

УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ И КОНФЛИКТАМИ ИНТЕРЕСОВ В ТРАНСПОРТНОМ КОМПЛЕКСЕ РОССИИ

MANAGEMENT OF INNOVATIONS AND CONFLICTS OF INTERESTS IN THE RUSSIAN TRANSPORT COMPLEX

А. С. Олейников,
аспирант

Успешность инновационного процесса зависит, в частности, от эффективности управления конфликтами интересов. Конфликт интересов рассматривается как наличие у принимающего решение лица коррупционного интереса, препятствующего реализации важной для общества цели. Проведен анализ факторов, составляющих конфликт интересов, отрицательно и положительно влияющих на инновационный процесс. Предложены пути минимизации негативного влияния и способы управления конфликтами интересов, направленные на успешное инновационное развитие транспортного комплекса. Необходимо совершенствование законодательства о государственных закупках и налогового законодательства, введение в государственных институтах практикуемых Организацией экономического сотрудничества и развития ключевых принципов решения вопросов, связанных с конфликтами интересов.

Success of any innovation process depends, in part, on the management of conflicts of interests. The conflict of interest is regarded as availability with a decision-maker of a corruption interest that prevents realization of a society-important goal. Factors that make conflicts of interests and negatively or positively influence the innovation process are discussed. Ways of minimizing negative impacts and instruments of managing the conflicts of interest are proposed for successful development of an innovative transport system. It is necessary to improve public procurement and tax legislations, to introduce in state institutions the key principles of solving issues related to conflicts of interest that are practiced by the Organization for Economic Cooperation and Development.

Le succès du processus d'innovation dépend, en partie, de la gestion des conflits d'intérêts. Le conflit d'intérêts est considéré comme la présence chez un décideur d'un intérêt de la corruption qui prévient de la réalisation d'un objectif important pour la société. On analyse des facteurs qui rendent les conflits d'intérêts et influencent le processus d'innovation négativement ou positivement. Les voies de minimiser les impacts négatifs et les moyens de la gestion des conflits d'intérêts sont proposés à la réussite du développement d'un système de transport innovant. Il est nécessaire d'améliorer la législation des marchés publics et la législation fiscale, d'introduire en institutions d'État de principes clés à résoudre des questions relatives aux conflits d'intérêt qui sont pratiqués par l'Organisation pour la Coopération Economique et du Développement.

Der Erfolg jedes Innovationsprozesses hängt zum Teil vom Management von Interessenkonflikten ab. Der Interessenkonflikt wird als Vorhandensein bei einem Entscheider eines Korruptionsinteresses das verhindert die Realisierung eines für die Gesellschaft wichtigen Ziel gegolten. Man analysiert die Faktoren, die Interessenkonflikte machen und die negativ oder positiv den Innovationsprozess beeinflussen. Die Wege der Minimierung der negativen Auswirkungen und Verfahren des Managements von Interessenkonflikten werden eingeschlagen, um erfolgreiche Entwicklung eines innovativen Verkehrssystems zu erzielen. Es ist notwendig, den Vergaberecht und den Steuerrecht zu verbessern und die wichtigsten Grundsätze der Lösung von Fragen, die im Zusammenhang mit Interessenkonflikten sind und die von der Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung praktizieren sind, in Tätigkeit der staatlichen Institutionen einzuführen.

Ключевые слова: инновационное развитие, конфликты интересов, система государственного управления.

Key words: innovation development, conflicts of interests, state management system.

Mots clefs: développement innovatif, conflits d'intérêts, système de gouvernement.

Schlüsselwörter: Innovationsentwicklung, Interessenkonflikte, Verwaltungssystem.

В настоящее время проводится активная работа по переходу транспортной системы страны на инновационный путь развития. Такой переход требует пересмотра государственной политики в отношении научного обеспечения развития транспорта и подготовки современных кадров. Только внедрение и использование новых знаний и технологий позволит идти по пути формирования интегрированной транспортной системы страны, адекватной современным требованиям безопасности, экологичности, качества и конкурентоспособности, соответствующей лучшим мировым стандартам и обеспечивающей растущие потребности отечественной экономики и населения.

