

© 2013 г. С.Ю. Копельчук

УДК 330

ВОПРОСЫ НАУЧНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ В СТРОИТЕЛЬСТВЕ

Современные экономические условия в Российской Федерации развиваются таким образом, что ни один инвестиционный проект национального масштаба не обходится без непосредственного участия государства как в финансовом отношении, так и в организационном.

Инвестиционно-строительная деятельность в настоящее время также в значительной степени использует инвестиционные ресурсы, направляемые из государственного бюджета различных уровней.

Доля государственных финансов остается преобладающей. Частный бизнес не имеет необходимого потенциала развития, не готов к полноценному участию в крупных капиталоемких проектах и в процессе принятия решений находится в зависимости от созданных базовых предпосылок инвестирования со стороны государства.

Несмотря на предполагаемый в недалекой перспективе переход на новые форматы выполнения государственных программ с применением федеральной контрактной системы, контрактов жизненного цикла и других механизмов и инструментов, из-за слишком высокой инерционности запущенных процессов, существует крайне высокая необходимость совершенствования методов управления координационно-исполнительным уровнем государственных программ в традиционном виде.

Многочисленные государственные службы, выполняющие функции организаторов и заказчиков при освоении выделенных бюджетных средств, действуя как инвестиционно-строительные предприятия, не имеют достаточных полномочий принятия решений и функционируют преимущественно в рамках директивных распоряжений.

На уровне исполнения программ все в большей степени становится востребованным применение научных методов реализации государственных

ных программ и проектов, так как фактически их эффективность остается крайне низкой [1]. Значительный перерасход средств, увеличение нормативных сроков по объектам саммита АТЭС 2012 в г. Владивостоке, олимпийским объектам г. Сочи 2014 и многое другое явно подтверждают наличие больших проблем.

Если рассмотреть детально, на что влияет деятельность государственного заказчика, который находится на координационно-исполнительном уровне программ и проектов [2; 3; 4], тогда можно выделить следующие пункты.

1. Преобладающая часть государственных инвестиций осуществляется в совокупности с инвестициями частных инвесторов. Параметры ФЦП «Жилище» [5] явно об этом свидетельствуют (см. таблицу). Работа государственного заказчика должна отвечать критериям качества, времени выполнения отдельных этапов ожиданиям частных инвесторов. Результаты выполнения работ, находящихся в компетенции государственного заказчика не должны негативно влиять на коммерческую эффективность проектов (или соответствующей доли проекта) под управлением частных инвесторов. Если это происходит, тогда приток частных инвестиций замедляется.

Таблица 1

**Структура средств
Федеральной целевой программы «Жилище» на 2011 – 2015 гг. [5]**

№№п/п	Структура финансирования программы	Размер средств, млрд.руб.
1	Общий размер в том числе:	620,69
1.1	Средства федерального бюджета	291,15
1.2	Средства бюджетов субъектов РФ	109,96
1.3	Внебюджетные источники (частные инвесторы и пользователи объектов)	219,58

Особенно явно данные проблемы проявляются на уровне государственно-частного партнерства. Эксперты отмечают, что инвестиционные проекты, реализуемые в логике государственно-частного партнерства, обладают серьезными рисками [6]. Данная модель предполагает взаимодействие государственных и частных инвестиций при решении крупных народохозяйственных задач. Предпо-

лагается, что частный бизнес вкладывает средства в строительство зданий, иных объектов, а государство – в связанную с ними инфраструктуру. Но практика участия государства в таком бизнесе свидетельствует, что оно (это участие) оказывается неэффективным и требует существенно больших временных и финансовых затрат, чем предполагалось первоначально. В результате не исключена ситуация, когда частный бизнес последовательно реализует свою часть проекта, а государство отстает (и весьма значимо) от согласованного графика. Такая ситуация будет существенным образом снижать эффективность проектов.

2. Государственный заказчик отчитывается перед вышестоящими органами власти согласно тем показателям, которые заявлены в программе как контрольные. Заказчик не передает информацию в сторону органа власти в части конкретных вопросов выполнения программы для накопления базы типовых решений и связанных ошибок, стоимости этапов работ и другой информации. Отношения заказчика и органа власти ограничены формальными взаимоотношениями без системного обеспечения прямой и обратной связи. Из-за этого государственные ведомства практически не осуществляют корректировку отраслевой структуры программ и выполняют их, как правило, с помощью типового инструментария. Проведение аукционов для любого заказа в единой форме, заключение типовых контрактов на различные работы, отсутствие весомого обоснования и сравнительных характеристик реализации тех или иных объектов – все это подтверждение применения моделей, которые основаны на принятии прошлого опыта, и повторяются без необходимой адаптации из одного планового периода к другому.

