser. «Monitoring grazhdanskogo obshchestva» [Non-governmental non-profit organizations: institutional environment and performance. Ser. «Civil Society Monitoring»], vol. II. Moscow: HSE.
37. Mizes L. fon. (2005). *Chelovecheskaya deyatel'nost': traktat po ekonomicheskoi teorii* [Human Activities: a Treatise on Economic Theory]. Chelyabinsk: Sotsium.
38. Musgrave, R.A., Musgrave, P.B. & Kullmer, L. (1994). *Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis*, Band 1, 6. Tübingen: Auflage.
39. Musgrave, R.A. (1959). *The Theory of Public Finance*. New York-London.
40. Musgrave, R.A. (1969). *Provision for Social Goods. Public Economics*. London-Basingstoke: MacMillan, pp. 124–144.
41. Ndzhoku, R. (1999). Chto takoe konsotsionalizm? [What is Consociationalism?] (In: *Praktika federalizma. Poiski al'ternativ dlya Gruzii i Abkhazii*), pp. 300–312.

42. Nureev, R.M. (2006). *Teoriya obshchestvennogo vybora* [Public Choice Theory]. Moscow: HSE.
43. Olson, M. (2006). Diktatura, demokratiya i razvitie [Dictatorship, Democracy and Development]. (In: *Teoriya i praktika demokratii*). Moscow, pp. 375–382.
44. Ormonbekov Zh. (2007). Teoriya konsotsionalizma Arenda Leipkharta [The Theory Conso-
ciationalism Arend Lijphart]. *Kazanskii federalist*, no 1–2, pp. 98–108.
45. Ostrom, V. (1991). *The Meaning of American Federalism. Constituting a Self-Governing Soci-
ety*. San Francisco, California, ICS PRESS.
46. Platon (1971). *Gosudarstvo* [State]. Platon. Soch. v 3 t. Vol. 3. Moscow: Mysl'.
47. Polishchuk, L.I. (2013). Outsorsing institutov [Outsourcing institutes]. *Voprosy ekonomiki*,
no 9, pp. 40–65.
48. Polterovich, V.M. & Popov, V.V. (2007). Demokratizatsiya i ekonomicheskii rost [Democra-
tization and Economic Growth]. *Obshche-stvennye nauki i sovremennost'*, no 2, pp. 13–27.
49. Polterovich, V.M. (2015). Ot sotsial'nogo liberalizma k filosofii sotrudnichestva [From Social
Liberalism to the Philosophy of Cooperation]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 4,
pp. 41–64.
50. Polterovich, V.M., Popov, V.V. & Tonis, A.S. (2008) Nestabil'nost' demokratii v stranakh, bo-
gatykh resursami [The Instability of Democracy in Resource-Rich Countries]. *Ekonomiches-
kiy zhurnal VShE*, no 2, pp. 176–200.
51. Pomiguyev, I.A. (2014). Kontseptsiya veto-igrokov: novyi podkhod v izuchenii form pravleni-
ya [The Concept of Veto-Players: A New Approach in the Study of Forms of Governmen-
t]. *Zhurnal «Politicheskaya nauka»*, no 1, pp. 199–210.
52. Radygin, A. & Entov, R. (2012). «Provaly gosudarstva»: teoriya i politika [«Government Fail-
ure» Theory and Policy]. *Voprosy ekonomiki*, no 12, pp. 4–30.
53. Romer, D. (2014). Vysshaya makroekonomika [Higher macroeconomics]. (Trans. from Eng-
lish). Moscow: HSE.
54. Rubinshtein, A.Ya. & Pliskevich, N.M. (Eds) (2016). *Sotsial'nyi liberalism* [Social Liberalism].
StPetersburg: Aleteiya.
55. Rubinshtein, A.Ya. (2009a). K teorii rynkov «opekaemykh blag». Stat'ya I. Opekaemye blaga
i ikh mesto v ekonomicheskoi teorii [On the t Theory of „Patronized Goods” Markets. Article
I. Patronize Goods and their Place in the Economic Theory]. *Obshchestvennye nauki i sovre-
mennost'*, no 1, pp. 139–152.
56. Rubinshtein, A.Ya. (2009b). Meritorika i ekonomicheskaya sotsiodinamika: diskussiya
s R. Masgreivom [Meritoricity and Economic Sociodynamics: Discussion with R. Mus-
grave]. *Voprosy ekonomiki*, no 11, pp. 98–109.
57. Salamon, L. (1987). Partners in Public Service: The Scope and Theory of Government-Non-
profit Relations. In: *The Nonprofit Sector: A Research Handbook*. Edited by Walter W. Powell.
New Haven, Conn.: Yale University, pp. 99–117.
58. Samuelson, P.A. (1954). The pure theory of public expenditure. *Review of Economics and
Statistics*, vol. 36, no 4, pp. 387–399.
59. Schmidt, K. (1988). Mehr zur Meritorik. Kritisches und Alternatives zu der Lehre von den
öffentlichen Gütern. *Zeitschrift für Wirtschafts –und Sozialwissenschaften*, Vol. 108, Jahrgang,
Heft 3, S. 383–403.
60. Schneider, W. & Shiffrin, R.M. (1977). Controlled and Automatic Human Information Process-
ing I. Detection, Search, and Attention Processing II. Perceptual Learning, Automatic Attend-
ing and a General Theory, *Psychological Review*, vol. 84, no 1, pp. 1–66; no 2, pp. 127–190.

61. Shefrin, H.M. & Thaler, R. (1978). *An Economic Theory of Self*. Center for Economic Analysis of Human Behavior and Social Institutions. Working Paper No 208.
62. Shumpeter, I. (2007). *Teoriya ekonomicheskogo razvitiya. Kapitalizm, sotsializm i demokratiya* [The Theory of Economic Development. Capitalism, Socialism and Democracy]. Moscow: Eksmo.
63. Simon, H.A. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, no. 1, pp. 99–118.
64. Simon, H.A. (1957). *A Behavioral Model of Rational Choice, in Models of Man, Social and Rational: Mathematical Essays on Rational Human Behavior in a Social Setting*. New York: Wiley.
65. Simon, M.E. & Furman, E.D. (2015). *Problema vyrabotki politicheskogo kompromissa: institutsional'noe izmerenie* [The Problem of Developing a Political Compromise: The Institutional Dimension]. Moscow: IE RAN.
66. Steinberg, R. (2006). Economic Theories of Nonprofit Organizations. In: *The Nonprofit Sector. A Research Handbook*. Edited by Walter W. Powell and Richard Steinberg. Yale University Press New Haven & London, pp. 117–139.
67. Stigler, G. (1971). The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics*, no 2, pp. 3–21.
68. Sunstein, C. & Thaler, R. (2003). Libertarian paternalism is not an oxymoron. *University of Chicago Law Review*, no 70, pp. 1159–1202.
69. Thaler, R.H. & Shefrin, H.M. (1981). On Economic Theory of Self-Control. *Journal of Political Economy*, no 2, pp. 392–406.
70. Thaler, R.H. (2000). From Homo Economicus to Homo sapiens. *Journal of Economic Perspectives*, vol. 14, no 1, p. 133–141.
71. Tietzel, M. & Muller, C. (1998). *Noch mehr zur Meritorik. Zeitschrift für Wirtschafts – und Sozialwissenschaften*. Berlin: Duncker & Humblot.
72. Tikhonova, N.E. (2013). Sotsial'nyi liberalizm: est' li al'ternativa? [Social Liberalism: is there an Alternative?]. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, no 2, pp. 32–44.
73. Tsebelis, G. (1990). *Nested Games: Rational Choice in a Comparative Perspective*. Berkeley: Univ. of California press.
74. Tsebelis, G. (1995). Decision making in political systems: veto players in presidentialism, parliamentarism, multicameralism, and multipartyism. *British Journal of Political Science*. Cambridge, no 25, pp. 289–326.
75. Tullock, G., Seldon, A. & Brady, G. (2002). *Government Failure: A Primer in Public Choice*. Washington, DC: Cato Institute.
76. Weisbrod, B. (1975). Toward a Theory of the Voluntary Non-Profit Sector in a Three-Sector Economy. (In: *Altruism, Morality, and Economic Theory*. Edited by Edmund Phelps). New York: Russell Sage Pages. pp. 171–195.
77. Winston, C. (2006). *Government Failure versus Market Failure. Microeconomics Policy Research and Government Performance*. Washington, DC: AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies.
78. Yakobson, L.I. (2016). Sotsial'naya politika yuvenal'nogo obshchestva [Social Policy in the Juvenile Society]. (In: *Sotsial'nyi liberalizm* [Social Liberalism]. Eds.: A.Ya. Rubinshtein, N.M. Pliskevich). StPetersburg: Aleteiya, pp. 294–309.

ОЦЕНКА ТЕНДЕНЦИЙ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ: ВОПРОСЫ МЕТОДОЛОГИИ

Борщевский Г.А.*

Аннотация

Недостатки практики программно-целевого планирования в прошлые годы и необходимость повышения результативности этой деятельности в будущем делают актуальным предложенный в статье анализ тенденции развития системы федеральной государственной гражданской службы с позиции применения программно-целевого метода в ходе ее реформирования. Выдвинута гипотеза о том, что применение программно-целевого метода способствует системному развитию государственной службы, выражающемуся в улучшении показателей ее внутреннего функционирования и более тесной взаимосвязи с общей динамикой социально-экономического развития.

Для проверки гипотезы предложено оценить общую динамику развития государственной службы с использованием ряда объективных статистических показателей. Указанные тенденции определены с использованием факторного анализа и метода главных компонент. Весь новейший период развития отечественной системы госслужбы в 1991–2014 гг. разделен на периоды, в которые не реализовывались программы развития государственной службы (контрольная группа), и годы реализации таких программ (экспериментальная группа).

Выявлено, что в годы реализации федеральных программ реформирования государственной службы (особенно в 2003–2007 и 2009–2010 гг.) наблюдалась более тесная, чем в остальные годы, статистическая связь между индексами внутреннего и внешнего развития и одновременно возрастали значения данных индексов.

Сделан вывод, что реализованные программы оказали в целом положительное влияние на развитие государственной службы, способствовали более тесной связи между процессом ее развития и общим направлением развития страны. В годы, когда программы отсутствовали, отмечена тенденция развития аппарата госслужбы вне общего тренда социально-экономического развития.

Сформулированы рекомендации по внедрению в программные документы по вопросам развития государственной службы критериев, ориентирующих на достижение внешнего социально-экономического эффекта, и по установлению взаимосвязи данных документов с общегосударственными приоритетами.

Ключевые слова: государственная служба; реформирование; социально-экономическое развитие; оценка; методология; программно-целевой метод.

* Борщевский Георгий Александрович – кандидат исторических наук, доцент кафедры государственной службы и кадровой политики Института государственной службы и управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Адрес: 119606, Москва, пр-т Вернадского, 84. E-mail: ga.borshchevskiy@migsu.ranepa.ru

Введение

Государственная служба является ключевым элементом всей системы государственного управления, без повышения эффективности которого невозможны преобразования в иных сферах. Известными «майскими» указами Президента РФ (2012 г.) сформированы приоритеты национального развития в различных отраслях, в том числе в сфере государственного управления. Вопросы развития государственной службы в Указе «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» занимают значительное место. В части совершенствования системы государственной службы Указ предусматривает, в частности, такие важные мероприятия, как:

- применение системы комплексной оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности;
- доведение уровня оплаты труда госслужащих до конкурентного на рынке труда, увеличение в оплате труда доли, обусловленной реальной эффективностью работы;
- введение на государственной гражданской службе системы профессионально-функциональных групп с учетом отраслевой структуры государственного управления¹.

Указанные меры призваны способствовать установлению взаимосвязи между реформированием государственной службы и развитием отраслей экономики, рынка труда, повышением качества жизни граждан. Таким образом, изменения в системе госслужбы рассматриваются не как самоцель, а как средство для решения задач социально-экономического развития.

Эта тенденция является относительно новой для отечественной системы государственного управления, в которой внутриаппаратные, бюрократические процессы традиционно рассматривались изолированно от процессов, происходящих в экономике и обществе.

К настоящему времени во исполнение Указа «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» разработан ряд документов², однако реализовать его в целом позволит лишь полноценное применение программно-целевых механизмов, предусмотренных законодательством о государственном планировании³. Меры по развитию государственной службы следует имплементировать в документы отраслевого и территориального планирования, а показатели и индикаторы их реализации должны корреспондировать между собой.

В 2016 г. вышел Указ Президента РФ «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы» (вместе с «дорожной картой», утвержденной распоряжением Правительства). В качестве направлений развития государственной гражданской службы в нем указаны, в частности:

- управление численностью служащих федеральных органов, в том числе высвобождаемых в ходе организационно-штатных мероприятий;

- внедрение единой информационной системы в кадровой сфере и перевод части кадровых процедур в электронный вид;
- утверждение универсальной методики проведения кадровых конкурсов;
- унификация требований к должностям с учетом профиля образования;
- внедрение оценки эффективности кадровых служб, в том числе с учетом показателей работы с кадровыми резервами;
- совершенствование системы профессионального развития госслужащих (отказ от обязательных сроков, внедрение образовательных сертификатов, улучшение финансирования, развитие стажировок, дистанционного обучения);
- материальное стимулирование для повышения престижа службы;
- работа с кадровыми службами в части противодействия коррупции⁴.

До настоящего времени эта работа не проведена, что создает риск сведения реализации названных указов Президента к отдельным бессистемным действиям при сохранении существующей самоизоляции системы государственной службы от достижения общегосударственных приоритетов. Первым шагом к решению данной проблемы, на наш взгляд, может стать создание индикаторов, позволяющих оценивать динамику изменений в системе государственной службы в общем контексте социально-экономического развития. В настоящей работе предложен ряд исходных позиций для проведения подобной оценки. Дальнейшее изучение данного вопроса связано с накоплением статистических данных, которые, вероятно, будут способствовать уточнению и корректировке полученных результатов.

Теоретические предпосылки исследования

Развитие государственной службы в нашей стране сравнительно долгое время является предметом научного изучения, происходящего по двум направлениям. В рамках первого государственная служба рассматривается как особая социально-профессиональная группа, т.е. определенная структура должностей и совокупность их занимающих работников. Акцент в подобных работах делается на специфике госслужбы и ее элементов, таких как правовое регулирование, условия отбора служащих, оценки их деятельности, оплата труда, профессиональное развитие и организационная культура служащих (Калмыков, 2013). В рамках второго направления государственная служба рассматривается как общественный институт, т.е. акцент делается на функциях госслужбы, ее месте и роли в российском обществе, развитии государственной службы как системы (Barabashev, Straussman, 2008).

Вопросы оценки в работах первой группы исследуются на уровне деятельности отдельного государственного служащего (Божья-Воля, 2012), а в работах второй группы – на уровне государственных органов (Южаков и др., 2014). Иными словами, исследования первой группы больше сконцентрированы на внутренних процессах в аппарате госслужбы, а второй – на ее взаимосвязи с обществом, внешних результатах деятельности. Хотя проблемы, поднимаемые в рамках обеих групп, взаимосвязаны, однако

исследования второй группы предполагают более высокий уровень научного обобщения, чем обусловлено меньшее количество подобных работ.

К настоящему времени вопросы оценки индивидуальной результативности служебной деятельности государственных служащих, ее связь с мотивацией и оплатой труда достаточно хорошо изучены (Van Ryzin, 2011). Однако внедрению полученных выводов препятствует отсутствие понимания того, как оценить вклад индивидуальных результатов служащего в конечный результат функционирования государственного органа, а того, в свою очередь, в достижение приоритетов развития региона и страны в целом. Становится очевидным, что без внедрения управления по результатам на уровне системы государственной службы невозможен переход к оценке и оплате по результатам на уровне отдельных служащих.

В развитых странах постепенно происходит переход к новому видению роли государственной службы в обществе. В рамках концепции «Нового государственного управления» (1980–1990-е гг.) госслужба рассматривалась как сервисный институт, основная цель которого состоит в предоставлении конкурентоспособных по качеству и ассортименту публичных услуг (Gehlbach, 2008). В новом тысячелетии все больше экспертов указывают, что цель государственной службы – не просто оказывать гражданам услуги, а обеспечивать сбалансированное развитие экономики и общества (Denhardt, Denhardt, 2015). То есть рационализация внутренней структуры и принципов функционирования госслужбы рассматривается не как самоцель, а как средство адаптации системы госслужбы к новым вызовам и задачам, которые ставит перед ней общество в лице политического руководства.

Реализация концепции управления по результатам предполагает применение программно-целевого метода планирования. Долгосрочные стратегические цели определяются в документах верхнего уровня – концепциях и программах.

Далее эти цели раскрываются в среднесрочных и краткосрочных документах, таких как основные направления деятельности, «дорожные карты», ведомственные планы. Там цели увязываются по финансовому обеспечению и ответственным лицам, устанавливаются конкретные значения показателей и сроки их достижения. На основании этих документов осуществляются мониторинг и оценка (Hood, Dixon, 2015).

Оценка результативности предполагает сравнение достигнутых результатов с запланированными, а оценка эффективности – сравнение результатов с затратами на их достижение (Соколов, 2014). Одним из инструментов оценки деятельности государственных органов в России стали Доклады о результатах и основных направлениях деятельности субъектов бюджетного планирования (ДРОНД).

Программно-целевой метод реформирования государственной службы применяется в России с 2003 г., когда началась реализация первой федеральной программы, рассчитанной до 2005 г. и продленной впоследствии до 2007 г. Программа предусматривала разработку системы критериев оценки деятельности государственных органов, «выраженных по возмож-

ности в количественной форме», зависящих «от эффективности проводимой ими государственной политики» и тесно связанных с эффективностью государственного управления⁵.

В следующей федеральной программе, рассчитанной на 2009–2013 гг., предусматривалась разработка сбалансированной системы показателей, обеспечивающей «отражение целей и задач государственных органов в показателях результативности... государственных служащих», и разработка объективных критериев оценки их эффективности⁶.

После 2013 г. реализация программно-целевого подхода к развитию государственной службы в России, по сути, прекратилась, так как проект программы на 2015–2018 гг. не был введен в действие⁷. Отдельные мероприятия, как уже указывалось, в настоящее время реализуются некоординированно.

Таким образом, новейший период развития отечественной государственной службы, охватывающий 1991–2015 гг., можно разделить на этапы: непрограммный (1991–2002, 2008 и 2014–2015 гг.) и программный (2003–2007 и 2009–2013 гг.).

Преимущества программно-целевого планирования неоднократно описаны в литературе (Добролюбова, Южаков, 2014). В рамках настоящего исследования мы исходим из предположения, что *применение программно-целевого метода способствует системному развитию государственной службы, выражающемуся в улучшении показателей ее внутреннего функционирования и более тесной взаимосвязи с общей динамикой социально-экономического развития.*

Работы, посвященные первому непрограммному этапу развития государственной службы (1991–2002 гг.), определяют его как этап становления, в котором формировались правовые рамки постсоветской госслужбы (Якобсон, 2002). Указывалось на качественное ухудшение функционирования системы государственной службы в тот период, однако детализированный количественный анализ этих тенденций упирался в недостаток статистических данных.

Оба программных этапа (2003–2007 и 2009–2013 гг.) достаточно хорошо изучены, имеются сопоставления обеих программ (Барабашев, Кинд-рась, 2014). Авторы сходятся во мнении, что вторая программа в целом была реализована лучше первой. Этому способствовало наличие в ней целевых индикаторов, выраженных в количественном виде, которые отсутствовали в первой программе. При этом отсутствие отчетных материалов не позволяет непосредственно оценить эффективность данных программ, и это можно сделать лишь по косвенным данным. Также указывалось на отсутствие мер ответственности исполнителей за успех или срыв программы.

Вместе с тем анализ ожидаемых результатов данных программ, представленных в Приложении, позволяет сделать вывод, что:

- большая часть ожидаемых результатов повторяются в обеих программах и проекте программы на 2015–2018 гг. Это указывает на то, что поставленные задачи не были достигнуты;

- почти все ожидаемые результаты ориентированы на внутренние процессы, а не на достижение внешнего по отношению к госслужбе социально-экономического эффекта;
- данные результаты слабо согласуются с положениями иных государственных программ.

Таким образом, возможности программно-целевого подхода далеко не в полной мере были реализованы в программах развития государственной службы. Главные преимущества – системность подхода и возможность количественной оценки – разработчиками программ не были учтены.

Наконец, последний по времени, непрограммный этап развития государственной службы (2013–2016) пока не стал предметом изучения.

Все изложенное выше указывает на целесообразность разработки подходов к количественной оценке, учитывающих связь развития государственной службы с общим контекстом социально-экономического развития. Данный инструментарий будет востребован в ходе полноценного применения программно-целевого метода для повышения качества государственного управления. Следует подчеркнуть, что наиболее точные и детализированные результаты подобного исследования, основанные на использовании разнообразных статистических показателей, имеют потенциал для использования в ходе проектирования очередного этапа реформирования государственной гражданской службы в России.

Методология исследования и источники

Методологический подход к оценке динамики развития государственной службы строится на сборе и анализе количественных данных, характеризующих этот процесс. Эмпирическую базу исследования образуют данные официальных статистических наблюдений и международных организаций. Исходя из авторской гипотезы, необходимо сопоставить процессы развития госслужбы в динамике в рамках программных и непрограммных этапов, поэтому данные собраны за относительно продолжительный промежуток времени – с 1991 по 2014 г. Такой горизонт исследования позволяет проследить долговременные тренды развития исследуемого объекта.

Используются две группы показателей.

Показатели *первой группы* характеризуют внутренние процессы в системе государственной службы. В качестве таковых используются следующие показатели:

- фактическая численность государственных служащих (тыс. человек);
- средний возраст государственных служащих (лет);
- средний стаж лиц, замещающих должности государственной службы (лет);
- доля лиц с высшим образованием среди государственных служащих (%);
- количество государственных функций (ед.);
- среднемесячный уровень оплаты труда государственных служащих, включая все положенные выплаты и премии (руб. в сопоставимых ценах 2014 г.);

- годовые расходы бюджета на содержание аппарата государственной службы (млрд руб. в сопоставимых ценах 2014 г.).

Значения показателей определяются на конец каждого года.

Выбор именно этих показателей обусловлен *системой ограничений*, диктуемой гипотезой исследования:

1. Все показатели должны быть объективными, количественно измеримыми и релевантными для системы государственной службы.
2. Их значения должны присутствовать для каждого года и рассчитываться по неизменной методологии на всем горизонте исследования.

Условие объективности выполняется отказом от использования оценочных (экспертных, опросных) показателей, в частности известных международных индексов GRICS Всемирного банка.

Для обеспечения релевантности за основу взяты индикаторы развития государственной службы из федеральных программ. Среди показателей официальной статистики отобраны те, которые наиболее соответствуют указанным индикаторам.

В настоящее время имеется относительно разнообразная статистика государственной службы. Однако большинство показателей собирались менее 10 лет и не могут быть использованы для исследования более длительного периода. Так, методом исключения, был сформирован приведенный перечень показателей.

Исследование в коротком временном горизонте позволяет привлечь более широкий спектр количественных данных, однако не дает увидеть глобальные тенденции развития исследуемого объекта. Масштабность системы государственной службы и эффект запаздывания при ее реформировании требуют широкого временного диапазона, что, в свою очередь, обуславливает ограниченность исходных данных. Вместе с тем привлечение наиболее релевантных показателей позволяет, хотя и в обобщенном виде, отразить реальное направление изменений, происходивших в системе государственной службы.

В качестве государственных служащих в рамках исследования понимаются гражданские служащие в центральном (ЦА) и территориальном (ТО) аппарате федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ). Правовое содержание данного понятия установлено Федеральным законом «О системе государственной службы Российской Федерации» (2003 г.)⁸.

До принятия этого Закона действовало иное понимание государственной службы, поэтому для обеспечения сопоставимости данных разработана матрица соответствий между группами должностей в современной системе госслужбы и в более ранние годы. Параметры подобного соотнесения зафиксированы в указе Президента РФ⁹. В качестве аналога должностей гражданской службы в ФОИВ рассматриваются:

- в 1991–1994 гг. – штатные административные должности в аппарате гражданских министерств и ведомств РФ (аналог ЦА) и аналогичные должности в окружном, районном, городском аппарате данных министерств и ведомств РФ (аналог ТО);

- в 1995–2003 гг. – должности федеральной государственной службы в органах исполнительной власти, кроме должностей военной и правоохранительной службы.

Далее по тексту для всего хронологического периода используется современная терминология.

Данные о количественных характеристиках государственной службы выявлены в опубликованной статистике. Отдельные неопубликованные данные получены автором по запросу в Федеральной службе государственной статистики. Отсутствующие данные за отдельные годы получены методом экстраполяции тренда.

Показатель количества государственных функций характеризует объем деятельности служащих в государственных органах. В качестве государственных функций учитываются постоянные функции ФОИВ, закрепленные в их положениях. Данные о количестве функций за отдельные годы опубликованы (Клименко, Минченко, 2016), а за прочие годы получены автором непосредственно из текстов положений о государственных органах¹⁰.

Показатель бюджетных расходов на содержание аппарата государственной службы включает расходы на оплату труда государственных служащих. Суммы данных расходов выявлены автором из текстов законов о бюджете за соответствующие годы. Методика этой деятельности, как и определения среднемесячного уровня оплаты труда госслужащих, является предметом отдельной статьи (Борщевский, 2015).

Все стоимостные показатели скорректированы на уровень средней инфляции и приведены к уровню цен конца 2014 г., что позволяет их сравнивать. При этом учтены денежные реформы 1992–1993 гг. и деноминация рубля в 1998 г.

Уменьшение общей численности и среднего возраста государственных служащих, а также снижение годовых расходов бюджета на содержание аппарата рассматривается как положительная тенденция. Для остальных показателей положительно оценивается их рост.

Ясно, что перечисленными социально-демографическими и финансовыми показателями многоаспектное функционирование государственной службы не исчерпывается. Расширение в дальнейшем, по мере накопления статистических данных, спектра показателей будет способствовать получению детализированных результатов. На данном этапе речь идет об апробации принципиальной возможности комплексной оценки развития госслужбы, примеры чего в отечественных источниках ранее отсутствовали.

Вторая группа показателей характеризует внешний социально-экономический эффект от реформирования системы государственной гражданской службы. Здесь также использованы лишь обобщающие показатели:

- общая численность населения страны на конец года (млн человек);
- среднедушевой размер ВВП (долл. США);
- численность работников, занятых в национальной экономике (млн человек);
- индекс развития человеческого потенциала (ИЧП);

- среднемесячная заработная плата в экономике (руб. в ценах 2014 г.);
- средний возраст в работников в экономике (лет);
- доля лиц с высшим образованием среди занятых в экономике (%).

При подборе перечисленных показателей учитывались те же принципы и ограничения, что и для показателей первой группы: объективность, измеримость, релевантность, доступность, сопоставимость во времени. Следует подчеркнуть, что программно-целевое управление в целом и его влияние на выделяемые группы показателей в рамках настоящей статьи не исследуются. Мы не отождествляем программы реформирования госслужбы и программы развития отраслей экономики.

Если в случае первой группы показателей проблемой была ограниченность исходных показателей, то в данном случае, напротив, их исключительное многообразие. Выбор ограниченного набора релевантных показателей, характеризующих социально-экономическое развитие, является трудной задачей, влияющей на результаты исследования. Для решения данной проблемы предложена следующая методика.

Сначала с использованием метода экспертных оценок были выработаны вышеперечисленные показатели, позволяющие, на наш взгляд, в обобщенном виде охарактеризовать тренд социально-экономического развития страны. Видно, что данные показатели можно соотнести с показателями внутреннего развития госслужбы. При этом все они являются независимыми по отношению друг к другу переменными, что важно для исследования.

Динамика численности населения указывает на результативность демографической и миграционной политики, развитие здравоохранения, наличие или отсутствие вооруженных конфликтов. Динамика численности занятых, их средний возраст и уровень образования характеризуют состояние национальной экономики и политику государства в сфере занятости.

Среднедушевой ВВП характеризует успехи экономической, а ИЧП – социальной политики страны. Источником двух последних показателей являются международные базы данных, формируемые, соответственно, Всемирным банком и ПРООН.

На основании собранных значений показателей построены индексы с применением метода главных компонент, позволяющего уменьшить размерность данных с сохранением полноты исходной информации. Существует практика применения данного метода для исследования нелинейных процессов, как политических и социально-экономических, так и административных (Бочарова, 2012).

Для проверки корректности выбора показателей социально-экономического развития дополнительно выявлены показатели, характеризующие развитие ключевых отраслей экономики и социальной сферы (здравоохранение, обеспечение безопасности, природопользование и т.п.). Источником служили официальные статистические сборники 1991–2014 гг., из которых были выбраны только не связанные между собой показатели, размерность и методика расчета которых не изменялись в указанный

период времени. Выявлены значения 410 показателей, соответствующих описанным требованиям.

На основании этих данных также построены индексы методом главных компонент. Сравнение динамики индексов продемонстрировало совпадение. Таким образом, первоначально предложенный набор обобщающих показателей верно описывает динамику социально-экономического развития. Далее эти показатели именуются внешними, чтобы отличать их от внутренних показателей развития государственной службы.

Сбор внешних и внутренних показателей завершается построением индексов по каждой группе методом главных компонент. Метод позволяет представить тренды по каждой группе показателей в общей двухмерной шкале координат, чтобы выявить направление происходящих изменений.

Для определения тесноты статистической связи между индексами по обеим группам рассчитывается среднеквадратическое отклонение.

Значения индексов первой и второй группы можно рассматривать как независимые переменные. Задача установить наличие причинно-следственных связей между процессами в системе государственной службы и в социально-экономической сфере не ставится, так как метод главных компонент не дает ответа на этот вопрос. Вместе с тем полученные результаты позволяют сопоставить динамику развития государственной службы с трендами социально-экономического развития страны.

Это позволяет выявить «точки роста» в горизонте исследования, т.е. периоды, в которых наблюдалось одновременное возрастание значений обоих индексов и более тесная, чем в другие годы, статистическая связь между ними. Данные результаты можно соотнести с этапами развития государственной службы – программными и непрограммными.

Годы, в которые программы развития государственной службы не реализовывались, можно рассматривать в качестве контрольной группы, а программные этапы – в качестве экспериментальной группы.

Таким образом, будет проверена авторская гипотеза о том, что применение программно-целевого метода способствует системному развитию государственной службы, что выражается в улучшении показателей ее внутреннего функционирования и более тесной взаимосвязи с общей динамикой социально-экономического развития.

Интерпретация результатов исследования

Собранные значения показателей первой группы позволяют проанализировать общие тенденции внутреннего развития отечественной системы государственной службы.

Абсолютная численность государственных гражданских служащих центральных (федеральных) органов исполнительной власти за 1991–2014 гг. увеличилась на 30%, с 315,5 тыс. до 452,6 тыс. человек (без учета персонала по охране и обслуживанию зданий). При этом максимальная численность наблюдалась в 2009 г. (515,8 тыс. человек), а минимальная – в 1998 г. (297,7 тыс. человек)¹¹.

В центральном аппарате ФОИВ за этот период численность госслужащих сократилась с 56,8 тыс. до 31,7 тыс. человек. Минимальное значение (25,8 тыс. человек) отмечено в 2001 г., а в целом численность данной группы изменялась в ограниченных пределах.

В территориальном аппарате отмечен рост в 1991–1994 гг. с 285,7 тыс. до 346,1 тыс. человек; к 1997 г. численность данной группы сократилась до 269,6 тыс. человек, что стало минимумом за весь постсоветский период. С конца 1990-х гг. численность государственных служащих в ТО ФОИВ возрастала и к 2009 г. достигла максимума (486,4 тыс. человек), после чего к концу 2014 г. уменьшилась до 420,9 тыс. человек. Таким образом, численность аппарата ТО оказывала существенное влияние на общую динамику численности федеральной гражданской службы.

Отметим, что рост или снижение численности аппарата государственной службы сами по себе нельзя рассматривать как негативную или позитивную тенденцию. Косвенно характеризует направление развития госслужбы соотношение численности государственных служащих с численностью населения страны и численностью занятых в экономике.

Проведенный анализ показывает, что в 1991–2014 гг. численность государственных служащих в России прирастала быстрее, чем численность населения и занятых. При этом доля ФГГС среди населения ни разу не достигла 1%, а среди занятых – 2%.

Рост численности аппарата может объясняться объективными факторами, такими как появление новых государственных функций. В хронологических рамках исследования выявлено наличие значимых корреляций между этими переменными. Для ЦА эта связь умеренная отрицательная (-51%), для ТО и системы федеральной государственной гражданской службы (ФГГС) в целом – сильная положительная (более 70%). Иными словами, увеличение количества государственных функций обычно совпадает с увеличением численности ТО (ФГГС) и сокращением численности ЦА.

Средний возраст государственных служащих в начале наблюдений превышал 40 лет, а к 2014 г. снизился до 39 лет. В России средний возраст государственных служащих несколько ниже, чем средний возраст работников в экономике.

Доля молодежи до 30 лет на государственной службе неуклонно повышалась и к концу 2014 г. составила 27%. Доля работников старших возрастов (50–59 лет), напротив, снизилась до 19%.

Это указывает на то, что госслужба начиная с 2000-х гг. стала привлекательным местом для трудоустройства молодежи. При этом медленная тенденция данных изменений указывает на относительную стабильность кадров.

Средний стаж государственной службы в 1990-е гг. снизился, а в 2000-е гг., напротив, увеличился с 5 до 10 лет, т.е. уменьшилась текучесть кадров. При этом доля работников со стажем свыше 20 лет неуклонно снижалась, что свидетельствует о постепенном обновлении кадрового состава служащих.

Доля лиц с высшим образованием среди государственных служащих выросла с 43% в 1991 г. до 92% в 2014 г., что соответствует общему тренду в экономике. Однако доля лиц с высшим образованием среди госслужащих существенно выше, чем соответствующий показатель по экономике (в 2014 г. этот показатель равнялся 24%). Это свидетельствует об опережающем росте требований к профессиональному уровню кадров государственной службы.

Расходы на содержание аппарата государственной службы существенно возрастали в 1991–1994 гг. (с 65,9 млрд до 186,5 млрд руб. в ценах 2014 г.). В 1995–1997 гг. происходило снижение до 104,8 млрд руб., сменившееся новым ростом до 265,4 млрд руб. к 2007 г. К 2014 г. расходы на ФГГС снизились до 126,8 млрд руб. Основная доля этой суммы шла на содержание ТО. На финансирование ЦА приходилось от 35% ассигнований в 1991–1994 гг. до 6–8% в 1996–2003 гг. В последние годы расходы на ЦА увеличились до 15–19%.

Следует отметить, что доля расходов на содержание ЦА выше доли численности работников ЦА в общей численности федеральных госслужащих. Во все годы она стабильно составляла 5–8% от общей численности ФГГС. Такая диспропорция вызвана более высоким уровнем средней оплаты труда в ЦА по сравнению с ТО. До 1996 г. уровень оплаты в ЦА близко соответствовал среднему уровню по системе ФГГС. В последующие 10 лет он превышал средний уровень оплаты федеральных госслужащих в ТО на 20–30%, а после 2005 г. – уже в 2–2,5 раза.

В сопоставимых значениях 2014 г. средняя оплата в ЦА возросла с 15–20 тыс. руб. в 1990-е гг. до 90–100 тыс. в 2010-е гг. Эта сумма включает все виды выплат, установленных для гражданских служащих. На уровне ТО средняя оплата в первое десятилетие наблюдений колебалась около 20 тыс. руб. в месяц, а в 2000-е гг. поднялась до 30–35 тыс. В конце 2014 г. этот показатель составлял 38,5 тыс. руб.

Сопоставление среднемесячного уровня оплаты госслужащих и работников в национальной экономике показывает, что первый показатель во все годы был в 1,5–2 раза выше второго. Если же сравнивать со средней оплатой в ЦА, то в 2004–2014 гг. госслужащие получали в среднем в 3 раза больше, чем занятые в экономике. На уровне ТО оплата госслужащих была в 1,5 раза выше средней по экономике лишь в середине 2000-х гг., а в более ранний и поздний периоды близко соответствовала среднему значению. При этом ни в один год оплата государственных служащих не была ниже средней оплаты в экономике, что свидетельствует о сравнительно благоприятном материальном положении федеральных гражданских служащих.

Рассмотрение динамики показателей внутреннего развития государственной службы указывает на положительные тенденции, проявившиеся особенно за последние пять лет. Наблюдаются ограничение бюрократизации, омоложение кадрового состава и постепенная профессионализация государственной службы на фоне некоторого сокращения бюджетных расходов на содержание аппарата и постепенного приближения уровня

оплаты госслужащих, особенно на территориальном уровне, к среднему по экономике.

При этом, как указывалось ранее, показатели внутреннего развития государственной службы не позволяют судить о направлении ее развития. Этот процесс следует рассматривать в общем контексте социально-экономического развития страны.

Численность населения в России возрастала до 1993 г., после чего наступил длительный период депопуляции. С 1993 по 2009 г. население страны сократилось с 148,6 млн до 141,9 млн человек, или на 4,5%. После 2010 г. наметился рост, вызванный отчасти внешним миграционным притоком. В целом за 24 года население РФ сократилось на 3,1%.

Рынок труда в России сокращался в 1990-е гг.; в первой половине 2000-х гг. численность занятых возрастала; в 2008–2010 гг. снижалась и затем снова росла. В итоге за последние 15 лет этот показатель увеличился на 9,3%. Параллельно все анализируемые годы резко возрастает доля работников с высшим образованием.

Средняя заработная плата в ценах 2014 г. изменилась незначительно: в 1991 г. она составляла 28,5 тыс. руб., а в 2014 г. – 32,6 тыс. руб. (больше на 14,4%), что стало историческим максимумом. Минимальное значение отмечено в 1999 г. (11,7 тыс. руб.).

Среднедушевой ВВП увеличился в анализируемый период в 3,7 раза, с 3,4 тыс. до 12,7 тыс. долларов. По этому показателю Россия входит в число развитых стран. Снижение происходило в 1992–1999 гг. (на 57%), 2008–2009 гг. (на 26%) и в 2013–2014 гг. (на 13%).

По индексу развития человеческого потенциала наша страна входит в группу государств с высоким качеством жизни, занимая в мировом рейтинге 2014 г. 57-е место. Снижение индекса наблюдалось в 1991–1995 гг. В относительных значениях ИЧП в России увеличился за 1991–2014 гг. на 9,5% (Human Development Index trends, 2015).

Видно, что динамика проанализированных показателей социально-экономического развития страны в основном совпадает. Наличие связей между динамикой развития системы государственной службы и трендом социально-экономического развития проверяем с использованием метода главных компонент. Индексы построены в статистическом пакете анализа и обработки данных Stata по группам показателей. Показатели внутреннего развития госслужбы детализированы на ЦА, ТО и систему ФГГС в целом.

Для индекса внутреннего развития государственной службы объясненная дисперсия (коэффициент детерминации) находится на приемлемом уровне: 54% для ЦА, 55% для ТО и 58% для системы ФГГС. Для индекса социально-экономического развития объясненная дисперсия принимает оптимальное значение (73%). Таким образом, используемая модель соответствует данным, между которыми существует статистически значимая зависимость.

Полученные наборы индексов по первой и второй группам показателей визуализированы на рисунке 1.

Рисунок 1

Динамика социально-экономического развития Российской Федерации и развитие системы государственной службы (1991–2014)



Примечание: Вертикальные линии обозначают годы реализации первой и второй Федеральных программ развития государственной службы.