Конфликт интересов, то есть наличие у принимающего решение лица (в том числе юридического), наряду с основной обязанностью, вторичного (в том числе, возможно, коррупционного) интереса – источник многих проблем, возникающих в процессе принятия управленческих решений. Вместе с тем, своевременная идентификация таких конфликтов и принятие мер по минимизации их негативных последствий может существенно повысить эффективность управления, особенно в инновационной сфере¹.

Инновационное развитие транспортного комплекса России сопровождается значительными

¹ Ланцов В.М., Сабиров С.И., Устинов А.Э., Киреева Т.М., Куракин А.В. Коррупция и борьба с ней: сущность и классификация коррупции. Казань: ЗАО «Новое знание», 2009.

изменениями как в самих сложившихся и функционирующих системах, так и в их взаимодействии. Элементы этих систем по своей природе не склонны к изменениям, особенно в условиях, благоприятных для них: ведь в новых условиях их положение может измениться в худшую сторону¹. Поэтому интересы этих элементов не совпадают с необходимостью и склонностью системы к модернизации. Только волевые решения высшего руководства, возможно, неудобные для элементов системы, могут привести к положительным результатам.

Успешное инновационное развитие транспортного комплекса Российской Федерации нельзя обеспечить только правовыми методами. Необходимо исследовать механизмы действия экономических законов с учетом всех существенных интересов и использовать их в решении всего комплекса проблем, препятствующих созданию системы эффективного обеспечения инновационного развития, отвечающего требованиям XXI века².

Поиск решения проблем обеспечения инновационного развития как транспортной отрасли, так и всей экономики в целом требует совершенствования государственного регулирования.

Следует отметить, что государства-члены Организации экономического сотрудничества и развития демонстрируют различные подходы к управлению ситуациями, связанными с конфликтами интересов. Эти подходы отражают различия исторических и правовых традиций стран, а также их традиций в сфере государственного управления.

Институциональные меры, такие как положительный внешний аудит или проверки, могут играть важную роль в управлении конфликтными ситуациями. Могут оказаться эффективными и другие меры, в том числе ограниченное или полное обнародование раскрытых интересов и/или формирование устойчивой культуры управления, поддерживающей добропорядочность. Однако в такой деликатной сфере как бюджетное финансирование инновационной деятельности этих мер может быть недостаточно. Более того, многие меры, направленные, по замыслу их разработчиков, на повышение эффективности бюджетных вложений, порождают конфликты интересов и приводят, наоборот, к снижению эффективности.

Например, если лица, имеющие свой интерес в финансировании конкретного инновационного проекта, сталкиваются с внимательным отношением контролирующих органов к этому проекту в части контроля расхода выделенных на него бюджетных средств, то они могут терять свой интерес и направлять усилия на «урезание» этого проекта и на «перебрасывание» федеральных денежных средств на другие проекты, контроль над которыми не столь плотный.

При переходе любой, в том числе транспортной отрасли на инновационный путь развития возникает множество конфликтов интересов между государством и частным сектором, в частности, потому, что очень сложно осуществлять должный государственный поэтапный контроль над использованием выделенных денежных средств на проведение разного вида научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок. Может возникнуть ситуация, при которой затраты на научные исследования не принесут ожидаемого результата. В то же время, осуществлять инвестиции в сферу научно-технической деятельности необходимо, а инновации следует внедрять исходя из соображений их значимости для экономики и общества³.

