

ИННОВАЦИОННАЯ ЭКОНОМИКА

БЮДЖЕТ

ИНСТИТУТ
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ПОЛИТИКИ
имени Е.Т. ГАЙДАРА

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ
ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ
ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИЙ

Под редакцией И.А. Соколова



|Издательский дом ДЕЛО|

МОСКВА | 2012

УДК 338.22
ББК 65.050.1
Г72

Серия «Инновационная экономика»

Подготовка публикуемых в серии материалов была выполнена
Институтом экономической политики имени Е.Т. Гайдара
при поддержке ОАО «РОСНАНО»
и Фонда инфраструктурных и образовательных программ

Авторский коллектив:

Киреева А.В.
Соколов И.А.
Тищенко Т.В.
Худько Е.В.

Г72 Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций / А.В. Киреева, И.А. Соколов, Т.В. Тищенко, Е.В. Худько ; под ред. И.А. Соколова. – М. : Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2012. – 516 с. – (Инновационная экономика : бюджет).

ISBN 978-5-7749-0743-4

В работе выявлена специфика взаимоотношений государства и бизнеса при совместной реализации инновационных процессов на условиях государственно-частного партнерства, исследованы примеры лучшей международной и отечественной практики подобного взаимодействия, выработаны рекомендации по выстраиванию дальнейшей политики продуктивного партнерства власти и бизнеса в сфере инноваций.

Книга обращена к исследователям, государственным служащим, задействованным в разработке и реализации инновационной политики, к представителям инновационных компаний и инновационным предпринимателям, она будет полезна также широкому кругу читателей, интересующихся проблемами инновационного развития и модернизации.

УДК 338.22
ББК 65.050.1

ISBN 978-5-7749-0743-4

© Институт экономической политики имени Е.Т. Гайдара, 2012

Содержание

Введение.	7
1. Особенности организации взаимодействия государства и бизнеса в инновационных процессах . . .	9
1.1. Основы взаимодействия государства и частного бизнеса в инновационной сфере	9
1.2. Примеры государственной политики стимулирования инновационной деятельности в мире	16
1.3. Роль бюджетной политики в стимулировании инноваций.	22
2. Исследование основ государственно-частного партнерства в мире	136
2.1. Сущность и предпосылки для развития ГЧП	136
2.2. Изучение экономических основ участия государства и бизнеса в ГЧП	144
2.3. Технология реализации проектов в рамках ГЧП	152
2.4. Классификация механизмов ГЧП-проектов по целям и схемам финансирования	157
2.5. Выявление преимуществ и недостатков использования механизмов ГЧП для государства и бизнеса	168
2.6. Особенности государственно-частного партнерства в инновационной сфере	175
2.7. Анализ международного опыта инфраструктурной поддержки инновационной деятельности.	182

3. Российская практика реализации инновационных проектов на основе государственно-частного партнерства . . .	265
3.1. Анализ качества российского законодательства в сфере государственно-частного партнерства	265
3.2. Исследование российского опыта использования механизмов государственно-частного партнерства . .	313
3.3. Анализ отечественного опыта функционирования инновационно ориентированных институтов развития	321
3.4. Анализ российской практики развития инфраструктуры поддержки инновационной деятельности	431
4. Предложения по развитию государственно-частного партнерства в инновационной сфере в России	471
Приложение. Характеристика видов ГЧП в соответствии с целями ГЧП-проекта	486
Список литературы	499

Введение

Перевод российской экономики на инновационный путь развития является важнейшей задачей руководства страны, для решения которой потребуются не только формирование новых правовых, организационных и институциональных основ, но и углубление взаимодействия государства и частного бизнеса. Согласованность действий оказывает не только позитивное, но и негативное влияние на экономическое развитие вследствие конфликта интересов, отсутствия координации и других причин. Повысить результативность взаимодействия и снизить риски для решения общих задач устойчивого экономического развития страны позволяет широкое использование во многих странах мира такого инструмента, как государственно-частное партнерство (ГЧП).

Внедрение ГЧП в рамках реализации общественно значимых проектов в широком спектре деятельности — от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг — в России началось с 2000-х гг., и за прошедшие годы государством были созданы определенные предпосылки для развития ГЧП. Сегодня перед государством стоит задача выработки конкретных процедур применения этих инструментов и их апробации на пилотных проектах, в том числе для стимулирования участия бизнеса в процессах создания и использования инноваций. Кризис 2008 года показал значимость ГЧП в инновационной сфере, поскольку в условиях дефицита бюджета и снижения кредитоспособности компаний только объединение ресурсов позволит провести модернизацию экономики.

Таким образом, проведение всестороннего и глубокого исследования международного и российского опыта использования государственно-частного партнерства в инновационных проектах в целях выработки рекомендаций по выстраиванию дальнейшей политики продуктивного взаимодействия власти и бизнеса является сегодня крайне актуальным.

