

УДК 342,5:001.895

Е.В. Асауленко

А.Ю. Струк

## ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ЦЕЛЯХ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

*Аннотация.* Статья освещает базовые аспекты, механизмы и инструменты проектного подхода, применяемые органами государственной власти в целях стимулирования инновационной деятельности в организациях, использующих финансовые ресурсы государственных институтов развития. В статье делается акцент на необходимость применения проектного подхода к управлению крупными инвестиционными проектами, реализуемыми с государственным участием, для обеспечения достижения максимального эффекта от использования инновационного продукта или услуги.

*Ключевые слова:* проектный подход, инновации, инновационное развитие, инновационный механизм, естественная монополия, государственное управление.

Evgeniy Asaulenko

Alina Struk

## PROJECT APPROACH PUBLIC AUTHORITIES IN ORDER TO STIMULATE INNOVATIVE ACTIVITY

*Annotation.* The article deals with basic aspects, mechanisms and tools the project approach used by public authorities to stimulate innovation in organizations using the financial resources of state development institutions. The article focuses on the use and improvement of improving the design to ensure maximum effect from the use of innovative product or service.

*Keywords:* project approach, innovations, innovative development, innovative mechanism, natural monopoly, public administration.

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется либо находится в стадии планирования значительный объем крупных инвестиционных и инновационных проектов с государственным участием. Для успешной реализации данных проектов первоочередной задачей федеральных органов исполнительной власти является создание эффективной системы сопровождения инвестиционных и инновационных проектов на всех стадиях жизненного цикла, включая отбор, планирование и мониторинг названных проектов, т.е. системы, предусматривающей внедрение лучших мировых и отечественных практик и инструментов управления. Анализ зарубежного опыта демонстрирует высокую эффективность проектного подхода при осуществлении государственного администрирования широкого спектра инвестиционных и инновационных проектов – от крупных инфраструктурных проектов до масштабных трансформационных проектов в социальной и экономической сферах.

Вместе с тем в российской практике применение методов проектного управления в рамках деятельности органов исполнительной власти не получило достаточного распространения, что обусловлено не только отсутствием навыков проектной деятельности, но и, в первую очередь, устоявшейся практикой функционального взаимодействия в сфере государственного управления. В данных обстоятельствах представляется целесообразным поэтапное внедрение проектного подхода в практику функционирования федеральных органов исполнительной власти, начиная с наиболее значимых проектов в социальной и экономической сферах, эффективная реализация которых будет способствовать не только развитию отдельных отраслей, но и за счет значительного мультипликативного и синергетического эффекта создаст стимулы к комплексному развитию территорий и экономики страны в целом. К числу таких проектов следует отнести самокупаемые инфраструктурные инновационные и инвестиционные проекты, финансируемые за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ).

Выделенный в 2008 г. из структуры Стабилизационного фонда ФНБ по своей природе является фондом будущих поколений. Практика создания таких фондов широко распространена за рубежом, особенно в странах, чья экономика, как и российская, имеет ярко выраженную зависимость от сырьевого сектора. В отличие от стабилизационных (резервных) фондов, которые создаются, прежде всего, в целях обеспечения возможности финансирования дефицита государственных бюджетов в периоды низких цен на сырьевых рынках, суверенные фонды национального благосостояния формируются как механизм сохранения и обеспечения финансового благосостояния будущих поколений, а также в целях реализации национальных проектов экономического и социального развития. При этом залогом успешной деятельности суверенных фондов благосостояния является наличие сбалансированной долгосрочной стратегии инвестирования, а также эффективная структура управления, ориентированная на достижение целей фондов.

Вместе с тем в настоящее время процедура управления средствами ФНБ имеет ряд недостатков, как в части отбора и структурирования, так и на этапе сопровождения проектов. Так, совмещение федеральными органами исполнительной власти функций по стратегическому и оперативному управлению средствами фонда, наличие возможности одностороннего принятия решения о выделении средств в обход утвержденных процедур не позволяют осуществлять оптимальное размещение, а также оперативную балансировку портфеля самокупаемых инфраструктурных проектов, финансируемых за счет средств ФНБ. Кроме того, процедуры государственного контроля, осуществляемые федеральными органами исполнительной власти на этапе сопровождения проектов, носят формальный характер. Так, в настоящее время не регламентирована процедура оценки эффективности хода реализации самокупаемых инфраструктурных проектов с точки зрения достижения заявленных целей, соблюдения установленных сроков и параметров качества строительства, а также не урегулированы вопросы управления изменениями и рисками проекта. Действующий порядок не содержит требований и порядка пересмотра и актуализации финансово-организационной модели самокупаемого инфраструктурного проекта даже в случае изменения стратегических целей развития отрасли, в которой реализуется проект, внешней конъюнктуры и базовых предпосылок, принятых при проведении оценки комплексного обоснования проекта.

