

**ПЕРЕФОРМАТИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО
УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРОБЛЕМ
НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ****REFORMATION OF STATE GOVERNANCE IN THE CONTEXT
OF THE PROBLEMS OF SCIENTIFIC AND TECHNOLOGICAL
DEVELOPMENT OF RUSSIA**

***Аннотация.** В статье дается авторская концепция реформирования государственного управления инновационным развитием России на новых принципах. Анализируются подходы к новому видению роли государства как регулятора в экономике. Указывается на необходимость активной позиции правительства при реализации технологического прорыва. Анализируется экономическая политика по улучшению инвестиционного климата в научно-технологической сфере в России и проводится сравнение с опытом некоторых стран Азиатско-Тихоокеанского региона и Индии. Показано, что системность инвестиционного процесса обеспечивается определенным сочетанием мер бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики с учетом параметров страны и позиционирования ее в глобальной системе специализации, а также с учетом фазы цикла национальной экономики, формальных мер законодательного регулирования процессов общественного развития и других факторов, выражающих технико-экономическую парадигму инновационного развития. Обсуждаются принципиальная возможность и условия совмещения и распределения федеральной и региональной властью функций по организации условий внедрения бизнеса в научно-технологической сфере и по координации преодоления региональных и отраслевых барьеров.*

***Ключевые слова:** косвенное регулирование, инновационность экономики, региональная политика, технологический прорыв.*

***Summary.** The article provides author's concept of reformatting the state governance of Russian innovative development on new principles. The approaches to a new vision of the role of the state as a regulator in the economy are analyzed. It indicates the need for an active government position in the implementation of a technological breakthrough. The economic policy to improve the investment climate in the scientific and technological sphere in Russia is analyzed and compared with the experience of some countries in the Asia-Pacific region and India. It is shown that the systematic nature of the investment process is provided by a certain combination of fiscal and monetary policy measures taking into account the country's parameters and its positioning in the global system of specialization, as well as taking into account the phase of the cycle of the national economy, formal measures of legislative regulation of social development processes and other factors expressing the technoeconomic paradigm of innovative development. The principal possibility and conditions for combining and distributing federal and regional authorities of functions for organizing the conditions for introducing a business in the scientific and technological sphere and coordinating negotiation of regional and sectoral barriers are discussed.*

***Keywords:** indirect regulation, innovation of the economy, regional policy, technological breakthrough.*

Проблемы научно-технологического развития России не разрешимы без значительной вовлеченности государственных структур в регулирование этого процесса. На практике это требует реформирования государственного управления на новых принципах, которым могут соответствовать три четко выраженных подхода к новому видению места государства как регулятора в экономике, необходимого для достижения целей научно-технологического развития.

Первый подход предполагает опору на международный научно-практический опыт исследования технико-экономического волнового развития. В основе этого подхода, выражающего позицию С. Глазьева, лежит идея «технологического прыжка», инициированного государственным аппаратом.

Второй подход связан с либеральной позицией. Этот подход, которого придерживается А. Кудрин, предполагает систему косвенного регулирования и предоставления полной широты рыночной стихии, основанной на денежно-кредитном влиянии Центрального Банка России, четком соблюдении бюджетного правила, развитии институтов гражданского общества в духе конкуренции и индивидуализма.

Третий подход предоставляет относительную свободу рыночной стихии и связан с менее радикальной позицией, предложенной В. Мау, которая соответствует классическим взглядам, принципам «экономики предложения» и структурализму. Здесь уделяется большее внимание проблемам взаимодействия правительственных и деловых структур, а главным принципом остается наличие национальной экономической идеологии. Проблемы развития в таком понимании не противоречат активной роли государства.

Анализ трех подходов позволяет, во-первых, установить восприятие волнового развития сторонниками А. Кудрина в качестве фона монетарной политики; во-вторых, признание преуменьшения роли волнового развития сторонниками В. Мау и, в-третьих, первостепенное значение волнового развития в трактовке траекторий развития экономики сторонниками С. Глазьева.

Выбор той или иной позиции принципиален потому, что закладывает потенциал и направления государственного участия в научно-технологическом развитии экономики.

