

УДК 334.021

Ключевые слова:

институты развития, эффективность, законодательство, бюджетная политика

М. И. Куделич, К. Ю. Н.,

ст. науч. сотр. Центра отраслевой экономики
Научно-исследовательского финансового института
(e-mail: kudelich@ya.ru)

Совершенствование нормативно-правового регулирования деятельности институтов развития в РФ

В свете поручения Президента Российской Федерации Правительству Российской Федерации от 8 декабря 2015 г. № Пр-2508 об обеспечении оптимизации состава и функций институтов развития, а также об установлении ограниченного перечня приоритетов их деятельности возникают объективные предпосылки для научного рассмотрения вопроса о создании базовых основ комплексного правового регулирования в отношении данных организаций, прежде всего в части оптимизации порядка и условий оказания им бюджетной поддержки.

В настоящее время в Российской Федерации действует значительное количество организаций, объединяемых в научной литературе и практической деятельности понятием «институты развития»¹. Эти организации созданы по различным причинам, с различным набором функций и задач, разными полномочиями и функционируют в различных организационно-правовых формах, часть которых, например государственная корпорация или государственная компания, были специально для этих целей введены в российское законодательство в качестве разновидностей некоммерческих организаций².

Несмотря на то что институты развития существуют в российской экономике уже многие годы и являются потребителями значительного количества бюджетных средств³, понятие института развития в действующем законодательстве до настоящего времени не закреплено⁴. Более того, государство публично не декларировало отказа от создания новых институтов

¹ См., напр., Сазонова Е. С. Институты развития как инструмент государственной инвестиционной политики: общая характеристика и особенности правового регулирования // Предпринимательское право. 2013. № 4.

² Так, государственная корпорация впервые была предусмотрена Федеральным законом от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации», государственная компания — Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³ По данным Министерства финансов России, за счет средств федерального бюджета институтам развития было предоставлено с 2007 г. более 650 млрд руб.

⁴ Отдельные упоминания о таком понятии без его детализации содержатся в Федеральном законе от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» и в Федеральном законе от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития».

развития, а деятельность ни одного из созданных ранее институтов не была прекращена в силу достижения им целей и решения задач, для которых он был создан. Это говорит по меньшей мере о том, что процесс формирования и функционирования институтов развития не только не завершен, но и со всей очевидностью будет продолжен во всем многообразии и хаотичности используемых при этом форм государственной поддержки и способов правовой формализации их деятельности.

Специалисты по-разному подходят к определению сущности и понятия института развития. Так, например, Р. М. Мельников понимает под институтами развития «специализированные государственные или квазигосударственные организации, созданные для содействия экономическому развитию в определенных областях, которые по каким-то причинам рассматриваются как приоритетные»⁵. В качестве ключевых признаков, способных сформировать понятие деятельности институтов развития, он выделяет «компенсацию «провалов рынка», т. е. ситуаций, когда рыночные механизмы оказываются неадекватным способом решения экономических или социальных проблем»⁶.

Согласно исследованию Института экономической политики им. Е. Т. Гайдара, критериями для определения института развития являются:

- а) полное формирование или преобладающее участие государства в капитале организаций или структур, не обладающих статусом юридического лица;
- б) периодическая бюджетная поддержка для последующей инвестиционной деятельности (взносы в уставный капитал, имущественные взносы, субсидии и т. д.);
- в) значимость организаций для конкретных направлений экономики, обусловленная наличием специального нормативного регулирования целей и задач деятельности в соответствующей сфере⁷.

В отличие от расхождений в подходах к определению понятия института развития специалисты в целом сходятся во мнении относительно недостаточной эффективности функционирования российских институтов развития, в особенности в сравнении с иностранными аналогами. Так, И. А. Никонова отмечает, что, несмотря на то что эти институты созданы государством в интересах обеспечения его социально-экономического развития за счет бюджетных средств и иного государственного имущества, «корпоративные стратегии разных институтов развития не скоординированы, а их стратегические цели не увязаны со стратегическими целевыми показателями (результатом) социально-экономического развития России»⁸. Кроме того, она указывает на отсутствие методологии системного анализа и комплексной оценки эффективности деятельности российских институтов развития.

В докладе, направленном в Правительство Российской Федерации во исполнение перечня поручений Президента Российской Федерации, от 28 мая 2015 г. № Пр-1067 о проведении комплексной оценки эффективности деятельности государственных институтов развития отмечается, что эффективность институтов развития не отслеживается вовсе, так же как и обеспечение социально-экономического эффекта по развитию сегментов их присутствия⁹. При этом институты развития «представляют собой недостаточно скоординированный и эффективный механизм реализации государственной политики»¹⁰.

