

УДК 004
ББК 32.97
Ш 16

Редакторы серии WP5
“Новая экономика — Новое общество — Новое государство”
Я.И. Кузьминов, А.А. Яковлев

Шадрин А.Е.

Ш 16 Проблемы стимулирования развития информационно-коммуникационных технологий: Препринт WP5/2002/05. — М.: ГУ ВШЭ, 2002. — 48 с.

УДК 004
ББК 32.97

© А.Е. Шадрин, 2002
© Оформление. ГУ ВШЭ, 2002

1. Экономический рост и информационно-коммуникационные технологии*

Технологическая революция, связанная с информационными технологиями¹, как показывает опыт стран ОЭСР и ряда развивающихся государств, при проведении адекватной экономической политики способна содействовать ускорению экономического роста, качественному повышению динамизма экономики.

Можно выделить четыре ключевых направления влияния развития информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) на экономический рост:

крайне высокие темпы роста сектора ИКТ — многократно превосходящие средние темпы роста экономики;

воздействие ИКТ на эффективность рынков и внутрифирменное управление;

повышение качества и рост доступности услуг бюджетного сектора экономики, прежде всего образования и здравоохранения (дистанционное обучение и телемедицина);

воздействие ИКТ на социальные институты, обеспечивающие повышение эффективности государственного управления, снижение возможностей для коррупции и ускоренное развитие организаций гражданского общества.

Реализация потенциала каждого из этих направлений по обеспечению экономического роста весьма значительно зависит от степени адекватности экономической политики государства.

1. В области содействия развитию сектора ИКТ речь идет прежде всего о двух ключевых направлениях: экспорт программного обеспечения (ПО) и развитие телекоммуникационной инфраструктуры.

* Автор выражает признательность Ю. Аммосову, А. Беляеву, В. Канторовичу, П. Кочанову, Д. Лазареву, В. Макарову, К. Смирнову за активную помощь, содействие и участие в подготовке настоящего доклада.

¹ С 1970 по 2000 г., т.е. в течение жизни одного поколения, стоимость вычислительного ресурса беспрецедентно снизилась — примерно в 50 тыс. раз (стоимость процессоров в расчете на 1 МГц упала в этот период с 7 600 долл. до 15 центов). Одновременно стоимость оперативной памяти (в расчете на 1 Мб) уменьшилась примерно в 30 тыс. раз. Что касается передачи информации, то цифры здесь еще более впечатляющие: пересылка одного гигабайта информации стоит в 1,25 млн. раз дешевле, чем 30 лет назад!

Экспорт программного обеспечения

Согласно данным “McKinsey Global Institute”², в настоящее время мировой рынок ПО оценивается в 400—500 млрд. долл. и устойчиво растет на 10—12% в год, при этом прирост рынка программного обеспечения составляет в среднем 14%, а рынка ИТ-услуг — 10%.

Только рынок оффшорного программирования (наиболее открытый с точки зрения вхождения) по прогнозам компании “IDC” должен к 2005 г. 100 млрд. долл. (56 млрд. долл. в 2000 г.). США покрывают 44% мирового рынка ИТ-аутсорсинга, а затраты Западной Европы (наиболее перспективной с точки зрения выхода на рынок для российских компаний) к 2005 г. должны составить 26 млрд. долл.

При расширяющемся объеме спроса на экспорт ПО и услуг по его производству (аутсорсинг) появляется хорошая возможность для выхода на внешние рынки отечественных производителей ПО. По оценкам компании “Market-Visio/EDC” объем экспорта услуг в области оффшорного программирования составил в России 213 млн. долл., годовой рост — 22%. При этом большинство экспертов считает реалистичным сохранение темпов роста экспорта ПО на десятки процентов в год даже по самому консервативному сценарию.

Благодаря существующим конкурентным преимуществам участники рынка как реалистичную оценивают возможность достижения объемов экспорта ПО в размере 1,0 млрд. долл. при отсутствии целенаправленной государственной политики и 2,0 млрд. долл. — в случае проведения активной государственной политики поддержки сектора уже в среднесрочной перспективе, с последующей возможностью выхода на объемы в 5—6 млрд. долл. в год. Недостаточно высокие темпы развития сектора ПО, экспорт которого потенциально способен как минимум превзойти объемы российского экспорта вооружения (3—4 млрд. долл. в год), вызваны следующими ключевыми факторами.

Политика регулирования рынка. Избыточные административные барьеры в области регулирования сектора ИКТ (сертификация, лицензирование, регистрация) существенным образом повышают как издержки деятельности предприятий сектора, так и барьеры на вход в отрасль новых фирм, в ряде случаев нося запретительный характер. До абсурда усложнена процедура получения разрешений на экспорт программного обеспечения. Не-

² <http://mgi.mckinsey.com/>

предсказуемость и отсутствие экономического анализа эффективности норм административного регулирования значимо повышают инвестиционные риски, требуют качественного усложнения процедуры принятия нормативных актов, вводящих новые административные барьеры, при одновременном проведении тотальной ревизии и пересмотре значительной части действующей нормативной базы регулирования сектора³.

Квалификация рабочей силы. Отсутствие эффективной политики в области повышения стандартов профильного высшего и среднего профессионального образования при неудовлетворительном качестве подготовки технических специалистов, не отвечающем современным потребностям экономики финансируемом из бюджета наборе специальностей в высших и средних специальных учебных заведениях, приводит к очевидному и обидному разбазариванию средств и неиспользованию конкурентных преимуществ страны. С учетом широких рыночных перспектив сектора ПО требуется решительная инвестиционная политика повышения качества и количества подготовки профильных специалистов в вузах.

Инновационная инфраструктура. Незрелость сети технопарков и бизнес-инкубаторов при невысоком, в среднем, уровне предоставляемых ими услуг, узость системы венчурного финансирования приводят к очевидному недоиспользованию возможностей роста предприятий сектора ИКТ. Формирование и развитие инновационной инфраструктуры на базе ведущих российских вузов мирового уровня должно обеспечить максимальное использование их потенциала и формирование вокруг них кластера предприятий — экспортеров ПО. Прежде всего на базе ведущих вузов Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирска и Томска.

Налоговая политика. Крайне высокая доля заработной платы в структуре издержек фирм — производителей ПО в условиях избыточно высокого уровня обложения фонда заработной платы: 35,4% социальный налог плюс 13% подоходный, в условиях острой конкуренции вынуждают предприятия уходить в тень,

³ См. Предложения по корректировке нормативных актов, регламентирующих деятельность участников рынка ИКТ и порождающих административные барьеры. М.: Фонд экономических исследований “Новая экономика”, 2002 (<http://www.neweco.ru/main.html?r=146>).

становясь непрозрачными для инвесторов. Слабость системы налогового администрирования не позволяет пока рассчитывать на предоставление производителям ПО в России общепринятых в мире для этого сектора налоговых льгот. Вместе с тем крайне актуально и реализуемо в короткие сроки решение проблемы своевременного возмещения НДС при экспорте товаров и услуг.

Сектор телекоммуникаций

Низкий по сравнению со среднемировым уровень развития телекоммуникационной инфраструктуры, как по услугам традиционной телефонной связи, так и по доступу к сети Интернет является одним из факторов “недобора” темпов экономического роста, особенно значимым для территорий с наименее развитой инфраструктурой.

Среди основных причин:

- неэффективность системы перекрестного субсидирования тарифов на услуги связи;

- неэффективность антимонопольной политики в области практики присоединения сторонних операторов к сетям региональных монополистов в области электросвязи — подразделений “Связинвеста”;

- неэффективность действующей модели установления тарифов на телекоммуникационные услуги, приводящая к отсутствию у регулируемых операторов мотивации к повышению эффективности оказания услуг связи. Анализ международного опыта свидетельствует в пользу фиксирования формулы расчета предельных цен на среднесрочный период 3—5 лет по методу ценовой корзины (price-cap);

- крайне высокий уровень административных барьеров (лицензирование, сертификация, регистрация), приводящий как к дополнительным издержкам существующих фирм в сфере телекоммуникаций, так и к ограничению к выходу на рынок новых, при их крайне высоком “коррупциогенном” уровне. Недопустима ситуация, когда одно и то же ведомство (Минсвязи России, ФАПСИ) одновременно: устанавливает нормы регулирования, осуществляет их реализацию (проводя лицензирование и сертификацию либо аккредитуя для проведения сертификации сторонние фирмы) реализует контроль за их соблюдением и при

этом также осуществляет управление профильными унитарными предприятиями — участниками рынка, имея возможность для создания им преференций в качестве общепромышленного регулятора, а также при установлении квалификационных требований при проведении госзакупок;

- по меньшей мере спорная позиция Администрации связи Российской Федерации⁴ на переговорах с ВТО (с точки зрения потребителей телекоммуникационных услуг) по сохранению исключительных прав ОАО “Ростелеком” по пропуску международного трафика на шестилетний срок с момента присоединения России к ВТО и установлению нормы ограничения доли участия иностранного капитала в уставных капиталах компаний — поставщиков услуг связи в 49%.

При этом “Концепция развития рынка телекоммуникационных услуг Российской Федерации до 2010 года”, одобренная Правительством России в 2001 г.⁵, при наличии ряда правильных положений не была конкретизирована до уровня плана действий, что означает крайнюю неопределенность в вопросах повышения эффективности рынка телекоммуникаций при спорности отдельных положений концепции. Внесенный Правительством в Госдуму проект поправок к Закону “О связи” не решает большинства поставленных вопросов.

Вместе с тем ускоренное развитие телекоммуникационной инфраструктуры, становящейся ключевым условием конкурентоспособности экономики, требует не менее значимого внимания к реформированию отрасли, чем реформы других естественных монополий — РАО “Газпром”, РАО “ЕЭС России”, МПС.

2. В области модернизации рынков. Информационные технологии способствуют реальному росту эффективности рынков и управления на предприятиях. Вместе с тем их развитие блокируется или недостаточно эффективно стимулируется государством.