1. Особенности организации взаимодействия государства и бизнеса в инновационных процессах

1.1. Основы взаимодействия государства и частного бизнеса в инновационной сфере

Государство и частный бизнес являются основными экономическими субъектами любой страны, поэтому исследование слабых и сильных сторон взаимодействия между ними представляется необходимым для анализа инновационной сферы. Традиционно частный бизнес полагается на собственный потенциал, чтобы создать новые продукты. Этот процесс, в котором крупные фирмы обнаруживают, развивают и коммерциализируют технологии в рамках собственных потребностей, был определен как «закрытое новшество» (*Chesbrough, 2003*). В течение долгого времени «закрытые новшества» оказывались успешными, поскольку позволяли инновационным компаниям получать конкурентные преимущества за счет возможности выйти на рынок первыми с качественно новым продуктом.

Концепция «закрытых новшеств» предусматривала формирование в рамках одного управляющего центра (одной фирмы) целого комплекса взаимосвязанных инфраструктурных объектов, обеспечивающих непрерывное течение инновационного процесса. При этом для выведения на рынок нового продукта необходимо было обладать достаточным ресурсным потенциалом, чтобы содержать собственные

организационно-структурные подразделения для проведения исследований, разработок и продвижения товаров. Тем самым, инновационная деятельность была прерогативой исключительно крупных компаний.

По мере ускорения инновационной активности в мире, сокращения жизненного цикла товаров, ужесточения конкуренции выросли требования к инновациям. Как следствие, произошло не только удорожание расходов компании на содержание собственной инфраструктуры развития инноваций, но и выявились ограниченные возможности внутрифирменной научно-инновационной базы. Эти обстоятельства подтолкнули бизнес к налаживанию кооперации с научными центрами, маркетинговыми фирмами и прочими участниками инновационных процессов в целях передачи на аутсорсинг вопросов организации отдельных этапов инновационной цепочки (табл. 1.1).

Таблица 1.1. Стадии и этапы инновационной цепочки

Стадии	Этапы
Развитие технологии (стадия организации научной деятельности)	Этап исследований (Этап <i>Innovation idea</i> , Этап <i>Concept</i> , Этап <i>Scientific presentation</i>). Этап <i>Pre-Seed</i> – в рамках данного этапа происходит оценка возможности использования результатов для инноваций. Этап <i>Seed</i> – передача знаний для инноваций
Венчурный проект (инновационная стадия)	Этап <i>Start Up</i> – запуск организационной процедуры разработки инновационного продукта. Этап <i>Growth</i> – развитие инфраструктуры поддержки инновации и создание инновационного продукта. Этап <i>Market Promotion</i> – коммерциализация инновационного продукта

Как итог, в восьмидесятих годах прошлого века многие предприятия стали переходить от политики закрытых инноваций к открытым, при которой фирмы используют как внутренние, так и внешние источники для ускорения процесса создания новшества¹ (*Chesbrough*, 2003). К основным преимущ-

¹ *Chesbrough H.* Open Innovation: The New Imperative for Creating and Profiting from Technology. Harvard Business School Press, 2003.

ществам, которые получает частный бизнес при переходе на открытые инновации, можно отнести возможность выбора лучших разработок из внешней среды, что позволяет сократить затраты и время на исследования, максимизировать прибыль (полезный эффект) от коммерциализации новшеств.

Государство также становится активным участником инновационного процесса, выполняя функции нормативно-правового регулирования, стимулирования частного бизнеса и поддержки инновационных предприятий. При этом у государственного сектора есть ряд преимуществ для развития инноваций, которые не могут быть выполнены частным бизнесом, в том числе:

- снижение рисков¹, поскольку государственный сектор более устойчив к конъюнктурным изменениям на рынке и кризисам;
- способность выполнять крупномасштабные проекты и мобилизовать большие ресурсы;
- способность проводить исследования в широком диапазоне без необходимости получения прибыли в короткий промежуток времени (т. е. создание исследовательского потенциала на будущее);
- возможность диверсификации использования государственной собственности без рисков неполучения прибыли.

С каждым годом масштабы участия в развитии инноваций расширились и видоизменялись. Схематично сегодняшнее взаимодействие государства и частного бизнеса на различных стадиях и этапах инновационного процесса представлено на рисунке 1.1.

Для развития инновационной экономики государственная политика ориентируется на²:

¹ См.: Йохан Хонес. Некоторые мысли о новшестве в общественном и частном секторе в сравнении, 2003.

² См.: Викзорек А. Дж., Хеккерт М., Смиц Р. Системные стратегические инструменты и их роль в решении проблем устойчивости. Институт Коперника.

