



legalization (legitimation) the most «healthy» elements. **Results.** The author makes a conclusion about the necessity of state strategy of institutional transformation of the underground economy. The principles and objectives of institutionalization of the underground economy system in Russia at the present stage are defined.

**Key words:** underground economy, economic system, institutional mechanism, transformation, contradictions.

## References

1. *Russia: Illicit Financial Flows and the Underground Economy / A February 2013 Report from Global Finan-*

*cial Integrity.* Available at: <http://russia.gfintegrity.org> (accessed 27 April 2016).

2. Corruption Perceptions Index – 2015. *Transparency International Russia.* Available at: <http://www.transparency.org/ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/indeks-vospriatiia-korruptcii-2015-rossiia-podnialas-na-119-mesto> (accessed 17 May 2016).

3. Soto H. *Zagadka kapitala: pochemu kapitalizm torzhestvuet na Zapade i terpit porazhenie vo vsem ostalnom mire* [The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else]. Moscow, Olimp-Business Publ., 2001. 272 p.

УДК 334.72

# СОТРУДНИЧЕСТВО ВЛАСТНЫХ И ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИХ СТРУКТУР В РАЗРАБОТКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ

**Б. С. Батаева**

профессор кафедры «Корпоративное управление», Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва  
E-mail: b.bataeva@gmail.com

**Л. Н. Айрапетян**

аспирантка кафедры «Корпоративное управление», Финансовый университет при Правительстве РФ, Москва  
E-mail: liana\_sochi@list.ru

**Введение.** В рамках данной статьи рассмотрена практика взаимодействия власти и бизнеса при разработке и реализации федеральных целевых программ, с помощью которых достигаются приоритеты социально-экономического развития страны. Целевые программы являются одним из важнейших инструментов решения социально-экономических задач в государстве. **Теоретический анализ.** Программно-целевой подход используется и в государственном управлении, и в бизнес-планировании. В государственном управлении он применяется при разработке комплексных целевых программ, долгосрочных и среднесрочных планов. Понятие «целевая программа» использовалось еще в советской экономике под названием «целевая комплексная программа», которая представляла собой исходную категорию программно-целевого планирования и управления. В бюджетном планировании Российской Федерации программно-целевой подход стал активно применяться начиная с 2000-х гг. В настоящее время под целевой программой понимается система мероприятий, направленных на решение определенных целей и задач в установленные сроки и с установленным ресурсным обеспечением для достижения определенных показателей исполнителями программы, учитывающая интересы всех заинтересованных в реализации программы сторон. **Результаты.** Доказана необходимость использования корпораций развития территорий при реализации целевых программ. Предложены меры по координации взаимодействия корпораций развития территорий с органами власти при разработке и реализации целевых программ.

**Ключевые слова:** целевые программы, взаимодействие власти и бизнеса, корпорации развития территорий.

DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-3-257-262

## Введение

Теория современного государства утверждает, что функции государства эволюционируют от принуждения в сторону сотрудничества между тремя основными секторами экономики. Говорят о постепенной гуманизации государства под влиянием эволюции хозяйства, требующей все большей взаимопомощи и сотрудничества всех агентов экономики. Координация экономических связей, сотрудничество становится не одной из форм конкуренции, а равноправным механизмом регулирования хозяйственной деятельности. В основе сотрудничества лежит принцип учета интересов всех заинтересованных сторон, его соблюдение является основой устойчивого развития страны. Необходимость рассмотрения сотрудничества властных и предпринимательских структур в рамках реализации федеральных целевых программ обосновано тем, что с их помощью достигаются приоритеты социально-экономического развития страны. Целевые программы являются одним из важнейших инструментов решения социально-экономических задач в государстве. Программно-целевой подход используется и в государственном управлении, и в бизнес-планировании. В государственном управлении он применяется при разработке комплексных целевых программ, долгосрочных и среднесрочных планов. Понятие «целевая программа» использовалось еще в советской экономике под названием «целевая комплексная программа», которая представляла собой исходную категорию программно-целевого планирования





и управления. В бюджетном планировании Российской Федерации программно-целевой подход стал активно применяться начиная с 2000-х гг.