Во-первых, развитие электронной торговли (товарных рынков) сдерживается принятием крайне неэффективного закона “Об электронной цифровой подписи”, с одной стороны, устанавлива-

⁴ Решение Государственной комиссии по электросвязи № 42 от 18 мая 2002 г. “О позиции Администрации связи Российской Федерации по вопросу о вступлении в ВТО в области телекоммуникаций”.

⁵ См.: Концепция развития рынка телекоммуникационных услуг в Российской Федерации (<http://www.provider.net.ru/other.02.shtml>).

ющего избыточно широкие полномочия государства, а с другой — не действующего из-за отсутствия (спустя более чем десять месяцев после принятия) необходимых подзаконных актов.

Во-вторых, государство недоиспользует потенциал информационных технологий с точки зрения совершенствования инфраструктуры рынков. Если рынок капитала максимально широко использует возможности и преимущества ИКТ, то рынок труда из-за отсутствия программы формирования его информационной инфраструктуры в значительной степени недобирает в эффективности. Крайне высоко значение возможного участия государства в организации информационной инфраструктуры рынка научно-технической и маркетинговой информации, консалтинга, венчурного финансирования и ряда других рынков услуг.

Среди наиболее приоритетных программ могут оказаться формирование системы сбора, формализации и распространения информации о *“лучшей практике”* деятельности организаций бюджетного сектора, муниципальных и региональных органов власти, некоммерческих организаций *“третьего сектора”*, а также части негосударственных предприятий, обеспечивающих максимально быстрое распространение наиболее эффективных организационных, управленческих и технологических инноваций.

3. Повышение качества и рост доступности услуг бюджетного сектора экономики, таких, как образование и здравоохранение, культура и социальное обеспечение, требуют решения двух задач: максимизации результатов и минимизации издержек. Следует признать: вопросы обеспечения эффективности системы управления бюджетными расходами на ИКТ до сих пор не решены.

Так, процедуры распределения бюджетных средств характеризуются низкой прозрачностью, отсутствием четких критериев формирования целевых программ, однозначной связи между объемами финансирования бюджетных учреждений и результирующими показателями их деятельности. В бюджетном планировании не используются оценки эффективности и результативности предоставления социальных услуг за счет государственных средств (в том числе выделяемых на использование ИКТ), не проработаны и методические основы для проведения подобной оценки.

Неэффективны механизмы координации бюджетных программ на ИКТ, примером чему служит, в частности, неиспользование эффектов экономии от масштаба при некоординируемом

строительстве разветвленных ведомственных телекоммуникационных сетей, создании и ведении параллельных дорогостоящих ведомственных баз данных по учету населения, дезинтегрированность ведомственных информационных ресурсов. Не сформулирована система приоритетов (критериев приоритетности) финансирования из средств федерального бюджета расходов на использование ИКТ. Отдельной проблемой является система госзакупок, позволяющая значительно снижать уровень конкуренции на тендерных торгах за счет манипулирования организаторами торгов квалификационными требованиями к участникам.

Без решения вышеназванных проблем основные задачи ФЦП “Электронная Россия” эффективно реализоваться просто не смогут, а значительное увеличение финансирования информатизации госсектора, расширяющее спрос на ИКТ со стороны государства, не сможет быть признанно разумным и вряд ли будет осуществлено.

Существующий бюджетный процесс, система бюджетного планирования и контроля, следит за целевым использованием средств — но не за эффективностью расходов. Так, один из серьезнейших провалов программы “Один компьютер — в каждую школу” заключается в отсутствии подготовленных преподавателей, оборудованных помещений. Это привело к тому, что в ряде случаев доставленный компьютер даже не был распакован.

Причины такой ситуации — в недостатках системы планирования и отчетности. Так, в Европейском союзе целевым показателем является не число компьютеров на 100 учеников, а число часов в неделю, проведенных учеником за компьютером, имеющим доступ в Интернет, в рамках школьных занятий, не связанных с преподаванием информатики.

Одной из основных причин недостаточной эффективности бюджетных расходов на ИКТ является несоответствие между достаточными объемами полномочий по их планированию и контролю, сосредоточенными у Минфина России и Минэкономразвития России и отсутствием у них ответственности за реальную эффективность этих расходов. В то же время Минсвязи России, формально несущее в соответствии с положением о министерстве ответственность за координацию расходов на ИКТ, на практике лишено подобных полномочий. При этом существующие органы межведомственной координации (Государственная комиссия по информатизации, Межведомственная комиссия по

программам, содержащим мероприятия по разработке и использованию информационно-коммуникационных технологий), не обладая реальными полномочиями, способны лишь содействовать Минфину и Минэкономразвитию в эффективной координации финансирования ИКТ-проектов, в том числе через создание дополнительных стимулов в этой области.

Необходимо обеспечить формирование работающего механизма межведомственной координации финансируемых из государственного бюджета расходов на ИКТ, наделив ответственностью за эффективность таких расходов уполномоченный орган исполнительной власти и внедрив практику использования системы формализованных индикаторов эффективности и результативности расходов на ИКТ в процесс бюджетного планирования и контроля. При этом должны быть утверждены формализованные требования к механизмам планирования, методологии управления и системе контроля за реализацией ИКТ-проектов в органах государственного управления и бюджетного сектора экономики.

Кроме того, в соответствии с мировой практикой должна быть введена формализованная персональная ответственность на микроуровне — уровне руководителя бюджетной организации и руководителя подразделения, ответственного за информатизацию, в отношении эффективности использования информационных технологий⁶.

4. Воздействие ИКТ на социальные институты, обеспечивающие повышение эффективности государственного управления и снижение возможностей для коррупции. Одной из ключевых проблем России является слабость (подверженность коррупции и внешнему лоббированию) государственного аппарата при недостаточно сильном гражданском обществе. Использование ИКТ в ходе эффективной реализации концепции “Электронного правительства” (Е-правительства) в значительной степени могут способствовать решению этой проблемы.

Во-первых, пространство административного усмотрения (произвола) государственных служащих, особенно на нижних этажах исполнительной власти, может эффективно ограничиваться путем создания системы электронных административных регламентов,

⁶ См. исследование ГУ ВШЭ “Проведение анализа эффективности бюджетных расходов, выделяемых на использование ИКТ” (М., 2002).

дающих возможность предприятиям и гражданам осуществлять контроль за процедурами происхождения их документов и обращений. Это закладывает реальную основу для прозрачности ведомств.

Во-вторых, необходимо расширить возможность (снизить издержки) участия организаций гражданского общества в разработке нормативных актов. Раскрытие информации о подготовке нормативных актов в соответствии с опытом США и ряда стран ОЭСР может включать бесплатную публикацию в сети Интернет:

по представительной власти (публикация всех законопроектов, материалов парламентских слушаний, пленарных заседаний, заседаний парламентских комитетов и комиссий, информации о позиции депутатов в ходе голосований, а также всей официальной аналитической информации, распространяемой среди депутатов);

по исполнительной власти (публикация материалов заседаний правительства, проекты ведомственных нормативных актов, затрагивающих интересы граждан и предприятий. Недопустим существующий порядок, при котором отдельные предприятия и бизнес-ассоциации, отобранные в произвольном порядке, получают неоправданные преимущества за счет привилегированного места в процессе выработки (лоббирование));

по судебной власти (публикация судебных и юридических решений и ведение соответствующего реестра).

В целях снижения возможности для коррупции должна быть обеспечена бесплатная публикация в Интернете структурированной информации по всем проводимым государством тендерам по госзакупкам, их результатам и контрактным ценам; а также результатов проверок контрольных органов (сейчас это осуществляет только Счетная палата).

В-третьих, преодоление “информационной закрытости” ведомств требует формирования единой системы государственных информационных ресурсов (электронных регистров физических и юридических лиц, инвестиционных проектов и площадок, объектов государственной и муниципальной собственности, природных ресурсов). Такие регистры и система коллективного пользования ими должны создаваться на основе уже существующих совместных баз данных (ГТК, МЧС, Минтранс — по отгруженным товарам; МЧС, Минфин — по юридическим лицам и т.п.).

В-четвертых, реализация концепции “Электронного правительства”. Без постановки задачи на оптимизацию бизнес-процессов на межведомственном и внутриведомственном уровне, на что

направлена административная реформа, информационные технологии по определению не могут быть эффективно использованы в полном объеме. Пока же использование ИКТ в деятельности министерств подчиняется их внутренним потребностям, а не потребностям граждан. Министерства используют ИКТ для автоматизации существующих процессов, а не создают новые более эффективные и производительные решения, аналогичные тем, которые широко используются в электронном бизнесе коммерческим сектором.

По-настоящему эффективное использование информационных технологий обязано изменить бизнес-процессы, поэтому бессмысленно внедрять ИТ для оптимизации существующих управленческих структур, если их функции, например, целесообразнее объединить в рамках иных ведомств, нежели в настоящее время, либо сформировать объективные предпосылки для сокращения штатов, в чем сейчас ведомства не заинтересованы.

Проектирование информационных систем должно сопровождаться (или предваряться) разработкой концепций совершенствования организационной структуры ведомств и должно быть направлено на обеспечение потребностей государства в состоянии “постреформенном”, а не текущем, прежде всего в отношении внутриведомственных и межведомственных потоков информации.

В этой связи должна быть обеспечена интеграция программ и институтов административной реформы и программ информатизации госуправления путем:

а) разработки на основе концепций административной реформы и реформы госслужбы стратегии формирования *E*-правительства;

б) обеспечения единой системы координации деятельности государственных органов власти, отвечающих за проведение административной реформы, и госорганов, ответственных за формирование *E*-правительства.

Итак, подведем некоторые итоги.

1. У России есть хороший потенциал масштабного роста экспорта программного обеспечения и ускоренного развития телекоммуникационной инфраструктуры. Для этого необходимо предпринять решительные шаги для преодоления административных барьеров, разработать и реализовать программы повышения качества подготовки кадров для ИКТ, программу реформирования и либерализации сектора телекоммуникаций.

2. Резервом экономического роста является повышение эффективности ряда ключевых рынков: товаров, услуг и рабочей силы,

которое государство может обеспечить за счет корректировки законодательства об электронной цифровой подписи, а также — целенаправленного развития информационной инфраструктуры этих рынков и формирования системы сбора, формализации и распространения информации о “лучшей практике” деятельности организаций бюджетного сектора, муниципальных и региональных органов власти, некоммерческих организаций “третьего сектора”, а также части негосударственных предприятий.