Многие российские предприятия, функционирующие в транспортной отрасли, в процессе своей деятельности, в том числе, инновационной, даже по мелким вопросам упираются в избыточные административные барьеры, что противоречит указаниям Президента и Правительства Российской Федерации «перестать кошмарить бизнес». Государственные структуры только в последнее время начали проявлять должный интерес к новым разработкам, осуществляемым малыми и средними предприятиями, однако они не имеют достаточных собственных средств для апробации и внедрения инноваций в свое производство. Конфликт интересов здесь заключается именно в том, что, по сути, государственные органы власти, не оказывая необходимой поддержки предприятиям в процессе их инновационной деятельности, препятствуют государственному инновационному развитию, являющемуся одной из важнейших задач России в настоящее время⁴.

В свою очередь, как крупные, так и малые и средние предприятия также не проявляют должного

¹ Белковской С. Россию без коррупции разобьет паралич. М.: Свободная пресса, 14.04.2010.

² Дарендорф Р. Современный социальный конфликт // Иностранная литература. – 1993. – № 4. – С. 236–242.

³ Андреева Т. Стратегия инноваций в транспортной сфере // Наука и техника в дорожной отрасли. – 2008. – № 34.

⁴ Белковской С. Указ. соч.

интереса к инновациям, поскольку модернизация производства и внедрение новых технологий сопряжено со значительными финансовыми затратами, которые приносят дивиденды лишь в долгосрочной перспективе.

В российских же экономических условиях сложилась тенденция, когда для субъектов хозяйствования высокие прибыли в данный конкретный момент имеют большее значение, чем забота о конкурентоспособности предприятия в будущем, в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

При всем при этом, конфликт интересов следует рассматривать не только как тормоз на пути инновационного развития и источник коррупции, но и как инструмент управления инновациями.

В основе любого процесса всегда лежит интерес того или иного рода, и конфликты интересов могут реально создавать дополнительные стимулы для инноваций. В таком случае, инновации выступают как способ решения проблем, созданных конфликтом интересов сторон, принимающих участие в процессе, то есть как компромисс и возможность выйти из тупика, в котором оказались стороны, отстаивающие свои собственные интересы и не желающие отступать от намеченной цели, вызванной личными интересами.

Таким образом, конфликт интересов может рассматриваться не просто как наличие у принимающего решение лица, наряду с основной обязанностью, также и коррупционного интереса, но и как препятствие на пути реализации уже утвержденной и согласованной цели; ликвидация этого препятствия требует нестандартного инновационного подхода либо технического, либо управленческого характера¹.

В то же время, при реализации государственной политики, направленной на инновационное развитие, органы государственной власти внутри себя испытывают конфликты интересов административного характера, ключевым фактором которых является коррупция. Для многих лиц, имеющих определенный интерес, повышение эффективности экономики, в том числе её транспортной отрасли, просто-напросто невыгодно, поскольку это влечет за собой разрушение устойчивых коррупционных связей и схем.

Получается так называемый замкнутый круг — «круговой конфликт инноваций».

В то же время, отсутствие у субъекта принятия решений, наряду с основной обязанностью, коррупционного интереса, может привести к застою в инновационном развитии отрасли. Известный политолог Станислав Белковский писал: «Чиновник, который взятку не берет, ничего не делает вообще, и там, где нет коррупции, очень часто наблюдается полный паралич бюрократического механизма на всех уровнях». Действительно, официальные заработные платы российских чиновников невысоки, и чтобы чиновник не просто формально выполнял свои обязанности, а еще нес в себе жилку новаторства и желание реализовывать крупные проекты, необходимы различного рода стимулы. Если есть интерес в том или ином проекте, проект, скорее всего, будет реализован, по крайней мере, конкретный субъект этого интереса приложит все усилия для реализации. В случае если этот инновационный проект несет в себе реальную социальную функцию и пользу для общества и государства, то происходит совпадение интересов всех сторон, задействованных в процессе². Если бы была создана система официального поощрения должностных лиц за успешную реализацию крупных и важных инновационных проектов, то производителям инноваций и компаниям, которые являются исполнителями проектов, не пришлось бы искать нелегальные способы «заинтересовать» должностное лицо в своем проекте.