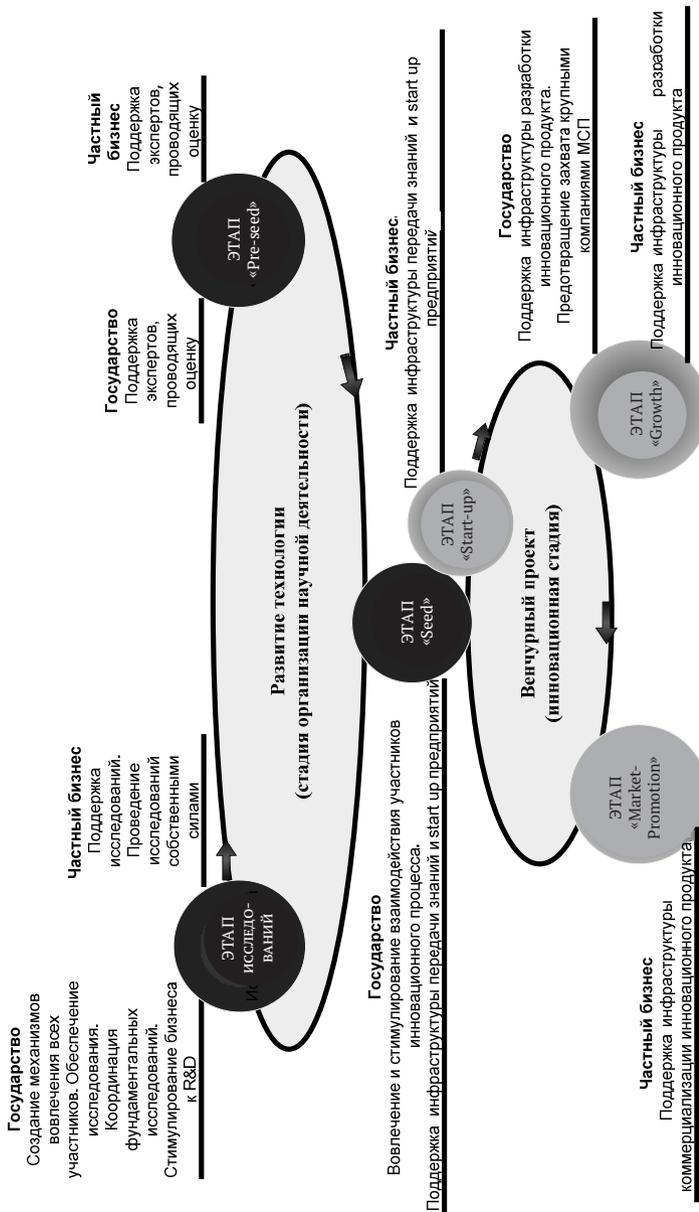


Рис. 1.1. Взаимодействие государства и частного бизнеса на различных стадиях и этапах производства инноваций

- вовлечение всех заинтересованных участников в инновационный процесс и стимулирование эффективного взаимодействия между ними;
- обеспечение условий для разработки новшеств на всех стадиях инновационного процесса, в том числе создание инфраструктуры поддержки;
- предотвращение возможностей захвата крупными компаниями малых и средних предприятий, что может привести к торможению инновационной активности национальной экономики.

Результатом эффективного взаимодействия государства и бизнеса является развитие инновационной сферы в экономике и повышение конкурентоспособности инновационных товаров предприятий, что подтверждается статистическими данными по экспорту-импорту высоких технологий в странах ЕС¹. Положительное сальдо имеют такие страны, как Германия, Великобритания, Финляндия, Франция, в то время как все страны ЕС в совокупности имеют отрицательное значение баланса экспорта-импорта высокотехнологичной продукции.

У стран с высоким инновационным европейским рейтингом и высоким уровнем участия бизнеса в инновациях также наблюдается и высокий показатель R&D на одного работающего. Страны с низким инновационным европейским рейтингом, в которых доля крупного бизнеса в инновациях не превышает 40%, обладают низким собственным потенциалом для инновационного развития и вынуждены импортировать технологии².

¹ Данные Евростата не приводятся.

² Некоторые страны применили политику, нацеленную на улучшение их технологической среды, привлекая прямые иностранные инвестиции (FDI), включая импорт технологий. Надо понимать, что это может быть только временной мерой, поскольку отсутствие собственных инновационных разработок приводит к оттоку квалифицированных кадров из страны, отсутствию собственной научно-исследовательской и инновационной базы. А как указывалось выше, страна не может просто скопировать и внедрить инновационную систему другого государства из-за особенностей соци-

Анализ бюджетных расходов стран ЕС — 27, Японии и США в процентах ВВП за последние 10–15 лет позволяет утверждать, что их динамика не оказывает столь же значимого влияния на инновационное развитие страны, как участие бизнеса. Например, среди вышеназванных стран в рассматриваемом периоде США имели самый высокий показатель государственных расходов на R&D в процентах от ВВП, при этом расходы относительно ВВП росли до 2004 г. и были снижены до 1,03% в 2006 г. В странах ЕС в течение этого периода расходы относительно ВВП оставались практически на уровне 0,76% ВВП. Япония в 2000-2006 гг. имела самый низкий по сравнению с этими странами показатель — на уровне 0,7% ВВП, при этом Япония оставалась на высоком уровне инновационной активности, а США стали терять свои позиции.

Ряд исследователей по оценке инноваций стали обращать внимание на то, что транснациональные компании, как более открытые и крупные, получили преимущества по сравнению с компаниями, действующими в пределах одной страны. Это подтверждается данными статистики США. В таблице 1.2 приводятся данные по оборотам компаний по продаже новшеств, расходам на собственные исследования и затратам на приобретение новшеств. Можно отметить, что международные компании, как малые, так и крупные, имели объем продаж новых технологий выше, чем компании-резиденты.

Тем самым, вовлекая частный бизнес в инновационную деятельность, государство обеспечивает устойчивое экономическое развитие страны и занятость населения. Государство призвано выполнять функции по вовлечению всех заинтересованных сторон в инновационный процесс за счет применения мер стимулирования, создания и финансирования инфраструктуры поддержки, формирования государственного заказа на исследования и инновационные продукты.