### Теоретический анализ

Эффективное сотрудничество/взаимодействие властных и предпринимательских структур в рамках отношений «власть – бизнес – общество» зависит от наличия развитой институциональной структуры. Она включает институты, методы и механизмы реализации взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций, которые приведены ниже:

«– институты реализации взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций (институт государственного законодательного и договорного регулирования, институт частногосударственного партнерства, институт информационной прозрачности и контроля, институт реализации социальных проектов и др.);

– методы реализации взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций (трехсторонние соглашения, лоббирование, GR-менеджмент, мотивация, государственный заказ, осуществление отдельных государственных функций, конкурсные методы, участие в координационных, наблюдательных, экспертных советах и др.);

– механизмы реализации взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций (коллективные переговоры, взаимные консультации, мониторинг законодательства, поддержка партий и общественных движений, концессии, лизинг, аренда, конкурсы грантов, социальных проектов, корпоративные фонды, программы пожертвований, стипендии и др.» [1].

В настоящее время под целевой программой понимается система мероприятий, направленных на решение определенных целей и задач в установленные сроки и с установленным ресурсным обеспечением для достижения определенных показателей исполнителями программы, учитывающая интересы всех заинтересованных в реализации программы сторон.

Процесс разработки проекта и утверждения целевой программы состоит из нескольких этапов:

– выбор проблемы, разработка проекта концепции целевой программы и подготовка проекта правовых актов об утверждении концепции и разработке целевой программы;

– разработка целевой программы;

– согласование и экспертиза проекта целевой программы;

– рассмотрение и утверждение целевой программы в установленном действующим законодательством порядке.

Целевая программа может включать в себя несколько подпрограмм, направленных на решение конкретных задач в рамках программы. Например, Федеральная целевая программа «Развитие транспортной системы России (2010–2020 гг.)» включает восемь подпрограмм: «Развитие экспорта транспортных услуг»; «Автомобильные дороги»; «Морской транспорт»; «Внутренний водный транспорт»; «Гражданская авиация»; Расходы общепрограммного характера по федеральной целевой программе «Развитие транспортной системы России (2010–2020 годы)»; «Государственный контроль и надзор в сфере транспорта» и «Железнодорожный транспорт». Федеральная целевая программа состоит из шести разделов:

Раздел 1. Характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа.

Раздел 2. Основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей.

Раздел 3. Перечень программных мероприятий.

Раздел 4. Обоснование ресурсного обеспечения целевой программы.

Раздел 5. Механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления программой и механизм взаимодействия государственных заказчиков.

Раздел 6. Оценка социально-экономической и экологической эффективности целевой программы [2].

Взаимоотношения с бизнесом должны прописываться в четвертом разделе целевой программы, который должен содержать обоснование ресурсного обеспечения, сроки и источники финансирования. Кроме того, «раздел должен включать в себя обоснование возможности привлечения (помимо средств федерального бюджета) внебюджетных средств и средств бюджетов субъектов Российской Федерации для реализации программных мероприятий и описание механизмов привлечения этих средств» [2].

Федеральные целевые программы в Российской Федерации разрабатываются согласно действующему Порядку разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (далее Порядок). Порядок утвержден Постановлением Правительства Российской Федерации от 26 июня 1995 г. № 594 «О реализации федерального закона “О поставках продукции для федеральных государственных нужд”» (в настоящее время действует редакция от 03.12.2014) [3]. Основные требования



к пятому разделу целевой программы изложены в разделе VII Постановления Правительства Российской Федерации от 25 декабря 2004 г. № 842 «О внесении изменений в порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация».