Для успешного инновационного развития транспортного комплекса России с учетом создания условий, повышающих эффективность управления конфликтами интересов в течение этого процесса, необходимо следующее:

- перейти на программно-целевой метод планирования внедрения инноваций с обеспечением целевого финансирования отдельных научных программ и мероприятий;
- ежегодно составлять планы внедрения инноваций в строительство, ремонт и содержание дорог с разделением инноваций на массовое и на экспериментальное (опытное) применение;
- при планировании внедрения инноваций одновременно предусматривать затраты на подготовку кадров;
- в заданиях на проектирование устанавливать требования к внедрению инноваций на основе ежегодных планов внедрения;

¹ Ланцов В.М., Сабиров С.И., Устинов А.Э., Киреева Т.М., Куракин А.В. Коррупция и борьба с ней: сущность и классификация коррупции. Казань: ЗАО «Новое знание», 2009.

² Дарендорф Р. Указ. соч. — С. 236–242.

- создать на базе отраслевой науки полигоны для опытно-экспериментальной проверки новых конструкций дорожных одежд, покрытий и материалов, для исследования вводно-теплового режима земляного полотна в реальных условиях воздействия транспортных потоков (в том числе путем выделения на существующих дорогах специальных полос движения для проведения опытных работ и путем создания усовершенствованного кольцевого стенда для оперативных испытаний новых технологий и материалов под современные транспортные нагрузки);
- сформировать для организации и развития отраслевой лабораторной базы целевую ведомственную Программу;
- привлекать для проведения фундаментальных научных исследований академическую науку;
- организовать взаимодействие с наукой ВПК, стимулировать применение на транспорте высоких технологий двойного назначения;
- ввести в договора с субъектами Российской Федерации обязательства по внедрению инноваций;
- усовершенствовать систему изучения зарубежного опыта, организовывать выезды на место групп специалистов с обязательной подготовкой отчетов и рекомендаций;
- провести с привлечением ученых и специалистов инвентаризацию выполненных ранее научных разработок, выбрать из них работы, актуальные для внедрения.

Считаем целесообразным, чтобы в деятельности институтов государственной власти применялись практикуемые Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и приведенные ниже ключевые принципы решения вопросов, связанных с конфликтами интересов; их соблюдение будет содействовать повышению доверия общественности к деятельности этих институтов через придание важности такому понятию как добропорядочность при выполнении официальными лицами своих должностных обязанностей и функций:

- государственные должностные лица должны принимать решения и предоставлять рекомендации, в каждом конкретном случае руководствуясь соответствующими законами и политикой, учитывая общественные интересы при рассмотрении конкретных вопросов и игнорируя при этом соображения личной выгоды;
- государственные должностные лица должны игнорировать или ограничивать воздействие частных интересов, которые могут скомпрометировать официальные решения, принятые с их участием; в тех случаях, когда реализовать этот принцип не представляется возможным, государственное должностное лицо должно воздерживаться от участия в принятии или исполнении официальных решений, которые могут быть скомпрометированы его интересами как частного лица или принадлежностью к другим организациям;
- государственные должностные лица должны избегать таких действий в качестве частного лица, которые могут обеспечить им неправомерное преимущество за счет «внутренней» информации, полученной в процессе исполнения своих функциональных обязанностей;
- государственные должностные лица не должны стремиться к получению каких бы то ни было не принадлежащих благ или принимать их в обмен на ожидаемое кем-то выполнение или невыполнение официальных обязанностей или функций;
- государственные должностные лица не должны неправомерно использовать преимущества ранее занимаемой официальной должности;
- государственные должностные лица и государственные органы должны выполнять свои функции таким образом, чтобы обеспечить выполнение требований самого тщательного общественного контроля;
- необходимо в полном объеме раскрывать частные интересы и принадлежность государственных должностных лиц к определенным партиям или организациям, которые могут помешать незаинтересованному выполнению государственных обязанностей;
- государственные органы и должностные лица должны обеспечивать последовательность и достаточную степень открытости процесса разрешения ситуаций, связанных с конфликтом интересов, или управления этими ситуациями;
- государственные должностные лица и государственные органы должны содействовать осуществлению контроля над управлением ситуациями, связанными с конфликтами интересов, в рамках применимого законодательства;
- государственные должностные лица должны во всех случаях действовать таким образом, чтобы служить примером добропорядочности для других государственных должностных лиц и общественности;
- государственные должностные лица должны нести полную ответственность за решение вопросов, связанных с их частными интересами, таким образом, чтобы в максимальной степени избегать конфликтов интересов, возникающих в связи с их назначением на государственную должность и с последующей деятельностью в этом качестве;
- государственные должностные лица должны принимать на себя ответственность за выявление и разрешение конфликтов в пользу общественного интереса, если такие конфликты действительно возникают;