3. Развитие человеческого капитала, связанного с повышением объема и качества услуг учреждений социальной сферы, образования, здравоохранения, культуры на базе информационных технологий требует реализации программы обеспечения эффективности бюджетных расходов на ИКТ.

4. Повышение эффективности государственного управления требует тесной интеграции “стихийных” процессов информатизации ведомств с целями и приоритетами административной реформы, задачами сокращения возможностей для коррупции и необходимости расширения участия организаций гражданского общества в разработке и экспертизе проектов нормативных актов.

Реализация указанных приоритетов позволит обеспечить ускорение темпов и качества экономического роста на базе повышения конкурентоспособности экономики страны, модернизации бюджетного сектора и системы государственного управления. Далее более подробно рассматриваются вопросы повышения конкурентоспособности отечественного сектора ИКТ.

2. Анализ факторов, влияющих на конкурентоспособность сектора ИКТ

Различные подходы к анализу формирования и развития факторов конкурентоспособности сектора ИКТ могут быть сгруппированны на основе концепции конкурентных преимуществ Майкла Портера⁷, структурировавшего их следующим образом:

- параметры спроса;
- параметры факторов;
- стратегия фирм, их структура и соперничество;
- родственные и поддерживающие отрасли.

⁷ Портер М. Международная конкуренция. М.: Международные отношения, 1993.

В работе Ричарда Хикса и Брайана Николсона⁸, где исследуется специфика тенденций, влияющих на формирование высокого уровня конкурентоспособности отрасли производства программного обеспечения, факторы, определяющие конкурентоспособность отрасли, были сгруппированы по пяти направлениям (см. табл. 1):

- требования спроса;
- наличие государственной стратегии развития;
- наличие международных контактов и доверия;
- характеристики отрасли;
- внутренние барьеры на вход в отрасль и состояние инфраструктуры.

Ключевыми факторами отставания России от лидеров (в области экспорта ПО), по приведенным оценкам, являются: неразвитость телекоммуникационной инфраструктуры, доступа к финансированию, маркетинговых знаний. Также негативно влияет на развитие сектора слабый уровень знания английского языка. На степень доверия иностранных партнеров влияет высокий уровень пиратства. Сдерживает развитие сектора отсутствие четко сформулированной национальной политики его развития.

Таблица 1. Факторы, влияющие на успешность развития сектора ПО

	Индия	Ирландия	Израиль	Россия
Спрос	Высокий внешний спрос, ограниченный внутренний спрос	Высокий внешний спрос, слабый внутренний спрос	Высокий внешний спрос, ограниченный внутренний спрос	Высокий внешний спрос
Государственная стратегия развития	Стратегия направлена на продвижение по цепочке наращивания добавленной стоимости программного продукта — от полуфабриката к конечному продукту	Стратегия направлена на предоставление продукто-ориентированных услуг для мультинациональных компаний	Стратегия направлена на развитие экспорта готовых продуктов	Стратегия отсутствует, большинство производителей ПО ориентируются на экспорт услуг (т.е. оффшорное программирование)

⁸ Heeks R., Nicholson B. Software Export Success Factors and Strategies in Developing and Transitional Economies. 2002 // http://idpm.man.ac.uk/idpm/di_wp12.htm.

	Индия	Ирландия	Израиль	Россия
Международные связи и доверие	Диаспора и поддерживаемые государством связи. Репутация и доверие, частично достигаемые за счет активного внедрения стандарта ISO и антипиратской политики	Диаспора и поддерживаемые государством связи. Репутация и доверие, частично достигаемые за счет активного внедрения стандарта ISO и антипиратской политики	Диаспора и поддерживаемые государством связи. Репутация и доверие, частично достигаемые за счет активного внедрения стандарта ISO и антипиратской политики	Диаспора как значимый источник установления внешних связей. Высокий уровень пиратства, препятствующий достижению доверия
Характеристики отрасли ПО	Некоторая конкуренция; наличие территориальных кластеров. Активное сотрудничество между фирмами	Некоторая конкуренция; наличие территориальных кластеров. Активное сотрудничество между фирмами	Сильная конкуренция; наличие территориальных кластеров. Активное сотрудничество между фирмами	Некоторая степень развития кластеров
Внутренние барьеры на вход в отрасль и состояние инфраструктуры	Сильный, причем недорогостоящий человеческий капитал. Провал в телекоммуникациях, доступ к капиталу, ограниченные успехи в НИОКР	Сильный человеческий капитал. Развитые телекоммуникации, доступ к капиталу, ограниченные успехи в НИОКР	Сильный человеческий капитал. Развитые телекоммуникации, доступ к капиталу, ограниченные успехи в НИОКР	Значимый, недорогостоящий человеческий капитал. Ограниченный доступ к финансовым ресурсам, проблемы с маркетингом и телекоммуникационной инфраструктурой, дефицит знания английского языка (качество высшего образования)

Источник: Heeks R., Nicholson B. Software Export Success Factors...

Сравнительный анализ “дефицита” ключевых факторов конкурентоспособности сектора ИКТ, проведенный И. Агамирзяном⁹, показал, что в России для данной отрасли характерны не-

⁹ Агамирзян И. Microsoft Research: Общие тенденции IT-рынка и устранение цифрового неравенства // <http://www.soft-outsourcing.com/english/publications.2002/cnews4.html>.

доступность венчурного финансирования, крайне высокое бремя административных барьеров, недостаточная степень развития телекоммуникационной инфраструктуры.

В ходе исследования по ведущим центрам ИТ-индустрии за пределами развитых стран, проведенного в 2001 г. компанией “McKinsey”, выяснилось, что Россия замыкала десятку ведущих ИТ-центров по стоимости разработки ПО при среднем качестве ключевых характеристик средних компаний сектора оффшорного ПО.

Оценка конкурентоспособности по цене производилась по сопоставимым затратам на однотипные задачи с учетом всех параметров себестоимости. Качество оценивалось по трем параметрам: количество СММ-сертификаций, знание английского языка (как менеджерами, так и инженерами) и западных деловых обычаев, уровень защиты ИС. Последний параметр фигурировал как весьма значимый: Китай, несмотря на высокую квалификацию программистов, получил низкую оценку за качество из-за плохого состояния законодательства по ИС и нежелание властей вести борьбу с нарушениями прав ИС (кроме того, низкую оценку получили китайские деловые обычаи) (табл. 2).

Таблица 2. Рейтинг конкурентоспособности сектора ИТ, %

Страна	Цена	Качество
Израиль	90	90
Ирландия	90	67
Сингапур	80	67
Мексика	67	35
Венгрия	45	5
Малайзия	40	33
Филиппины	33	33
Индия	25	75
Китай	20	10
Россия	10	30

Источник: Programmers Abroad: a Primer on Offshore Software Development / Amoribieta I., Bhaumik K., Kanakamedala K., Parkhe A.D.

Для России оценка качества складывалась из трех компонентов: знание английского было оценено как незначительное, завершенных сертификаций по СММ на момент исследования не было, поэтому окончательный балл опирался в основном на высокую оценку технических знаний и креативности российских инженерных кадров.

3. Политика в отношении факторов спроса

Согласно теории конкурентных преимуществ ключевыми направлениями политики государства в области стимулирования конкурентоспособности через факторы спроса¹⁰ являются:

1) обеспечение спроса на товары и услуги “на раннем этапе”, стимулирующего предложение отечественными компаниями передовых технологий и услуг;

2) “требовательные и разборчивые покупатели” (государство должно устанавливать строгие спецификации на изделия, в идеале превосходящие характеристики потребностей в других странах);

3) обеспечение конкуренции (государственные закупки должны включать элемент конкуренции, чтобы содействовать местной промышленности).

Основным инструментом повышения “качества спроса” со стороны государства является совершенствование системы госзакупок.

Предложения в области совершенствования системы госзакупок¹¹

1. Разработка типовой тендерной документации на поставку товаров и услуг в сфере ИКТ, содержащей жесткие инструкции по возможным квалификационным требованиям к участникам тендеров, а также рекомендации по координации госзаказов на товары и услуги в области ИКТ и масштабы лотов на закупку товаров и услуг. Основная задача — не допустить искусственного сужения участников тендеров.

¹⁰ Портер М. Указ. соч. С. 700.

¹¹ Подробнее см: Предложения по корректировке нормативных актов, регламентирующих деятельность участников рынка ИКТ...

2. Детализация условий по возможности осуществления госзакупок “у единого источника” с учетом специфики проектов в сфере ИКТ.

3. Принятие нормативных актов, обязывающих выносить разработку технического задания на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ (в том числе разработку информационных систем) на отдельный конкурс. Таким образом, должен проводиться не один двухэтапный конкурс, а два конкурса, связанных между собой. По результатам каждого должен определяться победитель, и его работа должна оплачиваться отдельно. Основная задача — повысить качество тендерной документации и не допустить ситуации, когда организация, проводящая тендер, использует техническое задание, изначально ориентированное на одного из участников тендера.

4. Принятие нормативных актов, исключающих для бюджетных учреждений возможность использования нелицензионного программного обеспечения, формирующего эффективные предпосылки для расширения практики применения свободного ПО (open source)¹², что создаст необходимость в координации бюджетных заказов на разработку открытого ПО, формировании системы репозитория открытого ПО, используемого для госнужд, реализации мер по переподготовке кадров и других мерах, предполагающих формирование целостной государственной политики в этой области.

Предполагается, что использование свободного ПО не только позволит обеспечить экономию государственных средств и обеспечить большую эффективность использования приобретаемого ПО за счет возможности его свободной и оперативной модификации, но и станет важным фактором повышения конкурентоспособности отечественных компаний.

Во-первых, это расширит спрос на услуги отечественных компаний за счет импортозамещения (по большинству секторов производства ПО — в том числе базового ПО и прикладного ПО общего назначения — Россия является чистым импортером). При этом в отличие от импортозамещения в традиционных секторах

¹² Подробнее о рынке открытого ПО и перспективах его использования в государственном секторе см.: Peeling N., Satchell J. Analysis of the Impact of Open Source Software // http://www.govtalk.gov.uk/documents/QinetiQ_OSS_rep.pdf.