ально-экономического развития и специфики национального устройства. Кроме этого для внедрения импортных технологий в масштабах, позволяющих сделать существенные сдвиги в инновационном развитии экономики, требуется соответствующая инфраструктура, навыки внедрения и распространения и финансирование.

Таблица 1.2. Обороты компаний США по продаже инноваций, расходы на собственные исследования и затраты на приобретение инноваций о размерам компаний и разделению на международные и местные в 2008 году, млн долл. США

Размер компании (численность)	Продажа инноваций		Внутренние расходы компании на R&D		Платежи компании за инновации	
	Международные	Местные (резиденты)	Международные	Местные (резиденты)	Международные	Местные (резиденты)
Все компании*	10942 915	7476 021	329 650	233 918	62 524	49 320
Малые	1210 686	1018 110	63 952	50 377	15 067	12 200
5–24	309 964	268 174	15 407	12 117	5307	4407
25–49	103 258	83 588	10 827	8844	2962	2499
50–99	190 076	170 782	10 014	7621	2312	2064
100–249	350 338	284 372	16 472	12 980	2551	1650
250–499	257 050	211 194	11 232	8815	1935	1579
Крупные	9732 230	6457 911	265 698	183 541	47 456	37 120
500–999	392 440	261 439	13 443	10 116	2853	2207
1,000–4,999	1471 011	1032 277	56 121	39 381	7922	6078
5,000–24,999	3234 744	2271 948	86 461	59 392	17 004	11 060
25,000 и более	4634 035	2892 246	109 673	74 652	19 678	17 776

Источник: National Science Foundation/Division of Science Resources Statistics, Business R&D and Innovation Survey, 2008.

Частный бизнес неоднороден, и его инновационная активность зависит от финансовых, производственно-технологических, кадровых, маркетинговых возможностей. Между тем, как показывает статистика, в инновациях участвуют как крупные компании с большим штатом сотрудников, так и небольшие предприятия, в которых работают от 2 до 250 человек. Очевидно, что их роль в инновационном процессе различается.

1.2. ПРИМЕРЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МИРЕ

Субсидирование, предоставление налоговых льгот, отсрочки по уплате налогов, введение безналогового режима на определенный период, государственные закупки являются основными инструментами налогово-бюджетной политики стимулирования инновационной деятельности бизнеса во многих странах мира. Стимулирующие пакеты разрабатываются с учетом национальных особенностей, сложившейся инфраструктуры поддержки и возможностей государственного бюджета. Имеется ряд исследований, которые показывают, что в небольших странах эффект от стимулирования частного бизнеса не всегда ощущается, а крупные страны могут оценить эффективность мер только на глобальном уровне.

Стимулирующая политика решает прежде всего задачи вовлечения и удержания бизнеса в инновационной сфере. В условиях экономического кризиса потенциал для частного бизнеса в сфере инноваций значительно снизился. Инвесторы стали избегать рискованных вложений, фирмы столкнулись с трудностями при получении долгосрочных кредитов для поддержки инвестиций. В связи с этим представляется целесообразным рассмотреть, какие дополнительные меры были приняты правительствами различных стран для стимулирования участия бизнеса в исследованиях и инновациях.

Разработанные ОЭСР¹ рекомендации по поддержке инноваций включают в себя следующие основные направления государственной политики:

- поддержка риска инвестирования стартапов. Правительство должно поощрять создание предприятий и их устойчивость за счет уменьшения расходов по регистрации, сокращения барьеров роста малого бизнеса, создания благоприятных условий для выживания и реструктурирования проблемных фирм за счет микрокредитования или предоставления гарантии по займам в банках;
- приобретение продукции инновационных компаний, особенно работающих в наиболее важных секторах — энергетика, здравоохранение, нанотехнологии, государственный сектор;
- обеспечение баланса государственного и частного финансирования инноваций. Возможно создание на местном или региональном уровне инновационных групп, которые частично финансируются за счет правительственных фондов, уменьшая риск захвата малых предприятий.

Меры государственного стимулирования в условиях кризиса могут быть классифицированы по четырем группам:

1. Осуществление поддерживающих продаж, в том числе на основе общественно-частной передачи знаний и экологических технологий.
2. Предотвращение истощения оборотного капитала, в том числе посредством экспортного кредита и страхования, факторинга для дебиторской задолженности, возможности сокращения и задержки налоговых платежей.
3. Расширение доступа к финансовым ресурсам, главным образом к кредиту, через дополнительную капитализацию

¹ На основе доклада ОЭСР «Ответы политики на экономический кризис: вложения в инновации для долгосрочного роста».

банка, увеличение перечня существующих кредитов и гарантий.

4. Помощь предприятиям по поддержке их инвестиционно-го уровня посредством инвестиционных грантов, ускоренной амортизации и финансирование R&D.
5. Несмотря на то что в период кризиса субсидирование должно использоваться избирательно¹, многие страны не отказались и от этого инструмента.

Примеры государственного стимулирования исследовательской и инновационной деятельности в условиях экономического кризиса представлены в таблице 1.3².