Формирование уполномоченным органом мотивированных выводов о наличии фактов нецелевого использования средств ФНБ также затруднено в виду отсутствия законодательного закрепления понятия «целевое использование средств», а также четкой регламентации процедуры признания расходных операций инициатора инвестиционного проекта нецелевым использованием бюджетных средств. При этом действующим законодательством допускается продолжение участия Российской Федерации в реализации самокупаемого инфраструктурного проекта даже при наличии установленных фактов неэффективного использования средств ФНБ.

Анализ лучших мировых практик свидетельствует, что наиболее эффективной является система управления суверенными фондами национального благосостояния, базирующаяся на долгосрочной инвестиционной стратегии, открытых и предсказуемых процедурах отбора объектов инвестирования, применении самых высоких мировых стандартов в области управления активами и риск-менеджмента, сопровождении инвестиционных проектов на протяжении всего жизненного цикла, а также разделении функций по стратегическому и оперативному управлению средствами фонда. Формирование системы управления суверенным фондом национального благосостояния, базирующейся на разделении функций собственника, управляющих органов и менеджмента, способствует оперативной независимости в управлении активами фонда, а также позволяет осуществлять инвестиционные решения и инвестиционные операции без политического вмешательства и влияния. Собственник (государство в лице центрального или регионального правительства) определяет общие цели фонда (в пределах, установленных законом), а также осуществляет контроль за функционированием фонда.

Стратегический управляющий (министерство финансов, совет управляющих, инвестиционный комитет и т.д.) формирует долгосрочную инвестиционную стратегию фонда, направленную на достижение целей фонда, рассматривает и оценивает результаты управления, достигнутые оперативным управляющим, представляет отчет собственнику о результатах управления.

Роль оперативного управляющего заключается в реализации инвестиционной стратегии и стремлении увеличить инвестиционный доход за счет активного управления. При этом существует несколько моделей оперативного управления средствами суверенных фондов благосостояния. Оперативное управление может осуществляться Центральным банком, выступающим в качестве агента правительства. В качестве примера можно привести деятельность созданного в 1997 г. Инвестиционного департамента Банка Норвегии, отвечающего за оперативное управление Государственным пенсионным фондом Норвегии «Глобальный», являющимся в настоящее время самым крупным и наиболее эффективным суверенным фондом благосостояния в мире. За годы своего существования данная структура, деятельность которой была изначально четко обособлена от других сфер деятельности Центрального банка, фактически превратилась в эффективный инвестиционный банк, лишь формально подчиняющийся руководству Банка Норвегии. Другая модель предусматривает оперативное управление специализированным юридическим лицом – агентством либо инвестиционной корпорацией. В целом международный опыт свидетельствует об успешном функционировании такого рода организаций в ряде стран. Наиболее авторитетными из них являются Инвестиционное управление Абу-Даби в Объединенных Арабских Эмиратах, Государственная инвестиционная корпорация в Сингапуре и др.

Третья модель предусматривает осуществление оперативного управления средствами суверенного фонда благосостояния Министерством финансов. Однако в последнее десятилетие четко наметилась тенденция отказа ведущих стран от указанной модели в пользу первых двух. Так, в 2008 г. оперативное управление Трастовым фондом наследственных сбережений канадской провинции Альберта было передано от Департамента инвестиционного менеджмента Министерства финансов провинции Альберта специально созданной Инвестиционной управляющей компании Альберты – государственной корпорации провинции, осуществляющей управление широким спектром государственных финансовых активов. Данные преобразования позволили за счет более гибкой и эффективной организационной структуры управления и фокусирования на одной цели – успешном управлении средствами фонда, достичь более высокой доходности инвестируемых средств.

Учитывая изложенное, в целях обеспечения сохранности, возвратности средств ФНБ, а также обеспечения своевременной и качественной реализации инновационных и инвестиционных проектов и стабильного уровня доходов от их реализации в долгосрочной перспективе считаем целесообразным реформировать существующую систему управления активами указанного фонда посредством создания проектного офиса, не входящего в структуру федеральных органов исполнительной власти, осуществляющего функции по оперативному управлению средствами ФНБ.

Выделение проектного офиса из структуры федеральных органов исполнительной обеспечит относительную организационную и финансовую независимость его деятельности для формирования объективной оценки эффективности управления активами, а также снижения рисков отраслевого и группового лоббирования при обосновании проектов решений о выделении (перераспределении) средств ФНБ.

Функционирование проектного офиса в форме независимого агентства (инвестиционной корпорации) позволит за счет устранения связанных с функционированием института государственной гражданской службы штатных и финансовых ограничений привлекать на работу высококвалифицированных экспертов в сфере оценки и сопровождения инвестиционных проектов.

Вне зависимости от выбранной организационно-правовой формы при необходимости проект-

ный офис в своей деятельности может опираться на систему формируемых в структуре федеральных органов исполнительной власти отраслевых проектных офисов, либо привлекать к работе сотрудников федеральных органов исполнительной власти, курирующих реализацию самокупаемых инфраструктурных проектов.