экономики импортозамещение, связанное с локализацией и разработкой открытого ПО, по сути обеспечивает соответствие передовым мировым стандартам.

Во-вторых, дополнительным фактором, повышающим перспективность политики активизации государственных закупок услуг по разработке свободного ПО для государственных нужд, являются перспективы расширения мирового рынка свободного ПО. Расширение внутреннего объема рынка услуг в области производства свободного ПО явится важным фактором роста конкурентоспособности отечественных компаний-разработчиков на мировом рынке.

Вместе с тем в принятии решений о выборе ПО для информационных систем приоритетными должны стать интересы его пользователей, но не соображения поддержки отечественного производителя.

5. Создание единой системы каталогизации информации о госзакупках с целью снижения издержек на поиск информации о проводимых тендерах для участников рынка

6. Использование государственного заказа для обеспечения фирмами возможности коммерциализации осуществляемых разработок. При этом очень важным является обеспечение высокого уровня требований к качеству и передовому уровню осуществляемых по госзаказу разработок. Как показывает зарубежный опыт, с этой точки зрения крайне перспективны заказы ВПК (например, в области разработки специализированного ПО). Согласно опросам участников рынка спрос государства ВПК на товары и услуги в области ИКТ недостаточно эффективен (в некоторых случаях приобретаются морально устаревшие разработки по завышенным ценам, что связано с недостатками системы контроля за госзакупками в этой сфере).

Предложения в области стимулирования спроса частного сектора¹³

С точки зрения направлений политики государства в области *расширения* объемов спроса в области ИКТ (в первую очередь — в области электронной коммерции) наряду с увеличением объема госзакупок в области ИКТ крайне важным является увеличение

¹³ Подробнее см.: Предложения по корректировке нормативных актов, регламентирующих деятельность участников рынка ИКТ...

спроса частного сектора. В этой связи наряду с развитием инфраструктуры доступа к информационным сетям, а также — подготовки и переподготовки кадров в области использования ИКТ крайне важным является снижение стоимости компьютерной техники и услуг Интернета для населения и предприятий. Для этого наряду с реализацией мер в области совершенствования антимонопольной политики и ликвидации административных барьеров предлагаются следующие меры.

1. Разработка территориальных (региональных, муниципальных) программ развития сети доступа, предполагающей наряду с политикой развития точек общественного доступа, предусмотренной в частности ФЦП “Электронная Россия”, также раскрытие информации о состоянии сетевой инфраструктуры “последней мили”, страхование рисков по проектам развития инфраструктуры “последней мили”.

2. Реализация проектов консультативной поддержки (возможно, бюджетной на условиях софинансирования) территориальных проектов на уровне федерации. При этом политика развития сетей доступа (“последней мили”) для частного сектора должна координироваться с проектами в области информатизации органов государственного управления и учреждений бюджетного сектора различного уровня подчинения.

3. Консультационная поддержка малых и средних предприятий — Интернет-провайдеров.

4. Стимулирование систем потребительского кредитования на приобретение компьютерной техники (например, инициирование соответствующих программ банками с государственным участием).

5. Основными индикаторами политики развития доступа к Интернету населения и организаций частного сектора должны стать: рост числа подключенных к Интернету компьютеров; снижение тарифов на доступ к Интернету в периоды пиковой нагрузки.

С учетом отсутствия полной и достоверной статистики относительно стоимости подключения и доступа к Интернету в регионах необходимо обеспечение постоянного отслеживания и публикации соответствующих индикаторов, через включение в число показателей обязательной государственной статистической отчетности.

Крайне важным элементом эффективной политики стимулирования спроса частного сектора на товары и услуги “новой экономики” является устранение таможенных пошлин на им-

порт компьютерной и телекоммуникационной техники, программного обеспечения через присоединение России к Соглашению по информационным технологиям (ИТА) в рамках вступления в ВТО. США, являясь одной из ключевых стран ВТО, уязвили продвижение тарифных переговоров и свои уступки с согласием России на участие в ИТА с 2003 г., при этом признав, что снижение тарифов российской стороной будет производиться в 2005—2006 гг.¹⁴ В ходе переговоров по вступлению в ВТО российской стороной была выражена готовность снизить до нулевого уровня ставки таможенных пошлин по ИТ-товарам, составляющим по большинству товарных позиций в настоящее время 10%, в течение трех лет после вступления России в ВТО.

ИТА не входит в обязательный пакет соглашений для участников ВТО, однако в соответствии с п. 10 Соглашения оно является открытым для всех членов ВТО, а также всех стран и отдельных таможенных территорий, которые находятся в процессе вступления в ВТО. В настоящее время членами ИТА являются 56 государств¹⁵, на которые приходится около 93% мировой торговли ИТ-товарами. Следует отметить, что членами соглашения являются как страны — импортеры ИТ-товаров (такие, как США, Канада, страны ЕС), так и страны, которые преимущественно потребляют ИТ-товары (страны с переходной экономикой, страны “третьего мира”).

К товарам, подпадающим под действие соглашения, относятся: компьютерное оборудование, телекоммуникационное оборудование, программное обеспечение, оборудование для производства полупроводников, полупроводники и научное оборудование. В табл. 3 приведены примеры товаров, подпадающих под действие ИТА¹⁶.

¹⁴ Приходько С.В. Проблемы вступления России в ВТО // <http://www.iet.ru/personal/prikhodko/WTO.htm>.

¹⁵ Албания, Австралия, Болгария, Канада, Коста-Рика, Хорватия, Кипр, Чехия, Сальвадор, Эстония, все страны ЕС (Австрия, Бельгия, Дания, Финляндия, Франция, ФРГ, Греция, Ирландия, Италия, Люксембург, Нидерланды, Португалия, Испания, Швеция), Грузия, Гонконг (КНР), Исландия, Индия, Индонезия, Израиль, Япония, Иордания, Корея, Киргизия, Латвия, Лихтенштейн, Литва, Макао, Малайзия, Новая Зеландия, Норвегия, Оман, Панама, Филиппины, Польша, Румыния, Сингапур, Словакия, Словения, Швейцария, Тайвань, Таиланд, Турция, США.

¹⁶ В некоторых случаях комплектующие этих товаров также включены в перечень ИТ-товаров, подпадающих под действие ИТА.

Таблица 3. Некоторые товарные группы, подпадающие под действие ИТА

<p>Компьютерное оборудование</p> <p>Персональные компьютеры Ноутбуки Клавиатуры Драйверы дисков и другие устройства для хранения</p>	<p>Телекоммуникационное оборудование</p> <p>Телефоны и автоответчики Факсы Модемы Коммутационные приборы</p>
<p>Программное обеспечение</p> <p>Программное обеспечение на носителях, включающих флоппи- и оптические диски</p>	<p>Электронные компоненты</p> <p>Конденсаторы Резисторы Полупроводники Печатные платы</p>

Источник: www.export.gov.

Уступки России по таможенным пошлинам на ИТ-товары, объективно отвечая интересам ускорения информатизации страны, могут быть использованы для получения взаимных уступок со стороны ВТО по товарам, на снижение тарифов по которым Россия по тем или иным причинам не может пойти.

4. Политика в отношении факторов предложения

4.1. Стимулирование развития образования как ключевого фактора конкурентоспособности сектора ИКТ

Важнейшим фактором потенциальной конкурентоспособности сектора ИКТ является качество образования и квалификации рабочей силы. В настоящее время в России всего около 250 примерно из 1000 российских вузов готовят специалистов в области информационных технологий. Общее число студентов на таких специальностях не превышает 100 тыс. человек (из более

чем 3,5 млн. студентов, включая заочных). Ежегодный выпуск составляет менее 10 тыс. специалистов (с тенденцией к увеличению до 20—22 тыс. в год). При этом ни один из университетов в России не дает в полном объеме образования по международному стандарту ACM/IEEE CS “Computing Curricula 1991” (в лучших вузах — 70—80% объема курса)¹⁷.

Среди преимуществ российского образования в области ИТ участниками рынка отмечаются¹⁸:

- математические традиции ведущих университетов;
- фундаментальное базовое образование;
- поиск и отбор одаренных детей через математические школы, кружки, олимпиады и т.п.;
- впечатляющие результаты (Санкт-Петербургский государственный университет два года подряд являлся победителем международной студенческой олимпиады ACM International Collegiate Programming Contest).

К ключевым недостаткам российского образования в области ИТ относят:

- несоответствие международным стандартам учебных программ;
- очень низкое среднее качество подготовки студентов;
- только 5—6 ведущих университетов обеспечивают подготовку специалистов на мировом уровне;
- старение и нехватку профессорско-преподавательского состава;
- недостаточное количество выпускаемых специалистов;
- вузы не обеспечивают потребность в специалистах в области ИТ, особенно в программистах.

Предложения по стимулированию развития образования

1. Разработка федеральной программы развития системы подготовки специалистов в области ИКТ, в том числе за счет значительного расширения набора студентов по ИКТ-специаль-

¹⁷ В настоящее время уже вышла новая версия международного стандарта преподавания информатики — “Computing Curricula-2001” разработанная в рамках совместного проекта профессиональных обществ программистов ACM и IEEE Computer Society. См. русский перевод: <http://se.math.spbu.ru/cc2001/>.

¹⁸ Агамирзян И. Указ. соч.

ностям ключевыми вузами с предоставлением им дополнительных помещений, развития системы образовательных кредитов, при сокращении объемов подготовки специалистов по техническим специальностям с очевидным избытком предложения на внутреннем рынке труда.

2. Модернизация образовательных стандартов по информатике и связанным с ней областям знаний при их согласовании с международными стандартами как для вузов, так и для средних специальных учреждений.

3. Разработка программы повышения квалификации преподавателей в области информатики.

4. Ускорение реализации реформы высшего и среднего специального образования, включая переход к ГИФО, развитие системы кредитования высшего образования.