Программы финансируются за счет бюджетных средств и внебюджетных источников, привлекаемых для выполнения этих программ. К внебюджетным источникам, привлекаемым к выполнению федеральных целевых программ, «могут относиться средства, получаемые за счет взносов участников реализации программ: министерств и ведомств Российской Федерации, республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных образований, городов Москвы и Санкт-Петербурга, предприятий и организаций, государств-членов СНГ, зарубежных инвесторов, заинтересованных в реализации программы (или ее частей), а также отчислений от прибыли предприятий, кредитов банков и других поступлений» [4].

Внебюджетное финансирование предусмотрено в рамках большинства федеральных целевых программ. Оно не предусматривается только программами, имеющими определенную специфику (например, Федеральная целевая программа «Развитие уголовно-исполнительной системы (2007–2016 годы)»).

В Перечень федеральных целевых программ и федеральных программ развития регионов, предусмотренных к финансированию из федерального бюджета на 2015 г., входят 46 программ [5]. Программы разработаны по семи основным направлениям: «Развитие социальной инфраструктуры»; «Развитие транспортной инфраструктуры»; «Новое поколение»; «Безопасность и экология»; «Развитие науки и технологий»; «Развитие регионов»; «Развитие государственных институтов». Практически во всех субъектах Федерации разработаны и реализуются региональные программы.

Инструментами привлечения бизнеса к разработке и реализации целевых программ являются: совместная разработка стратегий развития территорий; соглашения о социально-экономическом сотрудничестве компаний с властью; региональные институты развития (корпорации развития территорий и агентства); общественные и координационные советы при органах власти; государственные контракты; государственные гарантии; налоговые льготы и преференции; особые экономические зоны; реализация социально-значимых инвестиционных проектов; субсидирование; отсрочка платежей и др.

## Результаты

Привлечение бизнеса к реализации целевых программ осуществляется по двум направлениям: выполнение коммерческими организациями государственных контрактов и привлечение средств инвесторов к реализации целевых программ в качестве внебюджетных источников. Ключевую роль в реализации ФЦП развития регионов и иных ФЦП, которые в настоящее время построены по региональному признаку, призваны играть региональные институты развития в виде корпораций развития территорий (далее – КРТ) и агентств. Смысл создания КРТ состоит в том, чтобы построить систему взаимоотношений между органами власти и управления, инвесторами, подрядчиками, собственниками и арендаторами недвижимости, населением территории, которая бы максимально способствовала привлечению инвестиций, осуществлению различных проектов развития с учетом и согласованием интересов различных сторон. Причем чиновники должны выступать лишь одной из сторон в данном партнерстве. КРТ свойственна такая структурно-организационная схема, при которой каждое ее подразделение – это функционально самостоятельный инвестор и девелопер.

Данные структуры более пятидесяти лет активно используются в США. В России корпорации развития территорий создаются в соответствии со Стандартом Агентства стратегических инициатив начиная с 2007 г. Самая первая региональная корпорация, ОАО «Корпорация развития Калужской области», возникла на основании приказа Министерства экономического развития Калужской области № 1292-п от 28 ноября 2007 г. На сегодняшний день создано уже более 40 корпораций развития территорий почти в половине субъектов Российской Федерации. В 22 из 40 созданных корпораций учредителем является субъект Российской Федерации.

В рамках деятельности корпораций развития территорий и агентств предусмотрено взаимодействие с инвесторами и оказание консультативной помощи, а также предоставление налоговых льгот, преференций и государственных гарантий для инвесторов на определенной территории.

На наш взгляд, потенциал корпораций развития территорий в разработке и реализации целевых программ в настоящее время используется не в полную силу. Сами КРТ рассматривают целевые программы как источники финансирования. В качестве примера приведем данные из стратегии развития ОАО «Корпорация развития Камчатского края», в которой указываются потенциальные источники федерального финансирования и проводится их группировка по вероятности использования (табл. 1) [6].