3. Из-за ограниченного взаимодействия государственного заказчика с исполнителями работ, а также вышестоящими органами власти, государственный заказчик, аккумулирующий на своем уровне подавляющее количество сведений о системных ошибках, наиболее эффективных способах выполнения отдельных, не уникальных этапов работ, недостатках собственной организации работы и др., не предлагает участия в мероприятиях по поиску наилучших решений сторонним субъектам, таким как научно-исследовательские организации, консалтинговые и инжиниринговые компании и другим экспертным организациям. Закрытость от внешнего окружения государственного заказчика при выполнении программ не позволяет осуществлять реальную оценку технологической конкурентоспособности создаваемых объектов.

При инициации и решении остро стоящих в настоящее время задач модернизации такая организация выполнения государственных программ не позволяет оценить возможности государственного заказчика в части производства и вывода на рынок новых технологий. Открытость государственного заказчика и его заинтересованность в поиске путей решения проблем с помощью внешних независимых участников рынка могла бы принести значительные положительные результаты в реализацию государственных программ. С учетом изложенного систематизация основных недостатков функционирования государственного заказчика представлена на рисунке.

Одним из ключевых факторов эффективности государственного заказчика является технологическая конкурентоспособность. Рассматривая инвестиционно-строительную деятельность следует отметить, что смена технологий осуществления строительной деятельности имеет крайне важное значение. Выбор наиболее перспективных технологий и своевременность смены технологии, соответствующий контроль соблюдения регламентов деятельности определяет длительность периода эксплуатации строительного объекта с заданными параметрами, обуславливает активность рыночного оборота данных объектов и удовлетворенность пользователей.

Систематизация основных недостатков функционирования государственного заказчика.



Но технологическая конкурентоспособность государственного заказчика взаимосвязана и с другими факторами его эффективности, такими как трансферт технологий, опыта, знаний, критический анализ недостатков деятельности, совместная деятельность с частным бизнесом, гибкость оперативного управления, что представлено на рисунке. Такая взаимосвязанность требует применения соответствующего расширенного перечня управленческого инструментария. Если устанавливать приоритет в части направлений деятельности государственного заказчика, то первоочередными мерами, по нашему мнению, являются следующие.

Первое. Обеспечение профессиональной подготовки административно-управленческого персонала государственного заказчика. Известно, что трудовые ресурсы любого хозяйствующего субъекта представляют собой главный ресурс и ключевой фактор успеха. Для строительной сферы данный вопрос крайне важен и подтверждается тем, что и до 2009 г., когда существовало государственное лицензирование строительства, и в настоящее время в рамках СРО, получение лицензий и допусков осуществляется только после подтверждения соискателем наличия подготовленного кадрового состава.

Второе. Трансферт технологий, знаний, опыта из самых различных областей хозяйственной деятельности. Субъектами-носителями таких знаний могут быть научные организации, иные службы государственных заказчиков, коммерческие предприятия, профессиональные инвестиционные и консалтинговые компании, в том числе зарубежные субъекты хозяйствования, различные конференции и иные подобные площадки, предназначенные для открытого всестороннего обсуждения актуальных проблем и вопросов.

Третье. Критический анализ собственной деятельности государственного заказчика, результаты чего могут быть переданы на уровень вышестоящих органов власти. Это позволяет уточнять размеры финансирования на содержание службы заказчика, корректировать организационные механизмы реализуемых программ, уточнять и совершенствовать структуру данных программ, предлагать научное обоснование и экспертизу программ на самых различных стадиях их выполнения.

Таким образом, первоочередными мерами повышения уровня компетентности государственного заказчика является обеспечение его взаимодействия с различными экспертными институтами. Опыт развитых государств под-

тверждает активную роль научных и исследовательских учреждений в государственных делах, что для российской экономики остается совершенно не характерным. Раскроем данный вопрос более подробно на основании имеющихся исследований [7].

Так, в Германии вопросами экономического программирования и прогнозирования занимается ряд научно-вспомогательных органов правительства, наиболее влиятельным из которых является Совет экспертов по вопросам общехозяйственного развития при правительстве ФРГ. В состав совета входят пять авторитетных профессоров экономики. Научные советы, составленные из известных профессоров и выполняющие консультационные функции, имеются при министерствах экономики и финансов.

Важную вспомогательную роль в разработке государственных прогнозов и программ играют пять ведущих научно-исследовательских экономических институтов: Институт мирового хозяйства при Университете, г. Киль, Гамбургский архив мирового хозяйства, Рейнско-Вестфальский институт экономических исследований в г. Эссен, Институт IFO в Мюнхене, а также Немецкий институт экономических исследований в Берлине. Кроме того, каждые полгода они подготавливают «совместный диагноз» конъюнктурной ситуации в экономике ФРГ и оценку краткосрочных перспектив ее развития.

Помимо этого, федеральное правительство консультируют независимые ученые-экономисты. Сюда следует отнести Научный совет при федеральном Министерстве экономики и труда, Научный совет при федеральном министре финансов, научно-исследовательские институты и созданный в 1963 г. Экспертный совет по оценке общеэкономического развития, который осенью каждого года в составе пяти независимых экспертов дает анализ общего состояния экономики, тенденций ее развития и экономической политики.