Источник: Составлен автором по данным собственного исследования. Индексы получены методом главных компонент из первичных статистических данных в хронологических рамках исследуемого периода. Перечень используемых показателей приведен выше в разделе «Методология и источники исследования» (см.: Россия в цифрах. М.: Госкомстат, 1991–2003; Российский статистический ежегодник. М.: Росстат, 2004–2015).

На приведенном рисунке видны следующие тенденции:

1. Динамика развития системы ФГГС в целом примерно соответствует динамике развития ТО, так как доля значений ТО почти по всем анализируемым показателям является преобладающей.
2. Развитие ЦА в 1990-е – первой половине 2000-х гг. происходило опережающими темпами по сравнению с ТО и ФГГС в целом, а с середины 2000-х гг. тренды по трем группам соответствуют друг другу, что указывает на повышение сбалансированности в развитии государственной службы.
3. Динамика индексов внутреннего развития госслужбы в основном совпадает с динамикой индексов социально-экономического развития. Точки максимумов и минимумов по всем индексам различаются, и в краткосрочных периодах наличие связи может не просматриваться, однако в длительном горизонте такая связь носит очевидный характер. Особенно данная связь проявляется в годы реализации Федеральных программ

развития государственной службы, обозначенных на рисунке 1 жирными вертикальными линиями.

Данные связи не причинно-следственные, они характеризуют лишь совпадение повышающихся и понижающихся трендов во времени. Особенно заметна связь между индексами социально-экономического развития и индексами развития ТО и ФГГС. Развитие ЦА демонстрирует меньшее совпадение с общим трендом.

Расчет среднеквадратического отклонения между парами изучаемых индексов показывает, что рассеивание значений по ЦА составляет 20%, по ТО – 15% и по системе ФГГС в целом 14%, соответственно. Таким образом, теснота связи между индексами, значения которых могут рассматриваться как случайные величины, выше для всей системы гражданской службы в ФОИВ и ниже для ЦА, что видно из таблицы

Таблица 1

Статистические связи между индексами социально-экономического развития Российской Федерации и индексами развития государственной службы (1991–2014), %

Год	Для центрального аппарата	Для территориального аппарата	Для системы федеральной государственной гражданской службы
1991	0,06	0,00	0,00
1992	0,01	0,01	0,01
1993	0,00	0,02	0,02
1994	0,01	0,02	0,03
1995	0,03	0,04	0,04
1996	0,04	0,02	0,02
1997	0,10	0,02	0,02
1998	0,09	0,01	0,02
1999	0,09	0,02	0,02
2000	0,07	0,01	0,01
2001	0,04	0,01	0,00
2002	0,01	0,00	0,00
2003	0,00	0,00	0,00
2004	0,00	0,00	0,00
2005	0,00	0,00	0,00
2006	0,02	0,00	0,00
2007	0,01	0,00	0,00

Год	Для центрального аппарата	Для территориального аппарата	Для системы федеральной государственной гражданской службы
2008	0,01	0,00	0,00
2009	0,00	0,00	0,00
2010	0,00	0,01	0,01
2011	0,02	0,05	0,04
2012	0,05	0,09	0,07
2013	0,05	0,11	0,06
2014	0,05	0,05	0,03
<i>Среднее</i>	<i>0,20</i>	<i>0,15</i>	<i>0,14</i>

Источник: Рассчитано автором. Цифры представляют собой рассчитанные по стандартной формуле среднеквадратические отклонения (СКО) между значениями индексов социально-экономического развития РФ и индексами развития государственной службы (в детализации по центральному и территориальному аппарату федеральных органов исполнительной власти) за каждый анализируемый год.

Наименьшие значения СКО указывают на существование более тесной статистической связи между значениями индексов в данный год.

Примечание: Выделены годы реализации Федеральных программ развития государственной службы.

Из данных таблицы следует, что наибольшая (0,00) теснота связи между индексами развития госслужбы и социально-экономического развития наблюдалась в ЦА в 6 случаях из 24 (20%), в ТО – в 9 случаях (37,5%) и в целом по ФГГС – в 10 случаях (42%). Это означает, что динамика индексов социально-экономического развития и динамика развития ФГГС в наибольшей степени совпадали.

Если рассматривать значения за отдельные годы, то становится очевидным, что самый значительный разрыв в динамике значений анализируемых индексов наблюдался в период с 1993 по 1999 г., когда происходили снижение или стагнация индексов социально-экономического развития, а индексы развития госслужбы имели тенденцию к росту.

В 2002–2008 гг. наблюдалась наибольшая теснота статистических связей между индексами, так как значения индексов и внутреннего, и внешнего развития возрастали. В 2010–2013 гг. происходил новый рост индексов социально-экономического развития на фоне некоторого снижения индексов внутреннего развития государственной службы. Наконец, в период 2013–2014 гг. значения индексов снова сблизились ввиду одновременного увеличения внутренних и снижения внешних индексов.

Выявим соотношения между программными этапами развития государственной службы и периодами с высокой теснотой связи между индексами. В целом программный этап занимает 42% исследуемого периода.

Для индексов развития ЦА пять периодов с наибольшей теснотой связи пришлось на непрограммные этапы и один – на программные, т.е. к периоду реализации программ относились 83% всех лет с высокой теснотой связи. Для индексов развития ТО шесть из девяти периодов с высокой теснотой

связи, т.е. 67%, соответствовали годам реализации программ развития госслужбы. В целом по системе ФГГС шесть из десяти периодов с высокой теснотой связи (60%) относились к годам реализации программ.

Иными словами, можно считать доказанным, что на всех уровнях федеральной гражданской службы в период реализации программ ее реформирования наблюдалось наиболее близкое соответствие индексов внутреннего и внешнего развития. При этом заметно, что на годы первой программы (2003–2007) пришелся период более тесных статистических связей с динамикой социально-экономического развития по сравнению с периодом реализации второй программы (2009–2013).

Полученные результаты позволяют проверить гипотезу, согласно которой применение программно-целевого метода способствует улучшению показателей внутреннего функционирования государственной службы и более тесной взаимосвязи с общей динамикой социально-экономического развития. Для подтверждения гипотезы в годы реализации федеральных программ реформирования государственной службы должны одновременно: 1) наблюдаться более тесная, чем в остальные годы, статистическая связь между индексами и 2) возрастать значения внутренних и внешних индексов.

Для ЦА это условие выполнялось в 1993, 2003–2005, 2009–2010 гг., а для ТО и всей системы ФГГС – в 2001–2008, соответственно. Таким образом, в результате проведенного анализа мы приходим к выводу, что оптимальное сочетание обоих оцениваемых параметров наблюдается в 2000-е гг., а в 2010-е гг. произошло новое рассогласование динамики внутренних и внешних индексов.

Выводы и рекомендации

Проведенный анализ указывает на то, что динамика показателей для центрального аппарата федеральных органов в среднем выше уровня других групп, однако для эффективного развития государственной службы реформирование должно происходить комплексно и охватывать весь аппарат ФОИВ. Ресурс для повышения эффективности ЦА видится в сокращении численности работников и приведении их оплаты в большее соответствие со средним уровнем оплаты в экономике. При этом механическое снижение уровня оплаты госслужащих противоречило бы идее повышения конкурентоспособности государственной службы как работодателя, поэтому следует изменять среднюю оплату госслужащих пропорционально средней оплате в экономике.

Систему территориальных органов к концу исследуемого периода удалось существенно оздоровить. В качестве положительных тенденций можно отметить стабильность доли бюджетных расходов на содержание территориального аппарата и близость уровня оплаты госслужащих на данном уровне к средним значениям по экономике. Наряду с этим ресурс для повышения эффективности ФОИВ видится в сокращении избыточной численности работников федеральных органов на региональном уровне. Это может быть достигнуто за счет более рационального перераспределения функций

между федеральными и региональными органами исполнительной власти, сокращения количества надзорных и контрольных подразделений федеральных органов в субъектах РФ.

В последние годы имеется тревожная тенденция развития аппарата госслужбы вне общего тренда социально-экономического развития страны. В целом значения всех анализируемых индексов в 2014 г. были хуже, чем в 2010 г. Это может объясняться как кризисными явлениями в экономике, так и ослаблением внимания к реформированию государственной службы со стороны руководства страны. Тренд на повышение эффективности государственной службы может возникнуть при условии, что невысокая на сегодня доля бюджетных расходов на содержание аппарата государственной службы не повысится, а снижение доли расходов на госслужбу будет сопровождаться ростом национальной экономики.

В условиях кризиса и экономических санкций позитивные тенденции как на макроэкономическом уровне, так и в системе государственной службы станут, на наш взгляд, следствием четкой расстановки приоритетов и последовательности в их реализации. Таким образом, процесс реформирования государственной службы должен происходить в рамках программно-целевого планирования.

Проведенное исследование показало, что точки оптимума в развитии государственной службы в 1991–2014 гг. выявлены как в периоды реализации соответствующих федеральных программ, так и вне их. Причина видится, в частности, в эффекте запаздывания результатов от реализации программ.

Анализируемые программы оказывают неоднозначное влияние на развитие системы госслужбы, поскольку они ориентированы главным образом на внутренние процессы, и в них не установлены индикаторы, ориентирующие на достижение внешнего социально-экономического эффекта. Фактический срыв реализации второй программы после 2010 г. совпал с увеличением разрыва между внутренними и внешними показателями, ростом численности аппарата и оплаты госслужащих по отношению к иным сферам экономики.

В реализации программ отмечено много недостатков: отсутствие координации, неритмичное финансирование и т.д. Однако они оказали в целом положительный эффект, что подтверждается результатами проведенного исследования.

Настоящее исследование является одним из первых примеров применения количественного анализа больших массивов статистических данных при изучении процессов, происходящих в российском государственном аппарате. Используемые статистические показатели носили пока весьма обобщенный характер, поэтому в дальнейшем, по мере накопления и детализации эмпирической базы, полученные выводы будут уточнены и скорректированы. Сделанный в статье выбор показателей для оценки реформирования государственной службы обусловлен существующими ограничениями, в том числе доступностью информации, и не является окончательным. Целесообразно продолжать работу над возможностью расширения их состава.

В основу применения программно-целевого метода развития государственной службы должны быть положены концептуальные положения Указа Президента РФ «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления». Необходимо установить четкую ориентацию данных документов на достижение приоритетов социально-экономического развития. При работе над новыми программными документами в сфере государственной службы следует учесть недочеты, выявленные на предыдущих этапах реализации программ. Важную роль в этом может сыграть применение количественных методов анализа.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барабашев А.Г., Киндрась А.А. Об эффективности программно-целевого метода реформирования государственной службы: опыт России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 7–27.
2. Божья-Воля А.А. Система оценки и стимулирование результативности деятельности государственных служащих: автореф. дисс. ... канд. экон. наук. – М.: РАНХиГС, 2012.
3. Борщевский Г.А. Методология сопоставительного анализа уровня материального обеспечения государственных служащих // Государственная служба. – 2015. – № 4 (96). – С. 14–17.
4. Борщевский Г.А. Численность кадров государственной службы как индикатор эффективности ее реформирования // Государственная служба. – 2016. – № 3 (101). – С. 6–10.
5. Бочарова А.К. Механизм оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: препринт. – М.: НИУ ВШЭ, 2012.
6. Добролюбова Е.И., Южаков В.Н. Методическое пособие по разработке (коррекции) и организации реализации государственных программ. – М.: Дело, 2014.
7. Калмыков Н.Н. Корпоративная культура как фактор управления в государственной гражданской службе. Автореф. дисс. ... канд. соц. наук. – М.: РАНХиГС, 2013.

8. Клименко А.В., Минченко О.С. Полномочия, функции и услуги исполнительной власти: соотношение, классификация и основные характеристики // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 1. – С. 7–37.
9. Соколов И.А. Влияние системы стратегического управления на качество бюджетного процесса. – М.: Дело, 2014.
10. Южаков В.Н., Александров О.В., Добролюбова Е.И., Клочкова Е.Н. Внедрение управления по результатам в деятельность органов государственной власти: промежуточные итоги и предложения по дальнейшему развитию. – М.: Дело, 2014.
11. Якобсон Л.И. Эффективность государственного аппарата и реформа государственной службы // Модернизация российской экономики / Под ред. Е.Г. Ясина. – М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2002. – С. 20–37.
12. Barabashev A.G., Straussman J.D. Public Service Reform in Russia, 1991–2006. *Public Administration Review*. 2008. N. 67. P. 373–382.
13. Denhardt J.V., Denhardt R.B. The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*. 2015. Vol. 75. N. 5. P. 664–672.
14. Gehlbach S. What Is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway. *Czech Sociological Review*. 2008. Vol. 44. N. 6. P. 1189–1197.
15. Hood C., Dixon R. A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government. Oxford University Press, 2015.
16. Human Development Index trends, 1991–2014. United Nations Development Programme. URL: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> (дата обращения: 17.10.2015).
17. Van Ryzin G.G. Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants // *Journal of Public Administration Research and Theory*. 2011. Vol. 21. N. 4. P. 745–760.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Указ Президента РФ от 07.05.2012 N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» // Собрание законодательства РФ. 07.05.2012, N 19, ст. 2338.
- ² Методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку). М.: Минтруд России, 2013.
- ³ Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 30.06.2014, N 26 (часть I), ст. 3378.

- 4 Указ Президента РФ от 11 августа 2016 г. N 403 «Об основных направлениях развития государственной гражданской службы РФ на 2016–2018 гг.» // СЗ РФ. 15.08.2016. N 33, ст. 5165; Распоряжение Правительства РФ от 12 сентября 2016 г. N 1919-р «Об утверждении плана мероприятий («дорожной карты») по реализации Основных направлений развития государственной гражданской службы РФ» // СЗ РФ. 12.09.2016. N 58, ст. 5604.
- 5 Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 «О Федеральной программе "Реформирование государственной службы РФ (2003–2005 гг.)"» // СЗ РФ. 2002. N 47. Ст. 4664.
- 6 Указ Президента РФ от 10 марта 2009 г. N 261 «О федеральной программе "Реформирование и развитие системы государственной службы РФ (2009–2013 гг.)"» // Собрание законодательства РФ. 16.03.2009, N 11, ст. 1277.
- 7 Указ Президента РФ «О федеральной программе "Развитие государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)" и плане мероприятий по развитию государственной службы Российской Федерации (2015–2018 годы)» (проект). [Электронный ресурс]. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 8 Федеральный закон от 27 мая 2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 02.06.2003. N 22, ст. 2063.

Подробно об особенностях соотношения групп и категорий государственных служащих, а также о принципах определения их численности в различные периоды времени см.: Борщевский (2016).
- 9 Указ Президента РФ 20 сентября 2010 г. N 1141 «О перечне должностей, периоды службы (работы) в которых включаются в стаж государственной гражданской службы для назначения пенсии за выслугу лет федеральных государственных гражданских служащих» // Собрание законодательства РФ. 27.09.2010. N 39, ст. 4926.
- 10 Положения о государственных органах рассматриваются как основной источник данных о функциях, исполняемых государственными органами в каждый момент времени. Положения утверждаются нормативными правовыми актами Президента РФ или Правительства (в 1991–1993 гг. – Совета Министров) РФ в порядке подчиненности государственного органа. Для определения количества функций нами были выявлены и проанализированы положения обо всех центральных (федеральных) органах исполнительной власти РФ в редакции, действовавшей на конец каждого анализируемого года в период с 1991 по 2014 г. Исключение составляли положения о ряде органов в сфере государственной безопасности, которые не публиковались. Всего проанализировано свыше 800 текстов положений о государственных органах (с учетом редакций – порядка 1200). Выяснено, что общее количество функций органов исполнительной власти в анализируемые годы варьировалось приблизительно от 4000 до 6000 ед.
- 11 Здесь и далее использованы опубликованные статистические данные о количественных характеристиках государственной службы (см.: Российский статистический ежегодник // Официальный сайт Росстат. [Электронный ресурс] URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/publications/catalog/doc_1135087342078 (дата обращения: 06.03.2017).
Отдельные неопубликованные данные получены автором по запросу в Федеральной службе государственной статистики.
Отсутствующие данные за отдельные годы получены методом экстраполяции тренда. В исследовании использованы официальные статистические данные о социально-экономическом развитии РФ за соответствующие годы, опубликованные в статистических ежегодниках: Россия в цифрах (1991–2003). М.: Госкомстат; Российский статистический ежегодник (2004–2015). М.: Росстат.

Ожидаемые результаты реализации федеральных программ развития государственной службы

Программа на 2003–2007 гг.	Программа на 2009–2013 гг.	Программа на 2015–2018 гг. (проект)
Приведение нормативно-правовой базы системы государственной службы в соответствие со сложившимися общественными отношениями и новыми экономическими условиями	Разработка и внедрение правовых и организационных механизмов взаимосвязи видов государственной службы, государственной и муниципальной службы Формирование и развитие видов государственной службы	Совершенствование правового регулирования военной, гражданской и иных видов государственной службы на основе дифференцированного подхода к вопросам прохождения, продвижения по должностям, присвоения воинских, специальных званий и классовых чинов гражданской службы
Достижение качественного уровня исполнения государственным служащим своих должностных (служебных) обязанностей и оказываемых ими гражданам и организациям государственных услуг	–	Повышение качества государственного управления и оказания государственных услуг, предоставляемых населению, оперативности и комплексности решения вопросов межведомственного характера
Создание профессиональной государственной службы на основе принципов учета и оценки результатов служебной деятельности государственных служащих	Создание и внедрение системы показателей результативности профессиональной служебной деятельности государственных служащих, дифференцированных по направлениям деятельности государственных органов	Применение системы комплексной оценки, обеспечивающей продвижение государственных служащих по должностям в зависимости от образования, знаний и навыков по направлениям деятельности, опыта работы, профессиональных достижений и результатов общественной оценки
Создание условий для открытости и подконтрольности деятельности аппаратов государственных органов и государственных служащих гражданскому обществу	Обеспечение открытости государственной службы и ее доступности общественному контролю	Повышение доверия граждан к системе государственного управления посредством развития инструментов, стимулирующих соблюдение государственным служащим стандарта «государственно-служебной культуры», норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, интересов граждан, государства и общества
Создание основы для совершенствования финансово-экономического обеспечения федеральной государственной службы	Разработка и внедрение в государственных органах современных механизмов стимулирования труда государственных служащих	Повышение престижа и конкурентоспособности государственной службы, использование многофакторной системы мотивации государственных служащих, включающей оплату труда, соответствующую уровню его сложности, и стимулирующие государственные социальные гарантии, возможность непрерывного профессионального развития и планирования должностного роста, последовательное присвоение более высоких, вне группы, классовых чинов гражданской службы, а также систему ведомственных наград и поощрений

Программа на 2003–2007 гг.	Программа на 2009–2013 гг.	Программа на 2015–2018 гг. (проект)
Внедрение должностных (служебных) регламентов государственных служащих	Внедрение методики разработки должностных регламентов государственных служащих и их пересмотра при изменении административных регламентов государственных органов	–
Повышение эффективности кадровой политики в системе государственной службы в целях улучшения кадрового состава федеральной государственной службы	Совершенствование порядка замещения вакантных должностей государственной службы на основе конкурса, обеспечивающего равный доступ граждан к государственной службе	Обеспечение равного доступа граждан к государственной службе в зависимости от уровня квалификации, личностных качеств и мотивации посредством внедрения усовершенствованных квалификационных требований и создания единой системы организации привлечения, отбора и оценки базового уровня знаний лиц, поступающих на государственную службу, с использованием информационно-коммуникационной сети интернет
	Внедрение и совершенствование механизмов формирования кадрового резерва, проведения аттестации и ротации государственных служащих	
Внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих	Создание методической базы деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов	Реализация антикоррупционных кадровых технологий в системе государственной службы, в том числе расширенное применение механизма ротации государственных служащих, развитие методической базы деятельности подразделений государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов
	Разработка норм служебной профессиональной этики и правил делового поведения государственных служащих, а также механизмов, обеспечивающих их соблюдение	
	Разработка и реализация антикоррупционных программ в системе государственной службы	
Повышение профессионального уровня федеральных государственных служащих	Создание необходимых условий для профессионального развития государственных служащих	Создание системы профессионального развития государственных служащих, включающей разнообразные формы и методы повышения уровня их компетентности и профессионализма, в том числе реализация дополнительных профессиональных программ, ориентированных на направления деятельности и обеспечивающих целевое профессиональное развитие кадрового состава и планирование должностного роста, а также подготовку преподавателей, задействованных в обучении государственных служащих
	Актуализация содержания программ дополнительного профессионального образования государственных служащих и внедрение современных образовательных технологий в процесс их обучения	
	Разработка и внедрение в государственных органах программ и индивидуальных планов профессионального развития государственных служащих	

Программа на 2003–2007 гг.	Программа на 2009–2013 гг.	Программа на 2015–2018 гг. (проект)
Оптимизация численности федеральных государственных служащих	–	Оптимизация численности государственных служащих, в том числе гражданских служащих, посредством совершенствования организационной структуры гражданской службы, ее построение по направлениям деятельности с наделением специалистов среднего звена полномочиями по принятию юридически значимых решений
Создание материально-технических условий для эффективного исполнения федеральными государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей	–	–
Формирование системы управления государственной службой	Разработка организационной модели и правовых основ системы управления государственной гражданской службой субъектов Российской Федерации	–
–	Реализация установленных законодательством Российской Федерации дополнительных государственных гарантий реализации жилищных прав государственных служащих	–
–	Разработка правовых основ защиты государственного служащего (и членов его семьи) от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных (служебных) обязанностей	–

ASSESSMENT OF TRENDS IN CIVIL SERVICE: METHODOLOGICAL ISSUES

Borsheskiy George A.

PhD (history), Associate Professor, Department of Civil Service and Personnel Policy, RANEPA

Address: Russian Academy of National Economy and Public Administration.

84 Vernadskogo Av., Moscow 119606, Russian Federation.

E-mail: ga.borsheskiy@migsu.ranepa.ru

Abstract

The article analyzes the development trend of the system of the federal civil service in Russia with using the program-target method. The relevance is due to defects in planning practice in the past years and the need to improve its efficiency in the future.

To test the hypothesis it is proposed to assess the overall dynamics of the civil service with a number of objective statistical indicators. All the latest period of development of the national civil service system in 1991–2014 was divided into periods that do not implement programs of public service development (a control group), and years of implementation of these programs (an experimental group).

We tested the hypothesis that the use of the program-target method contributes to the development of the civil service system, which manifests itself in improving performance of its internal functioning and more closely in the overall dynamics of the national development. These trends are determined by using a factor analysis and a principal component analysis.

It was found that during the implementation of the federal public service reform program (especially in 2003–2007 and in 2009–2010) a closer, than in other years, statistical relationship between the indices of internal and external development and at the same time increased indexes data were revealing. It is concluded that the implemented program had an overall positive impact on the development of civil service. In the years, when there were no programs, a negative trend in the development of civil service was marked. We recommend the implementation of some criteria, focusing on the achievement of an external socio-economic impact, and the establishment of these documents with national priorities in new programs for civil service.

Keywords: civil service; reform; socio-economic development; evaluation; methodology; program-target method.

Citation: Borsheskiy, G.A. (2017). Otsenka tendentsiy razvitiya gosudarstvennoy sluzhby: Voprosy metodologii [Assessment of Trends in Civil Service: Methodological Issues]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 103–128 (in Russian).

REFERENCES

1. Barabashev A. & Kindras A. (2014). Ob effektivnosti programmno-tselevogo metoda reformirovaniya gosudarstvennoy sluzhby: opyt Rossii [On the Effectiveness of the Program-Target Method of Public Administration Reform: the Experience of Russia]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 7–27 (in Russian).

2. Barabashev, A.G. & Straussman, J.D. (2008). Public Service Reform in Russia, 1991–2006. *Public Administration Review*, no 67, pp. 373–382.
3. Bocharova, A.K. (2012). *Mekhanizm otsenki effektivnosti deyatelnosti organov ispolnitel'noy vlasti sub'yektov Rossiyskoy Federatsii* [The Mechanism of Evaluation of the Effectiveness of the Executive Authorities of the Russian Federation]. The preprint. Moscow.
4. Borshchevskiy, G.A. (2015). Metodologiya sopostavitel'nogo analiza urovnya material'nogo obespecheniya gosudarstvennykh sluzhashchikh [The Methodology of Comparative Analysis of the Level of Material Support of Civil Servants]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 4 (96), pp. 14–17.
5. Borshchevskiy, G.A. (2016). Chislennost' kadrov gosudarstvennoy sluzhby kak indikator effektivnosti yeye reformirovaniya [Number of Civil Service Personnel as an Indicator of the Effectiveness of Its Reform]. *Gosudarstvennaya sluzhba*, no 3 (101), pp. 6–10.
6. Bozh'ya-Volya, A.A. (2012). *Sistema otsenki i stimulirovaniye rezul'tativnosti deyatelnosti gosudarstvennykh sluzhashchikh* [The Evaluation System and Promotion of Performance of Public Servants]. Thesis for the degree of candidate of econ. sciences. Moscow.
7. Denhardt, J.V. & Denhardt, R.B. (2015). The New Public Service Revisited. *Public Administration Review*, vol. 75, no 5, pp. 664–672.
8. Dobrolyubova, E.I. & Yuzhakov, V.N. (2014). *Metodicheskoye posobiye po razrabotke (korrektsii) i organizatsii realizatsii gosudarstvennykh program* [Toolkit to Develop (Correct) and to Organize the Implementation of Government Programs]. Moscow.
9. Gehlbach, S. (2008). What is a Big Bureaucracy? Reflections on Rebuilding Leviathan and Runaway. *Czech Sociological Review*, vol. 44, no 6, pp. 1189–1197.
10. Hood C. & Dixon R. (2015). *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*. Oxford University Press.
11. *Human Development Index trends, 1991–2014. United Nations Development Program*. Available: <http://hdr.undp.org/en/content/table-2-human-development-index-trends-1980-2013> (access: 17 October, 2015).
12. Kalmykov, N.N. (2013). *Korporativnaya kul'tura kak faktor upravleniya v gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhbe* [Corporate culture as the factor of management in the state civil service]. Thesis for the degree of a candidate of social sciences. Moscow.
13. Klimenko, A.V. & Minchenko, O.S. (2016). Polnomochiya, funktsii i uslugi ispolnitel'noy vlasti: sootnosheniye, klassifikatsiya i osnovnyye kharakteristiki [The Powers, Functions and Services of the Executive Branch: The Ratio, Classification and Basic Characteristics]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 7–37. (In Russian).
14. Sokolov, I.A. (2014). Vliyaniye sistemy strategicheskogo upravleniya na kachestvo byudzhetskogo protsessa [Strategic Management System Impact on the Budget Process Quality]. Moscow: Delo.
15. Van Ryzin, G.G. (2011). Outcomes, Process, and Trust of Civil Servants. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 21, no 4, pp. 745–760.
16. Yakobson, L.I. (2002). Effektivnost' gosudarstvennogo apparata i reforma gosudarstvennoy sluzhby [The Effectiveness of the State Apparatus and a Civil Service Reform. In: *The Modernization of the Russian Economy*. Ed.: E.G. Yasin]. Moscow: HSE, pp 20–37.
17. Yuzhakov, V.N., Aleksandrov, O.V., Dobrolyubova & E.I., Klochkova, E.N. (2014). *Vnedreniye upravleniya po rezul'tatam v deyatelnost' organov gosudarstvennoy vlasti: promezhutochnyye itogi i predlozheniya po dal'neyshemu razvitiyu* [The Introduction of Performance Management in the Activities of Public Authorities: The Interim Results and Suggestions for Further Development]. Moscow: Delo.

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ЛЕСНЫМ КОМПЛЕКСОМ: ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ И ОСНОВНЫЕ ПРОБЛЕМЫ

Колесник В.Г., Синятуллина Л.Х.*

Аннотация

В условиях экономического кризиса существующие проблемы управления лесным комплексом значительно усугубились и стала очевидной необходимость полномасштабных изменений в системе управления комплексом. Цель настоящей статьи – обзор и анализ существующей системы государственного управления лесным комплексом, выявление основных проблем управления комплексом и формирование рекомендаций по совершенствованию существующей системы. Для этого были проанализированы все основные элементы системы управления лесным комплексом. В ходе исследования выявлены: несвязанность двух основных составляющих лесного комплекса; проблемы распределения государственных полномочий в системе управления лесным комплексом; ограничения предусмотренных законодательством механизмов доступа к лесным ресурсам; экономические проблемы отрасли. Были сформулированы предложения по основным направлениям совершенствования системы управления, в том числе: формирование институциональных рамок для координации деятельности участников управления комплексом; оптимизация системы распределения государственных полномочий; развитие механизмов предоставления доступа к лесным ресурсам; совершенствование системы платы за использование лесов.

Ключевые слова: лесной комплекс; лесное хозяйство; лесопромышленный комплекс; система государственного управления; использование лесов; аренда лесного участка; плата за использование лесов; инвестиционный проект в области освоения лесов; экспорт пиломатериалов.

* Колесник Виктор Григорьевич – директор Центра исследования и разработки инфраструктурных проектов Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Vkolesnik@hse.ru

Синятуллина Ляйля Хабибовна – начальник отдела перспективных исследований Центра анализа деятельности органов исполнительной власти Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: Lsinyatullina@hse.ru

Система государственного управления лесным комплексом – это сложная система взаимосвязанных элементов, и вопрос ее границ является дискуссионным. С точки зрения управления лесной комплекс представляет собой комплекс двух взаимосвязанных блоков: лесное хозяйство и лесопромышленный комплекс. А.С. Асламов определяет лесной комплекс как гетерогенную эколого-экономическую систему, представленную функционально взаимосвязанными сферами: природной подсистемой – лесами конкретной территории, и социально-экономическими подсистемами – лесным хозяйством и лесной промышленностью (Асламов, 2007). Для определения границ систем управления каждого из обозначенных блоков можно использовать различный набор элементов в зависимости от задач исследования.

В научном дискурсе и текущей практике существует большое количество определений понятия «государственное управление лесным хозяйством». Например, А.П. Петров дает комплексную трактовку указанному понятию. Рассматривая систему государственного управления лесным хозяйством как совокупность форм и условий для реализации функций государственного управления, он выделяет несколько элементов системы управления: права собственности и формы собственности на лесной фонд; субъекты лесных отношений, компетенция данных субъектов в государственном управлении; отношения государственных органов управления лесным хозяйством с лесопользователями; финансирование воспроизводства, защиты и охраны лесов (Петров, Мамаев, Тепляков, Щетинский, 1997).

Определение, предложенное В.К. Быковским, соответствует традициям юридической науки. В соответствии с ним государственное управление в области использования и охраны лесов (управление лесами) – это основная на лесном законодательстве исполнительно-распорядительная деятельность органов государственной власти по организации рационального использования и охраны лесов (Быковский, 2016).

Л.М. Чернякевич, в свою очередь, при определении понятия «государственное управление лесами» делает акцент на экологической составляющей и трактует его как целенаправленное воздействие государственных институтов на деятельность физических и юридических лиц, связанную с использованием, охраной, защитой и воспроизводством лесов, в которой реализуются их потребности и интересы в неразрывной связи с сохранением окружающей природной среды (Чернякевич).

Лесопромышленный комплекс представляет собой совокупность отраслей промышленности, связанных с заготовкой и переработкой древесины. К лесной промышленности принято относить четыре основные группы отраслей: лесозаготовительная промышленность, лесопильная, деревообрабатывающая, целлюлозно-бумажная и лесохимическая (Милякина, Магомедов, 2002).

Д.А. Дороничев определяет лесопромышленный комплекс как группу производств, ориентированных на заготовку, механическую обработку и химическую переработку древесины, в составе которой находятся отрасли, отличающиеся одна от другой по технологии производства и назначению выпускаемой продукции, но использующие одно и то же сырье (Дороничев, 2005).

Распределение государственных полномочий в области управления лесным комплексом

Распределение государственных полномочий на федеральном уровне

Так как лесной комплекс включает два взаимосвязанных блока – лесное хозяйство и лесопромышленный комплекс, – то и структура управления им является двойственной. Государственное управление лесным хозяйством на федеральном уровне осуществляют: Министерство природных ресурсов и экологии (Минприроды России), которое, согласно Положению о Министерстве природных ресурсов и экологии Российской Федерации, выполняет функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере изучения, использования, воспроизводства и охраны лесов, земельных отношений, связанных с переводом земель лесного фонда в земли другой категории, лесных отношений; Федеральное агентство лесного хозяйства (Рослесхоз), которое в соответствии с Положением о Федеральном агентстве лесного хозяйства исполняет функции по контролю и надзору в области лесных отношений, а также по оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в области лесных отношений. Государственное управление лесопромышленным комплексом осуществляет Министерство промышленности и торговли (Минпромторг России). Согласно п. 1 Положения о Министерстве промышленности и торговли Российской Федерации, Минпромторг России осуществляет функции по оказанию государственных услуг, управлению государственным имуществом в сфере лесной, целлюлозно-бумажной и деревообрабатывающей промышленности. Однако Положение о Министерстве среди полномочий Минпромторга России не содержит ни одного специфического полномочия в сфере лесопромышленного комплекса. Очевидно, что в нынешних экономических условиях для Минпромторга России лесопромышленный комплекс как объект управления не является приоритетом. В частности, это подтверждается объемом бюджетного финансирования мероприятий подпрограммы «Лесопромышленный комплекс» Государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», ответственным исполнителем которой является Минпромторг России. Объем финансирования подпрограммы «Лесопромышленный комплекс» из средств федерального бюджета на 2012–2016 гг. составил 3 366 159,4 тыс. руб., что составляет 0,32% от общего объема финансирования государственной программы из федерального бюджета.

Система государственного управления лесным комплексом является несбалансированной, отсутствует полноценная координация деятельности двух составляющих единого комплекса: лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса. Она включает целый набор программных документов, однако они разработаны отдельными ведомствами и не связаны между собой.

В сфере лесного хозяйства разработана и утверждена государственная программа Российской Федерации «Развитие лесного хозяйства» на 2013–2020 гг. Ответственным исполнителем и соисполнителем программы явля-

ются Минприроды России и Рослесхоз, соответственно Минпромторг России среди участников программы отсутствует.

В сфере лесопромышленного комплекса в составе государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности» утверждена подпрограмма «Лесопромышленный комплекс». Ответственным исполнителем подпрограммы является Минпромторг России, соисполнители и участники подпрограммы не предусмотрены.

Кроме того, в 2008 г. приказами Минпромторга России и Минсельхоза России утверждена Стратегия развития лесного комплекса Российской Федерации на период до 2020 г., в 2013 г. распоряжением Правительства Российской Федерации от 26 сентября 2013 г. N 1724-р утверждены Основы государственной политики в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов в Российской Федерации на период до 2030 г.

Таким образом, два взаимосвязанных по сути комплекса (лесное хозяйство и лесопромышленный комплекс) разомкнуты как на уровне уполномоченных органов власти, так и на уровне программных документов и источников финансирования. На проблему несвязанности функциональным управлением основных составляющих отраслей лесного комплекса (лесохозяйственной и лесопромышленной) отмечается в монографии Р.Ю. Селименкова и П.М. Советова. В частности, отмечается, что участники лесных отношений, включая властные структуры, считают лесное хозяйство сырьевым придатком лесной промышленности, а не равноправным субъектом технологической цепочки по производству лесопроductии с высокой добавленной стоимостью (Селименков, Советов, 2012).

Распределение государственных полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации

Несмотря на то что Лесным кодексом Российской Федерации установлено право собственности Российской Федерации на лесные участки в составе лесного фонда, за органами государственной власти Российской Федерации в основном закреплены нормотворческие полномочия (Жулин, Кукса, Николаенко и др., 2010), направленные на определение механизмов регулирования в сфере лесных отношений.

Основная же часть управленческих полномочий в составе переданных полномочий Российской Федерации субъектам Российской Федерации закреплена за регионами. К таким полномочиям статьей 83 Лесного кодекса отнесены, в частности:

- разработка и утверждение лесных планов субъектов Российской Федерации, лесохозяйственных регламентов, а также проведение государственной экспертизы проектов освоения лесов;
- предоставление в границах земель лесного фонда лесных участков в постоянное (бессрочное) пользование, аренду, безвозмездное пользование, а также заключение договоров купли-продажи лесных насаждений, принятие решений о прекращении права постоянного (бессрочного)

пользования, заключение соглашений об установлении сервитутов в отношении лесных участков в границах земель лесного фонда, принятие решений о предварительном согласовании предоставления земельных участков в границах земель лесного фонда;

- организация использования лесов, их охраны, защиты, воспроизводства на землях лесного фонда и обеспечение охраны, защиты, воспроизводства лесов на указанных землях;
- ведение государственного лесного реестра в отношении лесов, расположенных в границах территории субъекта Российской Федерации;
- осуществление на землях лесного фонда федерального государственного лесного надзора (лесной охраны), федерального государственного пожарного надзора в лесах, а также проведение на землях лесного фонда лесоустройства;
- утверждение проектной документации лесных участков в отношении лесных участков в составе земель лесного фонда.

При этом в условиях делегирования основных полномочий в сфере хозяйственного управления лесами органам государственной власти субъектов Российской Федерации Лесной кодекс Российской Федерации определяет жесткие правовые и экономические рамки ведения в лесу хозяйственной деятельности, которая должна быть разнообразной как в плане институциональной организации, так и механизмов экономического регулирования.

При сохранении монополии федеральной собственности на земли лесного фонда Российская Федерация должна иметь жесткую и вертикально организованную систему исполнения властных полномочий в сфере лесных отношений. В настоящее время такая система отсутствует. Попытки выстроить эту систему через механизм субвенций на исполнение переданных полномочий и отчетности за расходование бюджетных средств и исполнение этих полномочий, а также путем применения различного рода оценочных критериев и рейтинговых механизмов эффективность управления не повышают. Существующая система распределения полномочий в сфере лесных отношений между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации является неэффективной и требует оптимизации.

В связи с этим полагаем, что необходимо рассмотреть вопрос о сохранении полномочий по осуществлению федерального государственного лесного надзора за территориальными органами федерального органа исполнительной власти с сокращением штатной численности департаментов лесного хозяйства в федеральных округах и увеличением численности работников лесничеств. По данным официального сайта Рослесхоза, в настоящее время на одного работника лесничества приходится около 55 тыс. га леса, а в многолесных районах – более 300 тыс. га¹. Кроме того, целесообразно рассмотреть вопрос о наделении лесничих статусом государственных служащих. В настоящее время лесничества имеют форму государственных казенных учреждений. Подобные решения могут значительно снизить коррупционные риски в сфере использования и воспроизводства лесов, возникающие

вследствие соединения в органах управления лесами в субъектах Российской Федерации распорядительных и контрольных функций.

Также для повышения эффективности государственного управления лесами целесообразным представляется наделение субъектов РФ большей автономией в вопросах издания собственных законодательных и иных нормативных правовых актов в сфере лесных отношений. Это позволит обеспечить большую вариативность институциональных форм организации использования лесов.

Механизмы предоставления доступа к использованию лесов

Лесной кодекс Российской Федерации предусматривает 16 видов использования лесов – от заготовки древесины до осуществления религиозной деятельности. При этом механизмы получения доступа к использованию лесов текущее законодательство существенно ограничивает. Формально Лесной кодекс предполагает четыре формы получения доступа к использованию лесов:

- договор аренды лесного участка;
- решение органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении государственному или муниципальному учреждению лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование;
- договор безвозмездного пользования лесным участком;
- договор купли-продажи лесных насаждений.