Анализ экономической политики правительства России показывает принципиальную возможность уже в ближайшей перспективе совместить элементы каждого из перечисленных подходов. Имеется в виду системный глобализм, вектор на участие в мировой специализации, активная промышленная политика, развитие госкорпораций, высокая доля бюджетного участия в экономике. Однако общей точкой соприкосновения подходов является не менее четко выраженный запрос на институциональные изменения и повышение качества институтов гражданского общества. Также сторонники всех подходов весьма критически оценивают проводимую правительством структурную политику.

Однако остаются открытыми вопросы о возможности совмещения функций по организации условий внедрения бизнеса в научно-технологической сфере и координирующей функции государства в преодолении барьеров его развития. Координирование обеспечения первичной инфраструктуры может стать фактором сокращения издержек новых компаний в научно-технологической сфере (так называемых «стартапов»), привлеченных выгодными условиями ведения бизнеса. В указанном смысле страна может включиться не в борьбу за технологии, принимая на себя колоссальные риски ошибочных инновационных решений и проблемы неудач несостоявшихся стартапов, а в борьбу за инвесторов, несущих с собственным развитием технологии и инжиниринг.

В зарубежных странах, также как и в России, существуют специальные институты развития¹. Их деятельность направлена на улучшение инвестиционного климата в стране в целом или отдельном регионе, они

¹ Например, в России действуют Институты развития Дальнего Востока, среди которых АНО «Агентство по привлечению инвестиций» (АНО АПИ).

выступают в том числе и как институты инновационного развития.

Так, например, программа «Делай в Индии» предусматривает активное продвижение бренда страны как лучшего места для инвестиций. Основным механизмом программы – беспрецедентное открытие ключевых секторов экономики Индии для прямых иностранных инвестиций, доступ в 25 приоритетных отраслей промышленности, включая железные дороги, оборонные, страховые и медицинские технологии. Примером координирующей институциональной политики является Национальное агентство содействия инвестициям «Инвест Индия», которое учреждено при правительстве Индии и нацелено на привлечение новых инвестиций в страну. В формате программы «Делай в Индии» Агентство занимается упрощением процесса инвестирования, стимулированием инноваций, защитой интеллектуальной собственности и содействием в строительстве инфраструктуры для инвесторов, в том числе и посредством информационных технологий и электронных сервисов.

В рамках примеров налоговой политики в странах Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР) можно привести опыт Малайзии, где для высокотехнологичных компаний, занимающихся производством продукции с использованием передовых технологий в области ИТ, медицинского оборудования, фармакологической продукции, полимеров и др., существует система налоговых льгот, в соответствии с которыми они могут рассчитывать на полное освобождение от уплаты подоходного налога сроком на пять лет и возврата части понесенных расходов в виде перерасчета налоговой ставки по истечении пяти лет. Специальный комплекс мер поддержки предоставляется в Малайзии также резидентам Свободной экономической зоны «Мультимедийный супер-коридор» (беспошлинный ввод мультимедийного оборудования, гарантии охраны интеллектуальной собственности, предоставление передовой ИТ-инфраструктуры, преференции на акцизы и налоги с продаж на оборудование и материалы). Для малайзийских компаний, занимающихся произ-

водством автомобильных узлов и оборудования, а также продукции деревопереработки, предусмотрены льготы в виде полного освобождения от уплаты подоходного налога сроком на десять лет и возврата части расходов путем перерасчета налоговой ставки по истечении десяти лет.

Сравнивая в качестве примера соответствующую фискальную политику правительств в АТР, частью которого является российский Дальний Восток, а также в Индии, можно заметить, что уровень фискальной нагрузки на бизнес, например, в Китае составляет 61%, в Индии – 56%, Вьетнаме – 31% и т.д. Россия сегодня предоставляет налоговую нагрузку в Дальневосточном федеральном округе на относительно низком уровне 16,76% [3].

Однако низкий уровень фискальной нагрузки сам по себе не является определяющим фактором инвестиционной привлекательности. Для повышения эффективности инвестиционного процесса необходима его системность. Системность инвестиционного процесса обеспечивается определенным сочетанием мер бюджетно-налоговой и денежно-кредитной политики с учетом параметров страны и позиционирования ее в глобальной системе специализации, а также с учетом фазы цикла национальной экономики, формальных мер законодательного регулирования процессов общественного развития и других факторов, выражающих технико-экономическую парадигму инновационного развития. Следовательно, системный процесс формирования привлекательной для инвестора среды требует большего участия правительственных структур, в том числе и косвенными методами как координатора, т.е. субъекта, способного обеспечить базу для максимально комфортной миграции капитала в страну.