5. Инициирование государством изменения структуры подготовки специалистов в пользу специалистов в области программирования. Инвестирование государством значительных средств в повышение качества высшего образования как необходимой предпосылки роста отечественного конкурентоспособного сектора ИКТ и, в частности, — производства ПО.

4.2. Развитие системы технопарков и формирования региональных кластеров

Основной объем экспорта программного обеспечения принадлежит фирмам, сосредоточенным внутри нескольких региональных кластеров, таких, как Бангалор, Дели и Хайдарабад в Индии; Дублин и Корк в Ирландии; Тель-Авив, Хайфа и Иерусалим в Израиле. Такая территориальная концентрация объясняется большим числом выгод: быстрым обменом информацией и знаниями (о лучших методах, о рыночных возможностях), снижением издержек на использование инфраструктуры, привлечением кадров. Правительство содействовало развитию инфраструктуры в этих регионах.

Как правило, с точки зрения реализации конкурентных преимуществ значительно выгоднее поддерживать складывающиеся кластеры, чем формировать их с нуля. В этой связи перспективным представляется формирование государственной политики по развитию сектора ИКТ на базе уже существующих профильных центров — Москвы, Санкт-Петербурга, Новосибирска

ка, Нижнего Новгорода, Томска. При этом ключевым фактором является наличие кадров и центров их подготовки (ведущих технических университетов), а также работающих фирм.

В поддержке развития кластеров ключевое значение имеют действия властей в области развития инфраструктуры (вложения в телекоммуникационные каналы, предоставление недвижимости под строительство технопарков и инкубаторов, доступные средства финансового содействия — налоговые инвестиционные кредиты, страхование рисков по кредитам, софинансирование маркетинговой деятельности предприятий, активная политика по привлечению инвестиций и др.).

Следует отметить, что в России уже действует 70 технопарков в 25 субъектах федерации, сформированных в основном на базе вузов¹⁹.

Вместе с тем за редким исключением их опыт не был успешен: количество выпущенных из них компаний исчисляется единицами, при этом ведущая роль в создании компаний принадлежит не поддержке со стороны инкубаторов, а действиям самого менеджмента. Причиной этому было то, что технопарки были отданы в управление научной бюрократии, которая использовала их для своих целей, часто не сопряженных с коммерческим развитием технологий. Некоторые технопарки к настоящему времени представляют из себя обычные офисные центры со среднерыночными ставками аренды.

Попытки создания частных инкубаторов были еще менее удачными: в настоящее время все они закрыты или обанкротились. Вместе с тем в среде ИКТ отмечен широкий интерес к расширению технопарков, отраслевые ассоциации изъявили желание принять посильное участие в создании технопарков нового типа.

Технопарк должен отвечать следующим требованиям:

- предоставлять молодым компаниям полный комплекс инфраструктуры (площади, оргтехнику, мебель, связь, юридическую помощь) для быстрого запуска компаний;
- выступать юридической оболочкой для технологических коллективов, пока те не нуждаются в образовании самостоятельного юридического лица;

¹⁹ Шукшунув В., Табачено И. 10 лет технопаркам России // <http://technopark.al.ru/tpark/russia.htm>.

- предоставлять услуги по цене, которую молодые компании способны освоить, и не допускать субсидирования бизнеса уже перешедших на самообеспечение компаний;
- предоставлять компаниям бюджеты в пределах лимитов для развития бизнеса;
- быть открытым для новых предпринимателей и компаний;
- служить средой для общения и взаимообогащения профессионалов.

Весьма распространенным является мнение, что технопарки должны в первую очередь предоставлять стартовые инвестиции и помощь в менеджменте и развитии компаний и обеспечивать положительный денежный доход от этих операций. Это неверно. Такие функции свойственны не столько технопарку, сколько венчурному фонду. Технопарк, будучи некоммерческой организацией, имеет своей целью не извлечение прибыли из инвестиций, а создание инкубационной среды. Инвестиции здесь — только одно из направлений процесса работы с молодыми компаниями. Возложение на технопарк части ответственности за успех или неуспех компаний приведет к искажению его задач и, как следствие, неправильному функционированию и кризису всей системы технопарка.

Поэтому технопарк не должен рассматриваться как коммерческое и самокупаемое инвестиционное учреждение, так как в противном случае он неизбежно переориентируется на проекты с минимальным риском и горизонтом окупаемости, что приведет к отсеву сколь-либо прорывных (и, как следствие, желательных) проектов, а при недостаточном контроле за администрацией технопарка — к отказу от финансирования технологических компаний в пользу нетехнологических.

Предложения по развитию системы технопарков

1. Разработка типового положения о профильном технопарке в области ИКТ и условиях финансирования (софинансирования) программ их формирования и развития из федерального бюджета, при участии бизнес-ассоциаций сектора ИКТ.

2. Подготовка программ развития пилотных технопарков в нескольких ведущих исследовательских центрах России из средств федерального бюджета в рамках ФЦП “Электронная Россия”. Для недопущения распыления средств предполагается осуществить

формирование технопарков в местах наибольшей концентрации технологических специалистов и бизнеса. Оптимальным размещением будет следующее: три технопарка в Москве (при МГУ, МИФИ и под управлением профессиональной ассоциации); один — в Долгопрудном Московской области (МФТИ); два — в Санкт-Петербурге (при СПбГУ и под управлением профессиональной ассоциации); один — в Новосибирске (Академгородок) и один в Томске (на базе развития уже существующего технопарка).

3. Разработка системы распространения лучшей практики развития технопарков и бизнес-инкубаторов в области ИКТ с использованием потенциала действующих бизнес-ассоциаций и существующих профильных организаций, таких, как Ассоциация научных, технологических парков, инкубаторов бизнеса и инновационных центров “Технопарк”, созданная в 1990 г., Союз инновационно-технологических центров России, сформированный в 2001 г.

4. Реализация программы консультативного содействия, в том числе в рамках проектов международного сотрудничества. Интеграция ИТЦ России в Европейскую сеть инновационных центров.

5. Снижение стоимости привлечения внешнего финансирования в качестве важной предпосылки развития сектора ИКТ. Основными направлениями привлечения средств для малых и средних фирм рынка ИКТ могут стать:

а) расширение объемов финансирования государством наиболее эффективных из действующих государственных фондов, осуществляющих льготное кредитование малого инновационного бизнеса, — таких, как Российский фонд технологического развития (РФТР), Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере (Фонд содействия), Региональный фонд научно-технического развития Санкт-Петербурга — допустимого после проведения анализа эффективности их работы;

б) внесение капиталов в уставный капитал действующих и вновь создаваемых фондов венчурного финансирования (с учетом позитивного опыта Израиля по программе “Йозма”, реализованной в 1993—1997 гг.);

в) изменение норм регулирования, направленное на упрощение процедур регистрации и получения лицензий частными фондами венчурного финансирования.

5. Стратегия содействия внешнеэкономической деятельности

5.1. Содействие участию в международных выставках и пропаганда России как технологической страны

В ряде государств (Индия, Пакистан, США) существует практика субсидирования выставочной деятельности национальных технологических компаний. Эта практика зарекомендовала себя за несколько десятилетий как эффективный способ поддержки экспорта. Суммы, требуемые на поддержку выставочной деятельности, составляют около 6 тыс. долл. США на выставку (стенд площадью 100 кв. м). Учитывая, что в год проходит в среднем пять профильных выставок высокого уровня, общие суммы расходов компаний-участников могут достигать 60 тыс. долл., что в настоящий момент делает эти выставки труднодоступными для средних компаний и недоступными для малых.

Предложения по содействию участия в международных выставках

1. Включение в бюджет программы “Электронная Россия” на 2003—2008 гг. ежегодного расхода на 50%-ю оплату стенда “Сектор ИКТ Российской Федерации” на профильных международных выставках (до 30 тыс. долл. США в течение 2003 г.).

2. Участие в выставках по инициативе общественного объединения ИКТ-фирм с числом участников не менее 10 и при наличии принципиальной договоренности об аренде стенда и гарантий со стороны ассоциации оплаты своей доли участия.

3. Выделение целевого финансирования для участия представителей российских ИТ-компаний в международных конференциях (включая проведение пропагандистских кампаний по продвижению положительного образа России как центра создания ИТ). С этой целью необходимо поручить региональным и общероссийским объединениям (ассоциациям) ИТ-компаний ежегодно формировать перечень международных мероприятий, в которых целесообразно оказывать государственную поддержку российским участникам.

4. Предоставление региональным и общероссийским объединениям (ассоциациям) ИТ-компаний права бесплатной (льготной) аренды помещений в торговых представительствах Российской Федерации в странах, выступающих в качестве перспективных экспортных рынков для российского сектора ИТ.

Ответственными за осуществление данных мероприятий должны стать Минэкономразвития России и Минсвязи России. Предлагаемая сумма вполне адекватна возможностям федерального бюджета и в принципе соответствует первоначально запланированным размерам финансирования мероприятий ФЦП “Электронная Россия” по направлению “Содействие преодолению барьеров выхода предприятий ИКТ на внешние рынки”.

Предложения по пропаганде России как технологической страны

1. Подготовка и проведение совместно с общественными организациями в 2003 г. целевой пиар-кампании в США и странах ЕС с целью пропаганды технологических возможностей России. При этом необходимо:

а) внести предложения по бюджету кампании в Федеральную целевую программу “Электронная Россия” на 2003 г.;

б) подготовить в срок до 1 января 2003 г. положение о тендере на проведение кампании;

в) провести тендер на участников кампании среди международных агентств по связям с общественностью;

г) провести кампанию весной 2003 г.

2. Разработка концепции проведения серии конференций, круглых столов и семинаров на высоком уровне:

а) совместно с общественными организациями подготовить конференцию в Москве по рабочей теме “Россия в международном технологическом бизнесе”;

б) совместно с общественными организациями подготовить и провести в Москве закрытую конференцию для высшего руководства международных технологических компаний, венчурных фондов и технологических лидеров, предусмотрев в рамках конференции с премьер-министром Российской Федерации и руководителями технологических ведомств, а также обширную культурную программу для гостей;

в) провести цикл международных семинаров в региональных ИКТ-центрах — Санкт-Петербурге, Новосибирске, Нижнем Новгороде, Томске и др.