Однако фактически основной формой предоставления доступа к использованию лесов является договор аренды лесного участка. Остальные три формы предоставления доступа к использованию лесов носят скорее номинальный характер.

На основании решения органа государственной власти или органа местного самоуправления о предоставлении лесного участка в постоянное (бессрочное) пользование лесной участок может быть предоставлен только государственному или муниципальному учреждению для целей выращивания посадочного материала лесных растений (саженцев, сеянцев), осуществления научно-исследовательской и образовательной деятельности, осуществления рекреационной деятельности, переработки древесины и иных лесных ресурсов.

На основании договора безвозмездного пользования лесной участок может быть предоставлен только религиозной организации для осуществления религиозной деятельности.

Форма договора купли-продажи лесных насаждений используется в случаях заготовки гражданами древесины для собственных нужд; заготовки древесины юридическими лицами и индивидуальными предпринимателями, относящимися к субъектам малого и среднего предпринимательства; при осуществлении мероприятий по охране, защите, воспроизводству лесов государственными (муниципальными) учреждениями.

При этом единственной формой получения государством дохода от предоставления права использования лесов является арендная плата.

В зависимости от изъятия или неизъятия лесных ресурсов при использовании лесного участка размер арендной платы определяется исходя из ставок платы за единицу объема лесных ресурсов либо ставок платы за единицу площади лесного участка и объема лесных ресурсов или площади арендуемого лесного участка соответственно. Ставки платы за единицу объема лесных ресурсов и ставки платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности, установлены Постановлением Правительства Российской Федерации от 22 мая 2007 г. N 310. Существующая система платы за использование лесов также показала свою неэффективность и требует существенной трансформации на уровне самого подхода. А.П. Петров характеризует низкие ставки платы за использование лесов как экономический барьер на пути модернизации лесопромышленного производства, который способствует применению «отсталых», неэффективных технологий в области заготовки и переработки древесины (Петров, 2011).

Аренда лесных участков ни в одной стране, где ранее были сделаны попытки ее применить, не показала удовлетворительных результатов в экономическом, экологическом и социальном плане. В современном мире механизм аренды лесных участков в его «российском» варианте нигде не применяется. В российских условиях указанная форма также показала свою неэффективность.

В связи с этим предлагаем рассмотреть возможность государственно-частного партнерства в области использования лесов. Наиболее перспективными здесь видятся следующие формы его организации:

1. Лесные концессии, предполагающие конкурсный отбор лесопользователей при условии существенного изменения существующих процедур. Это означает, что проект освоения лесов должен быть заменен бизнес-планом освоения лесов, который должен выставляться на конкурс.
2. Аукционный отбор лесопользователей, предполагающий исключение обязательств лесопользователей развивать лесную инфраструктуру и проводить лесохозяйственные мероприятия.
3. Государственные коммерческие организации в форме акционерных обществ со 100%-ным участием субъектов Российской Федерации.

Указанные акционерные общества, обладающие большей автономией в вопросах управления, должны заменить существующие автономные и бюджетные государственные (муниципальные) учреждения, призванные выполнять лесохозяйственные мероприятия, но не имеющие перспектив для развития по причине юридических и финансовых особенностей формы государственного (муниципального) учреждения.

В условиях многочисленных правовых и экономических ограничений бизнес неизбежно выбирает «теневые» экономические отношения. Примером является вытеснение малого бизнеса из лесной отрасли экономики из-за отсутствия приемлемых правовых механизмов доступа к заготовке древесины. Федеральным законом от 14 марта 2009 г. N 32-ФЗ в Лесной кодекс были внесены изменения, исключающие заготовку древесины в коммерческих целях на основании договора купли-продажи лесных насажде-

ний. Ранее указанную форму активно использовали организации малого и среднего предпринимательства. При этом не было учтено, что иные виды права пользования лесными участками для заготовки древесины (аренда и субаренда), как правило, непосильны для малого и среднего бизнеса. Кроме того, отсутствие приемлемых форм получения доступа к заготовке древесины является одной из причин незаконных рубок.

Эффективному развитию лесного сектора будет способствовать не унификация форм государственно-частного партнерства, а наоборот, их разнообразие, что можно достигнуть в том числе и в условиях децентрализации лесоправления.

Экономические отношения в лесном комплексе

Лесной кодекс в настоящей редакции не предполагает возможности для реформирования экономических отношений в лесном секторе. Лесное хозяйство до настоящего времени пребывает в системе экономических отношений, перешедших по наследству от советской экономики, когда лесные ресурсы не продавались, а централизованно распределялись, т.е., по сути, само лесное хозяйство было лишено собственного дохода. На фоне общего спада экономики России ситуация в лесной отрасли стала еще более удручающей. Однако причины этого не в мировом экономическом кризисе, экономическом спаде в России или снижении объемов общего потребления. Основными причинами кризисного состояния российской целлюлозно-бумажной промышленности являются системные ошибки – от отсутствия координации управления отраслью в целом до качества управления отдельными предприятиями.

Для подтверждения по данным Росстата России и Минэкономразвития России был проведен анализ развития лесной отрасли в России за период 2009–2014 гг.

Важными показателями развития лесной отрасли является наличие земель лесного фонда и запасов древесины. По данным за 2011–2014 гг. существенных изменений площади земель лесного фонда не наблюдается, и на конец анализируемого периода значение указанного показателя составило 1183,4 га, что на 0,1 га ниже показателя предыдущего года, однако по сравнению со значением на начало анализируемого периода наблюдается рост площади земель лесного фонда на эту же величину. Общий запас древесины колеблется на протяжении анализируемого периода в пределах от 83,4 млрд м³ до 83 млрд м³, снижение составило 0,4 млрд м³.

Количество предприятий по обработке древесины и целлюлозно-бумажного производства по состоянию на 2013 г. составило 20 115 ед. и 27 946 ед. соответственно. Рост количества предприятий по обработке древесины составил 0,7% по отношению к значению показателя на начало анализируемого периода, рост числа предприятий целлюлозно-бумажного производства – 42,63%. Однако по сравнению с предыдущим годом число предприятий по обработке древесины и производства изделий из дерева снизилось на 46 ед.

В целом доля предприятий Российской Федерации по обработке древесины и изделий из дерева незначительная и, по данным на 2013 г., составляет 0,7% от общего количества предприятий в мире. Чуть больше процента приходится на предприятия, занятые целлюлозно-бумажным производством, удельный вес предприятий лесного и сельского хозяйства составил 3,3% от общего числа предприятий.

Важным показателем деятельности предприятий, занятых в обрабатывающих производствах лесной отрасли, является использование производственных мощностей. С 2010 по 2013 г. наблюдается снижение уровня использования производственных мощностей при производстве лесоматериалов на 7,9%, и по состоянию на 2013 г. уровень использования производственных мощностей составил 44,4%.

В связи со снижением производственных мощностей при производстве лесоматериалов наблюдается снижение производства этого вида продукции на 0,2 млн м³ по сравнению с показателем 2010 г., и на конец анализируемого периода было произведено 21,7 млн м³ лесоматериалов.

Производство древесно-волоконистых плит, домиков садовых и построек хозяйственных имеет положительную динамику. По отношению к показателю 2010 г. производство древесно-волоконистых плит увеличилось на 23 млн условных м². Производство оконных блоков ежегодно снижается, и в 2013 г. было произведено 960 тыс. м². Производство дверных блоков увеличивается с каждым годом, и по состоянию на 2013 г. было произведено 15,5 млн м², что на 4,7 млн м² превышает показатель 2010 г.

Наблюдается также рост производства картона на 51 тыс. т, в 2013 г. было произведено 3022 тыс. т. Производство целлюлозы и бумаги снизилось на 299 и 77 тыс. т соответственно.

В целом производство предприятий по обработке древесины и изделий из дерева увеличилось в 2013 г. на 8% по сравнению с предыдущим годом, и индекс составил 108%. Производство целлюлозно-бумажных и полиграфических изделий снизилось на 5,2% в 2013 г. по сравнению с тем же показателем 2012 г.

Однако динамика объема отгруженных товаров предприятиями России по обработке древесины, а также изделий из дерева и целлюлозно-бумажного производства с 2005 по 2013 г. является положительной, и в 2013 г. было отгружено продукции из древесины на сумму 377 млрд руб., что выше показателя 2005 г. на 232 млрд руб. Товаров целлюлозно-бумажного производства было отгружено на 766 млрд руб., что на 23 млрд руб. больше по сравнению с предыдущим годом и более чем в два раза превышает показатель на начало анализируемого периода.

В целом обороты предприятий лесной отрасли России демонстрируют рост: по состоянию на 2013 г. оборот предприятий лесного комплекса составил 1572,6 млрд руб., что превышает показатель 2005 г. в три раза; в два раза увеличился оборот предприятий по обработке древесины и составил 328 млрд руб.; в три раза вырос оборот предприятий целлюлозно-бумажного производства и полиграфической деятельности, показатель составил 893,8 млрд руб.

Сальдированный финансовый результат по обозначенным производствам является положительным по данным на 2013 г., однако в 2009–2012 гг. сальдированный финансовый результат предприятий по обработке древесины имел отрицательное значение. Минусовые показатели производства наблюдались практически во всех сегментах: в 2009 г. выручка лесопромышленных компаний снизилась на 18%, а убыток составил 14,9 млрд руб. Все сегменты отрасли по итогам 2009 г. оказались нерентабельными. Наибольшие убытки в деревообработке – 7,3 млрд руб., в целлюлозно-бумажной промышленности – 4,4 млрд руб., в лесозаготовке – 3,2 млрд руб. Рентабельность продаж всех секторов лесопромышленного комплекса была отрицательной: целлюлозно-бумажный сектор – -8%, деревообработка – -1,6%, лесозаготовка – -1,1%.

Отрицательным показателем состояния лесной отрасли является и тот факт, что доля убыточных предприятий в среднем составляет 30% на протяжении всего анализируемого периода. В частности, доля убыточных предприятий целлюлозно-бумажного производства составила 30,2%, примерно такая же доля убыточных предприятий приходится на лесную отрасль и составляет 30,4%, более 40% – показатель для предприятий, занятых в обработке древесины и изделий из нее.

Несмотря на то что доля убыточных предприятий по сравнению с показателем 2005 г. снижается, треть предприятий лесной отрасли являются убыточными, что является отрицательным фактором в ее развитии. Ситуация усугубляется также ростом размеров убытка указанных предприятий. В частности, в 2013 г. суммарный убыток предприятий лесного комплекса составил 85 776 млн руб., что более чем в два раза превышает показатель на начало анализируемого периода. В частности, убыток предприятий по обработке древесины составил 21 313 млн руб., это на 17 446 млн руб. больше значения показателя в 2005 г. Убыток предприятий целлюлозно-бумажного сектора составил 23 362 млн руб., это на 417,2% выше показателя на начало анализируемого периода.

Средний процент рентабельности продукции целлюлозно-бумажного производства и изделий из дерева составляет 8%, что на 2,7% ниже по отношению к показателю 2005 г. Рост рентабельности наблюдается только по проданным товарам из древесины – на 3,8% по сравнению с 2005 г.

Проведенный анализ экономических показателей состояния лесной отрасли подтверждает, что отрасль находится в состоянии экономического кризиса. Хотя и наблюдается в целом положительная динамика использования производственных мощностей при производстве основных видов продукции, однако при производстве лесоматериалов наблюдается снижение производственных мощностей, следствием чего является и снижение производства. Например, доля убыточных предприятий лесной отрасли в среднем составляет 30% от общего количества предприятий, растет и размер убытка компаний. Предприятия лесопромышленного комплекса постепенно выходят на объемы производства докризисного уровня. Притом что производство постепенно растет, кризис ускорил неизбежное – вывод устаревшего оборудования и закрытие обреченных на провал проектов. Успешно функционируют

только те заводы, которые успели реконструироваться и производят современную продукцию. Однако возвращение к прежним показателям не помогает отрасли в решении давних проблем – несовершенства законодательства, нехватки квалифицированных кадров и пр. Серьезной проблемой остаются кредитные ставки, которые «съедают» прибыль и не дают предприятиям расширяться. В структуре затрат предприятий лесной отрасли основное место занимают железнодорожные поставки сырья и лесопродукции – до 40%, что делает экономически неэффективными доставку сырья с удаленных лесосырьевых баз либо создание там производственных мощностей. Начав восстанавливаться после финансово-экономического кризиса 2008–2010 гг., отрасль вернулась к тем проблемам, которые испытывала раньше, прежде всего к несовершенству законодательства.

Инвестиционные проекты в области освоения лесов

Для целей стимулирования развития лесного комплекса используется механизм приоритетных инвестиционных проектов, который закреплен статьей 22 Лесного кодекса Российской Федерации. Положение о подготовке и утверждении перечня приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов утверждено Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июня 2007 г. N 419 «О приоритетных инвестиционных проектах в области освоения лесов». В отношении инвестиционных проектов, включенных в Перечень приоритетных инвестиционных проектов, применяется понижающий коэффициент (0,5) к ставкам платы за единицу объема лесных ресурсов и ставкам платы за единицу площади лесного участка. Ведение Перечня осуществляет Минпромторг России. Включение проекта в Перечень осуществляется на основании заявки коммерческой организации на реализацию инвестиционного проекта, утвержденной уполномоченным органом субъекта Российской Федерации или Рослесхозом и согласованной с Рослесхозом.

В рамках указанных инвестиционных проектов предполагается как модернизация действующих производств, так и строительство новых лесопромышленных предприятий. По данным официального сайта Минпромторга России², в период с 2009 по 2011 г. реализовано 24 приоритетных инвестиционных проекта с общим объемом инвестиций 69,1 млрд руб. Перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов 2012 г. включал 114 проектов с объемом заявленных инвестиций 418,7 млрд руб. и объемом перерабатываемого сырья 79,8 млн м³. В 2015 г. в перечень приоритетных инвестиционных проектов в области освоения лесов включено 123 проекта с общим объемом инвестирования 376 млрд руб., объемом перерабатываемого сырья 80,6 млн м³ и созданием 64 тыс. новых рабочих мест. Реализовано девять инвестиционных проектов с общим объемом вложенных инвестиций 55,7 млрд руб., на которых создано 1794 рабочих места.

Сегодня в лесных регионах, где нет действующих целлюлозно-бумажных предприятий, поголовное включение в перечень приоритетных про-

ектов примитивных «лесопилок», производств механической переработки первого передела и отсутствие предприятий глубокой химической переработки низкосортной части заготовленной древесины и отходов механической переработки приводят к тому, что в лесу остается значительное количество низкосортной части заготовленной древесины и балансов. Решение государства о стимулировании инвестиционной деятельности в отрасли за счет предоставления льгот проектам, включенным в Перечень приоритетных, хотя и несколько улучшает ситуацию, но не меняет ее кардинально. В результате льготы по аренде лесов получают любые проекты, даже сомнительные с точки зрения комплексного использования лесных ресурсов. Результатом этого является практическое отсутствие заметной добавленной стоимости, так как общие затраты на заготовку сравнимы с выручкой от продажи небольшого количества продукции механической переработки первого передела и вывоза пиловочника.

Очевидно, что подобные условия – отсутствие существенной прибыли, значительных налоговых отчислений, достаточного количества рабочих мест и т.п. – не позволяют формировать бюджеты для создания полноценной инфраструктуры лесной отрасли и серьезно заниматься вопросами лесовосстановления. Происходит истощительное лесопользование. Программы развития отрасли представляют собой набор деклараций, реализация которых экономически не обоснована и не приведет к положительным результатам. Практически ни в одном лесном регионе нет научно обоснованной программы развития лесной и лесоперерабатывающей отрасли. Для примера, в 2011 г. Финляндия затратила на исследования и разработку новой продукции из древесины более 500 млн долл., Россия же в 10 раз меньше (Морозов, 2012). По данным Минпромторга России, в 2015 г. на эти цели было выделено 264,6 млн руб. Получателями средств стали восемь инновационных предприятий, включенных в Перечень проектов создания новых высокотехнологичных производств по комплексной переработке сырья. В общей сложности под проекты выделено около 400 млн руб. (Гришин, 2016).

Также в ходе мониторинга качества и доступности государственных и муниципальных услуг 2010 г., проводившегося экспертами Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», был выявлен ряд сопутствующих проблем, обусловленных особенностями указанного регулирования (Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010, 2011). Например, такой порядок предоставляет предприятиям, получившим лесные участки в льготную аренду, конкурентные преимущества перед обычными арендаторами. Кроме того, в некоторых регионах была выявлена практика выставления на аукцион только тех участков, которые не представляют интереса для потенциальных арендаторов. В результате предприятия, желающие вести заготовку, вынуждены договариваться с арендаторами, получившими лесные участки без аукциона. При этом размер платы в таких случаях существенно превышает размер арендных платежей (например, в Тверской области указанная разница была в среднем в 2 раза).

Экспортный потенциал лесного сектора экономики

Проблема вывоза преимущественно необработанного круглого леса является актуальной с момента возникновения российского экспорта леса. Российский лесной экспорт имеет богатую историю, но всегда его основной проблемой была сырьевая направленность.

По данным ФТС России и Минэкономразвития России за период 2007–2015 гг. авторами был проведен анализ экспортного потенциала лесного комплекса.

На долю Российской Федерации, владеющей 20% мирового запаса лесных ресурсов, приходится немногим более 3% вывозки древесины. Отмечая динамику экспорта круглого леса из России за последние десять лет, необходимо отметить, что начиная с 2007 г. отгрузки кругляка падали ежегодно в течение шести лет. После незначительного спада в 2007 г. (на 3%) в 2008 г. в результате повышения экспортных пошлин на круглый лес до 25%, поставки упали более чем на четверть. В тот же период выросли объемы поставок пиломатериалов, так как экспортные пошлины на вывоз пиломатериалов были установлены на уровне 7%. Повышение экспортных пошлин на необработанную древесину обусловлено стремлением Правительства Российской Федерации сократить объемы экспорта сырьевой направленности и увеличить поставки продукции полуфабрикатной. В результате отгрузки круглого леса стремительно падали, в частности, в 2009 г. зафиксирован спад на уровне 41%. Сравнительно высокий уровень спада был и в 2012 г. – поставки снижены на 16%. В 2012 г., после вступления России в ВТО пошлины на экспорт круглого леса в рамках квот были снижены до 13–15%.

В 2013 и 2014 гг. экспорт круглого леса в натуральном выражении вырос на 8% и 10% соответственно.

В 2015 г. экспорт кругляка вновь упал на 7,1%. Если сравнить итоги 2015 г. с уровнем экспорта десятигодичной давности, то можно увидеть, что поставки необработанного леса из России в 2006 г. превышали уровень 2015 года почти в 3 раза.

По итогам 2015 г. российский экспорт необработанных лесоматериалов составил свыше 19 440 тыс. пл. м³. Отгрузки кругляка из России на внешние рынки в указанном году упали на 7%. Предыдущие два года поставки круглого леса на мировые рынки росли – в целом за этот период экспорт кругляка в натуральном выражении увеличился на 18%.

Последние четыре года российский круглый лес дешевеет. В 2015 г. снижение цен было существенным, цена круглых лесоматериалов из России снизилась на 19%. В результате валютная выручка от экспорта необработанных лесоматериалов по итогам 2015 г. сократилась по отношению к уровню 2014 г. на 25% и составила 1,393 млрд долл. В 2012 г. цены на российский лес в среднем упали на 9%, последующие два года цены падали в среднем на 1%. Отгрузки круглого леса в страны дальнего зарубежья упали за 2015 г. на 7,5% – до 18 778 тыс. пл. м³. Валютная выручка при этом сократилась на 24% – до уровня 1,314 млрд долл.

Основные поставки круглого леса осуществляются в Китай и Финляндию, на долю которых приходится более 67% общего объема экспорта круглого леса. В то же время финские покупатели леса зачастую выступают посредниками и покупают материалы для последующей перепродажи их на европейском рынке. Поэтому при значительных объемах закупок от 4000–5000 тыс. пл. м³ средние цены по экспортным контрактам с финскими импортерами леса по необработанной древесине на 10–30% ниже средних цен на аналогичные позиции при сделках с компаниями из других стран. Валютная выручка при этом не превышает 300 млн долл. м³.

За последние три года Россия утратила лидирующее положение среди экспортеров древесины в страны Азиатско-Тихоокеанского региона. Япония, ранее долгие годы лидировавшая в качестве импортера российской древесины, переориентировалась на другие рынки мира; по данным Дальневосточного таможенного управления ФТС России, стоимость экспорта в страны данного региона сегодня составляет не более 30 млн долл. На первое место на рынке АТР вышла Новая Зеландия. Китай закупает в России преимущественно пиловочник и хвойные балансы, которые в структуре экспорта в КНР достигают 90%. Рынок Китая зависит от поставок российского леса почти на 70% (Кондрашов, 2007).

Экспорт кругляка в страны СНГ незначителен и составляет около 3% всего экспорта кругляка. В то же время, в отличие от поставок круглого леса в страны дальнего зарубежья, поставки круглого леса в страны СНГ в 2015 г. выросли.

Рост экспорта круглого леса в страны СНГ в 2015 г. составил 8%, отгрузки выросли до 662,5 тыс. пл. м³, при этом стоимость экспорта круглого леса упала, спад составил 34%. Причина такого спада – резкое удешевление поставок кругляка на рынки стран СНГ.

В 1913 г. Лесная комиссия Комитета по пересмотру торговых договоров докладывала: «С точки зрения государственных интересов экспорт необработанных лесоматериалов, разумеется, представляется нежелательным, и наша политика в области вывозной лесной торговли должна быть направлена к созданию для этой торговли таких благоприятных условий, чтобы лесной экспорт ограничивался почти исключительно лишь обработанными лесными товарами, то есть чтобы по возможности весь труд по обработке этих товаров и его оплата оставались бы в России и не приходились на долю чужестранцев, издавна извлекающих из обработки нашего лесного сырья громадные выгоды» (К вопросу о современном положении русской экспортной лесной торговли, 1913, с. 11). Фактически, этот вывод актуален и для современного состояния российского лесного экспорта.

Перспективы развития лесного комплекса

Итак, исходя из проведенного анализа данных, можно утверждать, что управление развитием лесного сектора экономики представляет собой довольно не сбалансированную систему. Вклад лесного сектора в экономику страны не соответствует ресурсному потенциалу лесов.

Доля лесного комплекса в российской экономике по основным макроэкономическим показателям, по данным Росстата и Минэкономразвития России, составляет:

- ВВП – 1,3%;
- объем отгруженной продукции – 4%;
- валютная выручка от экспорта – 3%;
- численность работающих в промышленности – 3%;
- инвестиции в основной капитал – 1,3–1,5%;
- объем мировой торговли лесоматериалами – 2,9%.

Лесной комплекс обладает большим потенциалом для развития, базой которого является лес – ресурс, в отличие от нефти, газа, каменного угля, железной руды и других полезных ископаемых, возобновляемый. Имеющиеся запасы лесных ресурсов позволяют обеспечить не только текущие и перспективные внутренние потребности страны в древесине и продуктах ее переработки, но и существенно расширить экспорт товаров лесной отрасли. Это определяет и значительную роль лесного комплекса России в мировой торговле лесобумажными товарами. Общий запас леса в Российской Федерации, по данным государственного учета лесов, составляет более 80 млрд м³. Годичный прирост леса составляет 970 млн м³, научно обоснованный размер ежегодного допустимого изъятия древесины (расчетной лесосеки) по всем видам рубок составляет 635 млн м³, доля же лесной продукции в ВВП не превышает 3%.

Продолжающееся реформирование законодательных рамок, в том числе налогового и лесного законодательства, характеризуется несовершенством и противоречивостью принимаемых нормативных правовых актов. Для реализации большинства законодательно установленных положений требуется принятие подзаконных актов, как правительственных, так и ведомственных. Зачастую это приводит к противоречивой правоприменительной практике и, как следствие, занижению налоговой базы плательщиками налогов, сборов и обязательных платежей и снижению доходности от использования возобновляемых природных ресурсов. Принимаемые в последние годы меры по ограничению экспорта необработанной древесины кардинально проблему повышения эффективности лесного сектора экономики не решают.

В связи с этим необходимы комплексные меры по реформированию существующей системы государственного управления лесным комплексом, включающие:

- формирование институциональных рамок для регулярной и эффективной координации деятельности двух составляющих единого комплекса: лесного хозяйства и лесопромышленного комплекса;
- совершенствование системы распределения государственных полномочий в сфере лесного комплекса между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- регулярный контроль и мониторинг качества выполнения мероприятий, предусмотренных стратегическими и программными документами отрасли;

- ревизию и корректировку существующих стратегических и программных документов отрасли или разработку и утверждение новых;
- дифференциацию механизмов предоставления доступа к использованию лесов;
- совершенствование системы платы за использование лесов в целях повышения доходности отрасли для государства;
- развитие форм государственно-частного партнерства в сфере лесного комплекса;
- стимулирование научных исследований и инновационных разработок;
- стимулирование экспорта обработанной продукции, а не необработанных лесоматериалов.

Государственное регулирование должно обеспечивать в рассматриваемой области принятие превентивных мер для увеличения доходности отрасли путем сбалансированного воспроизводства лесных ресурсов и их использования. Необходим комплексный подход, включающий создание современной законодательной базы, эффективный контроль разработки лесных массивов, развитие транспортной инфраструктуры (в настоящее время на 1 тыс. га леса приходится 1,2 км лесовозных дорог), привлечение новейших технологий не только в отрасль лесозаготовки и переработки лесного материала, но и в смежные отрасли экономики, в первую очередь транспортировки. Безотходная разработка лесных ресурсов, повышение экологичности производства требуют привлечения новейших технологий, что позволит включить в экономическое развитие большие нетронутые лесные территории, увеличит валовый отраслевой продукт, создаст дополнительные рабочие места, обеспечит рост общей экономической активности лесных регионов России. Критерием эффективности решения государством задачи обеспечения устойчивого развития эколого-экономической системы лесного комплекса можно считать взаимосвязь трех составляющих (Асламов, 2007): качественное состояние лесов; уровень лесного дохода, обеспечивающий выполнение лесным комплексом своих функций в полной мере; темпы роста прибыли в лесной промышленности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Асламов С.В. Отдельные аспекты системного анализа развития лесного комплекса // Известия Иркутской государственной экономической академии. – 2007. – № 5. – С. 62–65.
2. Быковский В.К. Правовые и организационные основы государственного управления лесами: учебник и практикум для СПО / В.К. Быковский. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016.

3. В прошлом году Минпромторг России поддержал 77 компаний Леспрома на сумму свыше 3,5 млрд рублей // Wood-prom (электронный журнал). – 13.02.2017. – URL: http://wood-prom.ru/news/15246_v-proshlom-godu-minpromtorg-rossii-podderzhal-77-k (дата обращения: 15.02.2017).
4. Государственное управление лесным хозяйством: Учебное пособие / А.П. Петров, Б.М. Мамаев, В.К. Тепляков, Е.А. Щетинский. – М.: Всероссийский научно-исследовательский и информационный центр по лесным ресурсам, 1997.
5. Гришин И. Все в лес. РБК+ Лесная промышленность. – № 076. – 28 апреля 2016 г. – URL: <http://www.rbcsplus.ru/issue/57218b2b7a8aa919eaf9d4e6> (дата обращения: 20.02.2017).
6. Дороничев Д.А. Лесопромышленный комплекс: понятия, проблемы, перспективы / Д.А. Дороничев, О.А. Голубцова, О.С. Иванова; под ред. Голубцова А.Н. – М.: Статистика России, 2005.
7. Жулин А.Б., Кукса Т.Л., Николенко А.А. и др. Регистр полномочий федеральных органов исполнительной власти: экспертная систематизация и анализ деятельности. – М.: Институт государственного и муниципального управления Государственного университета – «Высшая школа экономики», 2010.
8. К вопросу о современном положении русской экспортной лесной торговли / Главное управление землеустройства и земледелия. Лесная комиссия. Сельскохозяйственный комитет по пересмотру торговых договоров. – СПб.: Типо-лит. «Якорь», 1913.
9. Кондрашов П.В. Российский лесной экспорт в страны АТР и тенденции изменения его структуры. – М.: Вестник университета (ГУУ). Серия «Национальная и мировая экономика». – № 2. – 2007. – С. 64–70.
10. Милякина Е.В., Магомедов З.Н. Экономико-правовые аспекты функционирования лесопромышленного комплекса Российской Федерации. Законодательство и экономика, N 11. Ноябрь. 2002. – Система ГАРАНТ: <http://base.garant.ru/4062765/#ixzz4Yy1SIq7S> (дата обращения: 20.02.2017).
11. Мониторинг качества и доступности государственных и муниципальных услуг – 2010 / под ред. А.В. Клименко, С.М. Плаксина. – М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011.
12. Морозова Л. Тормоз для кругляка // Российская Бизнес-газета – Промышленное обозрение. – № 850 (21). – URL: <http://rg.ru/2012/06/05/export.html> (дата обращения: 17.02.2017).
13. Петров А. Капиталы тянут в чашу // Российская Бизнес-газета. – № 811. – 23 августа 2011. – URL: <https://rg.ru/2011/08/23/wood.html> (дата обращения: 17.02.2017).
14. Селименков Р.Ю., Советов П.М. Лесной комплекс: управление инновационным развитием. – М.: ИСЭРТ РАН, 2012.
15. Чернякевич Л.М. Организационно-экономические аспекты управления лесным хозяйством MapГТУ. – URL: <http://csfm.vlgatech.net/elearning/Chernyakevich/text/> (дата обращения: 17.02.2017).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Официальный сайт Рослесхоза: <http://www.rosleshoz.gov.ru/media/monitoring/796>
- ² Официальный сайт Минпромторга России: http://minpromtorg.gov.ru/press-centre/news/#!minpromtorg_realizuet_prioritetnye_investicionnye_proekty_v_oblasti_osvoeniya_lesov

STATE MANAGEMENT OF THE FORESTRY COMPLEX: CURRENT SITUATION AND MAIN CHALLENGES

Kolesnik Viktor G.

Director of the Center at the Institute of Public
Administration and Municipal Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., 10100 Moscow, Russian Federation.
E-mail: Vkolesnik@hse.ru

Sinyatullina Lyaylya Kh.

Head of the Sector at the Institute of Public
Administration and Municipal Management, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitskaya Str., 10100 Moscow, Russian Federation.
E-mail: Lsinyatullina@hse.ru

Abstract

Economic crisis aggravated existing problems of timber processing industry and made evident the need for full scale regulatory changes.

This article is intended to provide a review and analysis of all existing timber complex administration systems, to bring to the light fundamental problems of regulation and to propose recommendations for improvement.

The research showed up a disengagement of the two basic parts of timber processing, problems of authority distribution in the public sector, limitations of the timber resources access mechanism that is envisaged in legislation and economic problems of the industry.

The research provided recommendations regarding the ways to improve the regulation system including the formation of an institutional framework to coordinate industry players, optimization of authority distribution in the public sector, development of timber resources access mechanisms, improvement of the payment system for timber usage.

Keywords: forestry complex; forestry; timber industry; public administration/ state management; forest exploitation; woodlot rental; a fee for using forest; an investment project in forest exploitation; lumber export.

Citation: Kolesnik, V.G. & Sinyatullina, L.Kh. (2017). Sistema gosudarstvennogo upravleniya lesnym kompleksom: Tekushchaya situatsiya i osnovnye problemy [State Management of the Forestry Complex: Current Situation and Main Challenges]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 129–148 (in Russian).

REFERENCES

1. Aslamov, S.V. (2007). Otdel'nie aspekty sistemnogo analiza razvitiya lesnogo kompleksa [Some Aspects of the System-Oriented Approach in Developing the Forest Complex]. *Izvestiya Irkutskoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy akademii*, no 5, pp. 62–65.
2. Bykovskiy, V.K. (2016). *Pravovye i organizatsionnye osnovy gosudarstvennogo upravleniya lesami: uchebnik i praktikum dlja SPO* [Legal and Organizational Basics for Public Administration of Forests]. Moscow: Izdatel'stvo Yurayt.
3. Last Year Ministry of Industry and Trade Supported 77 Companies in Sector Allocating more than RUR 3,5bln. *Wood-prom*. Available: http://wood-prom.ru/news/15246_v-proshlogodu-minpromtorg-rossii-podderzhal-77-k (accessed: 15, February, 2017).
4. *Gosudarstvennoe upravlenie lesnym hozjajstvom: Uchebnoe posobie* [Public Administration of the Forestry Sector: Text-Book]. Eds: A.P. Petrov, B.M. Mamaev, V.K. Teplyakov, E.A. Shchetinskiy. Moscow, 1997.
5. Grishin, I. (2016). «All to the Forest!». *RBC and Forest Industry*, no 076, 28 April. Available: <http://www.rbcplus.ru/issue/57218b2b7a8aa919eaf9d4e6> (accessed: 20 February, 2017).
6. Doronichev, D.A. (2005). *Lesopromyshlennyj kompleks: ponjatija, problemy, perspektivy* [Timber Processing Industry: Definitions, Problems and Prospects]. Ed.: Golubtsova A.N. Moscow: Statistika Rossii.
7. Zhulin A.B., Kuksa T.L., Nikolenko A.A. et al. (2010). *Registr polnomochiy federal'nykh organov ispolnitel'noy vlasti: ekspertnaya sistematizatsiya i analiz deyatel'nosti* [The Federal Public Sector Authorities' Powers Register: Expert Systematization and Activity Analysis]. Moscow: HSE, 2010.
8. *K voprosu o sovremennom polozenii russkoy eksportnoy lesnoy trgovli* [Regarding the Current Situation in Russian Forest Products Export]. Gl. upr. zemleustroystva i zemledeliya lesnoy komissii komiteta po peresmotru torgovih dogovorov. St. Petersburg: «Yakor», 1913.

9. Kondrashov, P.V. (2007). Rossiyskiy lesnoy export v strany ATR i tendentsii izmeneniya ego struktury [Russia's Forest Products Export in South-East Asia and its Structural Trends]. *Vestnik universiteta (GUU). Natsionalnaya i mirovaya ekonomika*, no 2, pp. 64–70.
10. Milyakina, E.V., Magomedov, Z.N. (2002). Ekonomiko-pravovye aspekty funktsionirovaniya lesopromyshlennogo kompleksa Rossiyskoy Federatsii [Economic and Legal Aspects of the Timber Processing Industry in the Russian Federation]. *Zakonodatel'stvo i Ekonomika*, no 11, November. Available: <http://base.garant.ru/4062765/#ixzz4Yy1SIq7S> (accessed: 27 February, 2017).
11. *Monitoring kachestva i dostupnosti gosudarstvennih i municipalnih uslug – 2010* [Monitoring of quality and accessibility of state and municipal services]. Eds: A.V. Klimenko, S.M. Plaksin. Moscow: HSE, 2011.
12. Morozova, L. Tormoz dlya kruglyaka [Hindrane to Round-Timber]. *Russian Business Magazine – Industrial Review*, no 850 (21). Available: <http://rg.ru/2012/06/05/export.html> (accessed: 17.02.2017).
13. Petrov, A. (2011). Kapitaly tyanut v chashchu [Big Business is Driven to the Thicket]. *Russian Business Magazine*, no 811, 23 august. Available: <https://rg.ru/2011/08/23/wood.html> (accessed: 17, February, 2017).
14. Selimenkov, R.Yu. & Sovetov, P.M. (2012). *Lesnoy kompleks: upravlenie innovatsionnym razvitiem* [Timber Processing Industry: Innovation Management]. Moscow: ISERT RAN.
15. Chernyakevich, L.M. (2009). *Organizatsionno – ekonomicheskie aspekty upravleniya lesnym hozyaystvom* MarGTU [Organizational and Economic Aspects of Forestry Management]. Available: <http://csfm.vlgatech.net/elearning/Chernyakevich/text/> (accessed: 17, February, 2017).

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ ДЛЯ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ*

Шадрина Е.В., Ромодина И.В.**

Аннотация

Статья посвящена «устойчивым» государственным закупкам (Sustainable Public Procurement), при осуществлении которых наравне с экономической эффективностью учитывается позитивное влияние на окружающую среду и решаются социальные проблемы. Как государственные закупки могут способствовать устойчивому развитию, какова международная практика такого рода закупок, какое правовое регулирование требуется для реализации устойчивых закупок, какие факторы способствуют и препятствуют внедрению устойчивых закупок – эти вопросы рассматриваются в данной статье. Основываясь на анализе зарубежных научных исследований, отчетов международных организаций, правовых актов, изучении международного опыта применения устойчивых закупок, авторы делают выводы о том, почему государственные закупки могут способствовать устойчивому развитию, о необходимой правовой и политической поддержке закупок, а также кратко показывают, каким образом устойчивые закупки реализуются на практике. Наличие политической воли, понимания сути устойчивых закупок, правового и методического обеспечения такого рода закупок, информационной поддержки специалистов по закупкам являются факторами, способствующими успешной реализации устойчивых закупок, в то время как отсутствие поддержки руководителей органов власти, недостаток информации и профессиональных знаний закупщиков препятствуют их внедрению. Приведенный анализ международного опыта устойчивых закупок, примеров их правового регулирования позволит государственным заказчикам понять суть устойчивых закупок, осознать свои возможности применения государственных закупок в качестве механизма устойчивого развития и, возможно, подтолкнет к более решительным действиям по внедрению элементов устойчивости в проводимые ими закупки.

* Исследование финансировалось в рамках государственной поддержки ведущих университетов Российской Федерации «5-100».

** Шадрина Елена Витальевна – кандидат экономических наук, доцент департамента менеджмента, НИУ ВШЭ (Пермь). Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 614070, Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: evshadrina@hse.ru

Ромодина Ирина Владимировна – младший научный сотрудник научно-учебной лаборатории междисциплинарных эмпирических исследований НИУ ВШЭ (Пермь). Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 614070, Пермь, ул. Студенческая, д. 38. E-mail: ivromodina@hse.ru

Ключевые слова: государственные закупки; устойчивое развитие; устойчивые государственные закупки.

Введение

В свете ухудшения экологии, глобального потепления, социальной и экономической напряженности в обществе перед мировым сообществом остро стоит обозначенный на Всемирной конференции ООН в 1992 г. вопрос обеспечения устойчивого развития (Конвенция ООН по окружающей среде и развитию, 1992). Решение глобальных задач возможно только путем объединения усилий разных стран. В 1996 г. Россия наряду с другими 140 странами приняла концепцию устойчивого развития (Указ Президента Российской Федерации N 440). Устойчивое развитие предполагает обеспечение экономической стабильности, охраны окружающей среды и достижение социальной справедливости (Конференция ООН по устойчивому развитию, 2012). Перейти к устойчивому развитию странам позволяют экологически безопасное производство, рациональное потребление, снижение социального дисбаланса в обществе, экономическая поддержка развивающихся отраслей и стран.

Одним из действенных механизмов реализации стратегии устойчивого развития для государств являются государственные закупки. Выступая крупнейшим покупателем на рынке и обладая политической волей и властными полномочиями, государство может путем государственных закупок влиять на производителей и потребителей и способствовать устойчивому производству и потреблению. Ряд стран, находящихся на разных уровнях экономического и социального развития, применяют на практике устойчивые закупки, стимулируя производство экологически чистой продукции, вторичное использование ресурсов, поддерживая малый бизнес, решая вопросы социального равенства национальных и этнических меньшинств, создавая новые рабочие места и стимулируя честную торговлю. Таким образом, государственные закупки реально способствуют устойчивому развитию.