Таблица 1

**Источники привлечения федерального финансирования проектов  
ОАО «Корпорация развития Камчатского края»**

Наиболее перспективные источники федерального финансирования	Потенциально интересные в перспективе источники федерального финансирования	Наименее интересные в качестве источников федерального финансирования
Программа развития малого и среднего предпринимательства	ГП «Развитие рыбохозяйственного комплекса»	ГП «Развитие физической культуры и спорта»
ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма»	ФЦП «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Байкальского региона»	ГП «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности»
	ФЦП «Устойчивое развитие сельских территорий»	ГП «Охрана окружающей среды»
	ФЦП «Развитие водохозяйственного комплекса»	ФЦП «Жилище»
	ФЦП «Развитие транспортной системы»	ФЦП «Культура России»
	ФЦП «Повышение устойчивости жилых домов, основных объектов и систем жизнеобеспечения в сейсмических районах»	Фонд содействия реформированию ЖКХ
ОАО «Фонд развития Дальнего Востока и Байкальского региона»	Инвестиционный фонд Российской Федерации	
ОАО «РОСНАНО»	Фонд содействия развитию жилищного строительства	

Примечание. Сост. по [6].

Этот пример иллюстрирует наличие фактов взаимодействия КРТ с органами власти при реализации федеральных и региональных целевых программ, однако эти случаи носят единичный характер. Действующий Порядок не предусматривает мероприятий по привлечению региональных ин-

ститутов развития к реализации целевых программ. На наш взгляд, необходимо повысить сотрудничество органов власти и корпораций развития территорий в рамках целевых программ, с этой целью может быть предложен алгоритм взаимодействия, представленный в табл. 2.

Таблица 2

**Алгоритм взаимодействия органов власти и корпораций развития территорий при разработке и реализации федеральных целевых программ**

Этапы	Наименование действий
Этап 1	Правительство Российской Федерации совместно с заинтересованными органами власти и представителями корпораций развития территорий утверждает порядок отбора комплексных инвестиционных проектов, планируемых к реализации в рамках целевых программ
Этап 2	Инвесторы направляют свои предложения на рассмотрение в корпорации развития территорий
Этап 3	Корпорация развития территории рассматривает каждый проект согласно порядку отбора комплексных инвестиционных проектов, планируемых к реализации в рамках целевых программ, и формирует комплексные инвестиционные проекты
Этап 4	Корпорация развития территории направляет сформированные комплексные инвестиционные проекты на согласование в органы власти субъектов Российской Федерации
Этап 5	Органы власти субъектов Российской Федерации формируют свои предложения по проектам с учетом средств консолидированных бюджетов субъектов и направляют их государственному заказчику-координатору (государственному заказчику) целевой программы
Этап 6	Государственный заказчик-координатор (государственный заказчик) формирует отраслевые федеральные целевые программы по региональному принципу с учетом всех представленных материалов и направляет их на согласование в заинтересованные федеральные органы исполнительной власти
Этап 7	Правительство Российской Федерации утверждает федеральную целевую программу после согласования со всеми заинтересованными сторонами, с учетом интересов корпораций развития территорий



Использование данного алгоритма позволит более полно задействовать потенциал региональных институтов развития в виде КРТ и агентств для выполнения целевых программ.

Анализ зарубежного опыта использования корпораций развития территорий в части реализации целевых программ позволил выделить две применяемые схемы взаимодействия. В первом случае при государственном заказчике-координаторе программы создается координационный совет с участием представителей бизнеса, куда входят корпорации развития территорий; целевые программы формируются на основе комплексных инвестиционных проектов. Во втором случае целевые программы управляются с помощью госкорпораций, которые сочетают в себе функции управления целевой программой регионального экономического развития и осуществление производственной деятельности. На наш взгляд, в России применима первая схема сотрудничества, для этого необходимо создание координационных советов при государственном заказчике-координаторе целевой программы.

В настоящее время при органах федеральной и региональной власти создаются совещательные структуры. Однако на практике представители бизнеса не привлекаются к работе большинства указанных структур (их участие предусмотрено лишь в 6 из 19 федеральных министерств).