Меры бюджетного стимулирования, хотя и являются высоко затратными, принимаются правительством приоритетно [2]. Приоритет мер бюджетного регулирования определяющим образом влияет на уровень государственного участия в научно-технологической сфере, а именно на уровень координирующего воздействия. Приоритет

бюджетного регулирования определяет возможность использования налоговых льгот, вычетов, особых мер налогового стимулирования, в том числе создание зон свободной торговли и территорий опережающего развития с льготным налоговым режимом.

Денежно-кредитная политика также подразумевает возможность встраивания в новый механизм инновационного развития: например, отдельные инфраструктурные банки, кредитующие особые инвесторов, субсидируемые государством кредиты и др.

С другой стороны, имеются взгляды, что бюджетно-налоговое регулирование не в состоянии достаточно существенно изменить траекторию развития отдельных регионов страны [1]. Динамические модели показывают рост давления на региональные бюджеты и приводят к снижению эффектов, которые могли бы быть получены при селективном сокращении налоговых ставок. В то же время государственные расходы в виде капитальных адресных инвестиций способны серьезно стимулировать развитие экономической деятельности отдельной территории, нести существенный кумулятивный эффект, трансформируясь в реинвестиции частного сектора.

На современном этапе развития экономики России активная позиция государства прослеживается в рекомендациях сторонников всех теоретических школ и течений. Активность государства в лице правительства как, например, рекомендует коллектив авторов Центра стратегических разработок (ЦСР) должна выражаться в модернизации традиционных секторов, в первую очередь, ТЭК, АПК, металлургии, путем внедрения инноваций [2], например, таких как облачные вычисления и хранение данных, автоматизация рабочих мест, предиктивная аналитика, мобильные технологии и цифровые коммуникации, 3D-печать и др. Рекомендации ЦСР и Высшей школы экономики (ВШЭ) фактически можно воспринимать в качестве инициативы правительства Российской Федерации, предложенной к скорейшей реализации. Однако здесь возникает определенная сложность или противоречие. С одной стороны, ставится задача повыше-

ния инновационности экономики, следования принципам индивидуализации, гибкости, мобильности, что в мире достигается за счет рыночного механизма и конкуренции между отдельными фирмами и предприятиями. С другой стороны, эти цели предполагается достичь при излишне активной позиции государственных структур, хотя известно, что административное управление априори уступает рынку по параметрам гибкости, мобильности, свободы. Расширение государственного аппарата, создание новых управленческих структур и наращивание значения административных методов в системе государственного управления ведет к неэффективности развития и препятствует достижению заявленных целей.

Следующим направлением должна стать деятельность правительства по масштабированию успешных стартапов в направлении создания новых рынков. Такая деятельность предполагает организацию государственными структурами системы поиска и поддержки новых проектов, а также организацию их анализа и финансовую поддержку в случае положительного решения. При этом особенное внимание должно уделяться направленности потребления готовых продуктов новых рынков. Уточним, что речь идет о производственном потреблении, создающем возможности повышения производительности в отраслях, выпускающих конечные продукты.

В теории циклического развития имеется определенный взгляд на потенциал государственного участия в процессе смены технологического уклада, на пороге которого стоят сейчас все развитые страны. Непосредственно это фазы внедрения нового технологического уклада и угасания уходящего. Однако, как справедливо подчеркивают авторы доклада ВШЭ, успех той или иной модели «технологического прыжка» каждый раз уникален, будь то советский вариант 1930-х гг. или инновации в Японии 1950–60-х гг., вариант Южной Кореи или Китая [4]. Сегодня в «инновационной гонке» активно участвуют страны Юго-Восточной Азии, привлекая инвесторов, как выше отмечалось, максимально комфортной

средой бизнеса, свободой сделок, минимальным вмешательством и одновременно активной позицией государства.

Важной особенностью современного периода научно-технологического развития мировой экономики является переход к непрерывному инновационному процессу. Государственное участие в развитии инновационной экономики заключается также в тотальной цифровизации, выражающейся в изменении характера инфраструктуры коммуникаций, цифровой трансформации экономики, создании институциональной среды для инвесторов. Примером такого участия может рассматриваться принятая правительством Российской Федерации Программа «Цифровая экономика Российской Федерации» (далее – Программа), сосредоточенная на приоритетах развития информационно-коммуникационного сектора. Программа должна инициировать изменения в различных секторах экономики страны за счет цифровой трансформации. Цифровизация экономики, ее информатизация сделают инвестиционные процессы более открытыми. Реализация Программы позволит осуществить радикальные изменения в таких сферах как медиа, финансы, сектор услуг и многие другие; повысить производительность труда; будет способствовать лучшей интеграции инноваций нового уклада, росту потенциала автоматизации рабочих мест и углублению специализации, а соответственно росту добавленной стоимости экономики.