В зарубежной литературе для обозначения закупок такого рода используют термин *sustainable public procurement*. В русскоязычной литературе пока не появилось устоявшегося термина. По аналогии переводов на русский таких терминов, как *sustainable development* – устойчивое развитие, *sustainable business* – устойчивый бизнес, иногда *sustainable public procurement* переводят как *устойчивые государственные закупки*. Именно такой термин использует в официальном переводе на русский язык своих программных документов, аналитических и методических материалов Программа ООН по окружающей среде (UNEP) (Руководство по внедрению устойчивых государственных закупок, 2012). В данной статье для обозначения закупок, осуществляемых с учетом требований устойчивого развития, также будет использоваться термин «устойчивые государственные закупки» (далее – УГЗ).

Могут ли государственные закупки использоваться для проведения политики устойчивого развития, какие политические и правовые условия нужны для внедрения УГЗ, как на практике реализуются УГЗ в странах, ка-

кие факторы способствуют и препятствуют внедрению УГЗ – этим вопросам посвящена данная статья.

Исследование представляет собой обзор зарубежного опыта устойчивых закупок. Анализируя современные научные исследования в сфере УГЗ, отчеты международных организаций, политические и программные документы международных организаций и стран, а также правовые акты, авторы делают вывод о том, что государственные закупки выступают механизмом устойчивого развития. Осознание важности устойчивых закупок людьми, принимающими политические решения, разработка стратегических документов и планов внедрения УГЗ, правовое регулирование и создание информационной поддержки являются ключевыми факторами успеха УГЗ. В ходе исследования также выявлены вариативность сфер применения устойчивых закупок в разных странах и существование разных подходов к правовому регулированию УГЗ: в одних странах большее внимание уделяется экологической составляющей закупок, в других – решению социальных задач; в одних странах принимаются стратегии внедрения устойчивых закупок и законодательство по УГЗ, в других исходят из существующих экологических и социальных политических целей и подключают государственные закупки к решению данных задач, не создавая отдельного законодательства.

Устойчивое развитие и государственные закупки

Понятие «устойчивые государственные закупки» неразрывно связано с понятием «устойчивое развитие». Термин «устойчивое развитие» был введен в 1987 г. Всемирной комиссией ООН по окружающей среде и развитию. Устойчивое развитие – это процесс, который удовлетворяет нуждам настоящего времени, не подрывая способности будущих поколений к удовлетворению собственных потребностей (Наше общее будущее, 1987). Справедливая забота о благополучии будущих поколений, сохранении и приумножении человеческих возможностей – одна из важных составляющих устойчивого развития (Langhelle, 1999; Naija & Worrel, 2012). Макроэкономическое определение устойчивости сфокусировано на необходимости поддержания совокупных запасов природного, постоянно производимого производственного и человеческого капиталов таким образом, чтобы с течением времени будущие поколения имели возможности потребления, аналогичные тому, что имеет нынешнее поколение (Reinhard, 2000). Устойчивое развитие «включает в себя такие компоненты, как социальная справедливость, защита окружающей среды и экономическое развитие» (Weybrecht, 2010). Социальная справедливость включает в себя такие вопросы, как права человека, мир, безопасность, справедливость, гендерное равенство, культурное разнообразие и пр. Охрана окружающей среды подразумевает охрану в сфере водоснабжения, энергетики, сельского хозяйства, поддержания биоразнообразия, охрану животных, рыбы, лесов и т.п. Экономическое развитие относится к «пониманию потенциала экономического роста и включает в себя вопросы сокращения бедности, ответственного потребления, корпоратив-

ной ответственности, энергоэффективности, рационального обращения с отходами, вопросы образования и др.» (Weybrecht, 2010).

Государственные закупки могут выступать одним из действенных механизмов перехода к устойчивому развитию. Этому есть несколько оснований. Прежде всего, на государственные закупки затрачивается огромная доля бюджетных средств. По оценке Европейской Комиссии, расходы на государственные закупки составляют в европейских странах 13,67% ВВП (Public Procurement Indicators, 2014). По данным Международного института устойчивого развития, в странах ОЭСР расходы на государственные закупки товаров и услуг составляют от 45% до 65% национального бюджета, это 12–17% ВВП (Procurement&Public-PrivatePartnerships). В 2015 г. в России на госзакупки было затрачено 6,6 трлн руб., это более 10% ВВП (Доклад о результатах мониторинга, 2015). Таким образом, государственные закупки составляют существенную долю бюджета. Являясь самым крупным покупателем в стране, органы власти могут диктовать требования к условиям производства и поставщикам, формировать спрос, воздействуя на рынок и производителей. Эта возможность делает государственные закупки ценным механизмом развития отдельных отраслей производства, поддержки малого бизнеса, стимулирования инноваций, производства энергоэффективной и экологичной продукции (Preuss, 2009; Brammer & Walker, 2011; etc.).

Вторым основанием является правовая природа государственных органов, которые наделены властью, обладают политической волей и призваны решать социальнозначимые вопросы. Закупки всегда были и будут использоваться в качестве важного инструмента достижения широкого круга социально-экономических и политических целей (Qiao, Thai & Cummings, 2009). Согласно исследованиям Г. Мюррей, именно органы власти, в отличие от частного бизнеса, выстраивают четкие стратегические цели, направленные на экономическое развитие своих территорий, туризма, охрану окружающей среды, на клиентоориентированность при предоставлении государственных услуг, и политическая пропаганда органов власти является одним из инструментов достижения этих целей (Murray, 2000, 2009). Следовательно, если цель органа власти направлена на устойчивое развитие – устойчивость местной экономики, поддержание здоровой среды обитания, общественную сплоченность, – то и закупки должны логично отражать эту цель. Если государство хочет развивать безопасное, процветающее, справедливое общество, снижать экологические и социальные риски, то оно само должно стать примером. В условиях ухудшения экологии, роста социального неравенства обращение государства (правительства) к идее устойчивых закупок является наглядным доказательством приверженности государства устойчивому развитию, повышает его имидж и деловую репутацию (Perera, Chowdhury & Goswami, 2007; Nija & Worrel, 2012).

Востребованность экологической продукции со стороны государства дает сигнал рынку и способствует распространению «полезной привычки» приобретать экологически чистые товары, товары честной торговли частными потребителями. Это, в свою очередь, стимулирует производство эко-

логичной продукции и развитие социальноответственного бизнеса (Preuss, 2009). В итоге все это способствует решению экономических, экологических и социальных задач.

Таким образом, учитывая планы и обязательства государств по внедрению устойчивого развития, государственные закупки становятся одним из действенных механизмов реализации политики устойчивого развития. Неслучайно на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 г. органам государственной власти было рекомендовано «продвигать развитие и распространение устойчивых товаров и услуг с помощью государственных закупок» (Резолюция 2, 2002).

Понятие устойчивых государственных закупок

Устойчивыми государственными закупками¹ называют закупки, при осуществлении которых реализуются принципы устойчивого развития: экономическая эффективность, социальная справедливость и экологическая безопасность. То есть в ходе государственных закупок помимо основного критерия – наиболее экономически выгодного предложения – закупочные требования распространяются также на социальный, экологический и этический аспекты (Arrowsmith, 1995; Snider & Rendon, 2008). Н. Walker и S. Brammer поддерживают эту мысль, говоря, что устойчивые закупки согласуются с принципами устойчивого развития, такими как обеспечение сильного, здорового и справедливого общества, экологического благополучия, и содействуют эффективному управлению (2009). Одновременно с тем, что результат закупок направлен на приобретение конкретного товара или работы по наилучшей цене, цель такой закупки заключается также в не относящейся непосредственно к закупке цели экономического, социального, экологического и международного развития (Thai, 2001). Марракешская рабочая группа под устойчивыми закупками понимает «процесс, при котором организации удовлетворяют свои потребности в товарах, работах и услугах способом, предполагающим оценивание выгоды не только для организации, но и для общества, и экономики при минимизации ущерба окружающей среде, при этом при оценке стоимости учитывается стоимость жизненного цикла продукции» (Status Assessment Marrakech Task Force...). Стоимость жизненного цикла включает в себя расходы не только на приобретение, монтаж, обслуживание, операционные расходы, но и затраты, связанные с демонтажем и утилизацией продукции (Perera, Morton and Perfrement, 2009). Именно учет стоимости жизненного цикла позволяет обосновывать в ходе закупок необходимость приобретения более дорогостоящей на этапе покупки экологически и социально предпочтительной продукции, при этом демонстрируется, что более высокие закупочные цены такой продукции компенсируются за счет снижения эксплуатационных расходов и расходов на утилизацию (Казакова, 2012).

Таким образом, основными аспектами УГЗ являются экономический, социальный и экологический. По каждому из этих направлений определяются задачи, которые решаются в ходе закупок, и формулируются требова-

ния к закупке. В таблице 1 приведены требования, обозначенные как приоритетные в национальных программах УГЗ. Требования сгруппированы по ключевым направлениям – экономические, экологические и социальные – и расположены в порядке убывания частоты их применения в соответствии с данными отчета Программы ООН по охране окружающей среды² (Sustainable Public Procurement..., 2013).

Примерами УГЗ можно назвать отказ от закупки токсичных и химически опасных веществ, закупку продукции из сертифицированной древесины, применение многоразовой тары, требования к энергоэффективности оборудования, ограничения по выбросам газов, поддержку НКО, малого бизнеса, предприятий национальных меньшинств, создание новых рабочих мест, закупку честной, неконтрабандной продукции и многое другое.

Таблица 1

Экономические, экологические и социальные аспекты УГЗ, обозначенные как приоритетные в национальных программах УГЗ

Экономические аспекты	Экологические аспекты	Социальные аспекты
<ul style="list-style-type: none"> – требование экономии бюджетных средств; – обоснование реальной потребности в продукции; – развитие инноваций; – учет стоимости жизненного цикла продукции; – повышение эффективности закупки (учитывается соотношение ресурсов, затраченных на приобретение продукции, – денежных, временных, трудовых – с качеством и производственными характеристиками продукции) 	<ul style="list-style-type: none"> – требования к используемой энергии (использование возобновляемой энергии, требования энергоэффективности и др.); – ограничения выбросов углекислого газа и метана; – требование к переработке и захоронению отходов (организация раздельного сбора мусора, требования к отправлению отходов на переработку и др.); – требования к использованию воды (сокращение потребления воды, использование дождевой воды, создание систем замкнутого цикла обращения воды и др.); – требования к применению опасных веществ (например, отказ от применения ядовитых и опасных веществ, отказ от применения пестицидов при производстве продуктов питания); – требования к применяемым материалам (применение материалов, изготовленных при вторичной переработке, нетоксичных материалов, материалов, которые будут подвергнуты вторичной переработке, и др.); – обеспечение охраны окружающей среды на местном уровне; – сохранение биоразнообразия; – ограничения выбросов в воду; – требования относительно других выбросов в воздух 	<ul style="list-style-type: none"> – обеспечение занятости (создание новых рабочих мест, поддержание занятости); – развитие малого и среднего предпринимательства; – забота о здоровье (обеспечение доступа к качественным продуктам, создание условий для поддержания здоровья и др.); – поддержка местного производства (поддержка местного бизнеса, отдельных сфер производства, актуальных для данной местности, поддержка надомного производства и др.); – обеспечение образования населения (обеспечение доступности и создание условий для получения образования широким слоям общества); – поддержка местных социальных сообществ (НКО, ТОСы, местные сообщества); – поддержка национальных и расовых меньшинств, поддержка женщин

Источники: Составлено по данным отчета Программы ООН по охране окружающей среды (Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013).

Международный опыт устойчивых государственных закупок

Инициатива и основная методическая помощь во внедрении УГЗ принадлежат международным и национальным программам устойчивых государственных закупок, главная цель которых в разработке стратегии, механизмов и методов внедрения устойчивых закупок, помощи странам в создании правовых основ УГЗ и в процессе их внедрения.

По данным UNEP (Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013) на конец 2012 г., 56 стран мира имели принятую в том или ином виде национальную программу по УГЗ. Наибольший вклад в развитие УГЗ внесли страны – члены ОЭСР, включая страны ЕС, США, Канаду, Австралию, Новую Зеландию и Японию. Среди стран БРИКС создано правовое регулирование и начато внедрение УГЗ в Китае, Бразилии, Индии. Успешный опыт применения УГЗ существует в Уганде, Чили, Мексике, Аргентине, Марокко. В 2014 г. при поддержке UNEP³ первые шаги по запуску программ внедрения УГЗ сделали Белоруссия, Украина и Молдавия.

Одной из первых международных программ по УГЗ была Марракешская рабочая группа по устойчивым закупкам (The Marrakech Task Force on SPP⁴), созданная как частная инициатива под руководством правительства Швейцарии. Целью Марракешской группы являлось оказание содействия в применении УГЗ путем разработки инструментов и в наращивании потенциала применения УГЗ в развитых и развивающихся странах. В течение 10 лет данная программа создавала инструменты для устойчивого производства, потребления и закупок, которые легли в основу политики UNEP. Членами данной рабочей группы были Великобритания, Китай, Бразилия, Аргентина и Норвегия.

Другой международной программой является Международная сеть зеленых закупок (The International Green Purchasing Network – IGP⁵). Это международная сеть государственных и частных организаций, осуществляющих устойчивые закупки. Данная организация, базирующаяся в Токио, имеет целью предоставление платформы для обмена и сотрудничества организаций, органов власти, НКО, работающих в сфере устойчивых закупок. Основные направления деятельности IGP⁵ – научные исследования, консультации, обучение, развитие инструментов и создание руководств по внедрению УГЗ. Участниками данной сети являются Япония, Индия, Китай, Малайзия, Таиланд, Корея, Вьетнам, Новая Зеландия, Гонконг, Сингапур, Тайвань, Индонезия и Филиппины.

Две другие важные программы УГЗ, «Покупай зеленое» (“Buy it Green” – Network) и Прокьюра+ (Procura+ Campaign), организованы в рамках международной ассоциации «Местные сообщества за устойчивость» (The Local Governments for Sustainability –ICLEI)⁶, участниками которой являются 475 национальных и региональных государственных организаций. Цель программ – координация инициатив внедрения УГЗ в европейских странах, а также помощь государственным заказчикам соседних с Европой стран в применении УГЗ.

В рамках Программы Европейского союза по зеленым закупкам (European Union Green Purchasing Programme)⁷ Европейский союз принял ряд правовых и политических инструментов для того, чтобы ввести зеленые государственные закупки во всех странах – членах ЕС

В странах Северной Америки продвижением идеи устойчивых закупок занимается Северо-Американская инициатива по зеленым закупкам (North American Green Purchasing Initiative – NAGPI)⁸ с центром в Канаде. Инициатива поддерживает текущие зеленые закупки, консолидирует производителей, покупателей, политиков, СМИ и общественность для производства и разумного потребления экологичных продуктов, разрабатывает и ведет базу данных по поддержке инструментов и стратегий УГЗ, проводит исследования в области устойчивых закупок.

Следует отметить, что, несмотря на усилия международных программ, на практике внедрение УГЗ осуществляется в разных странах по-разному – в разных отраслях и в разных формах. Так, в некоторых странах применение политики УГЗ направлено на решение проблемы потребления национальных ресурсов. Например, в Бразилии и Германии правовые акты регламентируют использование сертифицированной древесины и применение экологических маркировок. Правительства Великобритании, Австрии, Мексики, Бразилии и многих других государств – членов ЕС приняли стратегии использования закупок для достижения высокого уровня энергоэффективности. Примеры данных государств в результате стали стандартами для принятия аналогичных правил в политике закупок других стран (The Impacts of Sustainable Public Procurement, 2012).

Еще одно направление применения УГЗ – закупка товаров, изготовленных из вторсырья, применение контейнеров и тары многоразового использования, упаковки, пригодной для вторичного использования или стопроцентной переработки. Данное направление УГЗ широко применяется в странах ЕС, США, Австралии, Бразилии и ЮАР.

Отдельным направлением в применении УГЗ является решение социальных задач, таких как поддержка малого бизнеса, НКО, содействие развитию надомного производства, предприятий, в которых трудятся женщины, инвалиды, поддержка занятости темнокожих. Это направление УГЗ активно развивается не только в европейских странах, но и в отдельных развивающихся странах Африки и Южной Америки (см.: там же). Канадская политика включает в закупки пункты о недопущении дискриминации и об обеспечении поставок коренными жителями.

Примером применения УГЗ для решения проблем занятости и охраны труда являются прежде всего экономически развитые страны. Так, во Франции в ходе закупок работ одним из условий выполнения контракта может являться трудоустройство на работу определенного числа новых сотрудников (см.: там же). Данная практика оказалась успешной и по факту показала, что многие из принятых на временную работу работников остаются в компаниях по окончании проектов. Требования по соблюдению охраны труда, обеспечению условий безопасности, а также обязательному обеспечению минимального уровня оплаты труда, принятого в государстве, применяют-

ся при закупках в странах ЕС, США, Канаде, Австралии, Японии, а также включаются в политику УГЗ некоторых развивающихся стран.

Объективно разные страны мира находятся на разных уровнях экономического, социального и политического развития. В связи с этим для многих развивающихся стран первостепенной задачей и важным критерием устойчивости государственных закупок являются минимизация коррупции, обеспечение прозрачности и конкуренции. Для решения вопросов коррупции, защиты прав частного бизнеса, а также для предотвращения утечки государственных денег на личные нужды и поддержку терроризма в странах должна быть создана соответствующая институциональная среда, в том числе независимые органы контроля, строгая система исполнения закона, четкое функционирование таможенных служб, созданы система защиты прав частного бизнеса и система подотчетности и прозрачности госзакупок, а также налажена система образования граждан и повышения информированности общественности. Для ряда стран, таких как Гана, Мозамбик, Танзания, Кения, Замбия, Камерун и др., решение этих задач является самым главным и обязательным условием для функционирования системы госзакупок и развития общества в целом (Perera, Chowdhury, Goswami, 2007). Международные организации и организации-доноры, такие как Всемирный банк, ЕБРР, Африканский банк развития, оказывают помощь указанным странам в решении этих вопросов. Для функционирования устойчивой системы закупок в данных странах именно решение вопросов прозрачности, отчетности, некоррупционности на сегодня является самым главным условием.

Полученные в ходе анализа опыта стран выводы подтверждаются результатами исследования Н. Walker и S. Brammer, которые отмечают, что практика применения УГЗ в странах трансформируется исходя из национальных особенностей (2011).

Проведя сравнительный анализ мнений государственных заказчиков из разных стран, Н. Walker и S. Brammer⁹ (2011) выявили пять проявлений УГЗ, получивших наибольшее распространение в анализируемых странах. Это закупка у малых и средних предприятий; закупка у местных поставщиков; обеспечение безопасной доставки продукции; уменьшение упаковочных материалов; требования к поставщикам взять на себя обязательство по сокращению отходов; выполнение требований закона о применении детского труда.

Проведенное UNEP исследование внедрения УГЗ в разных странах показало, что в большинстве случаев (63%) страны включают в закупки совокупность экологических, социальных и экономических требований. Значительно меньшая часть государств в ходе УГЗ учитывает только социальный аспект (18%) или совместно социальный и экологический аспекты (13%) (Sustainable Public Procurement..., 2013).

Основой для реализации УГЗ является разработка инструментов внедрения УГЗ и определение алгоритма внедрения. Многие международные программы предлагают универсальные инструменты и алгоритмы внедрения УГЗ. Казакова (2012) подробно описывает алгоритм внедрения УГЗ, раз-

работанный международной программой Прокьюра+. Кроме того, широко доступны на русском языке руководства по внедрению УГЗ Procura+ (Руководство, 2007), UNEP (Руководство по внедрению, 2012). Поэтому мы не будем подробно рассматривать данные универсальные алгоритмы. Большой интерес представляет то, как реализуются на практике эти инструменты, какие из них закупщики разных стран называют наиболее действенными и насколько продвинулись страны в реализации данных алгоритмов и программ.

В исследованиях (Fox, Ward and Howard, 2002; Steurer et al., 2007) были выделены и сгруппированы инструменты внедрения УГЗ. Это:

- информационные и поддерживающие инструменты (например, проведение тренингов, разработка государством руководств по внедрению УГЗ, создание и обеспечение доступа к информационным ресурсам – сайтам, отчетам; проведение кампаний с награждением лучших);
- инструменты партнерства (создание профессиональной сети, заключение соглашений, создание ГЧП, ведение диалога);
- финансовые или экономические инструменты (инвестиции, субсидии, гранты);
- правовые инструменты (создание законов, указов, резолюций, руководств);
- гибридные инструменты (разработка стратегии плюс плана действий плюс программы; или создание центра внедрения УГЗ плюс необходимых институтов).

Опрос европейских специалистов по закупкам (Steurer et al., 2007), показал, что наиболее действенными инструментами закупщики называют информационный (особенно разработка государством руководств и доступ к информационным ресурсам), правовой (разработка законов) и гибридный (разработка стратегии, плана действий и программы внедрения УГЗ).

Мониторинг внедрения УГЗ, проводимый UNEP (2013), показал, что многие страны находятся лишь на стадии начала реализации политики УГЗ, при этом эксперты UNEP отмечают, что по сравнению с данными 2007 г. наблюдается значительный рост активности в части внедрения УГЗ (Sustainable Public Procurement..., 2013). Лидерами в сфере УГЗ названы Швеция, Великобритания, Германия, Дания, Швейцария, Япония, Нидерланды, США, Норвегия и Канада¹⁰. При этом лишь 4% анализируемых стран полностью интегрировали УГЗ во все государственные закупки, а также внедрили систему мониторинга и отслеживания таких закупок (Бельгия, Япония, Танзания, США и Вьетнам); порядка 7% стран полностью интегрировали УГЗ в государственные закупки, но не наладили систему мониторинга; 39% анализируемых стран рапортовали о том, что они внедряют элементы УГЗ при закупке отдельных видов продукции; 21% отметили, что находятся на стадии разработки политики и стратегии УГЗ; 16% стран рапортовали о некоторых разовых случаях реализации УГЗ.

Что способствует и препятствует применению УГЗ на практике? В результате многочисленных исследований были выявлены факторы, способствующие и препятствующие внедрению УГЗ. Внедрению УГЗ способству-

ют: наличие знания о том, как формулировать экологические требования и как реализовывать УГЗ; наличие сильного лидера, который становится флагманом внедрения УГЗ; существование правовой и правительственной поддержки, а также стратегии, четкого планирования и постановка цели (Brammer, Walker, 2011); привлечение к госзакупкам бизнеса и НКО; оказание государственным заказчикам качественной информационной поддержки в решении их конкретных проблем; обмен опытом на уровне стран и международных организаций в части разработки и реализации национальных стратегий и планов по УГЗ (Steurer et al., 2007). Принятие стратегии или национального плана действий по УГЗ во многих исследованиях называется одним из важнейших инструментов и одновременно драйверов внедрения УГЗ (Brammer & Walker, 2011; Michelsen & de Boer, 2009; etc.). Тем не менее далеко не всегда принятие национального плана УГЗ или стратегии означает, что УГЗ применяются на практике (Michelsen & de Boer, 2009; UNEP, 2013).

К факторам, препятствующим УГЗ, относят: бюджетные ограничения; отсутствие квалификации закупщиков и поставщиков; отсутствие информации о возможностях рынка и о требованиях к продукции; отсутствие поддержки высшего руководства, отсутствие четких указаний; наличие правовой проблемы – многие заказчики считают, что применение УГЗ противоречит закону (Brammer & Walker, 2011; Steurer et al., 2007; Michelsen & de Boer, 2009). Эксперты UNEP также выявили другие барьеры: отсутствие понимания сути устойчивой продукции; цена часто является главным критерием отбора заявок; недостаточное предложение товаров и услуг, отвечающих требованиям устойчивости; общая система государственных закупок не готова для внедрения УГЗ; неуверенность в качестве закупаемой в УГЗ продукции; сложности и затратность проведения контроля и аудита (Sustainable Public Procurement..., 2013).

Правовое регулирование УГЗ

Политическая воля и правовое регулирование являются основными условиями применения государством УГЗ, так как обеспечивают легитимность и поддерживают идею реализации УГЗ на практике. В ряде стран (Великобритания, Норвегия, Дания, Австралия) идея УГЗ изначально была принята на политическом уровне, поддержана со стороны власти на самом раннем этапе разработки программ УГЗ, что было зафиксировано в регулирующем государственных закупки законодательстве. Это обеспечило правовую легитимность УГЗ и определило четкие правила действия как политиков, так и закупщиков. В других странах (Германия, Австрия, Франция и Швейцария) идея внедрения УГЗ исходила из существующих национальных планов и программ, таких как национальные планы по достижению устойчивого развития, из экологических программ по сокращению выбросов домохозяйств и транспорта, инициатив по развитию экологических технологий, программ поддержки производства малого бизнеса и т.п. То есть здесь идея УГЗ не являлась первичной, но была принята как механизм реализации других существующих стратегических программ и планов. В этом

случае законодательство об УГЗ отдельно не создавалось, но интегрировалось в правовые акты, регулирующие другие сферы – природоохранную, сферу социальной защиты, поддержки инноваций и т.п.

В любом случае, полноценно реализовать УГЗ можно только при наличии соответствующей правовой базы. И если правовое регулирование УГЗ может начинаться с регулирования отдельных вопросов экологической и социальной политики, то постепенно УГЗ должно стать привычным делом, реализовываться на постоянной основе, интегрироваться в правила финансовой сферы и в итоге должно быть зафиксировано в национальном законодательстве по государственным закупкам.

Правовое регулирование УГЗ осуществляется на разных уровнях (табл. 2). На международном уровне вопросы госзакупок регулирует Соглашение по государственным закупкам ВТО. Оно не является обязательным для всех стран – членов ВТО и распространяется только на те страны, которые присоединились к этому соглашению. Соглашение ВТО не затрагивает УГЗ напрямую, в то же время отдельные нормы о технических требованиях к продукции, требованиях к поставщикам позволяют применять экологически благожелательные требования. Также странам – участникам Соглашения не запрещено устанавливать свои более конкретные нормы для соблюдения аспектов экологичности и социальной ответственности в своих национальных нормах по закупкам. В то же время следует отметить, что Соглашение не дает возможности применения такой меры, как поддержка национальных (отечественных) поставщиков, так как провозглашает принцип открытости и равных возможностей для поставщиков всех стран – участников Соглашения (Revised Agreement on Government Procurement, 2014).

Таблица 2

Правовое регулирование устойчивых закупок

Международный	Соглашение по правительственным закупкам ВТО. Конвенция МОТ. Рамочная конвенция ООН по изменению климата. Модельный закон ЮНСИТРАЛ
Наднациональный региональный	Директивы и другие правовые акты ЕС. Акты и соглашения NAFTA (Североамериканское соглашение о свободной торговле). Соглашения и акты Таможенного союза
Национальный	Конституция. Законодательство по государственным закупкам. Законодательство по охране окружающей среды и других сопряженных отраслей. Административное право
	Национальные УГЗ-программы. Руководство по УГЗ. Программы по наращиванию потенциала в УГЗ
Субнациональный	Региональные, муниципальные программы УГЗ

Источники: Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013.

Законодательство ЕС является одним из самых всеобъемлющих в части регулирования «зеленых» закупок. Экологический аспект в ЕС является доминирующим в части устойчивых закупок, в отличие стран Африки, где устойчивые закупки больше включают социальные аспекты, направленные на поддержку социально уязвимых групп населения. Концепция «устойчивого развития» была зафиксирована в Амстердамском соглашении в 1997 г. Стратегия устойчивого развития в странах Европы была принята на заседании Европейского Совета в Геттенбурге в 2001 г., что сделало обязательным учет экологических целей в экономической политике европейских стран. Программа действий по защите окружающей среды 2001 г. (СОМ, 2001) определила ряд областей, где требовалось первостепенное вмешательство, – это проблемы изменения климата, охраны окружающей среды, здоровья и качества жизни, рационального использования природных ресурсов и решение вопросов с утилизацией отходов. Позже было принято решение о рациональности применения подхода стоимости жизненного цикла во избежание негативного воздействия на окружающую среду при переходе от одной стадии цикла к другой. В 2008 г. Европейской Комиссией был принят документ *COM (2008)400 Communication Public Procurement for a Better Environment*, целью которого была разработка руководства того, как уменьшить воздействие на окружающую среду в процессе потребления для нужд госсектора и как использовать «зеленые» закупки для стимулирования инноваций в сфере охраны окружающей среды при производстве товаров, работ и услуг. На европейском уровне Комиссия установила цель, что к 2010 г. 50% всех госзакупок в Европе должны осуществляться с учетом принципов экологичности (быть «зелеными») (СОМ, 2008). В развитие данных политических документов были также разработаны критерии для оценки эффективности применения принципов устойчивости (экологичности, социальной ответственности) в деятельности государственных закупщиков.

Правовой основой УГЗ в Европейском Союзе являются Директива 2014/25/ЕС о закупке коммунальных услуг, энергетики, транспорта и почтовых услуг и Директива 2014/24/ЕС, регулирующая правила государственных закупок товаров, работ и услуг. Данные директивы, также как и Директивы 2004 года, содержат конкретные указания на возможности включения экологических требований и критериев в процесс закупок. В Директиве 2014/24/ЕС говорится, о том, что государственные закупки являются одним из рыночных инструментов достижения разумного, устойчивого развития, обеспечивающим наиболее эффективное использование общественных средств. Директивы предусматривают включение экологических, социальных требований и требований по охране труда в процедуры закупки. Данные требования могут также применяться как критерии при определении победившей заявки.

В Директиве прямо зафиксировано, что правила закупок не должны препятствовать введению и применению мер, необходимых для защиты жизни, общественной этики, общественной безопасности, здоровья людей и животных, сохранения растений и других природоохранных мероприятий с целью устойчивого развития.

Государственные закупки должны стимулировать инновации, «покупка инновационных товаров, работ и услуг играет ключевую роль в повышении эффективности и качества государственных услуг при решении социальных задач. Это способствует достижению максимальной отдачи от государственных средств, а также получению более широких экономических, экологических и социальных выгод с точки зрения генерирования новых идей, их воплощения в инновационные товары и услуги, способствуя тем самым устойчивому развитию» (Directive2014/24/EU). Директивы также предусматривают возможность создания инновационного партнерства между государственным заказчиком и поставщиком для разработки и производства инновационной продукции. Правила закупок ЕС предусматривают поддержку малого и среднего бизнеса, применение экомаркировок, использование стоимости жизненного цикла продукции.

Таким образом, Директивы не просто предлагают, а обязывают закупающие органы применять требования и условия устойчивых закупок. Положения Директив европейские страны учитывают в своих национальных актах по госзакупкам.

Необходимо отметить, что помимо указанных Директив в ЕС существует ряд других актов, регулирующих закупки, которые также влияют на то, как должны применяться УГЗ. В ряде договоров ЕС¹¹ закреплены как основные принципы свободного движения товаров, услуг, капитала, людей, запрет на дискриминацию по национальному признаку, так и конкретные принципы, применяемые в государственных закупках. Это принципы прозрачности, равенства, соразмерности и взаимного признания. Они имеют более широкое применение, чем Директивы, так как действуют при закупках на любые суммы, тогда как нормы Директив распространяются на закупки выше пороговых сумм и государственные закупщики обязаны применять эти принципы во всех областях закупок.

Кроме того, в ЕС разработали различного рода методические материалы, которые призваны помочь заказчикам применять УГЗ. Одним из таких удобных инструментов является разработанный список экологических критериев, которые рекомендовано применять при осуществлении госзакупок. Это как требования к продукции, так и собственно критерии присуждения контракта. Они сформулированы для 21 товарной группы¹².

Во Франции в 2006 г. Кодекс о государственных закупках был дополнен рядом статей, касающихся УГЗ (The Impacts of Sustainable Public Procurement, 2012), где рассматриваются вопросы:

- оценки потребностей в зависимости от наличия инновационных решений;
- включения параметров устойчивости в технические спецификации;
- определения субъектов малого предпринимательства в качестве основных подрядчиков;
- возможности заключения контрактов с предприятиями, в которых работают исключительно инвалиды.

Внесенные в законодательство изменения позволили, в частности, успешно реализовать проект по внедрению УГЗ, в рамках которого мини-

стерство образования осуществляло закупку восстановленных картриджей у предприятий, сотрудниками которых являются инвалиды. В ходе данного проекта было снижено негативное воздействие на окружающую среду, в том числе сокращены объемы отходов, снижены расходы на закупку, а также оказано содействие в развитии предприятий, чьи сотрудники являются инвалидами.

В Стратегии устойчивого развития в 2005 г. правительство Великобритании заявило об амбициозной цели стать лидером по устойчивым закупкам к 2009 г. Понимая, что этой цели не достичь в одиночку, департаментом по охране окружающей среды, продовольствия и сельского хозяйства совместно с министерством финансов была создана Целевая группа по устойчивым закупкам (*The Sustainable Procurement Task Force (SPTF)*), ставшая лидером по устойчивым закупкам и сторонником частного сектора в части устойчивого развития. В итоге к 2006 г. был разработан Национальный план действий по обеспечению развития устойчивых закупок в Великобритании «Закупая будущее» (*Procuring the Future*, 2006). Данный план отражает принципы, заложенные в Стратегии устойчивого развития и в существующих европейских национальных правовых актах, регулирующих государственные закупки. Данный план действий определяет, как учитывать принципы и механизмы устойчивого развития в государственных закупках и в инвестиционных соглашениях во всех органах власти Великобритании. Эти правила направлены на достижение следующих задач: (1) минимизировать неблагоприятные экологические последствия при строительстве и обслуживании правительственных и общественных зданий; (2) способствовать более эффективному использованию государственных ресурсов; (3) стимулировать рынок на развитие инноваций и производство продукции с более эффективным учетом стоимости и принципов устойчивости для всех покупателей; (3) стать примером для бизнеса и общественности и показать, что правительство и государственный сектор в большой мере способствует устойчивому развитию.

Вместе с тем в Плане действий говорится о необходимости: сотрудничать с ключевыми организациями, которые уже активно работают в сфере устойчивых закупок; поддерживать связь с Секретариатом Европейской Комиссии и ОЭСР в их работе над созданием национальных планов по устойчивым «зеленым» закупкам; взаимодействовать с крупными игроками в государственном секторе, поставщиками и бизнесом Великобритании, чтобы обеспечить широкую поддержку предлагаемым действиям. В Плане действий из существующих в Великобритании 174 сфер закупаемой государством продукции было выделено 10 приоритетных сфер, закупка которых требует первостепенного применения принципов устойчивости.

Таким образом, в Великобритании, также как и в других европейских странах, принципы и правила УГЗ определены в различного рода политических актах и интегрированы в национальные правовые акты по государственным закупкам.

В Китае не существует отдельного законодательства по УГЗ. Однако в законе о государственных закупках 2002 г. говорится, что закупки должны

быть направлены на осуществление государственных целей по достижению экономии и социального развития, включая сохранение окружающей среды, поддержку слаборазвитых районов, содействие развитию малых предприятий и рост благосостояния населения, но не ограничиваться ими. Под защитой окружающей среды понимается, что государственные закупки должны способствовать улучшению экологической обстановки при производстве продукции, а правительственные закупки должны проводиться в соответствии с задачами защиты окружающей среды. Это означает, что государство не может покупать продукцию у корпораций, работа которых приводит к негативным экологическим последствиям (Qiao, Wang, 2011).

Государственные закупщики должны включить требования о защите окружающей среды, стимулируя и поддерживая производителей, соблюдающих эти требования, давая им возможность заключить контракты на поставку продукции в рамках госзакупок. Китайское правительство выбрало приоритетом строительство экологически чистого общества. В закупках сделан акцент на экономию ресурсов, что выражается в приобретении энергоэффективной, водосберегающей продукции и применении экомаркировок. В дополнение к закону был принят перечень энергосберегающих товаров, который содержал около 30 тыс. товаров из 28 товарных групп, производимых 600 предприятиями (данные за 2012 г.). Для заказчиков было обязательным приобретение минимум восьми товаров из указанных категорий. Принципы «зеленых» закупок активно применялись при подготовке олимпиады в Пекине.

В Бразилии государственные закупки регулируются законом о госзакупках. Кроме того, существует указ, стимулирующий государственных заказчиков закупать продукцию у отечественных производителей. Это требование распространяется на все государственные органы, государственные предприятия и государственные университеты. В список продукции попадают компьютеры, телекоммуникационное оборудование, микроэлектроника, программное обеспечение и сопутствующие услуги. Также, в связи с тем, что у Бразилии существуют международные обязательства в части экологической безопасности, в стране принят ряд регулирующих данные вопросы президентских указов, в соответствии с которыми введен запрет на покупку озоноразрушающих веществ и нелегальной древесины из района Амазонки. Законом о госзакупках предусматривается возможность применения экологических требований к продукции, а также экологических критериев при выборе поставщика. Как видим, Бразилия активно применяет УГЗ (Perera, Chowdhury and Goswami, 2007).

Исходя из анализа международного опыта, можно сделать вывод, что создание правовой базы для внедрения УГЗ в государствах происходит по-разному, однако чаще всего правила УГЗ интегрируются в законодательство по госзакупкам и в природоохранное право. На межгосударственном (ЕС) и государственном уровне регулирование УГЗ осуществляется путем принятия стратегических (политических) документов и правовых актов, регулирующих вопросы внедрения УГЗ.

Заключение

Государственные закупки в силу своих особенностей (большие объемы закупок, властные полномочия государства) являются одним из механизмов устойчивого развития. Совмещая элементы экономической эффективности, социальной защищенности и экологической безопасности, закупки решают задачи устойчивого развития.

УГЗ как механизм реализации политики устойчивого развития получают все большее распространение. О необходимости и возможности внедрения устойчивых государственных закупок свидетельствует наличие национальных и межнациональных программ внедрения УГЗ, а также опыт стран, которые уже успешно внедряют УГЗ. Устойчивые закупки применяются как в развитых, так и в развивающихся странах, при этом степень внедрения и опыт применения УГЗ в разных странах различен и обусловлен национальными особенностями и государственной политикой. Некоторые страны применяют УГЗ на уровне федерации или страны в целом, другие страны осуществляют УГЗ на локальном муниципальном уровне; в одних странах принципы УГЗ применяются при закупке отдельных групп товаров, в других странах УГЗ вводятся комплексно и распространяются на широкий спектр продукции. Страны применяют достаточно стандартный набор инструментов, разработанных международными программами и адаптированных на национальном уровне. Одни инструменты более популярны, другие – менее. Что определяет предпочтение в выборе тех или иных инструментов, требует дополнительного исследования.

Общими для всех стран являются факторы, способствующие и препятствующие внедрению УГЗ. При этом главными факторами, благоприятствующими внедрению УГЗ, являются наличие политической воли, высокого уровня понимания важности УГЗ, наличие национальных стратегий и программ по УГЗ, оказание качественной информационной помощи государственным заказчикам, разработка руководств и методических материалов, вовлечение в процесс внедрения УГЗ бизнеса и НКО. Барьерами внедрения УГЗ единогласно называют отсутствие заинтересованности руководства высшего звена, недостаток профессиональных знаний заказчиков и опасения, что УГЗ более затратные, чем обычные закупки.

Правовое регулирование устойчивых закупок осуществляется на нескольких уровнях – международном, наднациональном, национальном и местном. Международные и наднациональные акты задают ориентиры и регулируют ключевые вопросы закупок, экологии и социальной стабильности. На национальном уровне регулирование УГЗ в разных странах осуществляется по-разному. Анализ показал, что отдельное законодательство, регулирующее УГЗ, может не создаваться, при этом необходимые для применения нормы интегрируются в существующие правовые акты, регулирующие государственные закупки, либо в природоохранное законодательство. Другой вариант: основы УГЗ прописываются в отдельной программе, после чего фиксируются в закупочном законодательстве.