3. Обеспечение российских государственных представителей необходимой готовой информацией. Для этого необходимо:

а) разработать пакеты готовых информационных материалов, а также справочные материалы для российских торговых представительств и консульств за рубежом (публикации, методические материалы);

б) разработать типовые разделы сайтов представительств Российской Федерации за рубежом (в США, Великобритании, странах ЕС);

в) совместно с общественными организациями подготовить и провести семинар по основам функционирования мирового технологического бизнеса и положению России в мировом технологическом бизнесе для сотрудников государственных организаций Российской Федерации (сотрудников диппредставительств, Минэкономразвития, Миннауки);

г) разработать для лиц, представляющих государственные организации России за рубежом, типовую регулярно обновляемую программу презентации России как технологической страны и методические материалы по ее проведению;

д) разработать регулярно обновляемые программы брифингов, типовые выступления или фрагменты выступлений для высших должностных лиц России, посвященные международным достижениям и планам страны в области информационных технологий.

4. Внутренняя пропаганда технологических достижений России. В рамках данного направления:

а) провести тематическое заседание РСПП — премьер/президент, посвященное развитию технологического бизнеса;

б) подготовить и опубликовать в российских СМИ ряд статей, посвященных планам и достижениям России в мировом технологическом бизнесе, организации мирового технологического бизнеса, а также подготовить тематическую телепередачу на эту тему.

Большинство предлагаемых мер может быть профинансировано за счет текущих бюджетных расходов на осуществление международной деятельности, внебюджетных средств (средств участников рынка), а также расходов по мероприятиям, предусмотренным ФЦП “Электронная Россия”, в рамках мероприятий по формированию общественного мнения в области поддержки ФЦП.

5.2. Нормализация процедуры возмещения НДС при экспорте²⁰

Согласно опросам участникам рынка одним из существенных препятствий для развития экспорта товаров и услуг сектора ИКТ на внешних рынках является длительная (неопределенная по времени) задержка с возмещением НДС.

Согласно Налоговому кодексу возмещение НДС при экспорте возникает для избежания двойного налогообложения с целью обеспечения конкурентоспособности экспортируемых товаров. При этом предполагается, что на всех стадиях создания добавленной стоимости товара соответствующие суммы НДС уплачиваются в бюджет, и потому проблем с возмещением НДС возникать не должно. На практике государство не может обеспечить в полном объеме уплату НДС в бюджет поставщиками и предшествующими им по технологической цепочке фирмами, например в связи с наличием в производственной цепочке “фирм-однодневок”, в которые с помощью трансфертного ценообразования переносится налогооблагаемая база, а деньги обналичиваются, после чего фирма ликвидируется, не уплатив в бюджет причитающиеся налоги, включая НДС. В результате в целях минимизации потерь бюджета распространилась практика фактически незаконного оттягивания выплаты НДС экспортерам на значительные сроки.

Решение проблемы заключается в открытии организациями специального банковского счета для расчетов по НДС (спецсчет) со следующим режимом функционирования.

1. На спецсчет могут поступать средства:

в части полученного НДС за реализованные организацией товары и услуги;

с расчетного счета данной организации.

2. Со спецсчета средства могут списываться по поручению организации:

на аналогичные спецсчета поставщиков этой организации;

в бюджет в качестве уплаты НДС;

²⁰ Использованы предложения, содержащиеся в статье: Канторович В. Проблемы возмещения НДС при экспорте: выход из тупика есть // Финансы. 2001. № 10. С. 27—30.

на расчетный счет этой организации в объеме, не превышающем предварительный объем поступления средств с расчетного счета этой организации на указанный спецсчет.

Исполнение спецсчета производит коммерческий банк, обслуживающий данную организацию.

При этом нормативными актами вводится следующее правило возмещения НДС:

а) устанавливаются минимальный и максимальный сроки рассмотрения заявки на возмещение НДС (в рамках действующего законодательства, например 10 и 90 дней соответственно);

б) экспортерам, производящим оплату НДС своим поставщикам через оплату спецсчета НДС и тем самым фактически гарантирующим, что эти средства раньше или позже будут уплачены в бюджет, возмещение НДС в объеме, прошедшем через эти счета, осуществляется в течение установленного минимального срока;

в) нежелание экспортера использовать спецсчета сигнализирует о возможном наличии проблем. Поэтому для него вводится значительно более жесткая процедура возмещения НДС, которая предусматривает тщательную проверку всех контрактов на предмет возможного сговора с целью незаконного возмещения НДС, осуществляемую не ранее конца максимального срока, либо возбуждение уголовного дела.

Предложенный механизм не требует административных затрат и основывается на добровольности принятия экспортерами решения об использовании спецсчетов по НДС. При этом обеспечиваются стимулы для налогоплательщиков, готовых работать по “прозрачным” принципам для использования режима спецсчетов, позволяющие сосредоточиться на административных проверках “непрозрачных” экспортеров. Предлагаемое решение полностью соответствует действующему налоговому законодательству и может быть реализовано на уровне ведомственного акта — совместной инструкцией ЦБ и МНС России.

Предложенный механизм контроля своевременной уплаты НДС через спецсчета уже нашел свое отражение на практике и был реализован на Украине во исполнение распоряжения Премьер-министра Украины “О мерах по обеспечению поступлений в государственный бюджет налога на добавленную стоимость от участников оптового рынка электроэнергии” от 7 марта 2002 г. № 105-р.

Предложение по нормализации процедуры возмещения НДС при экспорте

Принятие совместной инструкции Центрального банка и Министерства по налогам и сборам Российской Федерации о совершенствовании порядка возмещения НДС при экспорте и введении специальных банковских счетов для учета НДС.

5.3. Регламентация статуса программного обеспечения в законодательстве

Российская Федерация уже много лет не имеет четкой правовой позиции в отношении ПО как коммерческого продукта. Это влечет за собой произвольное бюрократическое нормотворчество на нижних уровнях (ведомства, региональные таможи, таможенные посты), которое не только крайне усложняет экспорт ПО и импорт компонентов и товаров для его разработки, но и заставляет российские компании вытеснять продажу ПО из России в зарубежные юрисдикции, где бюрократическая регламентация отсутствует. Эту ситуацию следует ликвидировать в кратчайшие сроки, так как она фиксирует отставание России в сфере ИКТ.

В российском законодательстве не проработан вопрос статуса ПО, услуг по разработке ПО и его продаже. Согласно Общероссийскому классификатору отраслей народного хозяйства (ОКОНХ) данные организации среди прочих относятся к отрасли “Машиностроение и металлообработка” как предприятия, занимающиеся “производством программных средств”. Представляется, что в период утверждения ОКОНХ (01.01.1976 г.) под “производством программных средств” законодатель подразумевал иную деятельность, чем ту, которую осуществляют организации в сфере информационных технологий. Эта же проблема присутствует и в новейшем законодательстве. Налоговый кодекс, Гражданский кодекс и Закон об авторских и смежных правах находятся в противоречии друг с другом по этому вопросу.

Пункт 1 ст. 146 НК РФ определяет объект налогообложения НДС как реализацию товаров (работ, услуг) на территории Российской Федерации. В п. 3 ст. 38 НК РФ законодателем определено, что товаром с точки зрения настоящего Кодекса признается любое имущество. При этом в соответствии с п. 2 ст. 38 НК РФ под

имуществом в настоящем Кодексе понимаются виды объектов гражданских прав (за исключением имущественных прав), относящихся к имуществу в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации.

Таким образом, ст. 38 НК РФ не рассматривает в качестве имущества, а соответственно и товара в налоговом-правовом смысле этого термина, такой вид гражданских прав, как имущественные права. В то же время исходя из положений п. 4, 5 ст. 38 НК РФ имущественные права не являются также ни работой, ни услугой.

Поскольку результатом деятельности организаций, занимающихся производством и реализацией программного обеспечения, всегда является объект авторского права (программа для ЭВМ, база данных, алгоритм и т.п.), и одновременно с реализацией данного продукта происходит реализация имущественных прав на него, то представляется необходимым внести изменения в ст. 146 НК РФ в части определения одним из объектов налогообложения НДС реализацию имущественных прав.

Кроме того, следует отметить, что в контексте ст. 38 и 39 Налогового кодекса данное положение способно создать определенные сложности для организаций при решении вопроса об учете и налогообложении средств, полученных при реализации имущественных прав.

Имеется достаточно много пробелов в нормативно-правовом регулировании при оформлении поставки программного обеспечения в таможенном режиме “экспорт” с точки зрения таможенного и налогового законодательства. При экспортной поставке материального объекта (например, диска с программным обеспечением) проблем с оформлением товара в таможенном отношении не возникает. Однако поставка данного товара может осуществляться по каналам связи, т.е. без использования материальных носителей, что делает соблюдение процедуры таможенного оформления в соответствии с положениями Таможенного кодекса Российской Федерации неосуществимым. Кроме того, зачастую реализуется не собственно программное обеспечение (исходные коды), а копии исполняемых модулей. В этом случае наиболее проблематичной становится передача прав на использование программного продукта (лицензия), так как на сегодняшний день продажа лицензий на использование программ-

ного продукта налоговым и таможенным законодательством не урегулирована. Таким образом, представляется необходимым регламентировать нормативно-правовыми актами налогообложение и процедуру поставки как программного обеспечения, так и лицензий на использование программного продукта на условиях таможенного режима “экспорт”.

При передаче (переуступке) исключительных прав на использование программного обеспечения зарубежному партнеру в части определения места реализации услуг по переуступке авторских прав в целях налогообложения обладатель этих прав руководствуется положениями п. 4 ст. 148 НК РФ, которым предусмотрено, что местом реализации подобных услуг (гл. 21 НК РФ) признается территория зарубежного покупателя (заказчика). Как уже говорилось, кроме случаев переуступки (полной уступки) исключительных прав зачастую осуществляется передача (уступка) неисключительных прав, т.е. продажа лицензии. В этом случае данный вид услуг не урегулирован п. 4 ст. 148 НК РФ и налогообложение происходит в общем порядке. Поскольку в обоих случаях предметом сделки является объект авторского права, представляется необходимым в пункте 4 ст. 148 НК РФ слово “переуступка” заменить словами “уступка и переуступка”, что не противоречит законодательству об авторских правах.