Таким образом, активная позиция федерального правительства необходима при реализации потребности технологического прорыва, поскольку интенсивность НИОКР становится ключевым фактором конкурентоспособности страны. Поэтому не менее важным шагом в поддержке научно-технологического развития со стороны государства должны стать меры по обеспечению непрерывности инновационного процесса на всех стадиях создания инновационных бизнес-структур, их развития, предоставления технологических и организационных сервисов. Однако важным представляется соблюдение баланса распределения сил федеральной и региональной власти при его

осуществлении. Региональная политика вкуче с бюджетно-налоговой политикой государства способна создать атмосферу прогрессивного роста и предпринимательской инициативы, нуждающейся в координирующем участии со стороны власти. Необходимость более четкой региональной политики, активного взаимодействия региональных администраций со специализированными федеральными органами обуславливается зачастую радикальными отличиями территорий страны, влияющими на проводимую инновационную политику.

В свете изложенного, авторами видится такое направление реформирования роли государства в научно-технологическом развитии экономики, при котором возможно совмещение функций создания оптимальных условий для инновационных бизнес-структур в данном русле и, одновременно, координирующей функции в преодолении барьеров их внедрения и становления. В итоге, с одной стороны, создается атмосфера, благоволящая инвестору, с другой, – правительственные структуры оказывают помощь в развитии путем отмеченного выше действенного соучастия.

Развиваясь в духе глобализма, т.е., участвуя в процессах углубления международной специализации, реализовать более концентрированное участие государства в научно-технологическом развитии представляется невозможным, более того весьма нежелательным, особенно с учетом неопределенности сроков внедрения перспективных технологий. Попытки серьезного вмешательства, а равно централизованное бюджетное финансирование экономического развития, могут повлечь растрату финансового потенциала. В современных условиях, где все большую роль играют крупные корпорации и общественные организации, рост государственного участия в экономике становится тормозом развития, сужает рамки инновационности и инвестиционной привлекательности.

Активная позиция государства необходима при реализации потребности «технологического прыжка», однако важным представляется соблюдение баланса распре-

деления сил при его осуществлении. Активная роль государства в экономике фактически уже воссоздана по сравнению с 1990-ми гг. и с нулевыми, поэтому в настоящий момент, равно как и в перспективе, важно обеспечить неинерционное экономическое развитие. Излишняя централизация может привести не только к росту расходов на содержание государственного аппарата, но и к очередному застою экономической системы, привыкшей к государственной инициативе, что будет логичным следствием опережающего развития государственных структур при нарастающей инерции бизнеса. Уже сегодня количество федеральных и региональных чиновников по сравнению с советским периодом выросло вдвое, бюджеты всех уровней обеспечивают свыше половины инфраструктурных инвестиций и почти сто процентов инвестиций крупных инфраструктурных проектов.

В этой связи актуальной проблемой является перевод инновационной инициативы государства на системный уровень по созданию условий для развития среднего и малого технологичного бизнеса, что предполагает в первую очередь повышение роли неадминистративных методов регулирования.

Литература

1. Барабаш Н.С., Бочковский П.П., Шамсутдинов Ю.А. Влияние институциональной и инфраструктурной сред на развитие инноваций в современном мире // Проблемы прогнозирования. – 2018. – № 3. – С. 75–89.
2. Идрисов Г.И., Княгинин В.Н., Кудрин А.Л., Рожкова Е.С. Новая технологическая революция: вызовы и возможности для России // Вопросы экономики. – 2018. – № 4. – С. 5–15.
3. Павлов А.О. Организационный механизм разработки и реализации стратегии развития национальной инновационной системы Дальнего Востока / Сборник докладов IV-ой Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы государственного и муниципального управления». – Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации. Москва, 2018.
4. Структурная политика в России: новые условия и возможная повестка. Доклад НИУ ВШЭ // Вопросы экономики. – 2018. – № 6. – С. 3–24.