⁵ Мельников Р. М. Результативность и эффективность российских финансовых институтов развития: Подходы к оценке и пути повышения (http://www.msppbank.ru/info/press_center/news33/postid/own_news/5828).

⁶ Там же.

⁷ См. Соколов И. А. Институты развития и бюджет: результаты и перспективы (www.iep.ru/files/strat_2020/Sokolov_06_2011.ppt).

⁸ См. Никонова И. А. Оценка эффективности деятельности институтов развития // Промышленные ведомости. 2009. № 11–12; Никонова И. А. Эффективность и результативность финансовых институтов развития: оценка и управление // Финансы. 2015. № 3.

⁹ Доклад о результатах проведения комплексной оценки эффективности деятельности государственных институтов развития / Письмо министра Российской Федерации М. А. Абызова от 16.10.2015 № 6850п-П36. С. 4.

¹⁰ Там же. С. 7.

С нашей точки зрения центральным звеном в системе проблем эффективности деятельности институтов развития является отсутствие адекватной формализации их юридического и бюджетного статуса. Как уже отмечалось, институты развития созданы в колоссальном множестве организационно-правовых форм, с различным правовым положением и режимом получения и использования бюджетных средств. Это приводит помимо прочего к невозможности установления и применения государством единой и полноценной системы критериев и ключевых показателей оценки эффективности бюджетной поддержки институтов развития и системы оценки эффективности их собственной деятельности.

Помимо этого к числу основных проблем эффективности функционирования и бюджетного финансирования институтов развития в современных условиях относятся:

а) отсутствие не только нормативно-правовой идентификации институтов развития в системе бюджетных правоотношений, но и в целом адекватного закрепления их правового статуса в качестве особой разновидности хозяйствующего субъекта, функции которого выходят за рамки исключительно собственных коммерческих потребностей или решения предусмотренных уставом некоммерческих задач;

б) отсутствие нормативно закреплённых формализованных оснований для создания и прекращения деятельности институтов развития, приводящее не только к совпадению их функций и задач¹¹ с соответствующим дублированием бюджетного финансирования, но и к бессрочному характеру «потребления» бюджетной поддержки;

в) «прерывание» экономической ответственности институтов развития перед обществом и государством за использование средств бюджетной поддержки при создании ими дочерних организаций, реализации проектов и т. д.;

г) отсутствие установленных требований к прозрачности и открытости деятельности институтов развития и вообще каких-либо общих принципов их функционирования, не позволяющее адекватным образом оценивать и контролировать эффективность их функционирования как государству, так и обществу в целом;

д) отсутствие требований к критериям отбора и контролю эффективности проектов, в которые инвестируются финансовые ресурсы института развития, полученные из бюджета (в случае, если формат деятельности соответствующего института развития предполагает отбор и реализацию инвестиционных проектов);

е) отсутствие правового режима ответственности института развития за результаты неэффективной деятельности, которые должны использоваться в качестве основания для его ликвидации или как минимум прекращения бюджетного финансирования;

ж) отсутствие обязательных требований по независимому от самих институтов развития утверждению системы показателей эффективности их деятельности¹², а также их плановых значений, достижение или недостижение которых должно быть в обязательном порядке связано с системой вознаграждения/депремирования персонала (в особенности высшего звена).

Как представляется, указанная выше совокупность проблем должна иметь комплексное решение, базирующееся на разработке и принятии специального федерального закона «Об институтах развития в Российской Федерации», который не только устранил правовую неопределённость самого понятия институтов развития, но также установит

¹¹ Так, например, ОАО «Российская венчурная компания» дублирует задачу группы Внешэкономбанка (ВЭБ) в части развития эффективных механизмов государственно-частного партнерства, отсутствует разделение между проектами в сфере импортозамещения группы ВЭБ и Российского фонда технологического развития.

¹² Так, утверждая такие показатели в отношении самих себя, отдельные институты развития используют в качестве измерителей экономического результата абсолютные показатели (выраженные в денежных или натуральных измерителях) и не прибегают к объективным относительным критериям оценки (например, к расчету отношения дохода к затратам капитала, инвестиций или кредитных ресурсов) ни для целей анализа, ни для прогнозирования эффективности.