Необходимо отметить и разнообразие государственных мер стимулирования, а также и то, что они были разработаны в достаточно короткие сроки и направлены на решение проблем инновационных предприятий.

Кроме экономических мер был принят и ряд административных. Например, в Испании произошли изменения в законодательстве, позволяющие зарегистрировать компанию в течение суток. Португалия осуществила меры, обеспечивающие создание инновационных предприятий специалистами, потерявшими или еще не нашедшими работу. Большинство стран *OECD* упростили и ускорили административные процедуры, главным образом организационные, а также касающиеся разработки единых правил ведения строительных работ (включая строительные лицензии, специально для больших инфраструктур). Некоторые страны *OECD* изменили законодательство о банкротстве, ослабляющее бремя компаний за счет предоставления государственных услуг в электронном виде, и внедрили правила, устанавливающие гибкие схемы на рынке труда, например увеличение частичной занятости.

¹ Так как субсидии могут иметь неприятные последствия, откладывая необходимое реструктурирование неконкурентных фирм, а также могут иметь протекционистский характер.

² По данным на 2009 г.

Таблица 1.3. Примеры стимулирования инновационной деятельности в условиях экономического кризиса в мире

Группа мер	Меры стимулирования	Примеры
Поддерживающие прода- жи	Государственные закупки Гарантии быстрой оплаты счетов по инновационным закупкам	Используются практически всеми странами. Предполагают увеличение объемов закуп инновационных продуктов и формирование отдельных планов закупок для малых и средних предприятий Используются как дополнительные меры поддержки предприятий посредством государственных закупок для увеличения оборотных средств предприятий
Предотвращающие ис- тощение обо- ротного капитала	Сокращение и за- держки налоговых платежей Налоговые льготы	Правительство Франции предоставило временное освобождение от уплаты налога компаниям для расходов R&D, выполненных между 2005 и 2008 гг. Страны OECD используют различные схемы, которые обеспечивают налоговые стиму- лы для расходов R&D в фирмах. Самая общая схема — налоговые льготы по расходам на R&D в текущем году. В ряде стран предлагается преобразование налоговых скидок для R&D в непосредственное освобождение от уплаты налога, чтобы помочь компа- ниям улучшить поток наличности. В Норвегии потолок налоговой скидки на R&D был поднят от NOK 4 млн к NOK 5,5 млн для внутреннего R&D
	Схемы стимулиро- вания	В Португалии расширили максимальную норму налоговой скидки на R&D до 82,5% полных расходов по R&D (самая высокая норма в Европе). Система включает два раз- личных компонента — постоянную налоговую скидку 32,5% от полных ежегодных рас- ходов на R&D (также самое высокое в Европе) и 50% по ежегодному приросту этих расходов

Продолжение табл. 1.3

Группа мер	Меры стимулирования	Примеры
Увеличивающие доступ предприятия к финансовым ресурсам	Увеличение капитализации банков, оказывающих финансовую поддержку предприятиям	В Австрии, Финляндии, Франции, Германии, Венгрии, Италии, Японии, Турции и Испании банки получили дополнительное государственное финансирование для оказания финансовой поддержки малым предприятиям
	Увеличение объемов финансирования государственных субъектов поддержки	Франция создала агентство «Кредитный посредник», которое работает с региональными представителями Центрального банка, помогая малым и средним предприятиям в их деловых отношениях с банками. Канада и Испания увеличили капитал агентств поддержки малых и средних предприятий.
	Гарантии банкам по кредитам	В Финляндии и Венгрии увеличили бюджетное финансирование венчурного капитала Многие страны предоставляют государственные гарантии, чтобы банки продолжали предоставлять кредиты, займы, ссуды, экспортные кредиты бизнесу, который подделало правительство
	Ускоренное возмещение НДС для инновационных предприятий	Австралия, Австрия, Дания, Франция, Германия, Люксембург, Новая Зеландия, Испания, Швеция и Великобритания разработали меры, предназначенные для решения проблемы потока наличности. Они включают налоговые сокращения (НДС, налоги с доходов корпорации) или отсроченную оплату; ускоренную амортизацию; более быстрые возмещения НДС (ежемесячное против ежегодного)
	Ускоренная амортизация	Используется как дополнительные стимулы для увеличения R&D предприятий

Окончание табл. 1.3

Группа мер	Меры стимулирования	Примеры
Помощь предприятиям по поддержке их инвестиционного уровня	Прямые гранты предприятиям Прямые гранты университетам Гранты, выделяемые через субъекты поддержки	Используются во многих странах. Например, Норвегия выделила более NOK 1,8 млрд бюджетных средств на прямые гранты на R&D Используются рядом стран Используются при увеличении объемов финансирования субъектов поддержки.
	Финансирование R&D малых и средних предприятий	Используется рядом стран
	Финансирование R&D университетов	Используется рядом стран
Субсидирование	Государственные инвестиции в R&D	Используются рядом стран
	Приобретение оборудования для исследований	Словения поддерживает приобретение нового оборудования для исследования университетами при условии роста количества патентов и лицензий и вовлечения частного бизнеса в исследования
	для университетов	

Многие страны приняли меры, поддерживающие занятость в сфере R&D и предотвращающие «утечку мозгов» квалифицированного персонала. Например Италия ввела стимулы для научных исследователей, проживающих за границей и возвращающихся на родину, в виде плоской шкалы подоходного налога в размере 10% и освобождений от некоторых региональных налогов¹.