При реализации программного обеспечения крайне важно определить в договоре возможность его дальнейшего технического сопровождения. Однако в Налоговом кодексе данный вид услуг при определении места реализации услуг отражения не нашел.

Условия договора на выполнение работ по разработке программного обеспечения более всего приближены к положениям, урегулированным гл. 38 ГК РФ “Выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ”. Однако зачастую наиболее льготный режим деятельности установлен для организаций, относящихся к сфере материального производства, к которым научная деятельность не относится. Поэтому, несмотря на то, что ст. 148 НК РФ признает местом реализации НИОКР страну покупателя (заказчика) и, следовательно, обороты по реализации вышеназванных работ не являются объектом налогообложения НДС, использование указанного положения гл. 21 НК РФ представляется рискованным до правовой регламентации иных налогов.

Поэтому представляется целесообразным определить услуги по техническому сопровождению как консультационные, с тем чтобы в соответствии с п. 4 ст. 148 НК РФ признать местом реализации указанных услуг страну покупателя (заказчика).

Предложения по совершенствованию законодательства в отношении ПО

1. Внесение дополнения в ст. 146 НК РФ: к числу объектов налогообложения НДС добавить слова “реализация имущественных прав”.
2. Внесение изменения в п. 4 ст. 148 НК РФ: слово “переуступка” заменить на слова “уступка и переуступка”.
3. Определение в ст. 148 НК РФ “услуг по техническому сопровождению ПО” как одного из видов консультационных услуг.

5.4. Преодоление административных барьеров, связанных с осуществлением экспортных операций

Существующее в настоящее время правовое регулирование экспорта и импорта информации, предполагающее необходимость осуществления контроля за перемещаемой через границу информацией на том же уровне, что и за остальными перемещаемыми товарами, но с учетом необходимости прохождения дополнительных административных процедур, нельзя признать удачным.

Необходимо различать две ситуации, которые могут возникать при перемещении информации на материальных носителях через границу Российской Федерации.

- Через границу могут перемещаться сравнительно большие партии носителей с содержащимися на них копиями информационных ресурсов. Например, это происходит при ввозе в Россию CD-носителей с программами для ЭВМ, предназначенными для распространения (вместе с этими носителями) на территории страны. В этом случае коммерческую ценность имеет товар, состоящий из связанных между собой носителя и содержащейся на нем информации. Аналогичная ситуация возникает при перемещении через границу результатов интеллектуальной деятельности, неразрывно связанных с материальными носителями.

- Экспортироваться либо импортироваться могут также одиночные носители, либо партии носителей, содержащих разную информацию. В этом случае информация перемещается через таможенную границу на материальном носителе (а не по каналам передачи данных) только потому, что такой способ оказался наиболее удобным для ее обладателя.

В первом случае таможенное регулирование должно основываться на подходе к данным носителям как к товару. Единственной особенностью здесь будет являться то, что стоимость этого товара будет преимущественно определяться ценностью содержащейся на нем информации, а не стоимостью материального носителя. Кроме того, таможенные органы должны проверять перемещаемые в данном случае носители на предмет того, не нарушают ли они чьих-либо исключительных прав (т.е. не являются ли они контрафактными).

Во втором случае проведение какого-либо контроля содержания перевозимой информации не имеет смысла. Эту информацию можно передать по компьютерным сетям либо другим коммуникационным каналам, и в этом случае проконтролировать ее перемещение через границу будет невозможно. Поскольку ценность имеет только сама информация, а не ее носители, перемещение ее через границу не вызовет у ее обладателя никаких затруднений.

Контроль за нераспространением информации, содержащей сведения, составляющие государственную тайну; информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья, расположенных на территории Российской Федерации и в пределах континентального шельфа и морской экономической зоны России; информации, относящейся к технологиям двойного применения, продукции военного назначения, шифровальным средствам, а также общероссийскому национальному достоянию и архивному фонду, вывоз которой ограничен законодательством Российской Федерации, должен осуществляться носителем такой информации под угрозой ответственности, установленной законодательством. Контроль за содержанием носителей информации не имеет смысла. Следовательно, отпадает необходимость проведения экспертиз вывозимой информации на наличие в ней указанных признаков.

Еще одним серьезным недостатком существующего регулирования перемещения результатов интеллектуальной деятельности через границу Российской Федерации является то, что правила регулирования такого перемещения устанавливаются на уровне актов федеральных ведомств, зачастую носящих ненормативный характер. В то же время кодифицированные акты, содержащие правила таможенного регулирования оборота отдельных видов товаров, специальных норм относительно результатов интеллектуальной деятельности не устанавливают.

Предложения по преодолению административных барьеров

1. Внесение изменений в Федеральный закон от 13 октября 1995 г. № 157-ФЗ “О государственном регулировании внешнеторговой деятельности” и Таможенный кодекс Российской Федерации, учитывающих следующие моменты:

а) контроль и таможенное оформление импорта и экспорта материальных носителей с информацией осуществляется в общем для всех товаров порядке;

б) таможенная стоимость указанных объектов определяется на основании документов, подтверждающих расходы на их приобретение и доставку;

в) таможенные органы вправе потребовать представления документов, подтверждающих соблюдение исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, имеющиеся на перевозимых носителях. При выявлении экземпляров, содержащих признаки, позволяющие отнести их к контрафактным, законному обладателю прав на указанные результаты интеллектуальной деятельности высылается уведомление, а указанные объекты задерживаются. Данное требование таможенные органы могут предъявить только в отношении партий материальных носителей с содержащейся на них информацией, которые предназначены для распространения в коммерческих целях на территории Российской Федерации;

г) органы, осуществляющие таможенный контроль, не вправе требовать представления документов и проводить проверки на предмет наличия на перемещаемых носителях сведений, составляющих государственную тайну, или иной информации, оборот которой ограничен;

д) лицензирование и квотирование экспорта информации и технологий, за исключением экспорта информации и технологий двойного назначения, поставляемых вместе с оборудованием либо неразрывно связанных с материальными носителями, не осуществляется.

2. Отмена методических рекомендаций по организации контроля за вывозом результатов интеллектуальной деятельности (Приложение к письму ГТК РФ от 3 апреля 2002 г. № 01-06/13128).

3. Сужение сферы действия Временного положения о порядке выдачи лицензий на экспорт отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий и научно-технической информации, применяемых при создании вооружения и военной техники (утв. приказом МВЭС РФ от 12 августа 1992 г. № 471); Приказа МПР России от 19 апреля 1993 г. № 76 “Об утверждении Положения о порядке согласования лицензий на экспорт коллекционных материалов по минералогии и информации о недрах по районам и месторождениям топливно-энергетического и минерального сырья” — путем исключения из них пунктов о получении лицензий на экспорт информации и технологий (кроме экспорта информации и технологий двойного назначения, поставляемых вместе с оборудованием, либо неразрывно связанных с материальными носителями).

6. Формулирование национальной стратегии развития рынка программного обеспечения

Опыт трех крупнейших стран в области развития экспорта программного обеспечения после США — Индии, Ирландии, Израиля, позволяет говорить о важной роли разработки государственной программы развития рынка ИКТ, а также деятельности специализированных государственных органов и бизнес-ассоциаций²¹, таких, как национальное Управление программ-

²¹ См.: Heeks R., Nicholson B. Op. cit.; Heeks R. Software Strategies in Developing Countries // Communications of the ACM. 1999. Vol. 42. N. 6. P. 15—20; Balasubramanyam V., Balasubramanyam A. International Trade in Services: The Case of India's Computer software // World Economy. 1997. Vol. 20. N 6. P. 829—843.

ного обеспечения (National Software Directorate) — в Ирландии, Министерство информационных технологий, Агентство по разработкам программного обеспечения (Software Development Agency — SDA), Совет по содействию экспорту электроники и программного обеспечения (Electronics and Computer Export Promotion Council) и Национальная ассоциация производителей программного обеспечения (National Association of Software and Services Companies — Nasscom) — в Индии.

Опыт Индии показывает эффективность комплексных государственных программ развития отрасли. Примерами являются “Новая программа государственной политики в области программного обеспечения и вычислительной техники” (New Computer Policy), разработанная в 1984 г., и находящийся в стадии реализации “План действий в области информационных технологий” (Information Technology Action Plan)²².

Основное назначение таких программ заключается в координации различных инструментов экономической политики — налоговой, таможенной, антимонопольной, регулятивной, бюджетных инвестиций, кредитов, гарантий, выделения расходов в области образования, содействия экспорту, развития инфраструктуры, — обеспечивающей как непосредственное решение задач по формированию необходимых стимулов для участников рынка, так и создание благоприятных *ожиданий*, влияющих на привлечение и осуществление инвестиций.

Предложения по формулированию национальной стратегии развития рынка ПО

1. Разработка и утверждение на федеральном уровне программы развития сектора ИКТ.
2. Разработки типовых региональных программ развития сектора ИКТ.
3. Разграничение полномочий и детализация сфер компетенции органов исполнительной власти, отвечающих за политику в области развития ИКТ (через внесение изменений в положение о ведомствах, их структурных подразделениях и должностные инструкции сотрудников министерств).

²² Кохарева С., Сухарев А. Индия — курс на мировое лидерство в области информационных технологий. М.: МГУ, 2001.

4. Нарращивание (кадрового, квалификационного) потенциала органов исполнительной власти (Минсвязи, Минэкономразвития, Минпромнауки, Минобразование, РАСУ, ФАПСИ, Департамент правительственной информации аппарата правительства) и профильных бизнес-ассоциаций (АП КИТ, Руссофт и др.) через реализацию консультативных и образовательных проектов, в том числе через участие в международных программах.

7. Совершенствование регулирования рынка телекоммуникационных услуг в России

Действующий механизм регулирования цен в России не создает стимулов для операторов телекоммуникационных услуг в повышении эффективности собственной деятельности. Совокупный уровень тарифов призван обеспечивать операторам покрытие фактической себестоимости и получение определенной массы прибыли для финансирования капитальных вложений. Такие правила подталкивают операторов неэффективно использовать собственные средства и наращивать издержки для обоснования необходимости повышения тарифов.