Определение существующих в мировой практике механизмов имплементации принципов устойчивости в процедуры государственных закупок позволит более прицельно анализировать российские правовые акты и прогнозировать, с помощью каких методов и приемов государственные заказчики могут внедрять устойчивые закупки даже без прямого правового регулирования данного явления.

ЛИТЕРАТУРА

1. Казакова Е.Д. Внедрение концепции экологически чистых государственных закупок в Федеральную контрактную систему России // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 3. – С. 173–187.
2. Arrowsmith S. Public Procurement as an Instrument of Policy and the Impact of Market Liberalisation // Law Quarterly Review. 1995. Vol. 111. P. 235–284.
3. Brammer S. Walker H. Sustainable Procurement in the Public Sector: An International Comparative Study // International Journal of Operations & Production Management. 2011. Vol. 31. N. 4. P. 452–476.
4. COM (2001) 264 final. A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development. 2001. URL: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF> (дата обращения: 07.07.2016).
5. COM (2008) 400. Public procurement for a better environment. 2008. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400>http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_policy_en.htm (дата обращения: 07.07.2016).
6. Fox T., Ward H., Howard B. Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study. The World Bank. 2002. URL: <http://pubs.iied.org/pdfs/16017IIED.pdf> (дата обращения: 08.07.2016).
7. Langhelle O. Sustainable Development: Exploring our Common Future // International Political Science Review. 1999. Vol. 20. P. 49–129.
8. Michelsen O., de Boer L. Green Procurement in Norway; a Survey of Practices at the Municipal and County Level // Journal of Environmental Management. 2009. N 91. P. 160–167.
9. Murray G. Effects of a Green Purchasing Strategy: The Case of Belfast City Council // Supply Chain Management: An International Journal. 2000. Vol. 5. N 1. P. 37–44.
10. Murray G. Improving the Validity Of Public Procurement Research // International Journal of Public Sector Management. 2009. Vol. 22. N 2. P. 91–103.
11. Naija L., Warren G. Procurement for Sustainable Local Economic Development // International Journal of Public Sector Management. 2012. Vol. 25. N 2. P. 133–153.

12. Perera O., Chowdhury N., Goswami A. State of Play in Sustainable Public Procurement. International Institute for Sustainable Development (IISD) and The Energy and Resources Institute (TERI). Manitoba. 2007.
13. Perera O., Morton B., Perfrement T. Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value. International Institute for Sustainable Development. 2009.
14. Preuss L. Addressing Sustainable Development Through Public Procurement: The Case of Local Government // Supply Chain Management. 2009. Vol. 14. N. 3. P. 213–224.
15. Procurement & Public-Private Partnerships. Strategic Government Spending for Sustainable Development. International Institute for Sustainable Development. URL: <http://www.iisd.org/procurement> (дата обращения: 03.03.2015).
16. Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force. Department for Environment, Food and Rural Affairs UK. London, 2006. URL: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf (дата обращения: 07.07.2016).
17. Public Procurement Indicators. 2014. URL: <http://ec.europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?QueryText=public+procurement+indicators+2014&sbtSearch=Search&swlang=en> (дата обращения: 07.07.2016).
18. Qiao Y., Wang C. Issues and Challenges in Implementing China's Green Public Procurement Program // Journal of Environmental Protection. 2011. N. 2. P. 1034–1045.
19. QiaoY., Thai K., Cummings G. State and Local Procurement Preferences: A Survey // Journal of Public Procurement. 2009. Vol. 9. N. 3–4. P. 371–410.
20. Reinhart F. Sustainability and the Firm // Interfaces. 2000. Vol. 30. N. 2. P. 26–41.
21. Revised Agreement on Government Procurement. World Trade Organization, 2014. URL: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (дата обращения: 07.07.2016).
22. Snider K., Rendon R. Public Procurement Policy: Implications for Theory and Practice // Journal of Public Procurement. 2008. Vol. 8. N. 3. P. 310–333.
23. Status Assessment Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement. URL: <http://mtf.iclei-europe.org/welcome/> (дата обращения: 07.07.2016).
24. Steurer et al. Sustainable Public Procurement in EU Member States: Overview of Government Initiatives and Selected Cases Final Report to the EU High-Level Group on CSR. Research Institute for Managing Sustainability, 2007. URL: http://sustainability.eu/pdf/csr/policies/Sustainable%20Public%20Procurement%20in%20EU%20Member%20States_Final%20Report.pdf (дата обращения: 08.07.2016).
25. Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report. UNEP. 2013. URL: [http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20\(2\).pdf](http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20(2).pdf) (дата обращения: 08.07.2016).
26. Thai K. Public Procurement Re-examined // Journal of Public Procurement. 2001. Vol. 1. N. 1. P. 9–50.
27. The Impact of Sustainable Public Procurement. UNEP. Paris. 2012. URL: <http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/StudyonImpactsofSPP.pdf> (дата обращения: 08.07.2016).
28. Walker H., Brammer S. Sustainable Procurement in the United Kingdom Public Sector // Supply Chain Management: An International Journal. 2009. Vol. 14. N. 2. P. 128–137.
29. Weybrecht G. The Sustainable MBA: The Manager's Guide to Green Business. Wiley, Chichester. 2010.

СПИСОК ДОКУМЕНТОВ

1. Будущее, которого мы хотим. Конференция ООН по устойчивому развитию РИО+20. 2012. URL: https://rio20.un.org/sites/rio20.un.org/files/a-conf.216-l-1_russian.pdf.pdf (дата обращения: 07.07.2016).
2. Доклад о результатах мониторинга применения Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2015 году. Министерство экономического развития Российской Федерации. 2016. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/44/20160217> (дата обращения: 07.07.2016).
3. Конвенция по окружающей среде и развитию. Повестка дня на XXI век. 1992, Рио-де-Жанейро. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/agenda21 (дата обращения: 02.05.2016).
4. Наше общее будущее. Доклад Всемирной комиссии по вопросам окружающей среды и развития. 1987. URL: <http://www.un.org/ru/ga/pdf/brundtland.pdf> (дата обращения: 03.03.2013).
5. О концепции перехода Российской Федерации к устойчивому развитию. Указ Президента Российской Федерации от 1 апреля 1996 № 440. URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&firstDoc=1&lastDoc=1&nd=102040449> (дата обращения: 20.01.2016).
6. Резолюция 2. План выполнения решений Всемирной встречи на высшем уровне по устойчивому развитию ООН. Йоханнесбург, 2002. URL: http://www.un.org/ru/events/pastevents/pdf/plan_wssd.pdf (дата обращения: 07.07.2016).
7. Руководство по внедрению устойчивых государственных закупок. Программа ООН по окружающей среде. Париж, 2012. URL: http://ecounion.ru/wp-content/uploads/2014/04/UNEP_Implementation_Guidelines_RUS.pdf (дата обращения: 06.07.2016).
8. Руководство. Инструкция по устойчивым рентабельным государственным закупкам. Procura+, ICLEI. Фрейбург, 2007. URL: <http://www.analitika.kz/images/procura.pdf> (дата обращения: 11.07.2016).
9. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. European Union. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32014L0024> (дата обращения: 11.07.2016).
10. Directive 2014/25/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors and repealing Directive 2004/17/EC. European Union. URL: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOL_2014_094_R_0243_01 (дата обращения: 11.07.2016).

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В мировой практике помимо термина «устойчивые государственные закупки» применяют другие термины, обозначающие такого рода закупки: зеленые закупки (Green public procurement), экологически предпочтительные закупки (Environmentally Preferable Procurement), социально ответственные закупки (Socially Responsible Procurement), ответственные закупки (Responsible Procurement), этические закупки (Ethical Procurement).
- ² В исследовании Программы ООН по охране окружающей среды (United National Environmental Program – UNEP) 2013 г (Sustainable Public Procurement: A Global Review Final Report, 2013) принимали участие 43 страны разных континентов, разного уровня экономического развития, в которых существуют органы, занимающиеся внедрением УГЗ, и разработаны национальные стратегии или планы по внедрению УГЗ.
- ³ Сайт UNEP <http://www.unep.org/resourceefficiency/Society/CommunicationandEducation/tabid/55550/Default.aspx>
- ⁴ Сайт Марракешской рабочей группы по устойчивым закупкам <http://esa.un.org/marrakechprocess/tfsuspubproc.shtml>
- ⁵ Сайт IGPN <http://www.igpn.org>
- ⁶ Сайт ICLEI <http://www.iclei.org>
- ⁷ Сайт EUGPP http://ec.europa.eu/environment/gpp/international_policy_en.htm
- ⁸ Сайт NAGPI <http://www.cec.org/Page.asp?PageID=122&ContentID=25526>
- ⁹ В исследовании приняли участие 20 стран Западной и Восточной Европы, Южной и Северной Америки, а также Австралия, Южная Африка, Китай и Япония.
- ¹⁰ Рейтинг составлен UNEP на основе ответов закупщиков разных стран, которым было предложено назвать страны-лидеры в сфере УГЗ (2013).
- ¹¹ Договор о функционировании Европейского Союза; Договор о Европейском Союзе; Договор об учреждении Европейского сообщества (The Treaty on the Functioning of the European Union, the Treaty on the European Union and, formerly, the Treaty establishing the European Community).
- ¹² http://ec.europa.eu/environment/gpp/eu_gpp_criteria_en.htm

SUSTAINABLE PUBLIC PROCUREMENT: INTERNATIONAL EXPERIENCE

Shadrina Elena V.

PhD in Economics, Associate professor at the Management Department,
Lead Research Associate, Centre for Public Private Interaction, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
38 Studencheskaya Str., Perm 614070, Russian Federation.
E-mail: evshadrina@hse.ru

Romodina Irina V.

Junior Research Associate at the Centre for Public Private Interaction, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
38 Studencheskaya Str., Perm 614070, Russian Federation.
E-mail: iromodina@hse.ru

Abstract

Sustainable public procurement (SPP) is a process of purchasing goods, services, works and utilities for public needs in a way that ensures benefits not only to the organization, but also to society and the economy, whilst minimizes damage to the environment. SPP can be part of the overall mechanism of sustainable development. The purpose of this paper is to investigate how SPP can contribute to sustainable development, what is the legal framework for it, what factors promote and inhibit SPP, how SPP can be implemented in practice. By analyzing regulatory legal acts, the international SPP experience, a large body of international academic research and reports of international organizations involved in the promotion of SPP, we advance two key features that make public procurement an effective mechanism of sustainable development: (1) the scale of public procurement and (2) the power and authority of procurement bodies. We distinguish between several different schemes of legal support of SPP. The main drivers of SPP are leadership, clarity of strategies and plans that articulate SPP goals, the legislative support of the SPP process, and the information support of procurement specialists. Our review of international experience in SPP is expected to contribute to a more vigorous implementation of SPP by procurement authorities.

Keywords: public procurement; sustainable development; sustainable public procurement.

Citation: Shadrina, E.V. & Romodina, I.V. (2017). Gosudarstvennye zakupki dlya ustoychivogo razvitiya: Mezhdunarodnyi opyt [Sustainable Public Procurement: International Experience]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 149–172 (in Russian).

REFERENCES

1. Kazakova E.D. (2012). Vnedrenie kontseptsii ekologicheskii chistykh gosudarstvennykh zakupok v Federal'nyu kontraktnuyu sistemu Rossii [Introduction of the Ecologically Clean State Purchases Concept into the Federal Contract System of Russia]. *Public Administration Issue*, no 3, pp. 173–187.

2. Arrowsmith, S. (1995). Public Procurement as an Instrument of Policy and the Impact of Market Liberalisation. *Law Quarterly Review*, no 111, pp. 235–284.
3. Brammer S. & Walker H. (2011). Sustainable Procurement in the Public Sector: An International Comparative Study. *International Journal of Operations & Production Management*, vol. 31, no 4, pp. 452–476.
4. COM (2001) 264 final. *A Sustainable Europe for a Better World: A European Union Strategy for Sustainable Development*. Available: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2001:0264:FIN:EN:PDF> (accessed: 7 July, 2016).
5. COM (2008) 400. *Public Procurement for a Better Environment*. Available: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52008DC0400http://ec.europa.eu/environment/gpp/gpp_policy_en.htm (accessed: 7 July, 2016).
6. Fox, T., Ward, H. & Howard, B. (2002). *Public Sector Roles in Strengthening Corporate Social Responsibility: A Baseline Study*. The World Bank. Available: <http://pubs.iied.org/pdfs/16017IIED.pdf> (accessed: 08.07.2016).
7. Langhelle, O. (1999). Sustainable development: exploring our common future. *International Political Science Review*, no 20, pp. 129–49.
8. Michelsen, O. & de Boer, L. (2009). Green Procurement in Norway; a Survey of Practices at the Municipal and County Level. *Journal of Environmental Management*, no 91, pp. 160–167.
9. Murray, G. (2000). Effects of a Green Purchasing Strategy: the Case of Belfast City Council. *Supply Chain Management: An International Journal*, vol. 5, no 1, pp. 37–44.
10. Murray, G. (2009). Improving the Validity of Public Procurement Research. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 22, no 2, pp. 91–103.
11. Naija, L. & Warren, G. (2012). Procurement for Sustainable Local Economic Development. *International Journal of Public Sector Management*, vol. 25, no. 2, pp. 133–153.
12. Perera, O., Chowdhury, N. & Goswami, A. (2007). *State of Play in Sustainable Public Procurement*. International Institute for Sustainable Development (IISD) and The Energy and Resources Institute (TERI). Manitoba.
13. Perera, O., Morton, B. & Perfrement, T. (2009). *Life Cycle Costing in Sustainable Public Procurement: A Question of Value*. International Institute for Sustainable Development.
14. Preuss, L. (2009). Addressing Sustainable Development through Public Procurement: The Case of Local Government. *Supply Chain Management*, vol. 14, no 3, pp. 213–224.
15. *Procurement & Public-Private Partnerships. Strategic Government Spending for Sustainable Development*. International Institute for Sustainable Development. Available: <http://www.iisd.org/procurement> (accessed: 3 March, 2015).
16. *Procuring the Future. Sustainable Procurement National Action Plan: Recommendations from the Sustainable Procurement Task Force*. Department for Environment, Food and Rural Affairs UK. London, 2006. Available: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/69417/pb11710-procuring-the-future-060607.pdf (accessed: 7 July, 2016).
17. *Public Procurement Indicators*. 2014. Available: <http://ec.europa.eu/geninfo/query/resultaction.jsp?QueryText=public+procurement+indicators+2014&sbtSearch=Search&swlang=en> (accessed: 7 July, 2016).
18. Qiao, Y. & Wang, C. (2011). Issues and Challenges in Implementing China's Green Public Procurement Program. *Journal of Environmental Protection*, no 2, pp. 1034–1045.

19. Qiao, Y., Thai, K. & Cummings, G. (2009). State and Local Procurement Preferences: a Survey. *Journal of Public Procurement*, vol. 9, no 3–4, pp. 371–410.
20. Reinhart, F. (2000). Sustainability and the firm. *Interfaces*, vol. 30, no 2, pp. 26–41.
21. *Revised Agreement on Government Procurement*. World Trade Organization, 2014. Available: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/rev-gpr-94_01_e.htm (accessed: 7 July, 2016).
22. Snider, K. & Rendon, R. (2008). Public Procurement Policy: Implications for Theory and Practice. *Journal of Public Procurement*, vol. 8, no 3, pp. 310–333.
23. *Status Assessment Marrakech Task Force on Sustainable Public Procurement*. Available: <http://mtf.iclei-europe.org/welcome/> (accessed: 7 July, 2016).
24. Steurer, R. et al. (2007). *Sustainable Public Procurement in EU Member States: Overview of Government Initiatives and Selected Cases. Final Report to the EU High-Level Group on CSR*. Research Institute for Managing Sustainability. Available: http://sustainability.eu/pdf/csr/policies/Sustainable%20Public%20Procurement%20in%20EU%20Member%20States_Final%20Report.pdf (accessed: 8 July, 2016).
25. *Sustainable Public Procurement: A Global Review*. Final Report. UNEP, 2013. Available: [http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20\(2\).pdf](http://www.unep.org/resourceefficiency/Portals/24147/SPP_Full_Report_Dec2013_v2%20NEW%20(2).pdf) (accessed: 8 July, 2016).
26. Thai K. (2001). Public Procurement Re-examined. *Journal of Public Procurement*, vol. 1, no 1, pp. 9–50.
27. *The Impact of Sustainable Public Procurement*. UNEP, Paris. 2012. Available: <http://www.unep.fr/scp/procurement/docsres/ProjectInfo/StudyonImpactsofSPP.pdf> (accessed: 8 July, 2016).
28. Walker, H. & Brammer, S. (2009). Sustainable procurement in the United Kingdom public sector. *Supply Chain Management: An International Journal*, vol. 14, no 2, pp. 128–137.
29. Weybrecht, G. (2010). *The Sustainable MBA: The Manager's Guide to Green Business*. Wiley, Chichester.

ГАРАНТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ КАК ЭЛЕМЕНТ СОВРЕМЕННОЙ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ

Иванова Н.Л., Подольский Д.А.*

Аннотация:

Гарантии государственных служащих как инструмент привлечения на государственную службу профессиональных кадров являются важным элементом кадровой политики государства. Цель исследования – ответить на вопрос: является ли наличие гарантий стимулом достижения более высоких результатов в деятельности или же остается лишь фактором стабильности и безопасности? Для этого проанализированы: отношение к различным гарантиям государственных служащих; особенности восприятия системы гарантий служащими с опытом работы и потенциальными кандидатами на замещение вакантных должностей государственной службы. В частности, оценке привлекательности государственной службы для квалифицированных кадров посвящено исследование, проведенное авторами в 2016 г. Были опрошены руководители различных подразделений органов государственного управления (64 человека), проинтервьюированы руководители высшего ранга (пять человек). Изучению восприятия гарантий кандидатами, поступающими на государственную службу, посвящено исследование, проведенное в 2015–2016 гг. В нем приняли участие кандидаты на замещение должностей государственной гражданской службы в возрасте 25–55 лет. Исследования показали, что гарантии государственных гражданских служащих воспринимаются большинством опрошенных как действенная мера привлечения квалифицированных специалистов на государственную службу благодаря своей стабилизирующей и статусно-репутационной роли. В то же время они не являются стимулирующим фактором повышения эффективности деятельности государственных служащих. Полученные данные и выводы авторов могут быть полезны для совершенствования института социальных гарантий.

Ключевые слова: кадровая политика; качество государственного управления; государственные гарантии; государственные гражданские служащие; государственная служба.

* Иванова Наталья Львовна – доктор психологических наук, профессор факультета социальных наук НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: nivanova@hse.ru

Подольский Дмитрий Андреевич – кандидат психологических наук, доцент кафедры теории организаций департамента Государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ.

Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: dpodolskiy@hse.ru

Качество государственного управления определяется жизнеспособностью государства в конкретной исторической ситуации. В современных условиях в России, также как и во многих других странах, где проходят экономические и социальные реформы, государственная служба является фактором укрепления и модернизации общества. Необходимо обеспечить привлечение на государственную службу специалистов, профессионально подготовленных к выполнению сложнейших задач, стоящих перед государством. Потребность в кадрах, способных продуцировать новые идеи, думать о благе страны и людей, противостоять «соблазнам власти», существует практически всегда и на любом уровне управления. Для удовлетворения этой потребности требуется комплекс мер, связанных с эффективными механизмами рекрутинга, обучения, продвижения персонала, с созданием правовых, социально-экономических и управленческих условий их деятельности. На это направлена современная кадровая политика государства, которая в государственных органах становится важным средством привлечения, использования и оптимизации ресурсов путем поиска соответствующих механизмов и технологий, стимулирующих высокий уровень деятельности государственных служащих.

Кадровая политика последних лет связана с задачами повышения эффективности, изменения статуса и механизмов контроля деятельности государственных служащих, создания кадровых ресурсов и т.п. Это закреплено в ряде документов, таких как Указ Президента РФ от 19 ноября 2002 г. N 1336 «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003–2005 годы)», Указы Президента РФ, продлевающих действие программы на 2006–2007 и 2009–2013 гг., и ряде других. В то же время кадровая политика пока еще не может обеспечить привлечение в органы власти людей, которые бы в полной мере соответствовали современным социально-политическим и экономическим требованиям по своим профессиональным и личностным качествам. Поэтому одной из основных тенденций развития кадровой политики является создание условий укрепления профессиональной мотивации и идентичности государственных служащих. С этим связано обеспечение высокого качества кадрового потенциала.

Можно выделить ряд проблем развития и реализации кадровой политики, которые влияют на всю систему работы с кадрами в сфере государственного управления (Иванова, Васильев, 2011). Одна из главных проблем, на наш взгляд, связана с перестройкой ценностно-смысловой сферы, социально-политического мышления людей. Под влиянием социально-экономических изменений в нашей стране произошло изменение (порой достаточно резкое) взгляда на труд, отношения в трудовых коллективах, ценности жизни и труда, жизненные перспективы и т.д. Все это проявляется в смене ценностных принципов, которые многие годы служили ориентирами при формировании кадровой политики и попытках разработки новых правил деятельности, регламентирующих работу с кадрами.

При выделении новых принципов учитываются социальные ожидания и требования к кадрам государственной службы, соответствующие современным реалиям (Вагина, 2009, Прокопьева, 2008). Например, в со-

временной кадровой политике все более явно проявляются следующие принципы:

- отбор на государственную службу лучших россиян, способных работать на уровне новой управленческой парадигмы;
- продвижение государственных служащих преимущественно на основе конкурса и сложных экзаменов;
- ежегодная аттестация всех чиновников независимыми аттестационными комиссиями на основе четко определенных критериев;
- персональная ответственность государственных чиновников за результаты своей деятельности;
- гласность работы аппарата государственной службы;
- баланс интересов государственных служащих и потребностей общества.

Эти принципы во многом служат основой разработки конкретных концепций и механизмов реализации кадровой политики. Они отражают тенденции кадровой политики, связанные с обеспечением стабильности кадрового состава и в то же время получения высоких результатов их деятельности. Но их реализация на практике сталкивается с некоторыми важными особенностями современного общества, такими как неустоявшиеся ценностно-смысловые ориентиры и направленность. Соответственно, и люди, разрабатывающие и реализующие кадровую политику, не обладают единым идентификационным стержнем, который бы позволил им как четко формулировать ценности и принципы кадровой политики, так и придерживаться этих требований на практике. В связи с этим на практике остро встает проблема социального и профессионального самоопределения, формирования социальной идентичности кадров, которые составляют костяк организации. Неслучайно исследования социальной идентичности личности относятся сегодня к наиболее востребованным в практике управления благодаря апелляции к формированию самосознания индивида как члена группы или организации (Иванова, Мортон, 2010). Сегодня в организации работают вместе представители разных социально-политических групп, которые по-разному видят свое место в социальных и профессиональных группах, испытывают разные чувства по отношению к происходящим в обществе событиям. От их интерпретации ситуации во многом зависит их конкретная деятельность. В то же время вопрос идентичности – это вопрос социального и профессионального статуса личности. Поэтому необходимо формировать у государственных служащих гражданскую и профессиональную идентичность, в основе которой – уважение к своей профессиональной среде и мотивации к качественному выполнению работы. Формирование идентичности – сложный и длительный процесс. Требуется высокий уровень отбора и профессиональной подготовки кадров, способных в своем сознании охватить всю многоплановость государственной службы и в то же время ее четкую нацеленность на результат.

Важнейшим условием создания необходимой мотивации государственных гражданских служащих является система государственных гарантий, которая закреплена Федеральным Законом N 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации». По своему содержанию гарантии

представляют собой определенный уровень социальной и правовой защищенности гражданских служащих со стороны государства. В Законе отмечается, что государственные гарантии служат для обеспечения правовой и социальной защищенности гражданских служащих, повышения мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей, укрепления стабильности профессионального состава кадров гражданской службы, а также для компенсации ограничений.

Значимость исследования государственных гарантий связана с их ролью в качественном осуществлении государственного управления. Очевидно, что гарантии государственных гражданских служащих должны отвечать современным потребностям общества и государства.

В литературе можно встретить как использование понятия государственные гарантии гражданских служащих, так и социальные гарантии. В работах, где основное внимание уделяется правовому статусу и правовым аспектам деятельности государственных служащих, как правило, речь идет о государственных гарантиях (Малышева, 2012; Фомина, 2007; и др.). Так, в работе С.В. Фоминой подчеркивается главная смысловая направленность государственных гарантий, связанная с правами граждан, по отношению к которым государство берет на себя материальные обязательства как компенсацию налагаемых законом ограничений (Фомина, 2007). Когда исследуются вопросы социальной защищенности и поддержания социального статуса государственных гражданских служащих, как правило, применяется термин социальных гарантий (Неупокоев, 2004). В этом случае упор делается на задачах, связанных с формированием целостной системы правовых гарантий и материальных стимулов, направленных на привлечение на государственную службу высокопрофессиональных, работоспособных, добросовестных, обладающих деловой активностью специалистов (Неупокоев, 2004, с. 3). Но, по сути, оба термина настолько близки, что в работах как правовой, так и социологической или социально-психологической направленности они используются часто как взаимозаменяемые. Как отмечает Г.А. Малышева, государственные гарантии на гражданской службе являются важнейшим способом обеспечения социальной защищенности гражданских служащих, правовым механизмом защиты их прав и свобод, а также соблюдения их законных интересов (Малышева, 2012, с. 3).

В нашей работе мы будем оперировать термином «гарантии», подразумевая всю совокупность мер, направленных на обеспечение стабильности социального и правового статуса государственного служащего.

Спектр законодательно закрепленных гарантий достаточно широк, это гарантии как служебно-правовой защиты, так и социально-экономического и социально-бытового характера.

На основе анализа документов мы выделили следующие группы государственных гарантий.

1. Гарантии служебно-правовой защиты:

- профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка с сохранением на этот период замещаемой должности гражданской службы и денежного содержания;

- замещение иной должности гражданской службы при реорганизации или ликвидации государственного органа либо сокращении должностей гражданской службы;
 - защита гражданского служащего и членов его семьи от насилия, угроз и других неправомерных действий в связи с исполнением им должностных обязанностей в случаях, порядке и на условиях, установленных федеральным законом.
2. гарантии социально-экономического характера:
- равные условия оплаты труда;
 - право государственного гражданского служащего на своевременное и в полном объеме получение денежного содержания;
 - условия прохождения гражданской службы, обеспечивающие исполнение должностных обязанностей в соответствии с должностным регламентом;
 - отдых, обеспечиваемый установлением нормальной продолжительности служебного времени, предоставлением выходных дней и нерабочих праздничных дней, а также ежегодных отпусков;
 - медицинское страхование гражданского служащего и членов его семьи;
 - обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или утраты трудоспособности в период прохождения гражданской службы либо сохранение денежного содержания при временной нетрудоспособности;
 - государственное пенсионное обеспечение в порядке и на условиях, установленных федеральным законом о государственном пенсионном обеспечении граждан Российской Федерации, проходивших государственную службу, и их семей.
3. гарантии социально-бытового характера:
- компенсация за использование личного транспорта в служебных целях и возмещение расходов, связанных с его использованием, в случаях и порядке, установленных законодательством;
 - единовременная субсидия на приобретение жилой площади один раз за весь период гражданской службы.

Стоит обратить внимание на то, что государственным гражданским служащим законом гарантированы права на равные условия оплаты труда, своевременное получение денежного содержания в полном объеме, что является важнейшим регулятором деятельности служащих (Корнийчук, 2007).

Дифференциация гарантий государственных служащих предполагает учет таких факторов, как мотивация и социальная направленность специалистов и руководителей в сфере государственного управления, показатели эффективности деятельности, уровень развития компетенций.

Несмотря на то что гарантии законодательно закреплены, можно отметить недостаточное понимание как гражданами, так и самими государственными служащими основной сути гарантий, поскольку существуют проблемы, связанные с определением гарантий государственных гражданских служащих, способами их предоставления и т.п. Например, нормы, которые устанавливают гарантии, закреплены различными нормативными

актами, что усложняет их систематизацию и понимание, а также не все нормы подкреплены обеспечительным механизмом (Малышева, 2012).

В целом гарантии государственных служащих достаточно четко определены как комплекс финансовых, организационных, социальных и стимулирующих мероприятий государства, направленных на обеспечение государственным служащим условий для эффективного исполнения своих обязанностей и на закрепление на государственной службе в течение всего периода работы (Вагина, 2009). Но в этой трактовке не учитываются некоторые важные моменты. В частности, гарантии выступают необходимым условием компенсации запретов, специальных прав, ограничений при осуществлении гражданскими служащими своих компетенций и полномочий, закрепляют особый правовой статус гражданских служащих, который предполагает наличие специальных инструментов, имеющихся в арсенале государства, включая механизм стимулирования (Матвеев, 2011). Поэтому понятие гарантий гражданских служащих предполагает ориентацию на их компенсационный характер в связи с наличием особого правового статуса гражданских служащих и со значимостью их деятельности для населения в целом.

Отметим, что в обществе сложилось определенное кастовое понимание гарантий гражданских служащих. К сожалению, некоторые граждане представляют гарантии как составную часть образа потенциального коррупционера. Возможно, что это связано с отношением к кадровой политике как таковой. К сожалению, в обыденном сознании кадровая политика воспринимается как манипуляция кадрами, а применительно к высшим этажам государственного управления – как патронаж над ключевыми должностями, которые нередко оказываются предметом открытых или закулисных торгов. Как отмечают исследователи, такое упрощенное понимание государственной кадровой политики небезопасно для общественных интересов, поскольку кадровая политика демократических стран может строиться только на приоритете идей деятельностного подхода, т.е. привлечения к государственному управлению профессионалов. Если они работают в интересах общества, а механизм востребованности их профессионального опыта юридически надежно обеспечен, не важно, к какой партии или «команде» принадлежат эти специалисты (Турчинов, 2001).

Учитывая это, можно сказать, что, хотя понятие государственных гарантий четко зафиксировано в законодательстве, сложившиеся общественные представления могут размывать первоначальную суть данного понятия. Кроме того, они могут негативно влиять на мотивацию государственных гражданских служащих и готовность профессиональных специалистов и руководителей замещать должности государственной гражданской службы.

Несмотря на актуальность и значимость гарантий для эффективности института государственной службы, они до сих пор не были объектом рассмотрения с позиции получателей государственных услуг и потенциальных кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

Для развития системы гарантий и более эффективного использования данного инструмента в управлении необходимо исследовать вопросы, связанные не только с сущностью гарантий, но и с особенностями их вос-

приятия гражданскими служащими и обществом в целом. Изучение социального восприятия социальных гарантий позволяет определить те реально работающие механизмы в системе социальных гарантий, которые дают возможность привлекать и удерживать на государственной службе профессионально подготовленные и мотивированные кадры.

Проведенный анализ позволил нам определить вопросы, касающиеся возможностей использования социальных гарантий как элемента существующей кадровой политики. В рамках данной статьи мы остановимся на следующих вопросах: 1) являются ли гарантии фактором привлечения квалифицированных кадров на государственную службу? 2) все ли существующие гарантии одинаково привлекательны для государственных гражданских служащих? 3) как гарантии воспринимаются потенциальными кандидатами, поступающими на государственную службу?

Гарантии как фактор привлечения квалифицированных кадров на государственную службу

В целом гарантии рассматриваются исследователями как один из факторов привлекательности государственной гражданской службы для граждан, что является одной из задач кадровой политики государства (Охотский, 2003). Однако, учитывая сложность современных задач, стоящих перед руководителями в сфере государственного управления, гарантии должны рассматриваться как инструмент привлечения квалифицированных и подготовленных кадров. Среди важных требований, предъявляемых к государственным служащим, можно выделить уровень подготовки, а также управленческие навыки. Кроме того, система гарантий как инструмент кадровой политики должна учитывать ценностно-мотивационные особенности государственных служащих и специфику государственной службы в целом.

Ряд зарубежных исследователей данной проблемы фокусируются на оценке мотивации служения (*public service motivation, PSM*) (Bright, 2005). Это основано на подходе Д. Перри, согласно которому наличие мотива служения является характерным качеством государственных гражданских служащих и позволяет им реализовывать задачи в сфере государственного управления за счет возможности получать взамен своих усилий пространство для самореализации, влияние на реализацию принципов справедливости в обществе и т.д. (Perry, 1996). То есть сама специфика государственной службы является своеобразным стимулом для работы и соответствует потребности государственных служащих в служении. При этом исследователи также отмечали, что наличие мотивации служения не может быть единственным фактором привлечения на государственную службу. Так, материальная мотивация опосредует взаимосвязь между стремлением реализовывать потребность в служении обществу и удовлетворенностью работой, что напрямую сказывается на эффективности деятельности государственных служащих (Лиу, Танг, 2014). Особенно это касается государственных служащих, которые находятся на низких и средних уровнях должностной иерархии (Gabris and Simo, 1995). Следовательно, необходимо разработать такие

инструменты стимулирования государственных служащих, которые бы учитывали более сложную и дифференцированную систему мотивов поступления на государственную службу.

Говорить о том, что система гарантий в полной мере выполняет функцию удержания и привлечения квалифицированных кадров, можно только убедившись, что эти гарантии являются реально действующим инструментом, стимулирующим к достижению более высоких результатов, в противовес эффекту гарантий как «тихой гавани». При этом нельзя недооценивать аспекты стабильности и безопасности, обеспечение которых является важным элементом системы гарантий. Разделение функций гарантий как обеспечение стабильности или стимулирования к инновациям особенно актуально в ситуации социально-экономических перемен.

Важно подчеркнуть, что гарантии являются неотъемлемой составляющей правового статуса государственного служащего, эффект их влияния на результативность деятельности чиновников остается недостаточно исследованным. С одной стороны, система гарантий рассматривается как действенный инструмент обеспечения стабильности кадров на государственной службе (Смагина, 2002), а также способ поддержания чувства удовлетворенности, престижности государственной службы (Навалихина, 2007). Отмечается, что она позволяет обеспечить необходимые стимулы профессионального развития и в то же время поддержать статус государственных служащих (Прокопьева, 2008). С другой стороны, показано, что существующая система гарантий не способствует повышению результативности деятельности госслужащих (Бедняков, 2012).

Оценке привлекательности государственной службы для квалифицированных кадров было посвящено исследование, проведенное нами в 2016 г. Мы опросили руководителей различных подразделений органов государственного управления (N=64), а также взяли интервью у руководителей высшего ранга (N=5). Вопросы касались отношения к системе гарантий, привлекательности существующих гарантий, проблемных моментов реализации сложившейся практики применения гарантий и т.п.

Мы приводим здесь данные, касающиеся отношения к системе гарантий для государственных служащих на основе данных, полученных при ответе на два вопроса. Первый был связан с оценкой прошлого и настоящего в выборе карьеры: «Какие критерии повлияли на Ваш выбор начать карьеру на государственной службе?». Предлагалось выбрать не более трех критериев из пяти: заработная плата, стабильность и социальные гарантии, желание приносить пользу обществу, престижность и социальный статус, реализация творческого потенциала. Результаты обобщения полученных данных приведены в таблице 1.

Из данных, представленных в таблице, видно, что гарантии являются существенным фактором выбора государственной службы в качестве карьерного пути (их отметили 25% опрошенных). В то же время этот критерий несколько ниже критерия «Желание приносить пользу», что отчасти подтверждает подход Д. Перри к роли мотивации служения обществу и государству в деятельности государственных служащих.

Таблица 1

**Распределение ответов респондентов на вопрос о критериях
выбора государственной службы в настоящее время, %**

<i>Критерий</i>				
Заработная плата	Стабильность и социальные гарантии	Желание приносить пользу обществу	Престижность и социальный статус	Реализация творческого потенциала
18,3	25	28,3	15	13,3

Источник: Исследования авторов, проведенные в 2015–2016 гг.

Второй вопрос был связан с представлением о построении карьеры в будущем с целью выявления существующих тенденций выбора профессионального пути подготовленными и профессиональными кадрами. Предлагалось ответить на вопрос: «Какие критерии станут определяющими для профессиональных и подготовленных кадров при выборе карьеры государственного служащего в ближайшем будущем?». Обобщение полученных данных позволило выделить критерии выбора карьеры государственного служащего в будущем (табл. 2).

Таблица 2

**Распределение ответов респондентов, на вопрос о критериях
выбора карьеры на государственной службе в будущем, %**

<i>Критерий</i>				
Заработная плата	Стабильность и социальные гарантии	Желание приносить пользу обществу	Престижность и социальный статус	Реализация творческого потенциала
17,9	28,4	9	31,3	13,4

Источники: Исследования авторов, проведенные в 2015–2016 гг.

Здесь также высоко выражен критерий «Стабильность и социальные гарантии» (28,4%). Несколько выше оказался критерий «Престижность и социальный статус» (31,3%), а критерий «Желание приносить пользу обществу» снизился до минимального значения по сравнению с другими критериями (9%). В рамках данной статьи мы не ставим перед собой задачу объяснения подобного изменения. Мы относим это к целям специального исследования. В данном случае нам важно отметить, что базовыми факторами, которые будут определять выбор карьеры на государственной гражданской службе в ближайшем будущем, являются социальные гарантии и социальный статус. Иными словами, это вопросы социальной защищенности и определенности, выраженные в проблеме идентичности, о которой шла речь выше.

Интервью руководителей высшего ранга показало, что правовая защищенность, материальные гарантии являются не просто привлекательными сторонами деятельности государственных служащих, но и факторами уверенности и профессиональной определенности работников этой сферы. Каждый руководитель обращал внимание на важность гарантий, особенно таких, как госу-

дарственное пенсионное обеспечение, медицинское страхование. В то же время они отмечали, что не видят четкой связи механизма предоставления гарантий с эффективностью деятельности. Они считают, что необходимы дополнительные проработки вопроса о практике применения гарантий и поиск действенных рычагов влияния на результаты деятельности государственных служащих.

Проведенный анализ позволяет выделить три смысловых блока параметров привлекательности гарантий для государственных служащих: а) инструмент стабильности и материально-правовой защиты, б) инструмент определенности, маркер идентичности или статуса; в) инструмент деятельности, стимул развития. В практике применения гарантий в большей степени работает первый параметр, связанный со стабильным выбором профессии. В определенной степени проявляется и второй блок параметров, связанный с формированием идентичности. Но пока еще сложно сказать, что гарантии государственных служащих являются фактором их эффективной деятельности и профессионального развития.

Данные исследования позволили подтвердить предположение о значимости гарантий, однако в приведенном выше опросе речь шла скорее об институте гарантий, нежели о конкретных гарантиях. Некоторые гарантии могут быть привлекательны для государственных служащих, в то время как другие могут быть не востребованными и не влиять на выбор поступления на государственную службу.

Наиболее привлекательные гарантии для государственных служащих

Обратимся к исследованиям, проведенным нашими коллегами. На основе анализа результатов опроса, проведенного ВЦИОМ и НИУ ВШЭ в 2011 г., А.В. Клименко и Н.Н. Клищ выделяют наиболее привлекательные гарантии, а также анализируют мотивационные предпочтения государственных гражданских служащих (Клименко, Клищ, 2012). В качестве метода сбора информации использовалась анкета, состоящая из 62 вопросов, часть из которых относилась к тематике удовлетворенности государственными гарантиями. Всего в опросе приняло участие 1510 человек, состоящих на государственной гражданской службе на федеральном и региональном уровне, а также муниципальные служащие.