1.3. РОЛЬ БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ В СТИМУЛИРОВАНИИ ИННОВАЦИЙ

В последние годы в России было реализовано достаточно много мероприятий в части совершенствования бюджетной политики и бюджетной системы. Эти мероприятия несколько повысили устойчивость системы и эффективность распределения средств, однако бюджетная политика по-прежнему не решает в должной мере задач модернизации и стимулирования внедрения нанотехнологий и других инноваций в государственном и коммерческом секторах.

Вместе с тем более детальный анализ этих мероприятий указывает на то, что большая их часть так и не была доведена до конца. Бюджетирование, ориентированное на результат, до сих пор не обеспечивает повышения качества управления бюджетными средствами, систему институтов развития нельзя назвать однозначно сформированной, а их деятельность эффективной, реформа бюджетной сети застопорилась и т. д. — значительная часть вопросов по-прежнему остается нерешенной и формирует соответствующую повестку мероприятий, которые необходимо проработать и реализовать в ближайшее время в целях создания фундаментальных основ для инновационного развития российской экономики.

¹ На основе доклада ОЭСР «Ответы политики на экономический кризис: вложения в инновации для долгосрочного роста».

1.3.1. АНАЛИЗ ОБЪЕМОВ И НАПРАВЛЕНИЙ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ НА ИННОВАЦИИ В РАЗВИТЫХ СТРАНАХ И СТРАНАХ, СОПОСТАВИМЫХ С РОССИЕЙ ПО УРОВНЮ РАЗВИТИЯ

В развитых и быстро развивающихся странах в последние годы затраты на исследования и разработки (далее по тексту также — R&D) в реальном выражении растут темпами, опережающими рост национального ВВП (табл. 1.4). Под категорией «R&D» эксперты ЮНЕСКО рекомендуют понимать систематическую деятельность, направленную на увеличение знаний, включая знания о человеке, культуре, обществе, и использование этих знаний для разработки новых возможностей его применения. К данной формулировке термина склоняются и эксперты ОЭСР, хотя специалисты Центрального статистического бюро Израиля приводят еще одно определение R&D для гражданских целей, которое рекомендует ОЭСР: это систематическая деятельность, направленная на создание новых научных или технологичных знаний или на развитие новых возможностей применения существующих научных или технологичных знаний¹. Таким образом, термин «R&D» включает в себя проведение научных исследований (фундаментальные и прикладные разработки) и работы по продвижению продукции или технологии на рынок (экспериментальное внедрение²).

Как видно из таблицы, большим объемом финансирования исследований и разработок характеризуются те страны,

¹ Brenner N. National expenditure on civilian R&D — 2009. Central Bureau of Statistics, Israel, 12/8/2010.

² Под экспериментальным внедрением эксперты Европейской комиссии понимают систематическую работу, направленную на продвижение существующих знаний, полученных в ходе специальных исследований и /или на основе практического опыта, которая направлена на производство новых материалов, товаров, на внедрение новых процессов, систем, услуг или на модернизацию существующих товаров или процессов // Wiesenthal T., Leduc G., Schwarz H.-G., Haegeman K. R&D Investment in the Technologies of the European Strategic Energy Technology Plan. European Commission, Joint Research Centre, 2009.

которые уже зарекомендовали себя на мировом рынке как лидеры в области создания принципиально новых товаров и передовых технологий. Чтобы добиться столь значимых успехов странам-лидерам пришлось в полтора-два раза увеличить ассигнования на научные исследования в течение последних 12–14 лет: например, Израиль, Финляндия и Сингапур — на 60–90%, что позволило им занять прочные позиции в мире по уровню инновационного развития экономики. Максимальный рост расходов на исследования произошел в Португалии, хотя следует сказать, что в середине 1990-х гг. доля расходов по отношению к ВВП в данной стране была на крайне низком уровне. Таким образом, Португалии удалось перейти из категории стран с низким уровнем финансирования в более высокую категорию.

На основании международного сопоставления можно сделать вывод, что Россия в 2,5–3 раза отстает по объемам расходов на R&D от наиболее инновационно активных стран (рис. 1.2).