Более того, анализ действующего Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ показывает недостаточную проработанность процедуры привлечения бизнеса на этапе разработки программы. Порядок не включает представителей бизнеса даже в состав участников целевой программы.

Анализ существующих проблем методического и практического характера в области сотрудничества власти и бизнеса при реализации целевых программ позволил предложить следующие меры:

- создание координационных советов при каждой целевой программе, в состав участников которых войдут представители бизнеса;
- вовлечение бизнеса на этапе разработки целевых программ;
- активное привлечение региональных институтов развития в виде корпораций развития территорий и агентств к разработке и реализации целевых программ;
- стандартизация отношений «власть – бизнес – общество» с помощью алгоритма взаимодействия власти и региональных институтов развития при разработке целевых программ.

В условиях сокращения бюджетного финансирования по программам, в условиях ожидаемой стагнации экономики и бюджетного дефицита актуальность разработки проблемы привлечения бизнеса к реализации целевых программ будет повышаться.

## Список литературы

1. Кузнецова О. Б. Комплексная модель взаимодействия власти, бизнеса и общественных организаций в стратегии развития региона. URL: <http://umc.gu-unpk.ru/umc/arhiv/2006/1/Kuznecova.doc> (дата обращения: 17.05.2015).
2. Федеральные целевые программы : [сайт]. URL: <http://www.programs-gov.ru> (дата обращения: 20.05.2015).
3. Порядок разработки и реализации федеральных комплексных программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация. 1992–2015. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
4. Батаева Б. С., Айрапетян Л. Н. Взаимодействие властных и предпринимательских структур в ходе разработки и реализации целевых программ // Управление экономическими системами : электр. науч. журнал. URL: <http://uecs.ru/marketing/item/3390-2015-03-04-12-48-17> (дата обращения: 27.05.2015).
5. Департамент государственных целевых программ и капитальных вложений Минэкономразвития России : [сайт]. URL: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2015> (дата обращения: 27.05.2015).
6. ОАО «Корпорация развития Камчатского края» : [сайт]. URL: <http://www.krkk.pro/> (дата обращения: 20.05.2015).

## Cooperation between Business and Government in the Development and Implementation of Targeted Programs

### B. S. Bataeva

Financial University under the Government of the Russian Federation, 49, Leningradsky ave., Moscow, 125993, Russia  
E-mail: b.bataeva@gmail.com

### L. N. Airapetyan

Financial University under the Government of the Russian Federation, 49, Leningradsky ave., Moscow, 125993, Russia  
E-mail: liana\_sochi@list.ru

**Introduction.** Within this article practice of interaction of the power and business during the developing and implementation of federal target programs by means of which priorities of social and economic development of the country are reached is considered. Target programs are one of the most important tools of the solution of social and economic tasks in the state. **Theoretical analysis.** Program and target approach is used both in a state administration, and in business planning. In a state administration it is used when developing comprehensive target programs, long-term and medium-term plans. The concept «target program» was used in the Soviet economy under



the name «target comprehensive program» which represented initial category of program and target planning and management. In budget planning of the Russian Federation program and target approach began to be applied actively, since 2000. Now the target program is understood as system of the actions directed on the solution of definite purposes and tasks in established periods and with the established resource providing for achievement of certain indicators by performers of the program, and considering interests of all parties interested in implementation of the program. **Results.** Need of use of Territory Development Corporations at implementation of target programs is proved. Measures for coordination of interaction of Territory Development Corporations with authorities during the developing and implementation of target programs are offered.