Обобщение ответов государственных гражданских служащих на один из вопросов анкеты («Какие из перечисленных ниже стимулов к ответственному и добросовестному выполнению работы являются для вас наиболее значимыми?») позволило выделить пять групп мотивационных факторов:

- ориентация на достижение стратегической цели;
- самореализация гражданских служащих;
- престиж государственной гражданской службы;
- служение государству и обществу;
- стабильность и социальные гарантии гражданских служащих.

Наиболее привлекательными стимулами поступления на государственную службу для большинства опрошенных гражданских служащих (75,7%) являются факторы гарантий и социальной защищенности, из которых более половины респондентов отдельно выделяют материальную составляющую.

Аналитическое исследование А.В. Клименко и Н.Н. Клища показывает, что один из важных стимулов для госслужащих – это субсидия на приобретения жилья (54%), однако доля госслужащих, получающих данную субсидию, не превышает 2%. Эти данные указывают на возможность внедрения субсидируемых ипотечных схем и расширение практики выделения служебного жилищного фонда. Внедрение подобных типов гарантий позволило бы создавать стимулы для повышения эффективности государственных служащих за счет большей привязки типа гарантий и их объема к результатам деятельности (Клименко, Клищ, 2012).

В рамках исследования, проведенного экспертно-аналитическим центром РАНХиГС, проводился анализ направления дальнейшего реформирования системы государственной гражданской службы (Калмыков, Краснопольский, 2016). Были опрошены эксперты: N=242, из них 34% – госслужащие («внутренние эксперты»), 66% – «внешние эксперты», – которые не менее пяти лет на момент опроса определенным образом профессионально взаимодействовали с органами гражданской службы. Авторы выявили парадоксальную ситуацию, связанную с тем, что оклад составляет всего 20–30% от общего фонда оплаты труда государственных служащих. Остальные 70–80% – это стимулирующие надбавки и премии, что снижает их значимость и мотивационную составляющую. Подобная ситуация не позволяет создать меры стимулирования, основанные на системе достижений с учетом результатов работы. На основе исследования авторы показали, что ведущим мотивом выбора государственной службы является устойчивость и сравнительная надежность работодателя, а важным мотивом в рамках прохождения государственной гражданской службы выступает стремление к служебному росту.

Результаты проведенного нами в этом году интервьюирования руководителей государственной службы (N=5) показали важность гарантированного материального вознаграждения, пенсионного обеспечения и медицинского страхования.

Содержательный анализ предпочитаемых гарантий позволяет сказать, что оказываемый ими эффект в первую очередь направлен на поддержание стабильности системы социальной защиты государственных гражданских служащих. При этом не прослеживается связь гарантий с влиянием на стремление к изменениям, результативности деятельности у государственных служащих. Так, рассматривая привлекательность государственного пенсионного обеспечения, можно отметить, что данная гарантия, имеющая, по сути, отсроченный эффект, напрямую не связана с результатами деятельности государственного служащего, что создает сложности в использовании данного инструмента для повышения эффективности деятельности государственных служащих. Косвенным подтверждением направленности системы гарантий скорее на стабильность, нежели на стимуляцию к изменениям в привязке к результатам деятельности государственных служащих, служат данные опроса, показывающие, что существует недостаток в выборе госслужащими гарантий с учетом их потребностей и интересов.

Все это делает актуальным изучение развития системы гарантий и практики их применения в целях повышения эффективности служебной деятель-

ности и, как следствие, привлечения на государственную службу профессиональных кадров, стимулирования эффективного и качественного исполнения служащими своих полномочий.

Потенциальный эффект гарантий изучался на основе анализа мнений самих государственных служащих. Однако возможно, что восприятие гарантий государственными служащими отличается от мнения потенциальных кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы.

Восприятие гарантий в обществе

В 2015–2016 гг. мы провели опрос с целью изучения восприятия гарантий кандидатами, поступающими на государственную службу. Выборку составили потенциальные кандидаты на замещение должностей государственной гражданской службы в возрасте 25–55 лет ($N=67$). Все участники опроса продемонстрировали желание поступить на государственную службу.

Респондентам была предложена анкета, включающая вопросы, касающиеся оценки значимости отдельных видов гарантий (при этом респонденты могли выбрать и оценить как значимые для себя несколько гарантий). Анализ полученных в рамках опроса данных проводился в разбивке по возрастным группам респондентов.

Основываясь на ответах опрошенных, была составлена карта мотивационных предпочтений различных возрастных групп респондентов. Так, для работников до 30 лет наиболее значимой гарантией является стабильность заработной платы, для сотрудников 31–35 лет – социальный статус, который дает возможность принести пользу населению, для респондентов старше 45 лет в первую очередь важна стабильность занятости. При этом в целом по выборке кандидатов на замещение должностей государственных гражданских служащих в качестве наиболее популярных видов гарантий были отмечены медицинская страховка (65% всех выборов) и пенсионное обеспечение (42% всех выборов).

Результаты показывают, что среди кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы есть тенденция восприятия гарантий как инструмента сохранения правового статуса государственного служащего. Государственные гарантии воспринимаются скорее как фактор стабильности, нежели стимул к изменениям и повышению эффективности деятельности.

Важность медицинской страховки, заработной платы, пенсии государственных гражданских служащих предопределяет стереотипное восприятие чиновников, которым предоставляются специальное лечение в комфортных стационарах, высокая заработная плата и большая пенсия. Так, заработная плата фигурирует почти во всех ответах респондентов, что позволяет выявить необходимость предоставления основных гарантий гражданских служащих в глазах среднестатистических граждан РФ.

Отметим, что при ответе респондентов на вопрос «Какие гарантии повлияли бы на Ваш выбор при устройстве на гражданскую службу?», как и при ответе на вопрос о наиболее важных гарантиях, респонденты выбирали высокую заработную плату и медицинскую страховку. Сложность

получения информации о государственной гражданской службе формирует социальные ожидания обывателей о закрытой бюрократической системе с характерными свойствами в виде стабильной заработной платы, высокой долей социальной ответственности и дополнительных льгот. При этом более половины респондентов (53,7% ответов) указали на необходимость предоставления государственным гражданским служащим как основных, так и дополнительных гарантий, которые, однако, необходимо совершенствовать (80,6% ответов опрошенных). Подобные ответы позволяют говорить об особенностях социального восприятия государственных гарантий гражданских служащих, которое формируется у населения в условиях ограниченных знаний о формальной бюрократической среде.

Респонденты ассоциируют государственную службу со стабильностью, при этом соответствующие характеристики стали бы для респондентов важными при их возможном выборе карьерной траектории на государственной службе. Если в ответах на вопрос о приоритетных характеристиках государственных служащих респонденты отмечают стабильность, заработную плату, гарантии государственной службы, то их представление о государственном служащем связывается с выполнением монотонной, рутинной работы с использованием специальных прав и ресурсов. Респонденты четко разграничивают важные характеристики для государственных служащих и характеристики, которые необходимы для них самих при устройстве на государственную службу.

Данные опроса потенциальных кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы позволяют нам сделать выводы о роли и функциях системы государственных гарантий при реализации кадровой политики. Молодые специалисты в большей степени ориентированы на профессиональное признание и прагматичные стремления к расширению социальной сети, которая позволит стремительно преодолеть карьерную иерархическую лестницу. Для старших поколений служение государству, пенсии и стабильность являются превалирующими факторами, которые усиливают сегрегацию рассматриваемых возрастных групп. При этом система государственных гарантий не обладает необходимой гибкостью и возможностью «подстраиваться» под интересы отдельных целевых групп кандидатов на замещение вакантных должностей государственной гражданской службы. Знания, полученные потенциальными кандидатами о системе гарантий государственных гражданских служащих, касаются скорее тех из них, кто в большей степени связан с сохранением правового статуса государственного служащего и ориентирован на поддержание стабильности системы, нежели на стимулирование к эффективной деятельности. В этой части представления действующих государственных служащих и кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы во многом совпадают.

Выводы

Проведенный анализ позволяет отметить, что система гарантий гражданских служащих является важным элементом кадровой политики, поскольку способствует привлечению кадров в эту сферу. С одной стороны, она высту-

пает в качестве атрибута особого правового статуса государственных гражданских служащих, с другой – является важным мотивационным фактором.

Привлекательность гарантий для государственных служащих потенциально обеспечивается тремя блоками параметров: а) инструмент стабильности и материально-правовой защиты, б) инструмент определенности, маркер идентичности или статуса; в) инструмент деятельности, стимул развития. Но в реальной практике пока еще недостаточно актуализированы параметры формирования идентичности и профессионального развития. Поэтому при формировании кадровой политики необходимо учитывать все три смысловых компонента гарантий (защищенность, определенность, развитие).

Гарантии, наиболее важные для многих государственных служащих, касаются материальных аспектов деятельности (заработная плата, оплачиваемый отпуск), стабильности их социального и материального положения. Это позволяет сделать вывод о том, что потенциальным направлением развития института гарантий является создание устойчивых связей между гарантиями и результатами деятельности. Возможной альтернативой выступает внедрение системы «эффективного контракта» в этой сфере.

Для самих государственных служащих гарантии являются важным фактором поступления на государственную службу. При этом гражданами предоставление основных и дополнительных гарантий гражданским служащим воспринимается как необходимое условие последовательного совершенствования института государственной службы. Социальные гарантии являются стимулом выбора профессии, профессионального обучения и развития, укрепления статуса государственных служащих в обществе.

Дальнейшее развитие и совершенствование системы государственных гарантий может быть связано не только с введением большей дифференциации гарантий в соответствии с интересами целевых групп государственных служащих, но и с большей открытостью системы гарантий для населения.

Эффективность реализации принципов функционирования гарантий зависит от единого восприятия гарантий кандидатами на замещение должностей государственной гражданской службы. Недостаточная ясность и прозрачность системы гарантий могут негативно сказываться на привлечении молодых и профессиональных кадров на государственную службу. Кроме того, выделенные различия в восприятии гарантий государственными служащими разных возрастных групп показывают, что молодыми специалистами положительно воспринимаются: профессиональное признание, прагматичные стремления к расширению социальной сети, возможность карьерного роста. Старшими поколениями положительно воспринимаются: служение государству, стабильность, возможность получения хорошей пенсии.

Проведенный анализ системы гарантий с позиции как государственных служащих, так и кандидатов на замещение должностей государственной гражданской службы позволяет говорить о необходимости разработки комплексных подходов к управлению кадрами, в том числе с учетом возможностей применения системы государственных гарантий как инструмента кадрового менеджмента.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бедняков Д.В. Эффективность профессиональной деятельности государственных служащих. Автореф. дисс. ... канд. эк. н. – М. – 2012.
2. Вагина Л.В. Кадровая политика. – М.: РАГС, 2009.
3. Иванова Н.Л., Васильев О.А. Кадровая политика в государственном управлении: проблемы и поиски их решения // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2011. – № 2. – С. 171–187.
4. Иванова Н.Л., Мортон Т. Проблема социальной идентичности в исследовании организаций: основные подходы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 3. – С. 89–102.
5. Калмыков Н.Н., Краснопольский И.А. Реформирование системы государственной службы Российской Федерации // Вестник Московского университета. – Серия XXI. – № 2. – 2016. – С. 44–61.
6. Клименко А.В., Клищ Н.Н. Российский чиновник – задачи на сегодня // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 23–32.
7. Корнийчук Г.А. Государственные служащие: Особенности регулирования труда. – М.: Альфа-Пресс, 2006.
8. Лиу Б.Ч., Танг Т.Л. Действительно ли любовь к деньгам ослабляет взаимосвязь между мотивацией служения обществу и удовлетворенностью работой? На примере государственных служащих в Китае // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2014. – № 2. – С. 171–194.
9. Малышева Г.А. Государственные гарантии гражданских служащих: современное административно-правовое регулирование и направления совершенствования. Автореф. дисс. ... канд. юр. н. – Воронеж. – 2012.
10. Матвеев С.П. Социальная защита государственных служащих: теоретические основы построения системы, практика осуществления и проблемы правового регулирования: монография. – Воронеж: Воронежский институт МВД России, 2011.
11. Навалихина Ю.А. Эффективность гарантий социальной защиты судей в Российской Федерации. Автореф. дисс. ... канд. юр. н. – М. – 2014.
12. Неупокоев М.Д. Социальные гарантии государственных гражданских служащих. Автореф. дисс. ... канд. социол. н. – М. – 2004.
13. Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. – 2003. – № 9. – С. 24–31.
14. Прокопьева В.Г. Современные кадровые технологии государственной и муниципальной службы и новое качество государственной власти // Научный вестник Уральской академии государственной службы: политология, экономика, социология, право. – 2008. – Выпуск № 2 (3). – URL: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/02/09/> (дата обращения: 11.11.2016).
15. Смагина И.А. Гарантии как элемент административно-правового статуса государственного и муниципального служащего. Дисс. ... канд. юр. н. – Саратов. – 2002.
16. Тавокин Е.П. Российский коррупционер в социологическом измерении // Государство и общество. Мониторинг общественного мнения 2 (120). Март-апрель. – 2014. – С. 89–95.

17. Турчинов А.И. Социальное измерение государственной кадровой политики // Человек и труд. – 2001. – № 7. – С. 58–59.
18. Фомина С.В. Государственные гарантии как элемент правового статуса государственных служащих // Журнал российского права. – 2007. – № 4. – С. 43–60.
19. Bright L. Public Employees with High Levels of Public Service Motivation // Review of Public Personnel Administration. June. 2005. Vol. 25. N. 2. P. 138–154.
20. Gabris G.T., Simo G. Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions // Public Personnel Management. 1995. N. 24. P. 33–51.
21. Perry J.L. Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity // Journal of Public Administration Research and Theory January. 1996. Vol. 6. N. 1. P. 5–22.

GUARANTEES FOR CIVIL SERVANTS AS AN ITEM OF THE CURRENT PERSONNEL POLICY

Ivanova Natalia L.

Doctor of Psychology, Professor, Head of the Department
of Organizational Theory, Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: nivanova@hse.ru

Podolskiy Dmitriy A.

Candidate (PhD) in Psychology, Associate Professor,
Faculty of Social Sciences, HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
20 Myasnitckaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.
E-mail: dpodolskiy@hse

Abstract

Guarantees as an instrument to attract professional civil servants can be viewed as an item of public personnel management. The aim of the research conducted is to evaluate the link between state guarantees and performance assessment and the effect of social guarantees on motivation towards effectiveness. The authors evaluated research studies conducted in the sphere of perception of guarantees. In order to clarify the results gained in the studies analyzed in the paper the authors held an additional survey. The aims of the survey were to clarify the difference between guarantees and to reveal the perception of the candidates for the position in the public service. The authors inter-

viewed 5 public servants and made a survey on 64 public servants. The study revealed that guarantees are not linked with performance indicators that stimulate a public servant to demonstrate efficiency. The results of the study conducted could be implemented for the development of motivational instruments in the public sector.

Keywords: personnel policy; factor; state guarantees; state civil servants; the state.

Citation: Ivanova, N.L. & Podolskiy, D.A. (2017). Garantii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh kak element sovremennoy kadrovoy politiki [Guarantees for Civil Servants as an Item of the Current Personnel Policy]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 173–190 (in Russian).

REFERENCES

1. Bednyakov, D.V. (2012). *Effektivnost' professional'noy deyatel'nosti gosudarstvennykh sluzhashchikh*. [The Effectiveness of Professional Work of Civil Servants]. (PhD Thesis) Moscow.
2. Bright, L. (2005). Public Employees with High Levels of Public Service Motivation. *Review of Public Personnel Administration*, June, vol. 25, no 2, pp. 138–154.
3. Fomina, S.V. (2007). Gosudarstvennye garantii kak element pravovogo statusa gosudarstvennykh sluzhashchikh [State Guarantees as an Element of Civil Servants Legal Status]. *Journal of Russian Law*, no 4, pp. 43–60.
4. Gabris, G. T. & Simo, G. (1995). Public Sector Motivation as an Independent Variable Affecting Career Decisions. *Public Personnel Management*, no 24, pp. 33–51.
5. Ivanova N.L. & Morton T. (2010). Problema sotsial'noy identichnosti v issledovanii organizatsiy: osnovnye podkhody [Social Identity Approach in Researching Government Institutions]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 89–102.
6. Ivanova, N.L. & Vasilyev O.A. (2011). Kadrovaya politika v gosudarstvennom upravlenii: problemy i poiski ikh resheniya [Human Resources Policy in the Public Management: Problems and Search for their Solution]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 171–186.
7. Kalmykov, N.N. & Krasnopol'skiy, I.A. (2016). Reformirovanie sistemy gosudarstvennoy sluzhby Rossiyskoy Federatsii [Reforming the System of Public Service of the Russian Federation]. *Vestnik Moskovskogo universiteta*. Seriya XXI, no 2, pp. 44–61.
8. Klimenko, A.V. & Klishch, N.N. (2012). Rossiyskiy chinovnik – zadachi na segodnya [Russia's Civil Servant is Our Current Objective]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 23–32.
9. Korniyuchuk, G.A. (2006). *Gosudarstvennye sluzhashchie: Osobennosti regulirovaniya truda* [Government Employees: Peculiarities of Labor Regulation]. Moscow: Al'fa-Press.
10. Liu, B. Ch. & Tang, T. L. (2014). Deystvitel'no li lyubov' k den'gam oslablyaet vzaimosvyaz' mezhdru motivatsiey sluzheniya obshchestvu i udovletvorennost'yu rabotoy? Na primere gosudarstvennykh sluzhashchikh v Kitae [Does the Love of Money Moderate the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction? The Case of Chinese Professionals in the Public Sector]. *Public Administration Issues*, no 2, pp. 171–194.
11. Malysheva, G.A. (2012). *Gosudarstvennye garantii grazhdanskikh sluzhashchikh: sovremennoe administrativno-pravovoe regulirovanie i napravleniya sovershenstvovaniya* [Civil Servants State Guarantees: Modern Administrative and Legal Regulation and Areas for Improvement]. (PhD Thesis). Voronezh.

12. Matveev, S.P. (2011). *Sotsial'naya zashchita gosudarstvennykh sluzhashchikh: teoreticheskie osnovy postroeniya sistemy, praktika osushchestvleniya i problemy pravovogo regulirovaniya: monografiya* [Civil Servants Social Protection: Theoretical Foundations of the System Construction, Practice of the Implementation and Legal Regulation Problems: Monograph]. Voronezh: Voronezhskiy institut MVD Rossii.
13. Navalikhina, Yu.A. (2014). *Effektivnost' garantiy sotsial'noy zashchity sudey v Rossiyskoy Federatsii* [Guarantees Effectiveness for the Social Protection of Judges in the Russian Federation]. (PhD Thesis). Moscow.
14. Neupokoev, M.D. (2004). *Sotsial'nye garantii gosudarstvennykh grazhdanskikh sluzhashchikh* [State Civil Servants Social guarantees]. (PhD Thesis). Moscow.
15. Okhotskiy, E.V. (2003). Pravovoy status gosudarstvennogo sluzhashchego Rossiyskoy Federatsii [The Legal Status of a Civil Servant of the Russian Federation]. *Gosudarstvo i pravo*, no 9, pp. 24–31.
16. Perry, J.L. (1996). Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity. *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 6, no 1, pp. 5–22.
17. Prokop'eva, V.G. (2008). Sovremennye kadrovye tekhnologii gosudarstvennoy i munitsipal'noy sluzhby i novoe kachestvo gosudarstvennoy vlasti [Modern Personnel Technologies of the State and Municipal Service and a New Quality of State Power]. *Nauchnyy vestnik Ural'skoy akademii gosudarstvennoy sluzhby: politologiya, ekonomika, sotsiologiya, pravo*. Vol. 2 (3). Available: <http://vestnik.uapa.ru/issue/2008/02/09/> (accessed: 01 March, 2017).
18. Smagina, I.A. (2002). *Garantii kak element administrativno-pravovogo statusa gosudarstvennogo i munitsipal'nogo sluzhashchego* [Guarantees as an Element of State and Municipal Employees Administrative and Legal Status]. (PhD Thesis). Saratov.
19. Tavokin, E.P. (2014). Rossiyskiy korruptsioner v sotsiologicheskom izmerenii. In: *Gosudarstvo i obshchestvo. Monitoring obshchestvennogo mneniya 2 (120) mart-aprel' 2014* [The Russian Corruptor in the Sociological Dimension. In: State and Society. Monitoring of the public opinion 2 (120) March-April 2014], pp. 89–95.
20. Turchinov, A.I. (2001). Sotsial'noe izmerenie gosudarstvennoy kadrovoy politiki [The Social Dimension of the State Personnel Policy]. *Chelovek i trud*, no 7, pp. 58–59.
21. Vagina, L.V. (2009). *Kadrovaya politika* [Personnel Policy]. Moscow: RAGS.

ИННОВАЦИОННАЯ ИНФРАСТРУКТУРА КАК ФАКТОР МЕЖРЕГИОНАЛЬНОЙ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ефери́на Т.В., Лизунова В.О., Просянюк Д.В., Шинова Д.А.*

Аннотация

Статья посвящена вопросам мониторинга и оценки эффективности функционирования инновационной инфраструктуры в регионах Российской Федерации. Впервые представлены данные о региональных элементах инновационной инфраструктуры, их ключевых характеристиках и предложен подход к оценке эффективности их деятельности. Приводится хронология создания элементов инновационной инфраструктуры, при этом выделяются регионы и федеральные округа, предоставляющие наибольшие возможности для реализации инновационных проектов, и самые отстающие регионы. Авторы приходят к выводу, что тактика ассиметричного регионального развития, когда приоритет государственной инновационной политики сосредоточен на развитии регионов – лидеров инноваций, ведет к усилению диспропорции в развитии регионов. Ключевыми рисками ассиметричного регионального развития являются дальнейшее усиление диспропорций экономического и социального положений регионов, миграция рабочей силы в регионы-лидеры инноваций, повышение нагрузки на бюджеты регионов-доноров, рост социальной напряженности. Вместе с тем в теории в долгосрочной перспективе развитие регионов – лидеров инноваций может стать драйвером развития всей экономики, однако пока признаков этого не наблюдается.

* Ефери́на Татьяна Вячеславовна – доктор исторических наук, начальник управления организации мониторинга АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». Адрес: АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». 107078, Москва, проспект Академика Сахарова, д. 12. E-mail: eferina@cea.gov.ru

Лизунова Виктория Олеговна – заместитель начальника управления организации мониторинга АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». Адрес: АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». 107078, Москва, пр-т Академика Сахарова, д. 12. E-mail: lizunova@cea.gov.ru

Просянюк Дарья Вячеславовна – кандидат социологических наук, заместитель начальника управления организации мониторинга АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». Адрес: АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». 107078, Москва, пр-т Академика Сахарова, д. 12. E-mail: prosyanyuk@cea.gov.ru

Шинова Дарья Александровна – советник управления организации мониторинга АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». Адрес: АНО «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». 107078, Москва, пр-т Академика Сахарова, д. 12. E-mail: d.shynova@cea.gov.ru

Для оперативного реагирования на возникающие риски авторы предлагают настроить централизованную систему стратегического мониторинга для оценки результативности и эффективности деятельности элементов инновационной инфраструктуры.

Статья подготовлена по результатам сплошного исследования субъектов Российской Федерации на предмет наличия и характеристик элементов инновационной инфраструктуры, проведенного в марте – мае 2016 г.

Ключевые слова: инфраструктуры инновационного развития; оперативный и стратегический мониторинг инновационной политики; инструменты государственной поддержки; региональное развитие; стратегии инновационного развития.

Россия ставит перед собой амбициозные, но достижимые цели долгосрочного развития, заключающиеся в обеспечении высокого уровня благосостояния и качества жизни граждан.

Единственным возможным способом достижения этих целей является переход экономики на инновационную социально – ориентированную модель развития.

При этом негативная динамика экономического роста, сложная экономическая ситуация в кратко- и среднесрочной перспективе не означают необходимости пересмотра целей долгосрочного развития. Задачи ускорения перехода на инновационный путь развития придется решать в условиях увеличения масштабов внешних и внутренних вызовов, с которыми сталкивается Россия и которые требуют еще большей интенсификации усилий по решению накопленных в российской экономике и инновационной системе проблем.

Переход к новой модели экономического роста предполагает опережающее развитие секторов промышленности и услуг. Следовательно, обеспечение эффективной, комплексной поддержки повышения инновационной активности предприятий становится одним из важнейших условий перехода к новой модели экономического роста.

В рамках реализации государственной политики инновационного развития проводится значительная работа по формированию инфраструктуры национальной инновационной системы, в том числе поддержки инновационного бизнеса.

К настоящему моменту в России создан целый ряд институтов инновационного развития (далее – ИР) как инструментов реализации государственной инновационной политики. Через ИР реализуется комплекс мер финансовой и нефинансовой поддержки инноваторов по стадиям реализации проекта – от проведения зарождения идеи до массового производства продукта и выхода на международные рынки. В 2015 г. начата работа над оптимизацией состава и функций институтов развития, в том числе инновационных.

Одним из приоритетных направлений реализации региональной инновационной политики в рамках имплементации стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. (далее – Стра-

тегия) является формирование благоприятных условий для производства и внедрения инновационных решений в рамках проводимой социальной и экономической политики.

В частности, реализация инновационной политики на региональном уровне подразумевает создание производственно-технологической и консалтинговой инновационной инфраструктуры (далее – элементы инновационной инфраструктуры).

Производственно-технологическая инфраструктура призвана создать условия для доступа малых предприятий к производственным ресурсам, в то время как консалтинговые элементы инновационной инфраструктуры нацелены на обеспечение доступа к профессиональным консультациям. В прогнозируемом среднесрочном периоде главная задача будет заключаться в переходе от разрозненного создания на местах отдельных организационных инфраструктурных элементов к последовательному построению в регионах рыночно ориентированных инфраструктурных комплексов, работающих по сетевому принципу (Иванов, 2015).

Распад СССР, резко обостривший проблемы диспропорций регионального развития, обусловил необходимость выработки тактики и стратегии пространственного развития России. Эти проблемы остаются дискуссионными и актуальными и сегодня. В частности, отсутствует единая позиция по вопросу о соотношении стимулирующих и выравнивающих мер, баланса приоритетов пространственного развития России, действенных методов смягчения социального неравенства регионов и пр. (Зубаревич, 2014).

Механизм финансирования процесса создания инновационной инфраструктуры основан на выделении на конкурсной основе субсидий из федерального бюджета на условиях софинансирования со стороны субъектов Российской Федерации (далее – регионы). Такой способ подразумевает ориентацию на территории с высокой концентрацией научно-технического и инновационного потенциала, а также обладающих достаточным объемом регионального бюджета.

Логично предположить, что создание и развитие инновационной инфраструктуры в регионах – лидерах инновационного развития усилит дифференциацию между регионами. В теории в долгосрочной перспективе дифференциация, возрастающая за счет развития регионов-лидеров, может снизиться по причине перераспределения возросших объемов налогов и распространения инноваций на периферии. С другой стороны необходимо учитывать, что с силу многих причин этого может не произойти, и в этом случае подобный рыночный подход может развиваться по негативному сценарию, чреватому миграцией рабочей силы в регионы-лидеры инноваций, повышением нагрузки на бюджеты регионов-доноров, ростом социальной напряженности.

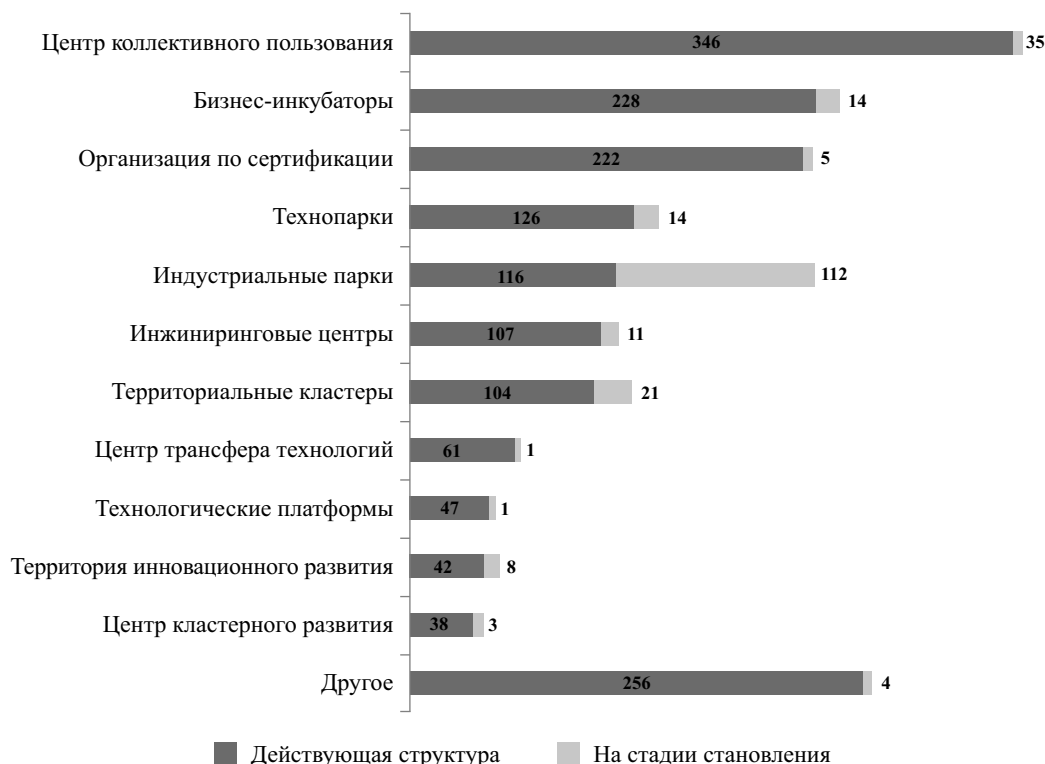
Целями данного исследования было составление полного перечня региональных элементов инновационной инфраструктуры¹ (по результатам сплошной переписи), а также предложение подхода для оценки эффективности их деятельности.

Текущий статус элементов инновационной инфраструктуры

По состоянию на начало 2016 г. количество действующих элементов инновационной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации составило 1693, еще 198 находятся на стадии формирования (рис. 1).

Рисунок 1

Численность и текущий статус основных видов элементов инновационной инфраструктуры, ед.



Источники: Исследование «Инновационная инфраструктура в регионах Российской Федерации: оперативный срез представленности элементов» проведено Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в марте–мае 2016 г.

Наибольшее распространение в субъектах Российской Федерации получили: центры коллективного пользования (346), распространение которых во многом объясняется широкой представленностью высших учебных заведений и иных научных центров в субъектах Российской Федерации и реализацией стратегических документов страны²; бизнес-инкубаторы (228), которые являются важным инструментом поддержки не только инновационного бизнеса, но и реализации политики поддержки малого и среднего бизнеса в целом³; организации по сертификации (222).

Наибольшая концентрация элементов инновационного развития наблюдается в Центральном федеральном округе (табл. 1), где локализована значительная часть промышленного производства и научного комплекса.

Таблица 1

Распределение элементов инновационной инфраструктуры по федеральным округам Российской Федерации

Федеральный округ	Количество элементов инновационной инфраструктуры, ед.	Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, 2014, чел.	Объем отгруженных товаров собственного производства, выполненных работ и услуг собственными силами, обрабатывающие производства, %
Центральный федеральный округ	548	381 047	31,0
Приволжский федеральный округ	362	107 656	21,5
Сибирский федеральный округ	289	54 151	10,7
Северо-Западный федеральный округ	155	96 726	14,2
Южный федеральный округ	138	25 361	6,5
Уральский федеральный округ	88	45 037	13,0
Дальневосточный федеральный округ	54	13 204	1,7
Северо-Кавказский федеральный округ	50	6 628	1,2
Крымский федеральный округ	9	2 464	0,2
Всего	1693	732 274	100

Источники: Исследование «Инновационная инфраструктура в регионах Российской Федерации: оперативный срез представленности элементов». Проведено Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в марте–мае 2016 г.

Численность персонала, занятого научными исследованиями и разработками, по категориям по субъектам Российской Федерации // Росстат, 2014 г.

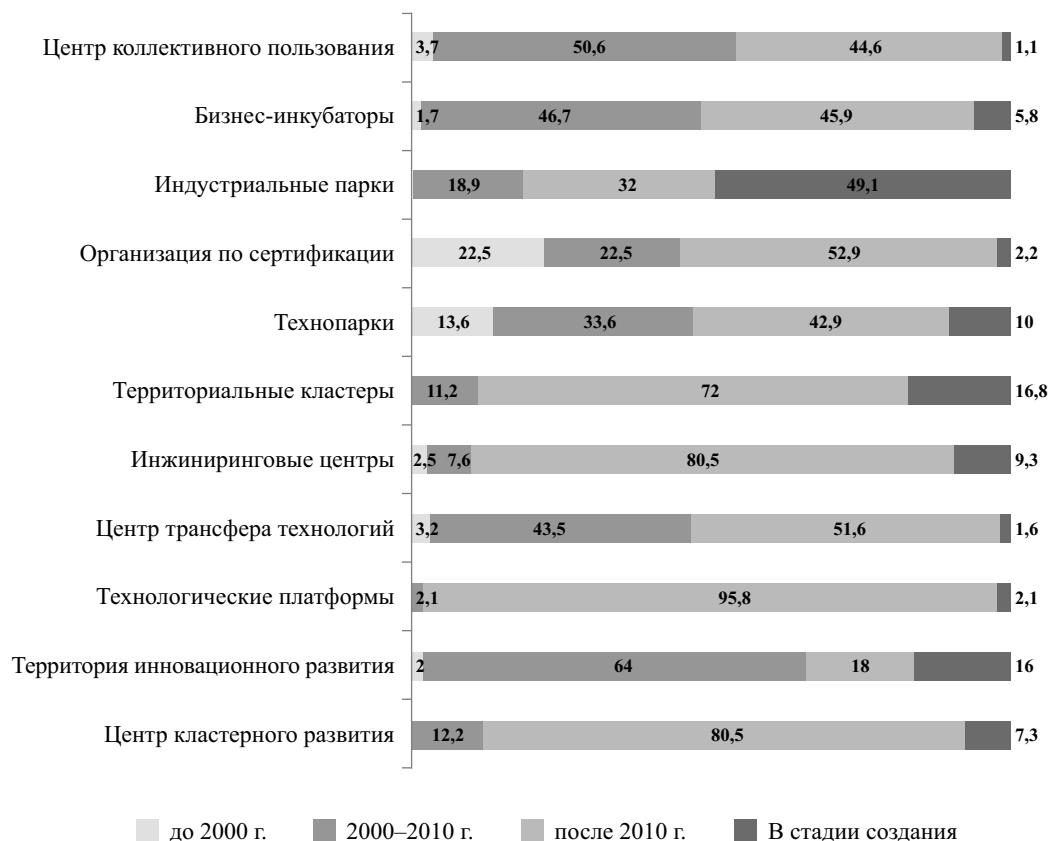
Структура основных макроэкономических показателей по федеральным округам в 2015 году // Социально-экономическое положение федеральных округов // Росстат, 2015 г.

Наибольшее количество элементов инновационной инфраструктуры до 2000 г. существовало в форме организаций по сертификации, технопарков и центров коллективного пользования (рис. 2). В период 2000–2010 гг. в большей степени создавались центры коллективного пользования и бизнес-инкубаторы.

Активный рост создания всех видов элементов инновационной инфраструктуры (особенно промышленных парков, бизнес-инкубаторов, территориальных кластеров, технологических платформ и центров кластерного развития) происходил после 2010 г., в период реализации Стратегии.

Рисунок 2

Хронология создания основных элементов инновационной инфраструктуры, %



Источник: Исследование «Инновационная инфраструктура в регионах Российской Федерации: оперативный срез представленности элементов» проведено Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в марте–мае 2016 г.

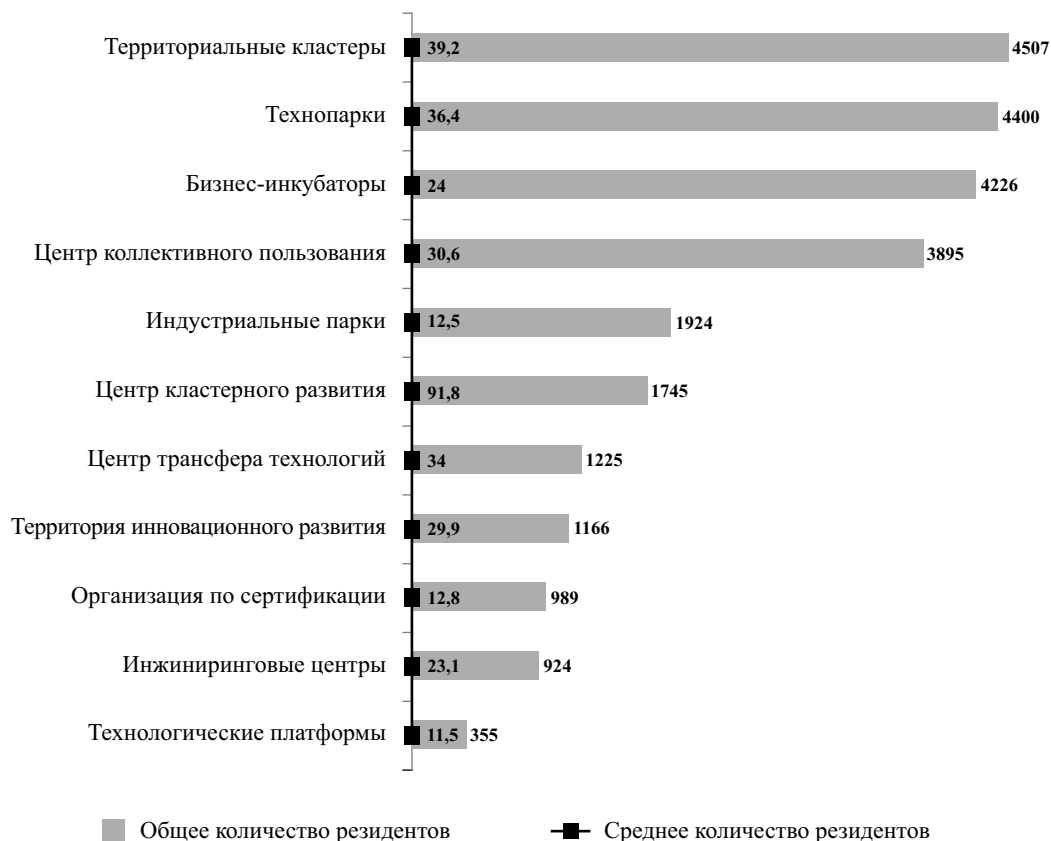
Наибольшее количество вновь создаваемых инновационных инфраструктур относится к индустриальным паркам. Активизация строительства индустриальных парков в России получила новый стимул для развития на фоне реализации концепции импортозамещения и стимулирования развития высокотехнологического производства.

Количество резидентов является косвенным показателем эффективности деятельности структур. Слабая вовлеченность резидентов может свидетельствовать о наличии проблем, препятствующих эффективному функционированию организаций, входящих в инновационную инфраструктуру.

Всего инновационной инфраструктурой пользуются 25 320 резидентов, при этом большинство из них представлены в территориальных кластерах, технопарках и бизнес-инкубаторах; меньшая часть – в технологических платформах, инжиниринговых центрах и организациях по сертификации (рис. 3).

Рисунок 3

Общая и средняя численность привлеченных резидентов, ед.



Источник: Исследование «Инновационная инфраструктура в регионах Российской Федерации: оперативный срез представленности элементов» проведено Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в марте–мае 2016 г.