Таблица 1.4. Совокупные внутренние затраты на исследования и разработки, в % к ВВП

	1996	2000	2004	2009
Страны с высоким уровнем затрат на R&D				
Израиль	2,7	4,3	4,3	4,3
Финляндия	2,5	3,3	3,5	4,0
Швеция	н. д.	н. д.	3,6	3,6
Япония*	2,8	3,0	3,2	3,4
Корея*	2,4	2,3	2,7	3,4
Швейцария*	2,7	2,5	2,9	3,0
Дания	1,8	н. д.	2,5	3,0
США*	2,5	2,7	2,5	2,8
Австрия	1,6	1,9	2,3	2,8
Германия	2,2	2,5	2,5	2,8
Сингапур*	1,3	1,9	2,1	2,7
Исландия*	н. д.	2,7	н. д.	2,6
Австралия*	1,6	1,6	1,8	2,3
Франция	2,3	2,1	2,2	2,2

Продолжение табл. 1.4

	1996	2000	2004	2009
Страны со средним уровнем затрат на R&D				
Канада	1,7	1,9	2,1	2,0
Бельгия	1,8	2,0	1,9	2,0
Великобритания	1,8	1,8	1,7	1,9
Словения	1,3	1,4	1,4	1,9
Нидерланды	2,0	1,8	1,9	1,8
Норвегия	н. д.	н. д.	1,6	1,8
Ирландия	1,3	1,1	1,2	1,8
Люксембург	н. д.	1,7	1,6	1,7
Португалия	0,6	0,7	0,8	1,7
Чехия	1,0	1,2	1,2	1,5
Китай*	0,6	0,9	1,2	1,5
Испания	0,8	0,9	1,1	1,4
Эстония	н. д.	0,6	0,9	1,4
Италия	1,0	1,0	1,1	1,3
Россия	1,0	1,0	1,1	1,3
Новая Зеландия**	н. д.	н. д.	н. д.	1,2
Бразилия*	0,7	1,0	0,9	1,1
Венгрия	0,7	0,8	0,9	1,1
Страны с низким уровнем затрат на R&D				
Индия**	0,6	0,8	0,7	0,8
Гонконг	н. д.	0,5	0,7	0,8
Турция	0,5	0,5	0,5	0,8
Польша	0,7	0,6	0,6	0,7
Малайзия	0,2	0,5	0,6	н. д.
Греция**	н. д.	н. д.	0,5	0,6
Аргентина*	0,4	0,4	0,4	0,5
Словакия	0,9	0,6	0,5	0,5
Чили*	0,5	0,5	0,7	0,4
Мексика**	0,3	0,4	0,4	0,4
Таиланд**	0,1	0,3	0,3	0,2
Индонезия	н. д.	0,1	н. д.	0,1

* Вместо 2009 г. указаны данные за 2008 г.

** Вместо 2009 г. указаны данные за 2007 г.

Источник: Данные ЮНЕСКО.

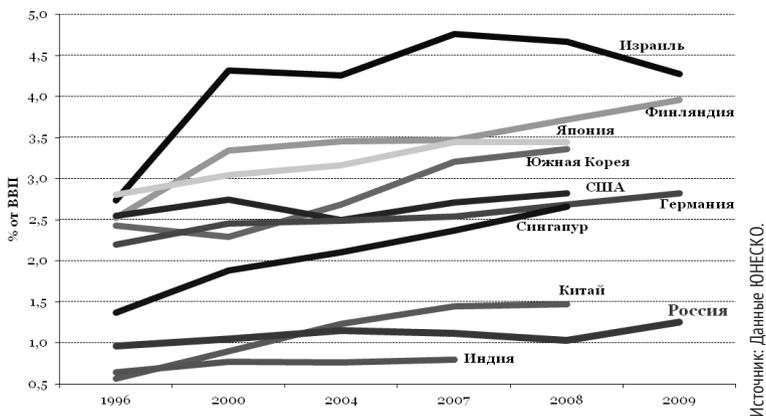


Рис. 1.2. Расходы на R&D по странам, % ВВП (по данным 2009 г.)

Не менее важным является вопрос о том, из каких источников финансируются R&D в странах-лидерах. Схематично основные источники финансирования и возможные исполнители исследовательских работ представлены на рисунке 1.3.

При этом частное финансирование можно более детально структурировать по секторам хозяйствующих субъектов: корпоративный сектор, вузы, частные некоммерческие организации (за исключением частных вузов), зарубежные источники (табл. 1.5).

Характеризуя источники финансирования в исследования и разработки в странах — лидерах инновационного развития, следует отметить усиливающуюся роль частных структур. Правительства этих стран не только увеличивают статью расходов на R&D в бюджете в денежном выражении, но и стараются стимулировать частные компании и образовательные структуры разрабатывать и внедрять инновационные продукты и технологии. Именно поэтому доля бюджетных ассигнований постепенно снижается. Наиболее преуспели в стимулировании частного бизнеса на проведение разработок Израиль, Япония, Китай, Сингапур, Малайзия.

Таким образом, по объему государственного финансирования R&D Россия (0,83% ВВП) вполне сопоставима со странами — инновационными лидерами (0,6–0,9% ВВП) (рис. 1.4).