11 октября 2001 г. Правительство Российской Федерации утвердило постановление “О совершенствовании механизма государственного регулирования тарифов на услуги связи”, предусматривающее переход на систему предельного ценообразования до 2003 г. и поднятие тарифов до уровня экономически обоснованных затрат плюс прибыль. Несмотря на прогрессивность декларируемых задач их практическая реализация остается неопределенной. Крайне опасным моментом проводимой политики является угроза расширения поля для дискреционных действий регулирующих органов, поскольку отсутствует неотъемлемая часть предлагаемых подходов — финансовая модель на основе долгосрочных добавочных издержек.

Разрешение множества противоречий в области регулирования телекоммуникационного рынка требует прежде всего уточнения системы целей государственного вмешательства в этот сектор:

1) важно признать, что ценовое регулирование услуг связи решает в первую очередь задачу повышения эффективности сектора естественных монополий;

2) вопросы социальной политики в области оказания услуг связи следует решать максимально нейтральными методами по отношению к положению компаний на рынке и ценовому регулированию.

Предложения по регулированию рынка телекоммуникационных услуг в области тарифной политики

1. Разработка и переход на модель тарифного регулирования на основе предельной стоимости набора услуг телефонной связи для потребителей (предельное ценообразование, или price-cap — “тарифная корзина”):

а) переход от регулирования тарифов на отдельные услуги к регулированию “тарифной корзины” однородных услуг;

б) жесткое фиксирование параметров расчета предельной стоимости “тарифной корзины” на период не менее трех лет с целью создания мотивации к повышению эффективности оказания услуг связи.

2. Внедрение в модель расчета предельной стоимости тарифов полного сокращения перекрестного субсидирования в течение 2 лет:

а) между различными категориями конечных пользователей;

б) от услуг дальней связи к услугам местной связи.

3. Перевод остальных форм перекрестного субсидирования (оказание услуг на территориях с высокими издержками) в фонд финансирования универсальных услуг (см. ниже).

4. Повышение прозрачности предоставления сетевых ресурсов и межсетевых соединений операторами связи и включение в модель тарифного регулирования базовых операторов связи платы за сетевые ресурсы и межсетевые соединения.

5. Упорядочение ценообразования и механизма взаиморасчетов между базовыми операторами при оказании услуг дальней связи. Для этого необходимо:

а) в регионах с высоким уровнем конкуренции наделить региональных операторов правом самостоятельно устанавливать тарифы на международную телефонную связь;

б) перейти от деления доходов к оплате входящего и исходящего трафика при оказании услуг международной телефонной связи между ОАО “Ростелеком” и региональными базовыми операторами связи.

Предложения по социальной политике в отрасли связи

1. Внедрение механизма финансирования универсальных услуг (социальных обязательств) на рынке телекоммуникационных услуг. С этой целью необходимо:

а) учредить фонд финансирования универсальных услуг связи (фонд универсального обслуживания);

б) придать фонду статус независимого учреждения, установив его подотчетность Правительству Российской Федерации;

в) осуществлять финансирование фонда за счет взносов всех операторов связи с годовым оборотом более 1 млн. руб. пропорционально выручке от услуг связи в объеме фактических программ расходов фонда и административных издержек (при этом размер отчисления не должен превышать 3—4%);

г) финансировать за счет средств фонда убытки от оказания операторами услуг телефонной связи ниже себестоимости в соответствии с требованиями законодательства, включая льготы на установку и использование телефонной линии и оказание услуг телефонной связи по тарифам ниже себестоимости на территориях с высокой стоимостью обслуживания;

д) утверждать программы, финансируемые за счет средств фонда Правительством Российской Федерации по представлению Минсвязи и МАП России;

е) привести в соответствие размер финансирования (субсидий) и разницу между коммерчески выгодными и реальными условиями универсального предоставления услуг. По возможности окончательный размер субсидий должен определяться на основе коммерческого конкурса. Во всех случаях размер субсидий должен исходить из расчета на основе максимально формализованной модели оценки будущих добавочных издержек. Распределение субсидий должно быть организовано строго в соответствии с утверждаемыми программами по направлениям, специфицирующим правила и порядок предоставления субсидий.

2. Проведение инвентаризации действующих льгот на услуги связи, отмена льгот, не соответствующих текущей ситуации и приоритетам, перевод сохраняемых льгот на финансирование в фонд финансирования универсальных услуг связи.

Предложения по антимонопольной политике и развитию конкуренции

1. Ограничение тарифного регулирования рынков с усиливающейся конкуренцией. Для этого необходимо:

а) планировать действия по сужению границ тарифного регулирования в соответствии с прогнозом развития конкуренции;

б) составлять публичный план-прогноз развития конкуренции на среднесрочный период с примерными сроками отмены регулирования тарифов на отдельные услуги и на отдельных территориях с достаточным уровнем конкуренции.

2. Создание дополнительных условий для развития конкуренции на рынке телекоммуникаций, включая:

а) сохранение номера при смене оператора;

б) реформирование системы нумерации (равноценная система нумерации для крупных операторов);

в) развитие правовой базы и технической основы (требований), обеспечивающих свободный выбор потребителем основного поставщика услуг междугородней/международной связи и (в перспективе) местной связи вне зависимости от прав собственности на линию доступа к абоненту (абонентскую линию).

Предложения по совершенствованию механизмов деятельности регулирующих органов

1. Повышение независимости регулирующего цены органа при принятии решений и его подотчетности за результативность/эффективность проводимой политики. Эта мера предполагает:

а) предоставление регулирующему органу особого статуса, освобождающего его от прямого контроля со стороны правительства; выработку профессионального критерия для назначения руководителей; вовлечение в процесс назначения как исполнительной, так и законодательной власти; назначение на фиксированный срок и защиту от произвольного смещения с должности; определение сроков полномочий, не совпадающих с циклом политических выборов; исключение регулирующего органа из сферы действия унифицированной системы оплаты труда государственных служащих, затрудняющей привлечение высококвалифицированного персонала; обеспечение регулирующего

органа надежным источником финансирования, как правило, посредством специального сбора с регулируемых компаний или потребителей;

б) требование к предельной открытости, включая открытость процесса принятия решений и публикацию принятых решений с разъяснениями; запрет конфликтов интересов; создание эффективных механизмов апелляций на решения регулирующего органа; тщательную проверку бюджета законодательной властью; исследование эффективности работы регулирующего органа внешними аудиторами и другими общественными наблюдателями; снятие руководителя регулирующего органа в случае доказанного неисполнения своих обязанностей и др.

2. Повышение межведомственной координации органов, отвечающих за проведение государственной политики на рынке телекоммуникационных услуг. При этом все решения Минсвязи России, регулирующие деятельность операторов связи и воздействующие на себестоимость услуг связи, должны проходить обязательное согласование с органом, регулирующим тарифы (МАП России).

Предложения по внесению изменений в законодательство

1. Ограничение сферы лицензирования в области связи теми ее видами, которые отвечают критериям лицензирования, установленных Федеральным законом “О лицензировании отдельных видов деятельности”, т.е. только деятельностью, требующей использования ограниченных ресурсов — частотных, номерной емкости и т.д., — включая универсальные услуги связи. Операторам связи, не использующим ограниченные ресурсы и не предоставляющим универсальные услуги, должна быть предоставлена возможность осуществлять деятельность на основе уведомления.

2. Пересмотр правил сертификации в области связи и исключение механизмов допуска на рынок операторов связи, предусматривающих повторные экспертизы, “двойную” сертификацию и т.п.

3. Уточнение сферы компетенции органов Госсвязьинформнадзора и исключение тех функций этих органов, которые не вызваны необходимостью защиты государственных ресурсов ограниченного характера (частотный ресурс, номерная емкость и т.п.).

4. Снятие неоправданных ограничений на деятельность в области электросвязи, вызывающих монополизацию отдельных видов телекоммуникаций, а также регламентация вопросов местного доступа на недискриминационной основе.

5. Пересмотр процедур разработки и принятия нормативных актов в области связи, с тем чтобы исключить произвольное ведомственное регулирование, противоречащее целям развития рынка услуг связи или направленное на предоставление преимуществ отдельным операторам. Разработка и принятие правил оказания услуг электросвязи, исключающих необходимость их регламентации в актах индивидуального действия, направленных на регулирование деятельности отдельных операторов. Внесение уточнений в налоговое законодательство, учитывающих специфику оказания услуг связи как услуг, предоставляемых на возмездной основе в течение продолжительного периода времени; уточнений в налоговое и валютное законодательство, учитывающих специфику взаиморасчетов между операторами электросвязи, находящимися в различных государствах; гармонизация указанных положений в рамках СНГ.

Оглавление

1. Экономический рост и информационно-коммуникационные технологии	3
2. Анализ факторов, влияющих на конкурентоспособность сектора ИКТ	13
3. Политика в отношении факторов спроса	17
4. Политика в отношении факторов предложения	22
5. Стратегия содействия внешнеэкономической деятельности	28
6. Формулирование национальной стратегии развития рынка программного обеспечения	39
7. Совершенствование регулирования рынка телекоммуникационных услуг в России	41

Препринт WP5/2002/05
Серия WP5

Новая экономика — Новое общество — Новое государство

Шадрин Артем Евгеньевич

**Проблемы стимулирования развития
информационно-коммуникационных технологий**

Публикуется в авторской редакции
Ответственный за выпуск *Е.А. Рязанцева*
Оформление серии *А.М. Павлов*
Корректор *Е.Е. Андреева*
Компьютерная верстка *О.А. Корытько*

ЛР № 020832 от 15 октября 1993 г.
Подписано в печать 5.12.2002 г. Формат 60×84^{1/16}. Бумага офсетная.
Печать трафаретная. Гарнитура Таймс. Тираж 250 экз. Уч.-изд. л. 2,59.
Усл. печ. л. 2,79. Заказ № 363. Изд. № 268

ГУ ВШЭ. 117312, Москва, ул. Вавилова, 7
Типография ГУ ВШЭ. 125319, Москва, Кочновский проезд, 3