Большая часть резидентов привлечены в Приволжском, Северо-Западном, Центральном и Сибирском федеральных округах, что объясняется также сосредоточением там действующих организаций инновационной инфраструктуры. Наименьшее количество резидентов локализовано в Северо-Кавказском, Крымском, Дальневосточном и Уральском федеральных округах, тогда как меньшая представленность инновационной инфраструктуры зафиксирована в Северо-Кавказском, Дальневосточном и Крымском федеральных округах.

Отраслевая специализация элементов инновационной инфраструктуры

Из перечня направлений экономической деятельности, поддерживаемых действующей инновационной инфраструктурой, чаще всего называются информационно-коммуникативные технологии (далее – ИКТ).

Бизнес-инкубаторы наряду с ИКТ, как правило, поддерживают проекты, связанные с предоставлением образовательных услуг.

Технопарки, территориальные кластеры, центры трансфера технологий, промышленные парки, инженеринговые центры, территории инновационного развития поддерживают преимущественно проекты обрабатывающей промышленности, машиностроения. Проекты в области фармацевтики, медицинских технологий, медицинской аппаратуры, биомедицины чаще всего встречаются в технопарках, технологических платформах, инженеринговых центрах, центрах трансфера технологий (табл. 2).

Таблица 2

Наиболее часто упоминаемые направления экономической деятельности в разрезе видов инновационной инфраструктуры

Виды инновационной инфраструктуры	Направления экономической деятельности				
<i>Технопарки</i>	Информационно-коммуникативные технологии	Машиностроение	Медицина и здравоохранение	Энергетика	
<i>Промышленные парки</i>	Машиностроение	Переработка сельскохозяйственных продуктов	Производство строительных материалов	Металлообработка	
<i>Бизнес-инкубаторы</i>	Информационно-коммуникативные технологии	Образование, обучение, предоставление образовательных услуг			
<i>Технологические платформы</i>	Информационно-коммуникативные технологии	Переработка сельскохозяйственных продуктов	Энергетика	Медицина и здравоохранение	Биотехнологии
<i>Территориальные кластеры</i>	Информационно-коммуникативные технологии	Машиностроение	Радиоэлектроника, радиоэлектронная промышленность	Туризм	Производство строительных материалов
<i>Инженеринговые центры</i>	Машиностроение	Медицина и здравоохранение	Авиастроение	Защита окружающей среды, экология	Инжиниринг
<i>Центр коллективного пользования</i>	Информационно-коммуникативные технологии	Медицина и здравоохранение	Материаловедение	Микро- и нанотехнологии	Машиностроение

Виды инновационной инфраструктуры	Направления экономической деятельности				
	Информационно-коммуникативные технологии	Переработка сельскохозяйственных продуктов	Туризм	Консультационные услуги	
Центр кластерного развития	Информационно-коммуникативные технологии	Переработка сельскохозяйственных продуктов	Туризм	Консультационные услуги	
Центр трансфера технологий	Информационно-коммуникативные технологии	Машиностроение	Медицина и здравоохранение	Радиоэлектроника, радиоэлектронная промышленность	Животноводство
Территория инновационного развития	Информационно-коммуникативные технологии	Машиностроение	Туризм	Перерабатывающая отрасль	
Организация по сертификации	Информационно-коммуникативные технологии	Медицина и здравоохранение	Переработка сельскохозяйственных продуктов	Радиоэлектроника, радиоэлектронная промышленность	Сертификация

Источники: Составлена авторами по результатам исследования.

Информационная открытость элементов инновационной инфраструктуры

Информационная открытость⁴ элементов инновационной инфраструктуры влияет на их узнаваемость, увеличивает коммуникативную эффективность и снижает бюрократизацию процессов при взаимодействии резидентов и инфраструктур.

Таблица 3

Уровень информационной открытости элементов инновационных инфраструктур

Виды инновационной инфраструктуры	Уровень открытости, 12 – максимальный, 0 – минимальный	Среднее количество резидентов, ед.
Бизнес-инкубаторы	8	24
Технологические платформы	8	13
Центр кластерного развития	7	92
Территориальные кластеры	7	39
Инжиниринговые центры	7	23
Технопарки	5	36

Виды инновационной инфраструктуры	Уровень открытости, 12 – максимальный, 0 – минимальный	Среднее количество резидентов, ед.
Центр трансфера технологий	5	34
Центр коллективного пользования	6	41
Территория инновационного развития	5	30
Индустриальные парки	5	12
Организация по сертификации	3	13

Источники: Исследование «Инновационная инфраструктура в регионах Российской Федерации: оперативный срез представленности элементов» проведено Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в марте–мае 2016 г.

Наиболее информационно открытыми являются бизнес-инкубаторы, центры кластерного развития, технологические платформы, территориальные кластеры и инжиниринговые центры, при этом среднее количество резидентов наибольшее в центрах кластерного развития, территориальных кластерах и технопарках (табл. 3).

Сопоставление критериев открытости и количества привлеченных резидентов показывает, что лидерами являются центры кластерного развития, территориальные кластеры, технопарки, центры трансфера технологий и центры коллективного пользования (относительно среднего количества привлеченных резидентов). Причиной, по которой центры трансфера технологий и центры коллективного пользования привлекают резидентов в количестве выше среднего уровня при низком уровне информационной открытости, является их широкая представленность в высших учебных заведениях и иных научных центрах в субъектах Российской Федерации.

Данные по уровню информационной открытости элементов инновационной инфраструктуры в регионах Российской Федерации показывают, что к группе регионов с высоким уровнем информационной открытости относятся: г. Москва, Республика Татарстан, Нижегородская область. К группе регионов с самым низким уровнем информационной открытости относятся: Чеченская Республика, Республика Северная Осетия-Алания, Республика Адыгея, Республика Тыва.

Представленность элементов инновационной инфраструктуры и институтов инновационного развития в региональном разрезе

Элементы инновационной инфраструктуры

Представленность элементов инновационной инфраструктуры в регионах характеризуется значительной неравномерностью. Так, наибольшая сосредоточенность элементов инновационной инфраструктуры отмечается

в следующих регионах: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Новосибирской и Самарской областях. Здесь же зафиксировано наибольшее число как резидентов, так и проектов, поддержанных ИР.

Наименьшая представленность элементов инновационной инфраструктуры отмечается в Амурской и Псковской областях, республиках Крым и Хакасия. (Отчасти небольшим количеством действующей инновационной инфраструктуры объясняется и то, что в инфраструктуре Псковской, Амурской и Калининградской областей наименьшее число резидентов.)

Элементы инновационной инфраструктуры отсутствуют в Еврейской автономной области, Карачаево-Черкесской Республике, Ненецком автономном округе, Приморском крае, Чукотском автономном округе.

Институты инновационного развития

ИР охватывают своей деятельностью подавляющую часть регионов Российской Федерации:

- наибольшее количество представительств ИР расположено в Хабаровском крае, г. Москва и Московской области;
- отсутствуют представительства ИР в г. Севастополь, Ненецком автономном округе, Чукотском автономном округе и Ямало-Ненецком автономном округе;
- наибольшее количество контрагентов ИР – в Воронежской области, Республике Татарстан, Свердловской и Нижегородской областях, в г. Санкт-Петербург;
- наименьшее количество контрагентов ИР – в Еврейской автономной области, Ненецком автономном округе, Республике Ингушетия, Чукотском автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе;
- наибольшее количество проектов, поддержанных инновационными ГИР, локализованы в таких регионах, как: г. Москва, г. Санкт-Петербург, Московская область, Республика Татарстан, Самарская область;
- наименьшее количество проектов, поддержанных инновационными ИР, – Камчатский край, Магаданская область, Забайкальский край, Республика Адыгея, Республика Алтай;
- поддержку ИР не получил ни один проект в Еврейской автономной области, Костромской области, Ненецком автономном округе, Республике Ингушетия, Республике Тыва, Чукотском автономном округе, Ямало-Ненецком автономном округе.

Представленность элементов инновационной инфраструктуры в разрезе стадий создания инновационного продукта

Элементы инновационного развития призваны оказывать поддержку инноваторам на всех стадиях создания продукта – от предпроектной до вывода товара на международные рынки (табл. 4).

Таблица 4

Распределение типов региональных элементов инновационной инфраструктуры по стадиям создания инновационного продукта

Стадии создания инновационного продукта	Технологические платформы	Территориальные кластеры	Технопарки	Индустриальные парки	Бизнес-инкубаторы	Инжиниринговые центры	Центры коллективного пользования	Центры кластерного развития	Центры трансфера технологий	Территории инновационного развития	Общее количество элементов инновационной инфраструктуры
<i>Предпосевная</i>	+	+	+				+			+	665
<i>Посевная</i>	+	+	+		+		+			+	893
<i>Становление (коммерциализация)</i>	+	+	+	+	+	+		+		+	808
<i>Расширение рынка</i>		+		+				+	+		319
<i>Экспорт</i>		+							+		104

Источники: Составлена авторами по результатам исследования.

Анализ представленности элементов инновационной инфраструктуры, а также обзор нормативно-правовых документов свидетельствуют о том, что наибольшие усилия сосредоточены на поддержке проектов на посевной стадии и стадии коммерциализации (табл. 5).

Таблица 5

Распределение институтов инновационного развития по стадиям создания инновационного продукта

Государственные институты развития	Предпосевная	Посевная	Становление	Расширение рынка	Экспорт
<i>РФФИ</i>	+				
<i>ОАО «РВК»</i>	+	+	+	+	+
<i>ОАО «РОСНАНО»</i>			+	+	+
<i>ФИОП</i>		+	+		
<i>Фонд «Сколково»</i>	+	+	+	+	+
<i>Фонд содействия инновациям</i>	+	+	+	+	+
<i>ОАО «Росинфо-коминвест»</i>			+	+	

Государственные институты развития	Предпосевная	Посевная	Становление	Расширение рынка	Экспорт
Фонд развития промышленности				+	+
Фонд «ВЭБ Инновации»	+	+	+	+	+
АО «МСП Банк»				+	+
Внешэкономбанк				+	+
АО «Корпорация «МСП»				+	+
Количество представительств и контрагентов ГИР	275	275	383	328	328

Источники: Исследование «Инновационная инфраструктура в регионах Российской Федерации: оперативный срез представленности элементов» проведено Аналитическим центром при Правительстве Российской Федерации в марте–мае 2016 г.

Региональный срез показывает, что поддержка проектов на предпосевной стадии отсутствует в республиках Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Приморском крае, Амурской, Астраханской, Калининградской, Костромской, Курской, Ленинградской, Еврейской автономной областях, Чукотском автономном и Ненецком автономном округах.

Поддержка проектов на посевной стадии отсутствует в Приморском крае, Амурской, Калининградской, Ленинградской, Еврейской автономной областях, Чукотском автономном и Ненецком автономном округах.

На стадии становления отсутствует инфраструктура, поддерживающая проекты в Приморском крае, Еврейской автономной области, Чукотском автономном и Ненецком автономном округах.

Не сформированы обеспечивающие условия поддержки проектов, находящихся на стадии расширения рынка, в республиках Адыгея, Ингушетия, Кабардино-Балкарской Республике, Чеченской Республике, Камчатском и Приморском краях, Магаданской, Псковской, Сахалинской, Еврейской автономной областях, Чукотском автономном, Ненецком автономном и Ямало-Ненецком автономном округах.

Подходы к оценке результативности

Наличие необходимой инфраструктуры для развития инновационного бизнеса создает благоприятные условия для развития и внедрения инноваций. Вместе с тем верно и то, что количество вновь созданных элементов инновационной инфраструктуры не может считаться прямым индикатором уровня развития инновационного потенциала региона в силу значимых межрегиональных различий. Для ранжирования регионов учитывались показатели, характеризующие результаты инновационной деятельности в расчете на один созданный элемент инновационной инфраструктуры (табл. 6).

Итоговый ранг региона рассчитан по формуле:

$$R = 13 \times (X_1 + X_2 + X_3), \text{ где}$$

X_1 – отношение количества патентов к числу элементов инновационной инфраструктуры региона;

X_2 – отношение объема инновационной продукции к числу элементов инновационной инфраструктуры региона;

X_3 – отношение расходов на исследования и разработки к числу элементов инновационной инфраструктуры региона.

Сопоставление количества элементов инновационной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации и основных показателей, характеризующих уровень развития и распространенности инноваций, показывает, что к группе сильных инноваторов относятся такие регионы, как: Сахалинская область, Нижегородская область, Республика Татарстан, Пермский край, Республика Башкортостан, Московская область, г. Москва.

Таблица 6

Распределение регионов на основе затрат на исследования и разработки, объема инновационной продукции и количества выданных патентов

Ранг	Субъект Российской Федерации	Внутренние затраты на научные исследования и разработки в 2014 г., млн руб.	Объем инновационных товаров, работ, услуг в 2014 г., млн руб.	Коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в России, в расчете на 10 тыс. чел. населения в 2014 г.)
1	Сахалинская область	1 197,6	426 273,2	0,1
2	Нижегородская область	58 507,8	215 681,7	1,2
3	Республика Татарстан	12 180,8	338 058,5	2,2
4	Ленинградская область	6 708,8	32 776,6	0,5
5	Пермский край	11 730,0	109 015,4	1,5
6	Республика Башкортостан	8 302,8	111 871,7	1,8
7	Тульская область	3 090,1	41 881,3	1,1
8	Московская область	103 827,2	268 459,2	2,2
9	Омская область	4 169,9	24 314,0	1,1
10	Город Москва	298 249,0	552 039,1	6,0
11	Челябинская область	11 869,2	51 098,0	0,9

Ранг	Субъект Российской Федерации	Внутренние затраты на научные исследования и разработки в 2014 г., млн руб.	Объем инновационных товаров, работ, услуг в 2014 г., млн руб.	Коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в России, в расчете на 10 тыс. чел. населения в 2014 г.)
12	Вологодская область	366,4	79 138,5	0,7
13	Республика Коми	2 152,4	23 191,2	0,5
14	Курская область	3 466,0	13 363,3	2,2
15	Санкт-Петербург	102 072,4	199 541,8	3,2
16	Свердловская область	26 144,9	89 127,5	1,3
17	Красноярский край	15 254,0	49 820,0	1,2
18	Волгоградская область	8 123,8	12 985,4	1,0
19	Ульяновская область	8 785,9	25 279,0	1,5
20	Хабаровский край	1 397,5	29 571,4	1,3
21	Липецкая область	287,5	63 282,1	0,9
22	Самарская область	14 596,4	245 579,5	1,4
23	Амурская область	496,3	5 242,9	1,3
24	Республика Мордовия	969,1	29 501,3	0,8
25	Чувашская Республика – Чувашия	1 530,3	16 739,6	1,0
26	Ставропольский край	1 351,7	26 940,7	0,7
27	Приморский край	5 708,1	784,4	1,0
28	Ярославская область	5 421,6	26 801,0	1,3
29	Смоленская область	1 052,8	10 438,8	0,6
30	Ростовская область	14 722,6	68 558,1	1,6
31	Костромская область	92,9	2 504,8	0,6
32	Владимирская область	3 878,4	22 782,1	2,0
33	Тверская область	4 140,9	4 489,6	1,1
34	Астраханская область	549,9	8 998,4	0,8
35	Тюменская область	10 512,9	27 071,4	0,6
36	Пензенская область	3 518,5	8 167,5	1,2
37	Мурманская область	2 599,3	8 299,7	0,4
38	Иркутская область	4 659,6	11 248,2	0,9
39	Республика Бурятия	940,0	11 015,2	0,7

Ранг	Субъект Российской Федерации	Внутренние затраты на научные исследования и разработки в 2014 г., млн руб.	Объем инновационных товаров, работ, услуг в 2014 г., млн руб.	Коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в России, в расчете на 10 тыс. чел. населения в 2014 г.)
40	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	2 720,3	7 699,8	0,3
41	Саратовская область	3 298,3	8 484,9	0,9
42	Калужская область	10 296,7	13 724,3	0,8
43	Томская область	9 702,0	11 089,3	3,3
44	Белгородская область	1 790,5	23 098,3	1,3
45	Воронежская область	6 348,1	24 742,4	2,7
46	Удмуртская Республика	1 020,4	43 005,6	0,8
47	Рязанская область	1 472,4	7 293,7	1,1
48	Республика Адыгея	205,7	2 517,9	0,2
49	Новгородская область	1 093,0	4 835,8	0,9
50	Новосибирская область	19 326,6	38 839,9	1,9
51	Алтайский край	2 076,5	10 093,8	0,7
52	Краснодарский край	5 596,5	9 781,9	0,9
53	Архангельская область	1 460,6	5 411,0	0,7
54	Брянская область	408,9	8 312,3	0,5
55	Оренбургская область	602,7	6 888,9	0,5
56	Кемеровская область	1 414,8	21 346,2	0,9
57	Кировская область	1 362,4	11 346,0	0,8
58	Республика Марий Эл	147,1	9 925,6	1,7
59	Республика Саха (Якутия)	2 469,1	6 144,3	0,9
60	Камчатский край	1 258,3	595,0	0,4
61	Забайкальский край	411,5	8 156,9	0,4
62	Курганская область	272,9	2 076,3	0,5
63	Магаданская область	1 054,1	49,7	0,3
64	Карачаево-Черкесская Республика	403,7	19,7	0,3
65	Тамбовская область	2 297,0	6 278,0	0,9

Ранг	Субъект Российской Федерации	Внутренние затраты на научные исследования и разработки в 2014 г., млн руб.	Объем инновационных товаров, работ, услуг в 2014 г., млн руб.	Коэффициент изобретательской активности (число отечественных патентных заявок на изобретения, поданных в России, в расчете на 10 тыс. чел. населения в 2014 г.)
66	Калининградская область	1 005,9	376,6	0,6
67	Кабардино-Балкарская Республика	606,6	752,2	0,8
68	Республика Крым	511,9	151,2	0,1
69	Псковская область	167,6	348,4	0,8
70	Республика Дагестан	972,2	119,9	1,0
71	Ямало-Ненецкий автономный округ	101,7	435,1	0,5
72	Республика Хакасия	91,3	90,0	0,1
73	Ивановская область	643,8	795,2	2,8
74	Республика Тыва	298,0	1,4	0,0
75	Республика Карелия	985,9	193,5	0,5
76	Орловская область	397,4	885,1	1,2
77	Республика Северная Осетия – Алания	470,9	19,1	1,4
78	Чеченская Республика	344,0	103,8	0,2
79	Город Севастополь	267,4	7,0	0,6
80	Республика Ингушетия	48,1	6,1	0,0
81	Республика Калмыкия	75,8	3,7	1,2
82	Республика Алтай	91,8	10,3	0,3
83	Еврейская автономная область	н/д	40,4	0,8
84	Ненецкий автономный округ	н/д	н/д	н/д
85	Чукотский автономный округ	н/д	30,6	н/д

Источники: Росстат, расчеты Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

Наиболее слабыми инноваторами, согласно представленному распределению, являются Чеченская Республика, Республика Калмыкия, Республика Алтай, Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия – Алания. Для Еврейской автономной области, Ненецкого и Чукотского автономных округов целесообразно дополнительно провести анализ эф-

фективности инновационной инфраструктуры. Целесообразно дополнительно провести анализ эффективности инновационной инфраструктуры в Республике Калмыкия.

Рассчитанные таким образом данные имеют сильную прямую связь⁵ с рангами субъектов Российской Федерации согласно рейтингу инновационных регионов для целей мониторинга и управления⁶. Данный результат свидетельствует о том, что количество элементов инновационной инфраструктуры является одним из факторов, определяющих уровень инновационного развития территории.

Полученный результат подтверждает в первую очередь то, что выбранная тактика ассиметричного регионального развития, когда приоритет государственной политики сосредоточен на развитии регионов-лидеров инноваций, ведет к усилению диспропорции в развитии регионов.

Ключевыми рисками ассиметричного регионального развития является дальнейшее усиление диспропорций экономического и социального положений регионов, миграция рабочей силы в регионы-лидеры инноваций, повышение нагрузки на бюджеты регионов-доноров, рост социальной напряженности.

Выводы

В настоящее время в субъектах Российской Федерации функционирует 1693 элемента инновационных инфраструктур, еще 198 находятся в стадии формирования. Подъем активности по созданию и запуску в действие элементов инновационной инфраструктуры в субъектах Российской Федерации отмечен с 2010 г., что связано с началом реализации Стратегии инновационного развития России до 2020 г., в которой сформулированы подходы к формированию государственных программ, региональных стратегических документов и инструментов регионального развития инновационной среды.

В ряде субъектов Российской Федерации созданные элементы инновационной инфраструктуры не обеспечивают поддержку проектов по всем стадиям жизненного цикла: предпосевная, посевная, становление (венчурная), рост, коммерциализация, расширение рынка.

Текущий тренд развития инновационной инфраструктуры – создание индустриальных парков – соответствует концепции импортозамещения и развития высокотехнологичного производства.

Большинство действующих инновационных инфраструктур находятся в Приволжском, Северо-Западном, Центральном и Сибирском федеральных округах, где локализован значительный промышленный и научный комплекс.

Наибольшие возможности для реализации инновационных проектов созданы в г. Москва, Новосибирской и Самарской областях, в этих регионах имеется широкая сеть элементов инновационного развития и представительства ИР.

В Ненецком и Чукотском автономных округах, а также в Еврейской автономной области практически отсутствуют механизмы поддержки,

направленные на создание и реализацию инноваций. В данных округах отсутствуют элементы инновационной инфраструктуры, зафиксировано наименьшее количество контрагентов ИР, при этом поддержку от инновационных ИР не получил ни один проект.

В Приморском крае отмечается активная работа ИР при отсутствии активного развития инновационной инфраструктуры.

Результаты исследования показывают, что количество элементов инновационной инфраструктуры является одним из факторов, определяющих уровень инновационного развития территории. Таким образом, тактика ассиметричного регионального развития, когда приоритет государственной политики сосредоточен на развитии регионов – лидеров инноваций, ведет к усилению диспропорции в развитии регионов. Ключевыми рисками ассиметричного регионального развития является дальнейшее усиление диспропорций экономического и социального положений регионов, миграция рабочей силы в регионы–лидеры инноваций, повышение нагрузки на бюджеты регионов–доноров, рост социальной напряженности. В теории в долгосрочной перспективе возросшая дифференциация может стать драйвером развития всей экономики, однако пока признаков этого не наблюдается.

Для контроля и оперативного реагирования на возникающие риски рекомендуется наладить централизованную систему стратегического мониторинга для оценки результативности и эффективности деятельности элементов инновационной инфраструктуры, а также разработать и внедрить стандарты открытости элементов инновационной инфраструктуры с последующим мониторингом результатов деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Иванов В.В. Инновационная парадигма XXI. – 2-е изд., доп. – М.: Наука, 2015.
2. Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года (утв. распоряжением Правительства от 8 декабря 2011 года № 2227-р). Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике, протокол от 15.02.2006 № 1).
3. Зубаревич Н.В. Региональное развитие и региональная политика в России // ЭКО. – 2014. – № 4. – С. 7–27.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В настоящее время отсутствует полный актуальный перечень созданных региональных элементов инновационной инфраструктуры. Селективную информацию о них можно найти на едином информационно-аналитическом портале государственной поддержки инновационного развития бизнеса (<http://innovation.gov.ru/>), в исследованиях Ассоциации кластеров и технопарков (<http://www.nptechNOPark.ru/>) и пр.
- ² Одним из целевых показателей Стратегии является «Число организаций–пользователей научным оборудованием федеральных центров коллективного пользования научным оборудованием». Согласно данным оперативного мониторинга, реализуется успешно.
- ³ В частности, на первом этапе реализации Стратегии (2011–2013 гг.) решались задачи повышения восприимчивости бизнеса и экономики к инновациям путем осуществления региональных программ поддержки малого бизнеса, а также поддержки реализации конкретных проектов в рамках соответствующих государственных программ и подпрограмм, разработанных для высокотехнологичных секторов экономики.
- ⁴ Для оценки информационной открытости элементов инновационных инфраструктур проанализировано содержание их сайтов по двум направлениям – доступность и содержание. В направление «доступность» включены критерии: наличие официального веб-сайта, доступность веб-сайта, действующая навигация, корректность графического отображения информации, наличие полнотекстового поиска на веб-сайте. Направление «содержание» учитывает критерии: актуальность размещенной информации, наличие общей информации об объекте, наличие информации о руководителе, наличие обратной связи, наличие связи со стратегическими документами, наличие нормативно-правовой базы инновационной инфраструктуры, наличие развернутой информации о резидентах. Максимальный балл, который может получить инновационная инфраструктура, – 12 (в случае наличия всех вышеуказанных критериев), минимальный – 0 (в случае отсутствия всех указанных критериев).
- ⁵ Коэффициент ранговой корреляции Спирмена равен 0,733. Корреляция значима на уровне 0,01 (двухсторонняя).
- ⁶ Рейтинг инновационных регионов для целей мониторинга и управления был разработан Ассоциацией инновационных регионов России в 2012 г. совместно с Министерством экономического развития Российской Федерации, при участии представителей региональных администраций и ведущих экспертов страны. Для расчета коэффициента ранговой корреляции Спирмена использовались данные за 2014 г.

INNOVATIVE INFRASTRUCTURE AS A FACTOR OF INTERREGIONAL DIFFERENTIATION IN THE RUSSIAN FEDERATION

Eferina Tatiana V.

Doctor of Historical Sciences, Head of the Department of Organization of Monitoring, NGO «Analytical Centre under the Government of the Russian Federation».

Address: NGO «Analytical Centre under the Government of the Russian Federation», 12 Akademika Sakharova Av., 107078 Moscow, Russian Federation.

E-mail: eferina@ac.gov.ru.

Lizunova Victoriya O.

Deputy Head of the Department of Organization of Monitoring, NGO «Analytical Centre under the Government of the Russian Federation».

Address: NGO «Analytical Centre under the Government of the Russian Federation», 12 Akademika Sakharova Av., 107078 Moscow, Russian Federation.

E-mail: lizunova@ac.gov.ru.

Prosyanyuk Darya V.

Candidate of Sociological Sciences, Deputy Head of the Department of Organization of Monitoring, NGO «Analytical Centre under the Government of the Russian Federation».

Address: NGO «Analytical Centre under the Government of the Russian Federation», 12 Akademika Sakharova Av., 107078 Moscow, Russian Federation.

E-mail: prosyanyuk@ac.gov.ru.

Shinova Darya A.

Adviser in Department of Organization of Monitoring, NGO «Analytical Centre under the Government of the Russian Federation».

Address: NGO «Analytical Centre under the Government of the Russian Federation», 12 Akademika Sakharova Av., 107078 Moscow, Russian Federation.

E-mail: d.shynova@ac.gov.ru.

Abstract

The article is devoted to the monitoring and evaluating of regional innovation infrastructure. The final aim of creating a separate field of organizational infrastructure elements is achieved by a sequential construction of regional market-oriented infrastructure systems working on the network principle. The paper presents a catalogue of regional innovation infrastructural elements, their key characteristics and an approach to assess the performance. Moreover timeline of the creation of innovative infrastructure elements is presented, regions and federal districts, with the greatest opportunities for the realization of innovative projects, as well as the most lagging regions are highlighted. The authors conclude that priority of an asymmetrical regional development leads to increasing disparities in regional development. Key risks of the asymmetrical regional development are economic and social disparities between the

regions, labor migration to innovations leading regions increasing the load on the budgets of donor regions, the growth of social tension. However, theoretically, in the long term, development of the region-innovative leaders can become a driver for developing economy as a whole. But there is no evidence of this so far. The authors propose setting up a centralized strategic monitoring system to assess effectiveness and efficiency of the innovation infrastructure elements.

The article is based on the results of the general research of the Russian Federation subdivisions to determine the presence and characteristics of the elements of the innovation infrastructure. It was conducted in March-May 2016.

Keywords: innovation development infrastructure; operational and strategic monitoring; innovative policy tools of government support; regional development; innovation development strategy.

Citation: Eferina, T.V., Lizunova, V.O., Prosyanyuk, D.V. & Shinova, D.A. (2017). Innovatsionnaya infrastruktura kak faktor mezhregional'noy differentsiatsii v Rossiyskoy Federatsii [Innovative Infrastructure as a Factor of Inter-Regional Differentiation in the Russian Federation]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 191–212 (in Russian).

REFERENCES

1. Ivanov, V.V. (2015). *Innovatsionnaya paradigma XXI* [An Innovative Paradigm in XXI]. 2-nd ed., Moscow: Nauka.
2. *Strategiya innovatsionnogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii na period do 2020 goda (utv. rasporyazheniem Pravitel'stva ot 8 dekabrya 2011 goda N2227-r)* [The Russian Federation Innovative Development Strategy for the Period up to 2020 (Approved by the Decree of the Government dated December 8, 2011 N 2227-p)].
3. Zubarevich, N.V. (2014). *Regional'noe razvitie i regional'naya politika v Rossii* [Regional Development and Regional Policy in Russia]. *EKO*, no 4, pp. 7–27.

АНТИКРИЗИСНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

Охотский Е.В.*

Аннотация

Статья посвящена исследованию фактора глобализации в национальной системе государственного управления. Главная цель – сформировать понимание сущности, организационно-правовых основ, особенностей и важнейших составляющих государственного антикризисного управления в условиях глобализации и негативных проявлений кризиса и санкционных ограничений. В статье представлен анализ конкретного управляющего антикризисного действия с учетом возможностей, трудностей и перспектив перевода страны в русло устойчивого социально-экономического и политического развития. При этом санкции рассматриваются как особый продукт глобализации и однополярного миропорядка. В статье анализируются основные содержательные составляющие, принципы и приоритеты государственной антикризисной стратегии, а также соответствующих антикризисных планов и оперативных решений. Представлены как общие рекомендации, так и анализ реальных мер и механизмов государственного антикризисного управления. Подчеркивается необходимость более профессиональной, гибкой и качественной работы государственного аппарата в условиях кризиса и санкционных ограничений – новый уровень интеграции мер стратегического и оперативного управления, более строгий аудит социально-экономических рисков и трезвый прогнозный расчет возможных сложностей и противоречий. При этом автор избегает однозначных ситуационных суждений, старается дистанцироваться от формальных обобщений, односторонних оценок и идеалистически ориентированных рекомендаций.

Ключевые слова: администрирование; антикризисная стратегия; антикризисное управление; волатильность; глобализация; государственное управление; законность; импортозамещение; контрсанкции; кризис; менеджмент; международное право; санкции; стратегическое планирование.

Сегодня становится все более очевидным, что мировой порядок, сложившийся после окончания Второй мировой войны, во многом себя исчерпал. Свершившимся фактом в контексте нарастающих процессов глобализации стал переход от биполярного миропорядка к монополярному с соответствующими геополитическими вызовами, глобальными рисками

* Охотский Евгений Васильевич – доктор социологических наук, профессор кафедры государственного управления и права Международного института управления ФБГОУ МГИМО МИД России, почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации. Адрес: ВПО «Московский государственный институт международных отношений (университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации». 119454, Москва, проспект Вернадского, д. 76. E-mail: e.ohotskii@mail.ru

и угрозами как для отдельных суверенных государств, так и для мирового сообщества в целом. Количество проблем не только не сокращается, а постоянно увеличивается, растет их непредсказуемость и масштабность негативных последствий. В полной мере касаются они и Российской Федерации с ее трудностями переходного периода, демографическими проблемами, правовым нигилизмом и нравственной деградацией значительной части общества, низкой эффективностью управления (см.: Кара-Мурза, с. 226–233).

Кризисные риски, кардинальные технико-технологические, экономические, военно-стратегические и социально-политические трансформации во многом объясняются «трансцендентной сущностью» глобализации, высокой динамикой общественного бытия, ускоренным обменом научными идеями, технологиями и социально-культурными практиками (Held, 1995). Но далеко не все и не всегда носит позитивный характер. Причем чаще всего в ущерб справедливому и равноправному взаимодействию. Чуть ли не нормой стала подмена рыночной конкуренции политической, разного рода санкциями и силовыми акциями. Не говоря уже о последствиях неравномерности инновационного развития и углубляющемся социальном расслоении, возрастающем недоверии к правящим элитам и бюрократии, усилении ситуативной конкуренции разных укладов и образцов жизни (см.: Барабашев, 2016, с. 163–166).

В таких условиях все более актуальной становится задача **поиска более перспективных моделей политического действия и государственного управления**, более эффективных, способных адекватно отвечать на вызовы времени механизмов реализации властных полномочий. Учитывая, конечно, воздействие мощных сил глобализации – концентрации капитала и усиления международной рыночной конкуренции, ускоряющегося технико-технологического прогресса, возможностей телекоммуникационных сетей, демографических и миграционных процессов. Вот почему трудно согласиться с мнением, что глобализация «вряд ли является причиной современных проблем государственного управления». Такое влияние реально и весьма существенно, даже несмотря на то, что оно не всегда прямолинейно и во многом эклектично. Глобализация не только открывает «захватывающие горизонты социального прогресса», но и порождает немало рисков и трудноразрешимых проблем, в том числе в сфере государственного администрирования и хозяйственного менеджмента.

Фактор глобализации в национальной системе государственного управления

Подавляющее большинство исследователей придерживаются преимущественно взвешенно-консервативных взглядов на проблемы государственного строительства, права и политики. Государство, как и прежде, представляется в качестве ведущего субъекта не только внутристрановых и межгосударственных отношений, но и мировых процессов в целом. Именно государство несет ответственность за уровень подготовленности общества и всех органов власти к катастрофам и возможным сбоям в осу-

ществлении социально-экономических, оборонных и антикризисных программ (Malgan, 2008, с. 294).

Лишь немногие убеждены в том, что по мере формирования единого мирового экономического пространства, возрастающего господства транснациональных корпораций и глобализирующихся информационных потоков государства-нации себя изживают, а роль национальных правительств становится ограниченной, а то и вовсе формальной. Исследуя процессуальные закономерности перемещений групп интересов и смены центров принятия решений, обосновывают необходимость создания органов международного управления, наделенных широкими наднациональными полномочиями, а также соответствующими финансовыми, организационными и силовыми ресурсами по типу мировой конфедерации (Rosenau, 2005).

Ученые отдают должное неуклонно набирающим силу мегарегуляторам, стремятся объективно оценить их статус, энергетический потенциал и историческую перспективу. Процесс скоординированной реализации межгосударственных функций в общемировом контексте обозначают термином «глобальное управление» (Global Governance), главное предназначение которого – «производство глобальных общественных благ общемировой значимости». Основные формы такого регулирования – глобальное сотрудничество и глобальное управление. Причем возможно такое регулирование как в режиме спорадически-стихийного, так и планомерно-осознанного действия с заметным ослаблением его командно-административного измерения (см.: Барабанов, 2006, с. 13–14). Приоритетным становится режим координации, поддержки и стимулирования. Достаточно разнообразен также технологический инструментарий – трансатлантические соглашения, глобальные фонды, международные финансовые и банковские механизмы, международные арбитражные суды, неправительственные некоммерческие организации, многовекторная дипломатия.

Акцентируется внимание и на порождаемых глобализацией слабостях, противоречиях и антагонизмах между центробежными и центростремительными тенденциями. Ведь глобализация не только задает позитивный тренд формирования государств современной эпохи. На повестке дня оказывается немало проблем, решение которых требует серьезных интеллектуальных, материально-финансовых и политических затрат всего мирового сообщества.

Достаточно сослаться на проблемы цветных переворотов, обостряющейся опасности международного терроризма, криминализации миграционных процессов, противоборства «фундаментально разных цивилизационно-бытовых культур разных географических широт и разных людских генотипов» (см.: Енгибарян, 2016, с. 15). Не говоря уже о вопросах безопасности, конвергенции макроэкономической политики, покушении на право суверенного государства проводить самостоятельную политику (Higgott, 2000). Плюс ко всему стремительное распространение ранее неизвестных форм политической, финансово-экономической и технологической гегемонии, международной коррупции, односторонних санкционно-дискриминационных действий. И это при условии, что объективные процессы глоба-

лизации действительно создают немало благоприятного для формирования нового мирового порядка и более дееспособного мирового хозяйства.

Тем не менее в реальной жизни следует полагаться прежде всего на свои силы и свои ресурсы, не рассчитывать на возможности так называемого мирового правительства (World Government), о котором много говорится и уже немало написано (Блинов, 2003; Лебедева, 2013). Пока такого правительства нет, и, похоже, оно вряд ли появится в обозримом будущем. В мире, раздираемом непримиримыми экономическими, социальными, национальными и идейно-политическими противоречиями, многие из которых самого высокого ценностного уровня, такое правительство невозможно в принципе. Попытки же доказать обратное, научно обосновать возможность мегасубъекта общемирового управления, как пишет Г.Х. Шахназаров, затея авантюристическая. Продвижение к единому мировому регулятору вовсе не закономерность развития человеческой цивилизации, а скорее хорошо закамуфлированная форма массированной атаки на суверенитет национальных государств (Шахназаров, 2015, с. 461–466), что ничего общего не имеет с действительно конструктивным и социально справедливым решением задач противодействия «глобальной смуте» и «планетарному хаосу».

Неслучайно в момент максимального кризисного напряжения «великой мировой рецессии (2008 г.)», украинского и сирийского кризисов 2015–2016 гг. согласовать, а тем более скоординированно реализовать на практике антикризисные меры по-настоящему не удалось ни «Великой восьмерке», ни усилиями на уровне G20, ни решениями Контртеррористического комитета Совета Безопасности Организации Объединенных Наций (Россия и мир, 2014, с. 8–27, 654–674). Вряд ли проблемы такого рода смогут снять и международные альянсы типа Транстихоокеанского партнерства и Трансатлантического соглашения о свободной торговле и инвестиционном партнерстве, даже несмотря на то, что в общемировом масштабе по мере развития процессов глобализации все четче просматриваются «трансформации традиционных правительственных структур в направлении централизации» (Иванов, 2002, с. 9).

Поэтому вовсе не удивительно, что наблюдаются откаты к авторитаризму и демонтажу демократических ценностей. Управляющие действия национальных властей нередко выглядят бюрократически и антигуманно, сопровождаются обширной номенклатурой ограничений и запретов, противоправных предписаний, злоупотреблений доверием и коррупцией (Куриц, 2010, с. 251–272; Торкунов, 2015, с. 12–14; Охотский, 2015, с. 65).

Международное сообщество давно усвоило, что **в условиях глобализации бюрократизм и коррупция перестают быть сугубо национальным явлением**, причиняют невосполнимый материальный, политический и моральный вред не только национальным интересам, но и всему мировому сообществу. Поэтому понятно, почему этим вопросам уделяется столь пристальное внимание, разрабатываются соответствующие концепции, подписываются конвенции, утверждаются планы и реализуются соответствующие маршрутные карты, проводятся научно-практические конференции

и саммиты. Предметом особого внимания стали вопросы гарантированности государственного суверенитета и личной безопасности высших должностных лиц государств, вне зависимости от того, насколько самостоятелен и независим курс государственной политики, который они проводят у себя дома и на международной арене (Перкинс, 2005). Не учитывать подобные моменты вряд ли разумно и продуктивно, причем как с научной и практической, так и с чисто человеческой точки зрения.

Будущее, как нам представляется, не за всемирным правительством и не за мировым доминированием, а за эффективным государственным управлением во имя роста национальных экономик и благосостояния людей (Медведев, Выступление, 2016) каждой конкретной страны, за доброй волей и искренним стремлением к конструктивному компромиссу между силами глобализации и незыблемости национальных суверенитетов. Даже делегируя часть своих властных полномочий надгосударственным органам, государство должно оставаться ведущим источником власти с правом императивной реализации конкретных управленческих функций.