общие правила их бюджетного финансирования (включающие в себя в том числе требования к формам бюджетной поддержки, порядку их выбора или определения). К числу необходимых положений федерального закона «Об институтах развития в Российской Федерации» следует также отнести:

- определение допустимых организационно-правовых форм институтов развития и исчерпывающего перечня оснований (государственных или муниципальных задач) для их создания;

- установление основных принципов деятельности институтов развития, включая открытость, возвратный характер предоставления бюджетных средств (по умолчанию), ответственность головного института развития за деятельность дочерних организаций и др.;

- введение единых требований к прозрачности информации о деятельности институтов развития, публикации отчетов, программ, стратегий и проч., включая права граждан на доступ к информации о порядке использования институтами развития бюджетных средств и обязанность институтов развития публично и регулярно отчитываться перед обществом и государством о результатах своей деятельности;

- введение общих обязательных принципов оценки эффективности деятельности, включая требования к обязательному независимому от самих институтов развития утверждению показателей эффективности, их целевых значений, связи их достижения с системой вознаграждения персонала института развития и прочие;

- определение основ распоряжения институтами развития выделенными из бюджетной системы и самостоятельно привлеченными средствами, включая общие прозрачные и конкурентные правила публичного и закрытого отбора проектов или предоставления финансирования (где это применимо) по аналогии с государственными закупками;

- определение оснований для прекращения деятельности институтов развития, возврата средств бюджетной поддержки или прекращения бюджетного финансирования как в связи с достижением целей, так и при их неудовлетворительной и неэффективной деятельности.

Кроме того, предлагаемый к разработке федеральный закон позволит сформировать целостную систему институтов развития в рамках существующих уровней государственной и муниципальной власти, в том числе определить порядок и основания создания институтов развития как на федеральном, так и на региональном и местных уровнях. Не менее важно предусмотреть в этом законе положения о переходном периоде, включая порядок приведения в соответствие с требованиями закона всех существующих институтов развития, в том числе путем реорганизации или ликвидации тех из них, которые не будут им соответствовать.

Иными словами, повышение эффективности деятельности институтов развития должно одновременно сопровождаться унификацией их правового положения, определением общих принципов деятельности, установлением единой системы отчетности и контроля.

К сожалению, в настоящее время попытки оптимизации бюджетной поддержки и контроля эффективности деятельности институтов развития предпринимаются лишь в контексте бюджетных правоотношений, вне построения общей системы правового регулирования институтов развития как особых субъектов экономической деятельности и по существу агентов отдельных составляющих государственной политики. Как представляется, такой «половинчатый» подход не обеспечит получение необходимого результата и в конечном итоге может стать контрпродуктивным. Однако это не означает, что в настоящее время федеральному органу исполнительной власти по выработке государственной бюджетной политики и нормативно-правовому регулированию в этой сфере (Министерству финансов Российской Федерации) не следует в случае самостоятельного признания по тем или иным причинам такого подхода целесообразным предпринимать отдельные нормотворческие усилия вне предложенного в настоящей статье комплексного подхода.

Так, при рассмотрении Министерством финансов Российской Федерации в соответствии со ст. 165 Бюджетного кодекса Российской Федерации соответствующих актов, принятие которых обуславливает предоставление институтам развития бюджетной поддержки в предусмотренных действующим законодательством формах, в том числе документов по обоснованию бюджетных ассигнований на инновационное развитие, предлагается применять следующие рекомендации с целью получения отдельных положительных результатов по повышению эффективности и прозрачности деятельности институтов развития.

1. Использовать в качестве условий предоставления (продолжения предоставления) государственной бюджетной поддержки в любой форме, соответствующей конкретной организационно-правовой форме института развития:

- обязательство соответствующего института развития о публичной фиксации предложенных показателей результативности (а не объемов) своей деятельности, одновременно предусмотрев невозможность пересмотра этих обязательств на уровне внутрикорпоративного управления с закреплением персональной ответственности руководителей этих институтов развития за недостижение или несвоевременное достижение принятых обязательств и (или) предложенных ключевых показателей эффективности (КПЭ) в тех институтах развития, где это применимо;

- обязательность обоснования (в рамках независимой от соответствующего института развития экспертизы) отсутствия дублирования функций и (или) конфликтов позиционирования с другими институтами развития или инструментами государственной поддержки;

- обязательство института развития раскрывать информацию о своей деятельности по установленной форме;

- обязательность независимого от института развития установления показателей по управленческим расходам с целью решения широко распространенной проблемы низкой операционной эффективности российских институтов развития;