**Key words:** targeted programs, the interaction between business and government, Regional Development Corporations.

## References

1. Kuznetsova O. B. *Kompleksnaia model' vzaimodeistviia vlasti, biznesa i obshchestvennykh organizatsii v strategii razvitiia regiona* (Complex model of interaction of the power, business and public organizations in strategy of development of the region). Available at: <http://umc.gu-unpk.ru/umc/arhiv/2006/1/Kuznetsova.doc> (accessed 17 May 2015).
2. *Federal'nye tselevye programmy* (Federal target programs. Site). Available at: <http://www.programs-gov.ru> (accessed 20 May 2015).
3. Poriadok razrabotki i realizatsii federal'nykh kompleksnykh programm i mezhgosudarstvennykh tselevykh programm, v osushchestvlenii kotorykh uchastvuet Rossiiskaia Federatsiia. 1992–2015 (An order of development and implementation of federal comprehensive programs and interstate target programs in which implementation the Russian Federation participates. 1992–2015). *ATP «Consultant»* [electronic resource].
4. Batayeva B. S., Ayrapetyan L. N. *Vzaimodeistvie vlastnykh i predprinimatel'skikh struktur v khode razrabotki i realizatsii tselevykh programm* (Interaction between business and government in the development and implementation of targeted programs). *Upravlenie ekonomicheskimi sistemami : elektr. nauch. zhurnal* (Management of economic systems. Scientific electronic journal). Available at: <http://uecs.ru/marketing/item/3390-2015-03-04-12-48-17> (accessed 27 May 2015).
5. Departament gosudarstvennykh tselevykh programm i kapital'nykh vlozhenii Minekonomrazvitiia Rossii (Department of the state target programs and capital investments of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Site). Available at: <http://fcp.economy.gov.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/FcpList/Full/2015> (accessed 27 May 2015).
6. OAO «Korporatsiia razvitiia Kamchatskogo kraia» (Corporation of the Kamchatka territory. Site). Available at: <http://www.krkk.pro/> (accessed 20 May 2015).

УДК 332.1

## ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ САРАТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: АРГУМЕНТЫ «ЗА» И «ПРОТИВ»

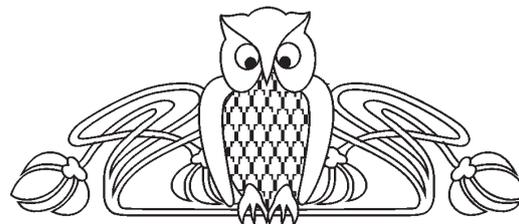
### В. В. Гусев

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры корпоративной экономики, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов  
E-mail: [vladgus2006@yandex.ru](mailto:vladgus2006@yandex.ru)

### Р. А. Осипов

старший преподаватель кафедры корпоративной экономики, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов  
E-mail: [osipov\\_r@mail.ru](mailto:osipov_r@mail.ru)

**Введение.** В статье предлагается рассматривать инновацию не просто как фактор экономического развития, а как инструмент разрешения сложнейших противоречий и преодоления ограничений, которые иными способами преодолеть невозможно. **Теоретический анализ.** В процессе развития экономических систем в них формируются консервативные структуры, которые это развитие останавливают. В статье выдвигается гипотеза о том, что подобные противоречия не разрешимы структурами самой экономической системы. И сами противоречия, и порождаемые ими ограничения могут быть преодолены только за счёт внешних инноваций. **Эмпирический анализ.** Через



призму предложенной модели инновационного процесса рассматривается экономическая эволюция Саратовской области. Путём приведения различных аргументов даётся оценка состояния инновационного процесса в Саратовской области на современном этапе. **Результаты.** Делается вывод о формировании в экономической системе Саратовской области комплекса неразрешимых противоречий: деформация отраслевой структуры, неопределённое место региона в общероссийской системе разделения труда, отсутствие государственных ресурсов, непривлекательность региона у инвесторов, низкое качество управления регионом. По мнению авторов, разрешение противоречий и преодоление порождаемых ими ограничений возможно только за счёт внешних инноваций.

**Ключевые слова:** инновационное развитие региона, экономический рост, эволюция (динамика), противоречия развития экономической системы, ограничения экономического роста.

DOI: 10.18500/1994-2540-2016-16-3-262-268