Во Франции привлечение научно-исследовательских учреждений крайне активное. Действующие Генеральный комиссариат планирования и Межведомственный комитет по обустройству национальной территории разрабатывают аналитические материалы по проблемам общественного развития. Научное обоснование принимаемых решений обеспечивается Межведомственным комитетом по оценкам экономической политики государства, а также Научным советом по вопросам политики Франции в экономической и социальной сферах.

Региональное планирование во Франции имеет в своей основе закрепленную во французском законодательстве систему 22 экономических районов и представляет собой одну из главных функций специальных региональных комитетов экономического развития, состоящих из - представителей местных и центральных органов исполнительной власти и региональных «деловых групп», в которые входят предприниматели, экономисты и другие специалисты по вопросам территориального размещения производств, экологической защиты и т.п. Указанные комитеты обосновывают и разрабатывают проекты планов экономического и социального развития каждого из 22 районов, определяют размещение новых производств. Такие проекты планов составляют основу так называемых контрактов, заключаемых центральным правительством и региональными властными структурами. Каждый плановый проект апробируется вышеупомянутым Межведомственным комитетом по обустройству национальной территории.

Рассматривая экономики с другим политическим режимом, можно отметить активное участие государства в решении задач развития отдельных секторов. Так, Китай в период с 1980 по 2000 гг. перешел от плановой к рыночной экономике. При этом программное планирование продолжает занимать важнейшую роль. В частности, в Китае составляются такие программы и планы:

1. планы по основным объектам, раскрывающие суть государственного развития;
2. отраслевые программы, раскрывающие принципы развития отраслей, а также их взаимодействия;
3. региональные программы, раскрывающие характер развития на уровне провинций.

Все программы проходят специализированную экспертизу и детально раскрывают особенности развития экономики. Руководство страны стремительно уходит от директивного планирования к индикативному, что создает предпосылки для более гибкого управления.

С учетом изложения принципов и недостатков функционирования института государственных заказчиков в российской экономике, а также мирового опыта государственного управления программами развития, становится очевидным, что существуют очевидные пути решения накаплива-

ющихся проблем неэффективной реализации государственных программ и проектов. Строительный комплекс влияет на процесс удовлетворения экономических интересов множества отраслей и сфер деятельности и традиционно остается одной из важнейших сфер деловой активности, определяющей экономический рост и развитие страны. Активизация деятельности научных организаций, способных обеспечить технологическую конкурентоспособность государственного заказчика, адекватность требованиям государственно-частного партнерства, непрерывный критический анализ и разбор возникающих проблем, гибкость и оперативное изменение используемого инструментария – вот те базовые требования, которые необходимо выполнять на уровне государственного координирования и исполнения строительных программ, чтобы стали происходить качественные изменения в результатах строительной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Яськова Н.Ю. Развитие инвестиционно-строительных процессов в условиях глобализации. М., 2009.
2. Постановление Правительства РФ от 13.09.2010 N 716 (ред. от 30.12.2011) «Об утверждении Правил формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы».
3. Постановление Правительства РФ от 12.08.2008 N 590 (ред. от 27.09.2011) «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения».
4. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 N 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2010 г. № 1050 «Федеральная целевая программа «Жилище» на 2011 - 2015 годы».
6. Экономика переходного периода. Очерки экономической политики посткоммунистической России. Экономический рост 2000-2007. М., 2008.

7. Кузык Б.Н. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное программирование: Учебник / Б.Н.Кузык, В.И.Кушлин, Ю.В.Яковец. М., 2011.

L I T E R A T U R E

1. Yas'kova N.Yu. Razvitie investitsionno-stroitel'nykh protsessov v usloviyakh globalizatsii. M.: MAIES, IPO «U Nikitskikh vorot», 2009.
2. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 13.09.2010 N 716 (red. ot 30.12.2011) «Ob utverzhdenii Pravil formirovaniya i realizatsii federal'noy adresnoy investitsionnoy programmy».
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.08.2008 N 590 (red. ot 27.09.2011) «O poryadke provedeniya proverki investitsionnykh proektov na predmet effektivnosti ispol'zovaniya sredstv federal'nogo byudzheta, napravlyaemykh na kapital'nye vlozheniya».
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2010 N 588 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiyskoy Federatsii».
5. Postanovlenie Pravitel'stva Rossiyskoy Federatsii ot 17 dekabrya 2010 g. № 1050 «Federal'naya tselevaya programma «Zhilishche» na 2011 - 2015 godu».
6. Ekonomika perekhodnogo perioda. Ocherki ekonomicheskoy politiki postkommunisticheskoy Rossii. Ekonomicheski rost 2000-2007. M.: Izdatel'stvo «Delo» ANKh, 2008.
7. Kuzyk B.N. Prognozirovaniye, strategicheskoye planirovaniye i natsional'noye programmirovaniye: Uchebnyk / B.N.Kuzyk, V.I.Kushlin, Yu.V.Yakovets. Moskva, 2011.

***Всероссийский научно-исследовательский
институт проблем научно-технического прогресса
и информации в строительстве, Москва, Россия***

11 февраля 2013 г.