- обязательство института развития интегрировать в свои документы стратегического и бизнес-планирования, систему целеполагания и КПЭ (где применимо) соответствующие цели, задачи и показатели социально-экономического развития Российской Федерации, закрепленные в государственных программах Российской Федерации, иных документах программно-стратегического характера, прежде всего в области повышения высокотехнологичной и инновационной составляющей российской экономики;

- обязательство института развития обеспечить привлечение независимо установленного объема внебюджетных ресурсов для реализации своего мандата, предусмотрев при этом требования к качеству данных внебюджетных средств, которые не должны являться квазигосударственными (например, полученными от других институтов развития или компаний с преобладающим государственным участием), а должны иметь подлинно частный характер;

- отсутствие у соответствующего института развития остатков на собственных счетах или на депозитах в кредитных организациях, превышающих установленный Министерством финансов Российской Федерации размер;

- реализация соответствующим институтом развития согласованного проектного подхода к осуществлению своих функций на условиях снижения бюджетных рисков, распределения ответственности, создания добавленной стоимости в результате поддержки и (или) финансирования того или иного проекта (когда созданная в проекте стоимость должна превышать первоначальные вложения), четких, заранее определяемых условий и сроков (стратегий) выхода из проекта, а также условий прекращения или приостановления финансирования в случае недостижения определенных проектом показателей.

2. Сформировать реестр институтов развития федерального уровня с распределением их по предложенным группам (например, «Инновационная деятельность», «Образование и наука», «Территориальное развитие», «Инфраструктура») с описанием целей их деятельности по решению государственных социально-экономических задач, конкретных зон

ответственности и публично или иным образом принятых обязательств каждого института для использования при рассмотрении соответствующих обоснований бюджетных ассигнований в качестве основания для непредоставления соответствующих средств бюджетной поддержки.

3. При рассмотрении проектов государственных программ Российской Федерации и иных программно-стратегических документов, определяющих перспективный инструментарий повышения высокотехнологичной и инновационной составляющей российской экономики или проектов нормативно-правовых актов о внесении в них соответствующих изменений и (или) дополнений в качестве условия их согласования Министерством финансов Российской Федерации:

— выдвигать требование о выделении подпрограмм государственных программ Российской Федерации в соответствующих сферах деятельности для каждого института развития с закреплением функций заказчика и координации его деятельности за соответствующим федеральным органом исполнительной власти, являющимся ответственным исполнителем или соисполнителем данной государственной программы;

— настаивать на замещении в составе мероприятий указанных документов, реализуемых с участием институтов развития, крупных проектов, проектов поддержки неэффективных и неконкурентоспособных предприятий, а также предприятий-монополистов проектами, связанными с инвестициями в человеческий капитал, а также проектами, ориентированными на использование частного капитала и небольшую государственную финансовую поддержку.

Как представляется, реализация предложенных мер может обеспечить временную оптимизацию деятельности институтов развития вплоть до принятия или вступления в силу законодательства, формирующего целостную систему их правового регулирования в рамках предложенных в настоящей статье подходов.

Библиография

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации.
2. Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития».
3. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
4. Федеральный закон от 23 декабря 2003 г. № 177-ФЗ «О страховании вкладов физических лиц в банках Российской Федерации».
5. Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства».
6. Доклад о результатах проведения комплексной оценки эффективности деятельности государственных институтов развития / Письмо министра Российской Федерации М. А. Абызова от 16.10.2015 № 6850п-П36.
7. Никонова И. А. Оценка эффективности деятельности институтов развития // Промышленные ведомости. 2009. № 11–12.
8. Никонова И. А. Эффективность и результативность финансовых институтов развития: оценка и управление // Финансы. 2015. № 3.
9. Сазонова Е. С. Институты развития как инструмент государственной инвестиционной политики: общая характеристика и особенности правового регулирования // Предпринимательское право. 2013. № 4.
10. Сухарев О. С. Бюджетные расходы, эффективность и приоритеты развития экономики // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2015. № 1.
11. Мельников Р. М. Результативность и эффективность российских финансовых институтов развития: Подходы к оценке и пути повышения [Электронный ресурс] / МСП Банк. Режим доступа: http://www.mspsbank.ru/info/press_center/news33/postid/own_news/5828.
12. Соколов И. А. Институты развития и бюджет: результаты и перспективы [Электронный ресурс] / Институт экономической политики им. Е. Т. Гайдара. Режим доступа: http://www.iep.ru/files/strat_2020/Sokolov_06_2011.ppt.