Руководствуясь этим принципом, наша страна всегда выступала и сейчас выступает против любых проявлений высокомерного международного превосходства, а тем более силового доминирования. Россия всегда была среди самых последовательных сторонников равноправного межгосударственного партнерства, взаимовыгодного и взаимоуважительного сотрудничества¹. И в нынешних непростых условиях Российская Федерация делает все зависящее от нее для того, чтобы межгосударственное сотрудничество было не только взаимовыгодным, но и обеспечивало реальный суверенитет народов, развивалось по пути цивилизованного (не дискриминации, а на прочной основе международного права и общепринятых моральных принципов) общественного развития.

Глобализация привносит в жизнь современного общества немало неопределенностей, связанных с переходом:

– от *традиционного общества к современному обществу высокого модерна*, т.е. от общества индустриального к информационно-постиндустриальному, от общества локального к нелинейному и глоболокальному. А значит, от национальной экономики к экономике общемирового масштаба с соответствующими мировыми центрами экономической инициативы и концентрации политико-управляющего влияния (Кравченко, 2016, с. 5–10; Мау, 2016, с. 35–92; Гаман-Голутвина, 2015, с. 143–165), от традиционных культурных ценностей к скепсису и разочарованиям, к серьезному духовно-культурному шоку, разломам и рискам.

В таком контексте существенно меняются традиционные представления о государственном суверенитете и государственном администрировании, усиливается господство международного финансового капитала и транснациональных корпораций (ТНК). Некоторые из них берут на себя не только роль ведущей производственно-экономической и организующей, но и политической и контрольно-надзорной силы. Причем не только в финансово-экономической, но и политической, культурной и нравственной сферах. Делается это под прикрытием демагогических рассуждений о кри-

зисе культуры, преодоления «статике культуры» и создания современной альтернативной культуры (Клямкин, 2011, с. 377). Тем более что финансово-экономическая основа под такие трансформации подведена достаточно мощная: на ТНК сегодня приходится более половины мирового промышленного производства и почти 63% внешней торговли. На площадках ТНК реализуется до 80% патентов и лицензий на изобретения и научные открытия ([Works.doklad.ru>view/Ij0nfgnqDVQ/2.html](http://Works.doklad.ru/view/Ij0nfgnqDVQ/2.html));

– от *национально-государственной идентичности к плюрализации национально-государственной идентичности*. А вслед за этим к формированию унижающей человеческое достоинство глобальной «иерархии государств» (Блинов, 2003, с. 85). Почти расхожими стали утверждения типа того, что глобализация – это кризис национальной автономности, разрушение традиционных структур социально-политического контроля и формирование устойчивого доминирования более сильного. Не обращается внимания даже на то, что глобализация порождает новые, весьма опасные для человечества формы преступности – финансовую мафию, международный терроризм, торговлю оружием, женщинами и человеческими органами, коррупцию, киберпреступность. Некоторыми футурологами доказывается, что недалек тот час, когда государства-нации в условиях такого глобального мира не смогут надлежащим образом исполнять свои функции, станут неконкурентоспособными и превратятся в ненужный институт (Хелд, 2004, с. 3), их место займут мощные всемирно регулирующие структуры. Будущее покажет, насколько справедливы такого рода утверждения, но то, что потенциал национального государства далеко не исчерпан, – это очевидно;

– от *централизации к децентрализации* политико-управленческих отношений. Если еще не так давно перечень негосударственных субъектов международного взаимодействия ограничивался в основном немногочисленными политическими и военными союзами и банками, то сегодня в этот перечень вошли ТНК, глобальные СМИ, мировые рейтинговые агентства, глобальные социальные сети. Все более влиятельными становятся всевозможные неправительственные организации, фонды, альянсы и элитные клубы с их многочисленными, весьма коварными экспертно-рекомендательными проектами и рецептами для того, чтобы, говоря словами Дж. Ная, «заставить других делать то, чего хочется самому» (Нье, 2002, с. 8). В центре внимания таких структур находятся практически все болевые аспекты современного бытия – политические, финансовые, кадровые, военно-силовые, информационные: президентские и парламентские выборы, бюджетные процессы, рыночная конъюнктура на энергетических и сырьевых рынках, миграционные кризисы, протестные выступления в форме майданов, провокационных флешмобов и перформансов;

– от *национальных элит к формированию правящего «суперкласса глобального мира»*, обладающего реальным политическим влиянием, реальными финансовыми возможностями и реальными рычагами управляющего воздействия для реализации соответствующих, в том числе корыстных стратегий. Мировая элита сейчас насчитывает примерно шесть тысяч человек. В ее рядах весьма влиятельные люди мультинационального клана по-

литиков, бизнесменов, деятелей культуры и владельцев СМИ. В их руках немалая часть власти и неформальные механизмы регулирования, во многом превосходящие реальные возможности президентов, правительств и парламентов, огромные по масштабам и влиятельности на общественное сознание возможности трансграничного сетевого взаимодействия.

Произошли также серьезные трансформации в части изменения ресурсов влияния. Причем не только с помощью инструментария международного финансового рынка, способного мгновенно перемещать в мировом пространстве огромные денежные ресурсы, но и с помощью средств массовой коммуникации, театра, музейно-выставочной деятельности, кино- и телепродукции, научных семинаров, международных олимпиад, фестивалей, благотворительности, ярких брендов и символики. Интернет-проводники превращаются в каналы политических провокаций, мобилизации сторонников оранжевых переворотов и организации «управляемого хаоса». Дошло до того, что уже проводятся международные научные конференции типа «Мир без завтра», рисуются карты новых «территорий хаоса», разрабатываются модели «апокалиптического будущего» и «неизбежности ядерных столкновений».

В таких условиях обеспечивать государственный суверенитет и эффективно управлять государством очень непросто. Ведь социально-правовой основой эффективного социально ориентированного управления является не управляемый хаос, а истинная демократия, законность, гражданская солидарность. **Никакие наднациональные структуры, сколь мощными и авторитетными они бы ни были, без участия национальных государств не в состоянии** конструктивно решать проблемы повседневного человеческого бытия. В этом смысле, наверное, в чем-то правы идеологи антиглобалистской направленности с их стремлением сделать более справедливыми принципы и технологии свободного рынка и всемирной торговой организации, ввести дополнительные налоги на сверхприбыли, активизировать борьбу с отмыванием денег и коррупцией, повысить роль институтов гражданского общества.

Санкции – продукт глобализации и попыток сохранения однополярного миропорядка

Политика контрсанкционного действия является сегодня важнейшей составляющей антикризисной стратегии Российской Федерации. И это неслучайно и во многом определяется объективными процессами глобализации с ее экономическими негативами и интенсивной политизацией торгово-экономических, технико-технологических и межкультурных отношений. Санкции – наиболее яркое проявление такой политизации. Дискриминационные санкции уже не являются чем-то новым и исключительным. Мировое сообщество давно согласилось с тем, что санкции сегодня превратились в рядовой инструмент международной практики. Более того, не будет большой ошибкой представлять санкции не только как инструмент, но и как фактор усиления межгосударственных и внутрина-

циональных противоречий, обострения антагонизма между внутренней и внешней политикой государства.

Хотя легитимно обоснованные санкции в практике регулирования межгосударственных и внутригосударственных отношений действительно необходимы, во многом являются очищающим, сдерживающим и стимулирующим ресурсом. Отрицать это контрпродуктивно и вряд ли разумно. Главное, чтобы санкции были направлены против истинного, а не специально назначенного виновника.

Применение принудительных мер односторонней (помимо воли международного сообщества в лице Совбеза ООН) санкционной направленности не способно ослабить, а тем более снять политические, социально-экономические, межэтнические и другие противоречия. Напротив, оно формирует новые неопределенности и порождает дополнительные риски, ведет к расширению конфликтного пространства, чревато серьезными материальными и репутационными потерями. Не говоря уже о кризисе самих административно-управленческих структур, провалах политических парадигм и слабости практик их реализации (Барабашев, 2016, с. 164).

Дискриминационные санкционные действия, по большому счету, еще не только не решили ни одной серьезной проблемы, но и создают новые, порождая в расширенном масштабе правовой нигилизм, стимулируя политический авантюризм и подталкивая мировое сообщество к новой глобальной конфронтации. Примеров тому великое множество – от карибского кризиса и вьетнамской войны до «борьбы» Украины за европейский выбор и антидопинговой истерии вокруг российской олимпийской команды. Вот почему в кризисно-санкционных условиях трудно переоценить значимость доверия общества к государству, властям и политическим лидерам.

Стратегия противодействия санкциям в управленческой практике современного российского государства реализуется в русле общего антикризисного курса по двум генеральным направлениям.

Первое направление – мероприятия внешней контрсанкционной направленности:

- а) разработка специального контрсанкционного законодательства и формирование соответствующих антисанкционных правовых механизмов;
- б) запрет для определенных физических и юридических лиц зарубежных активов;
- в) ограничительные меры по линии промышленного производства, мясо-молочного, растениеводческого, цветочного и рыбопромыслового бизнеса с обязательной утилизацией контрабандных санкционных товаров, поступающих из стран, включившихся в систему антироссийских санкций. Параллельно предусмотрено стимулирование межгосударственного сотрудничества и внешнеторговых контактов по линии Таможенного союза, БРИКС, ШОС, АТЭС и АСЕАН;
- г) приостановка сотрудничества с США в области утилизации избыточного оружейного плутония, энергетической и атомной сферах. Но с оговоркой: отмена такого решения и возврат к прежним договоренностям в области ядерного разоружения с нашей стороны возможны. Правда,

условия возврата в исходную точку достаточно жесткие: отмена со стороны США антироссийских санкций и выплата соответствующих компенсаций, отмена закона Магницкого и закона о поддержке свободы Украины, сокращение военного присутствия США на территории стран-членов НАТО, отказ от политики недружественных действий и конфронтации с Россией;

- д) повышение почтовых пошлин и усиление контроля за работой международных Интернет-магазинов, ужесточение контроля качества товаров, поступающих из стран, включившихся в санкционный процесс против России;
- е) запрет использования воздушного пространства для транзитных рейсов европейских и американских авиакомпаний в регионы Восточной Азии, ужесточение правила использования транссибирских маршрутов;
- ж) свертывание некоторых межкультурных, межрелигиозных и дипломатических контактов, переориентация туристических потоков на курорты России с параллельным развитием отечественной туристской инфраструктуры.

Все эти меры – реакция Российской Федерации на недружественную политику санкций, попытки говорить с нашей страной языком глобального превосходства и ультимативной тональности и выборочного сотрудничества. Позиция России принципиально иная: решение самых сложных вопросов международного бытия должно находиться не в конфронтационной, а в конструктивной плоскости. Это касается и поэтапного выхода из режима санкций. Не Россия инициировала санкции, не наша страна занимается эскалацией санкционного давления и введением санкций в кодифицированный режим, и не мы, судя по заявлениям российского руководства, будем инициировать их отмену.

Второе направление – антисанкционные мероприятия, реализуемые внутри страны.

В сфере *правового регулирования* сформирована гибкая законодательная база контрсанкционного действия. В ее основе Устав ООН, Всеобщая декларация прав человека, Концепция внешней политики Российской Федерации от 12 февраля 2013 г., соответствующие федеральные законы, указы главы государства и постановления Правительства.

В *экономической сфере* взят курс на импортозамещение, создание национальных производств, конкурентоспособных на глобальных рынках, приватизацию крупных пакетов государственных активов, стимулирование инвестиционной активности (государственной и частной, внутренней и внешней), более грамотное использование налоговых инструментов, оздоровление предпринимательского климата. Введены также соответствующие защитные меры. Начал функционировать механизм деофшоризации, больше внимания стали уделять вопросам сокращения бюджетного дефицита, совершенствования федеративных отношений и активизации региональной политики, прежде всего с точки зрения повышения качества межбюджетных связей, сокращения дисбаланса в социально-экономическом

положении регионов и прекращения «стягивания» экономики в центральные районы. Важной формой разрушения финансовой изоляции страны стали выход на международные долговые рынки и размещение евробондов на приемлемых для нашей страны условиях.

В сфере *науки и инновационного развития* на практические рельсы поставлен вопрос конвертации достижений фундаментальной науки в конкретные практические результаты, создаются современные наукоемкие кластеры, повышается интеллектуальный потенциал наукоградов и технико-внедренческих зон.

В *международной политике и дипломатии* формируется внешнеполитический курс с опорой на собственные материально-технические, финансово-экономические, научно-инновационные, интеллектуально-кадровые ресурсы; активизируются деловые контакты с международными институтами. При этом постоянно подчеркиваем, что Российская Федерация в любой момент готова к переговорам с любым искренне заинтересованным партнером по поводу поэтапного выстраивания общего торгово-экономического, научно-технического и культурного пространства.

В части совершенствования *механизма государственного управления* – переход к «новой модели его организации» на основе проектной модели, дебюрократизации, ужесточения борьбы с коррупцией, перевода аппарата в режим единого, хорошо скоординированного действия. Все это в условиях кризиса и санкционной дискриминации не просто важно, а жизненно необходимо. В противном случае, как в свое время писал, исследуя кризисные процессы, А.А. Богданов, – дисфункции, неорганизованность, грандиозное расточение общественных сил, формирование атмосферы всеобщей неуверенности.

За решениями последовали и конкретные действия. За краткий временной отрезок стране удалось обеспечить не только относительную устойчивость социально-экономической системы, но и добиться некоторых успехов. Наметилась положительная динамика промышленного и сельскохозяйственного производства, инфляция пошла вниз, стабилизировался валютный курс, снизились темпы падения розничного товарооборота. Стараемся, как сказал на Инвестиционном форуме в Сочи Д.А. Медведев, ***перейти от модели управления по поручениям к управлению по результатам*** и обеспечить тем самым «новое качество государственного управления».

Отечественные эксперты считают, что российская экономика уже прошла нижнюю точку спада и входит в топ-10 стран с точки зрения инвестиционной привлекательности. Международное рейтинговое агентство «Fitch» прогнозирует, что Россия уже в скором будущем «войдет в режим умеренного экономического роста» (Информация, 2016, с. 4). Агентство Moody's тоже изменило свой прогноз по суверенному рейтингу России с негативного на стабильный. Если же сбудутся прогнозы Центра стратегических разработок о выходе Российской Федерации в ближайшие пять лет на 3–4% среднегодового экономического роста, то это станет убедительным показателем реальной эффективности нынешнего антикризисного управления.

Антикризисная стратегия, ее принципы и приоритеты

Антикризисная стратегия и соответствующие ей программы, планы и дорожные карты детерминированы тем, что кризис – это эпоха, требующая нередко неординарных решений и кардинальных преобразований, основанных на системном переосмыслении сложившихся понятий и ставших давно привычными действий. Прежде всего на основе всестороннего анализа причин кризисных тенденций – энтропии внешней среды, негибкости политическо-управленческого процесса, дефицита ресурсов, рискованности нововведений, организационной атрофии, приверженности к бюрократическим методам управления.

Понимание этого для нас особо важно, если учесть недостаточную гибкость, неповоротливость и низкую эффективность сложившейся в стране системы государственного управления (Медведев, 2016). Работа государственного аппарата должна быть на порядок более гибкой и качественной, способной не допускать неконтролируемое развитие ситуации. Необходимы новый уровень интеграции мер стратегического действия и более качественный аудит социально-экономических рисков, прогнозный расчет и соответствующим образом выстроенный процессуальный механизм принятия и реализации управленческих решений.

Если основными приоритетами планов кризисных периодов конца девяностых – второй половины нулевых годов были задачи защиты общества от кризисного шока, сохранения жизнеспособности финансово-банковской системы, снижения рисков стагфляции и наращивания человеческого потенциала, то нынешними планами обеспечения стабильного социально-экономического развития предусматривается новый пакет мер. Они касаются: а) диверсификации экономики; б) оздоровления инвестиционного климата; в) преодоления структурных перекосов; г) оптимизации бюджетных расходов; д) стимулирования конкуренции; е) решения социальных проблем в соответствии с установлениями майских указов главы государства.

В перечне приоритетных направлений антикризисного действия:

1. Оптимизация налогового и таможенного режимов, ослабление фискального давления на бизнес, формирование бюджета с учетом приоритетных государственных проектов, существенная финансовая поддержка программ импортозамещения.
2. Более строгое отношение к принципам и нормам антимонопольного законодательства, гибкое правовое обеспечение рыночной конкуренции, технологическое, в том числе экологическое перевооружение производства, особое внимание вопросам роста производительности труда.
3. Диверсификация экономики, повышенное внимание отраслям, которые позиционируются в качестве ключевых точек роста. Основа: стратегическое программно-целевое планирование, стимулирование инновационного развития, повышение эффективности корпорации по поддержке малого, среднего и индивидуального предпринимательства, поддержка экспорта несырьевой продукции.

4. Оптимизация банковской системы, централизация банковского надзора, таргетирование инфляционных процессов. Причем не только и не столько путем наращивания зарубежных заимствований и докапитализации из государственных резервов, сколько путем оптимизации реестра системно значимых банков, санации, лишения лицензий неустойчивых и проводящих рискованную кредитную политику финансовых организаций, развития национального долгового рынка. Речь идет о формировании более «эффективных институтов управления деньгами», создании сети лизинговых центров, об обеспечении единого подхода к решению вопросов ликвидации, лицензирования и санации во всех секторах финансового рынка страны.
5. Сокращение бюджетных расходов, перекрытие каналов социально малооправданных, а тем более коррупционно организованных трат, прекращение кредитования других стран и зарубежных корпораций при параллельной активизации сотрудничества в формате зон свободной торговли.
6. Деофшоризация экономических отношений, упрочение правовых основ проведения амнистии находящихся за рубежом активов, запрет компаниям, зарегистрированным в иностранной юрисдикции, пользоваться ресурсами государственной поддержки.
7. Снятие проблемы несбалансированности региональных бюджетов, введение фиксированных процентных ставок по дотациям, более строгое исполнение принципов межбюджетных и межведомственных отношений. Существенные меры предусматриваются в части сокращения количества регионов, находящихся в зоне повышенного кризисного риска, создания территорий опережающего развития и экономического роста, превращения моногородов из депрессивных индустриальных зон в территории новых возможностей.
8. Реализация действенных мероприятий по противодействию коррупции, прежде всего в части усиления контроля за доходами, расходами и имуществом должностных лиц и членов их семей, по сокращению разрыва между доходами руководителей и оплатой труда подчиненных. Особое внимание – антикоррупционному очищению правоохранительных органов, системам закупок для государственных и муниципальных нужд, образования и здравоохранения.
9. Обновление механизма государственного управления, приближение его к стандартам системы «нового государственного администрирования»: ориентация на цели экономического роста и социальной государственности, формирование единого механизма налогового, таможенного и другого фискального контроля, разрушение всего того, что снижает качество государственного администрирования (популизм, бумаготворчество, «деловой туризм», запутанность процедурно-процессуальных технологий, несовершенство контроля и надзора), перемещение от ситуационного решения проблем к созданию институтов, гарантирующих решение такого рода проблем в автоматическом режиме.

Россия на пути к управленческой модели, адекватной кризисным вызовам современности

Для того чтобы реформы были успешными и перспективно оправданными, их осуществление должно быть комплексным, все государственные органы и структуры муниципального уровня должны быть переведены в режим *хорошо скоординированного совместного антикризисного действия*.

Многое зависит от объективно сложившихся конкретно-исторических условий, но также и от качественных характеристик субъективного фактора. Планируя антикризисное и посткризисное развитие, нельзя опираться лишь на текущее, сиюминутное восприятие реальной действительности. Базис эффективного антикризисного управления – научность предвидения, креативность управления, правовая законность, цивилизационная идентичность, четкость ценностных ориентиров.

Антикризисная стратегия должна включать:

во-первых, *анализ и диагностику кризисной ситуации*. В том числе с использованием предложенной в свое время Э. Демингом «технологии постоянного улучшения» в рамках каждого этапа управленческого цикла – планирования (Plan), исполнения (Do), контроля (Chek) и воздействия (Fct) (Камолов, 2016, с. 95–103). Главное – максимально ранняя стадия выявления потенциальных кризисных угроз и оперативность введения в действие соответствующих антикризисных финансово-экономических, правовых, кадровых, контрольно-надзорных и иных механизмов. Весьма полезными субъектами антикризисного научно-аналитического мониторинга могут стать конкурирующие между собой центры проблемного анализа и управленческого проектирования. Значимость такого рода структур трудно переоценить, особенно если в них заняты признанные управленческие авторитеты, инновационно мыслящие аналитики, в том числе оппозиционной ориентации.

В России такие структуры имеются. Примером может служить Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам при Президенте Российской Федерации, Экспертный совет при Правительстве РФ, Институт народно-хозяйственного прогнозирования РАН, исследовательские центры НИУ ВШЭ, РАНХиГС, Агентство стратегических инициатив (АСИ). Существенный вклад вносит Столыпинский клуб – экспертная площадка политиков, ученых-экономистов и практиков рыночной сферы; Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования (ЦМАКП);

во-вторых, *выявление и мониторинг зон наибольшей кризисной опасности*, организацию непрерывного в режиме реального времени контроля состояния управляемого объекта (обязательно с участием институтов гражданского общества), обеспечивающего оперативное получение нужной информации, грамотный выбор приоритетов и своевременное принятие соответствующих антикризисных управленческих решений в форме соответствующих антикризисных решений, планов, программ и технологий;

в-третьих, юридическое закрепление антикризисных мер в форме *научно обоснованной государственной антикризисной стратегии* и соответству-

ющих дорожных карт ее реализации. Причем все это в полном соответствии с научными принципами государственного управления, конституционными принципами и юридическими установлениями действующего национального законодательства и международного права;

в-четвертых, *определение приоритетов антикризисной политики*, формирование институциональной среды, позволяющей решать проблемы, связанные как с кризисной ситуацией, так и с дискриминационной санкционной политикой. Центральное звено – стратегическое видение перспектив развития кризисной ситуации, своевременная фиксация коррупционных, бюрократических, информационных и иных управленческих шумов, «упреждающее управление» с ориентацией на конкретный результат. С этой точки зрения будет полезен зарубежный опыт оптимизации функций управления, организации государственно-частного партнерства, стандартизации и регламентации служебной деятельности, расширения участия общества и его институтов (бизнеса, профсоюзов, научно-образовательных центров, экспертных советов, государственно-общественных комиссий, медиа-структур, интернет-порталов, волонтерского движения) в реализации государственных функций;

в-пятых, *целеориентированную модернизацию механизма государственного управления*, мобилизацию правительственных структур на снятие факторов торможения и преодоление кризисных заторов. Сделать это можно за счет совершенствования антикризисного законодательства и точечного совершенствования социально-правовых механизмов его реализации; кадровой оптимизации аппарата управления и его удешевления; антикризисной профессионализации персонала и ужесточения исполнительской дисциплины; рационализации бюджетных расходов; демократизации управленческой деятельности; внедрения единых информационных регистрационных систем, бичмаркетинга и технологий SMART; более эффективного использования возможностей местного самоуправления; установления более строгих пределов персональной ответственности. Действенным инструментом стимулирования служебной деятельности может стать переход на эффективный контракт;

в-шестых, формирование эффективной *команды реформаторов* с соответствующим набором политико-профессиональных компетенций и личностных качеств. В том числе в формате специальных «проектных офисов» по всем наиболее значимым проектам и приоритетным направлениям управляющего действия². Не исключен также вариант *специального комитета антикризисного управления* высшего государственного статуса – своего рода «генерального штаба» политического, ресурсного и организационно-межведомственного обеспечения антикризисной стратегии. Создание специального антикризисного органа высшего уровня позволит устранить дублирование, повысить уровень персональной ответственности, четче разграничить управление стратегическое от управления текущего, ситуативного;

в-седьмых, *разрушение сложившегося в обществе стереотипно негативного восприятия чиновника* большей заботой о профессионализме и нрав-

ственной прочности государственной службы, созданием действенной системы оценки качества служебной деятельности, формированием благоприятной социальной среды для привлечения на службу высокопрофессиональных, перспективных и наиболее достойных в моральном отношении специалистов;

в-восьмых, *специальное научно-образовательное и просветительско-пропагандистское сопровождение антикризисной стратегии*: общественно-экспертный аудит эффективности проводимых мероприятий, популяризацию реформ, максимально возможное расширение контактов государственного аппарата с общественностью, в том числе на площадках международных организаций, активизация государственно ориентированных и конструктивно настроенных оппозиционных средств массовой информации. В соответствующих вузовских учебных планах целесообразно сформировать специальный цикл учебных дисциплин антикризисного блока – кризисная экономика, конституционное и международное право, стратегическое управление, антикризисное управление, противодействие коррупции и де бюрократизация управления, государственный аудит. Концентрация внимания на этом направлении поможет *вооружить* специалистов необходимыми научными знаниями; *обогатить* профессионально-квалификационный багаж специалистов убедительными доказательствами того, что в условиях кризисных дисбалансов политика противодействия кризисным проявлениям не просто желательна, а жизненно необходима; *сформировать* необходимый набор компетенций, который позволит не только грамотно использовать соответствующую управленческую информацию, но и овладеть современными приемами практической антикризисной деятельности;

в-девярых, *учет международной конъюнктуры*.

Управление в условиях глобализации, а тем более в кризисно опасной ситуации, как видим, связано со многими неопределенностями, с ломкой многих устоявшихся взглядов и обычаев, укоренившихся убеждений и традиций. Изменить сложившиеся институты и практики очень непросто, это требует немало сил, энергии, больших интеллектуальных, материальных и временных затрат. Какого-то единого рецепта здесь не существует. Ясно лишь одно – антикризисные решения и последующие действия по их реализации должны быть системными, конкретными, последовательными, ответственными и вариативными.

ЛИТЕРАТУРА

1. Барабанов О.Н. Глобальное управление как тема для научного анализа // Антиглобализм и глобальное управление. Доклады, дискуссии, справочные материалы. – М., МГИМО-университет. – 2006. – С. 10–32.
2. Барабашев А.Г. Кризис государственного управления и его влияние на основные административные парадигмы государства и бюрократии // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2016. – № 3. – С. 163–194.
3. Блинов А. Национальное государство в условиях глобализации: контуры построения политико-правовой модели формирующегося глобального порядка. – М.: МАКС Пресс, 2003.
4. Глобальные тенденции – 2015 // Глобализация: проблемы, перспективы. Государственная служба за рубежом / Отв. ред. Г.И. Иванов. – М., 2002.
5. Енгибарян Р.В. XXI век: исламский вызов. – М.: Норма. – 2016.
6. Камолов С.Г., Меркулов М.В., Шитенкова Е.В. Применение цикла PDCA при реализации Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. № 596 «О долгосрочной государственной экономической политике» // Инновации и инвестиции. – 2016. – № 7. – С. 95–103.
7. Кара-Мурза С.Г. Кризисное обществоведение. В двух частях. – М.: Научный эксперт, 2011. – Часть 1.
8. Кара-Мурза С.Г. Кризисное обществоведение. В двух частях. – М.: Научный эксперт, 2012. – Часть 2.
9. Кравченко С.А. Риски в нелинейном глоболокальном социуме. Монография. – М.: МГИМО (У) МИД России, 2009.
10. Куда ведет кризис культуры? Опыт междисциплинарных диалогов / Под общ. ред. И.М. Клямкина. – М.: Новое издательство, 2011.
11. Куриц С.Я., Воробьев В.П. Болезни государства. Диагностика патологий системы государственного управления и конституционного права: 2-е изд. – М.: Национальное обозрение, 2010.
12. Лебедева М.М., Харкевич М.В., Касаткин П.И. Глобальное управление: монография. – М.: Издательство МГИМО-университета, 2013.
13. Мау В.А. Кризисы и уроки. Экономика России в эпоху турбулентности. Монография. – М.: Институт Гайдара, 2016.
14. Медведев Д.В. Выступление на XV Международном инвестиционном форуме «Сочи-2016». Сочи. 30 сентября 2016 г.
15. Охотский Е.В., Охотский И.Е. Международно-правовые стандарты противодействия коррупции и ее имплементация в российскую практику // Публичное и частное право. – 2015. – № III (XXVII). – С. 64–77.
16. Перкинс Дж. Исповедь экономического убийцы. Монография. Пер. с англ. Предисловие и ред. русского издания Л.Л. Фитуни. – М.: Pretext, 2005.
17. Россия и мир: анатомия современных процессов. Сборник статей / Под ред. Е.А. Нарочницкой. – М.: Международные отношения, 2014.
18. Сравнительная политология / Под общ. ред. О.В. Гаман-Голутвиной. – М.: Аспект Пресс, 2015.

19. Торкунов А.В. По дороге в будущее – 2 / Отв. ред. А.В. Мальгин. – М.: Аспект-Пресс, 2015.
20. Хелд Д. Макгрю Э., Гольдблатт Д., Перратон Дж. Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура / Пер. с англ. – М.: Праксис, 2004.
21. Шахназаров Г.Х. Идеи мирового порядка... // История российской политической науки. Научное издание / Под ред. Ю.С. Пивоварова, А.И. Соловьева. – М.: Аспект Пресс, 2015. – С. 461–466.
22. Abbott K. W. et al. (ed.). International Organizations as Orchestrators. Cambridge University Press, 2015.
23. Djessop B. The Future of the State in an Era of Globalization // International Politics and Society. 2003. N. 3. P. 30–46.
24. Malgan G. The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good. – Oxford. Oxford University Press. 2008.
25. Nye J. The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go In Alone. Oxford: Oxford University Press. 2002.
26. Held D. Democracy and the Global Order. Cambridge: polity Press. 1995.
27. Higgott R. Globalisation and the Welfare State "Second ASEF Young Parliamentarians Meeting"/ Portugal. 31 March–2 April. 2000.
28. Hessen S. The Rights of Man in Liberalism, Socialism and Communism // Human Rights. London. 1949. P. 108–142.
29. Riesman D., Glazer N., Denner R. The Lonely Crowd: a Study of the Changing American Character. Yale University Press, 2001.
30. Rosenau J.N. Globalization, Security, and the Nation State. Paradigms in Transition / Ed. by E. Aydinli and J. N. Rosenau. Published by State University of New York Press, Albany, 2005.

ДОКУМЕНТЫ

1. Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. N 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».
2. Концепция внешней политики Российской Федерации. Утверждена Президентом Российской Федерации 12 февраля 2013 г.
3. Программа антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год. Принята Правительством Российской Федерации 19 июня 2009 г.
4. Перечень первоочередных мер Правительства Российской Федерации по борьбе с последствиями мирового финансового кризиса. Введены в действие 23 октября 2010 г.
5. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 января 2015 года N 98-р. «План первоочередных мероприятий Правительства Российской Федерации по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в 2015 году».
6. План действий Правительства Российской Федерации, направленных на обеспечение стабильного социально-экономического развития Российской Федерации в 2016 году. Утвержден Правительством Российской Федерации 18 февраля 2016 г.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Путин В.В. Выступление на XX Петербургском экономическом форуме 17 июня 2016 года. [Presentation at the XX St. Petersburg Economic Forum, 17 June, 2016].
- ² Путин В.В. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 3 декабря 2015 года. [The message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation on 3 December, 2015].

ANTI-CRISIS GOVERNANCE IN THE CONTEXT OF GLOBALIZATION

Okhotsky Evgeny V.

Doctor of sociological Sciences, Professor of the Department of Public Administration and Law, International Institute of Management, MGIMO University, Honorary worker of higher professional education of the Russian Federation.
Address: MGIMO University, 76 Vernadskogo Av., Moscow 119454, Russian Federation.
E-mail: e.ohotskii@mail.ru.

Abstract

The article is devoted to the study of the globalization factor in the national system of public administration. The main goal is to create understanding of the entity, organizational and legal basics, characteristics and key components of state anti-crisis management in the context of globalization and the negative effects of the crisis and sanctions restrictions. The article presents the analysis of a specific Manager of anti-crisis actions, taking into account opportunities, difficulties and prospects of moving in the direction of sustainable socio-economic and political development. While sanctions are considered as a special product of globalization and a unipolar world order. The article analyzes the basic aspects, principles and priorities of state anti-crisis strategy and the respective crisis management plans and operational decisions. Presented as General recommendations, and analysis of real measures and mechanisms of state anti-crisis management. Emphasizes the need for a more professional, flexible and high-quality work of the state apparatus in crisis and sanctions restrictions – new level of integration of measures for strategic and operational management, a more rigorous audit of socio-economic risks and projected a sober calculation of the possible difficulties and contradictions. The author avoids unambiguous situational judgment, trying to distance themselves from formal generalizations, one-sided assessments and idealistically oriented recommendations.

Keywords: administration; anti-crisis strategy; crisis management; volatility; globalization; public administration; legality; import substitution; counter-sanctions; crisis; management; international law; sanctions; strategic planning.

Citation: Okhotsky, E.V. (2017). Anticrizisnoe gosudarstvennoe upravlenie v usloviakh globalizatsii [Anti-Crisis Governance in the Context of Globalization]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 213–232 (in Russian).

REFERENCES

1. Abbott, K.W. et al. (ed.) (2015). *International Organizations as Orchestrators*. Cambridge University Press.
2. Barabanov, O.N. (2006). Globalnoe upravlenie kak tema dlya nauchnogo analiza. V knige: *Antiglobalizm i globalnoe upravlenie. Doklady, diskussii, spravochnye materialy* [Global Governance as a Topic for Scientific Analysis. In: The Anti-Globalization and Global Governance. Reports, Discussions, Reference Materials]. Moscow: MGIMO-University, pp. 10–32.
3. Barabashev, A.G. (2016). Krizis gosudarstvennogo upravleniya i ego vliyanie na osnovnye administrativnye paradigmy gosudarstva i biurokratii [Crisis of State Governance and its Influence on Basic Administrative Paradigms of State and Bureaucracy]. *Public Administration Issues*, no 3, pp. 163–194 (in Russian).
4. Blinov, A. (2003). *Natsional'noe gosudarstvo v usloviakh globalizatsii: kontury postroyeniya politiko-pravovoy modeli formiryushegosya global'nogo poryadka* [Nation-State in Globalization: The Contours of the Build Political-Legal Model of the Emerging Global Order]. Moscow.
5. Djessop, B. (2003). The Future of the State in an Era of Globalization. *International Politics and Society*, no 3, pp. 30–46.
6. Ivanov, G.I. (ed.) (2002). Globalnie tendentsii – 2015. V knige: *Globalizatsia: Problemi, perspektivy. Gosudarstvennaya sluzhba za rubezhom* [Global trends 2015. In: Globalization: problems and prospects. Public service abroad. Moscow.
7. Engibaryan, R.V. (2016). *XXI vek: islamskiy vizov* [XXI Century: The Islamic Challenge]. Moscow: Norma.
8. Gaman-Golutvina, O.V. (ed.) (2015). *Sravnitel'naya politologiya* [Comparative Politics]. Moscow: Aspekt Press, pp. 143–165.
9. Held, D. (1995). *Democracy and the Global Order*. Cambridge: Polity Press.
10. Held, D. et al. (2004). *Global'nye transformatsii: Politika, ekonomika, kul'tura* [Global Transformations: Politics, Economics, Culture]. (Translated from English). Moscow.
11. Hessen, S. (1949). *The Rights of Man in Liberalism, Socialism and Communism. Human Rights. Comments and Interpretation: A Symposium Edited by UNESCO*. London, pp. 108–142.
12. Higgott, R. (2000). *Globalisation and the Welfare State* “Second ASEF Young Parliamentarians Meeting”. Portugal, 31 March – 2 April, 2000.
13. Kamolov, S.G., Merkulov, M.V. & Sitenkov, E.V. (2016). Primeneniye tsikla PDCA pri realizatsii Ukaza Prezidenta Rossiyskoy Federatsii ot 7 maya 2012 N 596 “O dolgasrochnoy gosudarstvennoy ekonomicheskoy politike” [Application of the PDCA Cycle in the Implementation of the Decree of the President of the Russian Federation of 7 May 2012 N 596 «On Long-Term State Economic Policy»]. *Innovatsii i Investitsii*, no 7, pp. 95–103.
14. Kara-Murza, S.G. (2011; 2012). *Krizisnoe obshestvovedenie*. V dvukh chastyakh [The Crisis of Social Science. In Two Parts]. Moscow: Nauchnyi Ekspert.
15. Klyamkin, I.M. (2011). *Kuda vedet krizis kul'tury? Opyt mezhdistsiplinarnykh dialogov* [Where Does the Crisis of Culture Go? Experience Interdisciplinary Dialogue]. Moscow: Novoe Izdatelstvo.

16. Kravchenko, S.A. (2009). *Riski v nelineynom sotsiуме* [The Risks in a Nonlinear Globorotalia Society]. Monograph. Moscow.
17. Kuric, S.Y. & Vorobiev, V.P. (2010). *Bolezni gosudarstva. Diagnostika patologiy sistemy gosudarstvennogo upravleniya i konstitutsionnogo prava* [State Diseases. Diagnosis of Pathologies of the System of State Management and Constitutional Law]. 2nd ed. Moscow: National review.
18. Lebedeva, M.M., Kharkevich, M.V. & Kasatkin, P.I. (2013). *Global'noe upravlenie: Monografia* [Global Management: Monograph]. Moscow: MGIMO University.
19. Malgan, G. (2008). *The Art of Public Strategy. Mobilizing Power and Knowledge for the Common Good*. Oxford: Oxford University Press.
20. Mau, V.A. (2016). *Krizisy i uroki. Ekonomika Rossii v epokhu turbulentnosti. Monografia* [Crises and Lessons. Russia's Economy in the Turbulence Era. Monograph]. Moscow: Gaidar Institute.
21. Medvedev, D.A. (2016). *Vystuplenie na XV Mezhdunarodnom investitsionnom forumе "Sochi-2016"* [Presentation at the XV International Investment Forum "Sochi-2016"]. Sochi, 30 September.
22. Narochitskaya, E.A. (ed.) (2014). *Rossia i mir: anatomiya sovremennykh protsessov. Sbornik statey* [Russia and the World: Anatomy of Modern Processes. A Collection of Articles]. Moscow: Mezhdunarodnye Otnosheniya.
23. Nye, J. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't go in Alone*. Oxford: Oxford University Press.
24. Okhotsky, E.V. & Okhotsky, I.E. (2015). *Mezhdunarodno-pravovye standarty protivodeystviya korruptsii i ikh implementatsia v rossiyskuyu praktiku* [International Legal anti-Corruption Standards and its Implementation in Russian Practice]. *Publichnoe i Chastnoe Pravo*, no III (XXVII), pp. 64–77.
25. Perkins, J. (2005). *Ispoved' ekonomicheskogo ubiytsy* [Confessions of an Economic Killer]. Monograph. (Translated from English. Preface and ed. of the Russian edition: L.L. Fituni). Moscow: Pretext.
26. Riesman, D., Glazer, N. & Denner, R. (2001). *The Lonely Crowd: A Study of the Changing American Character*. Yale University Press.
27. Rosenau, J.N. (2005). *Globalization, Security, and the Nation State. Paradigms in Transition*. (Ed.: E. Aydinli and J. N. Rosenau). Albany: SUNY Press.
28. Shakhnazarov, G.H. (2015). *Idei molodogo poryadka... V knige: Istoria rossiyskoy politicheskoy nauki*. [The Idea of World Order... In: History of Russian Political Science. Scientific Publication]. Nauchnoe izdanie. (Ed.: Yu.S. Pivovarov, A.I. Solovieva). Moscow: Aspekt Press, p. 461–466.
29. Torkunov, A.V. (2015). *Po doroge v budushee* [On the Way to the Future]. (Ed.: A.V. Malgin). Moscow: Aspekt-Press.