- государственные должностные лица и государственные органы должны демонстрировать свою приверженность идеалам добропорядочности и профессионализма, выполняя требования установленной Политики и практики в области разрешения конфликта интересов.

Что касается формирования организационной культуры, нетерпимой к конфликтам интересов, необходимо проделать следующее:

- в своей рабочей среде государственные органы должны формировать и осуществлять управленческую политику, процедуры и практические подходы, которые будут поощрять действенный контроль и управление конфликтами интересов;
- организационные процедуры должны поощрять раскрытие и обсуждение должностными лицами конфликтных ситуаций и включать разумные меры защиты раскрываемой информации от ее использования не по назначению другими лицами;
- государственные органы должны создавать, поддерживать и развивать культуру открытого общения и диалога по вопросам добропорядочности;
- государственные органы должны обеспечивать общее руководство внедрением программ обучения, направленных на углубление понимания сотрудниками динамики развития и практического применения установленных правил и процедур государственных органов.

Важнейшее значение имеет работа по совершенствованию налогового законодательства, что даст производителям инновационной продукции большие возможности для уменьшения столкновений с административными барьерами при ведении инновационной деятельности.

Учитывая, что в советское время структура производства имела вполне определенный характер, задача перестройки или, точнее, выравнивания этой структуры не менее важна, чем повышение инновационной активности. Эта задача также может быть решена с помощью целенаправленной системы стимулирования.

Еще одним эффективным стимулом инвестиционной деятельности, который можно позаимствовать на

Западе, является амортизационная политика, которая часто рассматривается как часть налоговой политики. Устаревшее оборудование, не отвечающее вызовам времени, не должно использоваться, а на замену ему должны приходить новые технологии.

Необходимо внедрять и применять нормативные ограничители, определяющие предельные сроки эксплуатации соответствующего оборудования или использования соответствующих технологий, что стимулирует развитие инноваций. При этом такие ограничители могут устанавливаться не только для производителей, но и, в отдельных случаях, для потребителей.

Важно также уделить серьезное внимание внедрению инноваций в производство. С этой целью, используя опыт развитых стран, можно сформировать специальную инфраструктуру для внедрения инноваций в производство, для обеспечения научно-технического прогресса и обеспечения доступа к новейшим достижениям широкого круга пользователей, в том числе создание государственных научно-внедренческих центров, занимающихся передачей (внедрением) новых технологий.

Одним из существенных путей расширения внедрения инноваций в строительство транспортных объектов является совершенствование законодательства о государственных закупках, которое должно стимулировать внедрение новых технологий и материалов и должно быть направлено на минимизацию зависимости производителей инноваций от органов государственной власти за счет, в частности, упрощения процедуры получения патентов, сертификатов и лицензий на право предложения инновационного продукта на рынке и т.п.

Новые технологии должны закладываться ещё на стадии проекта, причем во многих случаях выбор наиболее оптимального для заказчика варианта должен осуществляться ещё на стадии торгов на проектные работы, где в качестве основного критерия выбора победителя должна использоваться не минимальная стоимость заявки, а оценка технического предложения претендента, содержащего, как правило, и информацию об инновациях, которые исполнитель обязуется реализовать в проекте.