Проектный офис предлагается наделить следующими функциями:

- 1) разработка и поддержание актуальной методологии отбора, структурирования и сопровождения самокупаемых инфраструктурных проектов, а также участие в разработке нормативно-правовых актов в сфере оценки и сопровождения самокупаемых инфраструктурных проектов;
- 2) ведение реестра проектных инициатив, инвестиционных проектов, находящихся в стадии реализации, и завершенных инвестиционных проектов;
- 3) осуществление экспертизы проектных инициатив, проведение оценки стратегического и комплексного обоснования проектов, претендующих на привлечение финансирования за счет средств ФНБ;
- 4) сопровождение портфеля самокупаемых инфраструктурных проектов (формирование и контроль портфеля самокупаемых инфраструктурных проектов, контроль соответствия самокупаемых инфраструктурных проектов документам стратегического планирования, формирование предложений по балансировке портфеля самокупаемых инфраструктурных проектов);
- 5) помощь в планировании и мониторинге отдельных проектов по запросу или на постоянной основе;
- 6) аудит самокупаемых инфраструктурных проектов по запросу уполномоченных органов и на основании поручений Правительства Российской Федерации;
- 7) подготовка предложений по урегулированию выявленных в ходе реализации самокупаемых инфраструктурных проектов проблем, устранению либо минимизации рисков проектов;
- 8) формирование сводных отчетов о результатах инвестирования средств ФНБ;
- 9) поддержка участников самокупаемых инфраструктурных проектов в привлечении независимых консультантов, осуществляющих технологический и ценовой аудит, независимое инженеринговое сопровождение самокупаемых инфраструктурных проектов, в том числе квалификационный отбор организаций, оказывающих соответствующие услуги;
- 10) внедрение и поддержка информационной системы планирования и мониторинга самокупаемых инфраструктурных проектов;
- 11) разработка и помощь во внедрении системы стимулирования участников проектной деятельности;
- 12) организация обучения проектному управлению руководящих лиц федеральных органов исполнительной власти и сотрудников отраслевых проектных офисов;
- 13) управление знаниями в области управления проектами (сбор, анализ, обобщение и распространение знаний между участниками проектной деятельности).

Реализация указанных функций потребует закрепления за проектным офисом перечня соответствующих полномочий, в частности права участвовать в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, права запрашивать у участвующих в реализации самокупаемых инфраструктурных проектов органов власти и организаций необходимую информацию и пр.

Одновременно с созданием проектного офиса считаем целесообразным формирование Проектного комитета, основными задачами которого будет являться выработка долгосрочной инвестиционной стратегии фонда, рассмотрение и оценка результатов управления, достигнутых оперативным управляющим, представление Правительству Российской Федерации регулярных отчетов о результа-

тах управления, содержащих в том числе предложения о запуске новых либо выходе из текущих проектов.

Создание проектного офиса по управлению самокупаемыми инфраструктурными проектами, финансируемыми за счет средств ФНБ, предлагается в качестве пилотной площадки для отработки процедуры внедрения передовых механизмов управления приоритетными проектами в социальной и экономической сферах. В случае успешной реализации опыт создания указанного проектного офиса в дальнейшем может быть тиражирован на проекты, реализуемые в рамках иных форм и механизмов государственного участия.

*Библиографический список*

1. Асауленко, Е. В. Институциональные механизмы инновационного развития естественных монополий (на примере железнодорожной отрасли) / Е. В. Асауленко // Вестник университета. – 2013. – № 21. – С. 49–53.
2. Асауленко, Е. В. Механизм инновационной деятельности естественных монополий (на примере железнодорожной отрасли) / Е. В. Асауленко // Научно-практический журнал МИР. – 2014. – № 1(17). – С. 72–76.
3. Асауленко, Е. В. Механизмы и инструменты инновационной деятельности естественных монополий (на примере железнодорожной отрасли) / Е. В. Асауленко // Научно-практический журнал МИР. – 2014. – № 3(19). – С. 77–80.
4. Асауленко, Е. В. Создание системы мониторинга инновационной деятельности естественной монополии / Е. В. Асауленко // Научно-практический журнал МИР. – 2015. – № 2 (21). – С. 61–69.
5. Леонова, Т. Н. Стимулирование инновационного развития железнодорожного транспорта: новые рынки и перспективы / Т. Н. Леонова, Е. В. Асауленко // Маркетинг. – 2016. – № 3. – С. 12–27.
6. Леонова, Т. Н. Национальная инновационная система: институциональные основы функционирования / Т. Н. Леонова, Н. В. Маланичева, Г. А. Плотникова [и др.]. – М., 2011. – 182 с.
7. Смирнов, В. П. Развитие предпринимательства и технологический прогресс / В. П. Смирнов, В. Г. Белкин, Т. Н. Леонова // Экономика и предпринимательство. – 2015. – № 3-2 (56-2). – С. 949–952.
8. Леонова, Т. Н. Институциональные механизмы развития венчурной инновационной деятельности / Т. Н. Леонова. – М. : Вега-Инфо, 2010. – 293 с. – ISBN 978-91590-012-6.
9. Leonova, T. N. Venture business in the knowledge economy: Russian experience / T. N. Leonova // 2010 International Conference on Management Science and Engineering. – Melbourne : VIC, 2010. – P. 893–895.