Таблица 1.5. Структура финансирования R&D по источникам, в % от совокупного объема

	1996	2000	2004	2009
Европа				
Финляндия				
государственный бюджет	н. д.	26,2	26,3	24,0
корпоративный сектор	н. д.	70,2	69,3	68,1
вузы	н. д.	0,2	0,2	0,1
частные некоммерческие организации	н. д.	0,7	1,0	1,1
зарубежные источники	н. д.	2,7	3,2	6,6
Германия*				
государственный бюджет	38,1	31,4	30,5	28,4
корпоративный сектор	59,6	66,0	66,6	67,3
вузы	-	-	-	-
частные некоммерческие организации	0,3	0,4	0,4	0,3
зарубежные источники	2,0	2,1	2,5	4,0
Франция*				
государственный бюджет	41,5	38,7	38,7	38,9
корпоративный сектор	48,5	52,5	50,7	50,7
вузы	0,8	0,8	0,9	1,2
частные некоммерческие организации	0,9	0,9	0,9	1,1
зарубежные источники	8,3	7,2	8,8	8,0
Великобритания				
государственный бюджет	31,5	30,2	32,9	30,7
корпоративный сектор	47,6	48,3	44,1	45,4
вузы	0,8	0,9	1,1	1,2
частные некоммерческие организации	3,8	4,6	4,7	4,9
зарубежные источники	16,3	16,0	17,1	17,7
Швейцария*				
государственный бюджет	26,9	23,2	22,7	22,8
корпоративный сектор	67,5	69,1	69,7	68,2

Продолжение табл. 1.5

	1996	2000	2004	2009
вузы	1,3	2,1	1,5	2,3
частные некоммерческие организации	1,2	1,4	0,8	0,7
зарубежные источники	3,1	4,3	5,2	6,0
Америка				
США*				
государственный бюджет	33,2	25,8	30,9	27,1
корпоративный сектор	62,4	69,4	63,7	67,3
вузы	2,2	2,3	2,6	2,7
частные некоммерческие организации	2,1	2,4	2,7	3,0
зарубежные источники	-	-	-	-
Канада				
государственный бюджет	33,7	29,3	30,9	32,5
корпоративный сектор	46,3	44,9	50,0	47,5
вузы	5,0	6,3	7,0	7,4
частные некоммерческие организации	2,6	2,2	2,7	3,3
зарубежные источники	12,4	17,4	9,3	9,3
Бразилия*				
государственный бюджет	57,2	54,1	53,5	54,0
корпоративный сектор	40,0	44,7	44,5	43,9
вузы	2,8	1,2	2,1	2,2
частные некоммерческие организации	-	-	-	-
зарубежные источники	-	-	-	-
Азия				
Израиль**				
государственный бюджет	35,0	24,4	19,7	14,2
корпоративный сектор	52,0	70,1	73,4	79,5
вузы	4,7	2,0	2,5	2,0
частные некоммерческие организации	2,2	0,7	1,2	1,5

Продолжение табл. 1.5

	1996	2000	2004	2009
зарубежные источники	6,2	2,7	3,2	2,8
Япония*				
государственный бюджет	18,7	19,6	18,1	15,6
корпоративный сектор	73,4	72,4	74,8	78,2
вузы	7,1	6,9	6,1	5,1
частные некоммерческие организации	0,7	0,7	0,7	0,7
зарубежные источники	0,1	0,4	0,3	0,4
Китай*				
государственный бюджет	н. д.	33,4	26,6	23,6
корпоративный сектор	н. д.	63,9	72,1	75,2
вузы	н. д.	-	-	-
частные некоммерческие организации	н. д.	-	-	-
зарубежные источники	н. д.	2,7	1,3	1,2
Корея*				
государственный бюджет	20,3	23,9	23,1	25,4
корпоративный сектор	74,9	72,4	75,0	72,9
вузы	3,1	3,3	1,0	1,0
частные некоммерческие организации	1,7	0,3	0,4	0,4
зарубежные источники	0,1	0,1	0,5	0,3
Индия**				
государственный бюджет	н. д.	82,0	75,0	66,1
корпоративный сектор	н. д.	18,0	25,0	33,9
вузы	н. д.	-	-	-
частные некоммерческие организации	н. д.	-	-	-
зарубежные источники	н. д.	-	-	-
«Азиатские тигры»				
Сингапур*				
государственный бюджет	38,6	40,3	37,9	29,9
корпоративный сектор	57,5	55,0	55,3	63,5

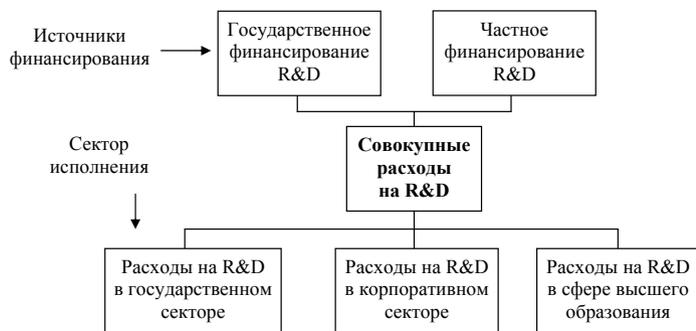
Окончание табл. 1.5

	1996	2000	2004	2009
вузы	1,1	0,7	1,0	1,3
частные некоммерческие организации	-	-	-	-
зарубежные источники	2,8	4,0	5,8	5,3
Малайзия				
государственный бюджет	н. д.	н. д.	21,5	н. д.
корпоративный сектор	н. д.	н. д.	71,2	н. д.
вузы	н. д.	н. д.	6,9	н. д.
частные некоммерческие организации	н. д.	н. д.	-	н. д.
зарубежные источники	н. д.	н. д.	0,4	н. д.

* Вместо 2009 г. указаны данные за 2008 г.

** Вместо 2009 г. указаны данные за 2007 г.

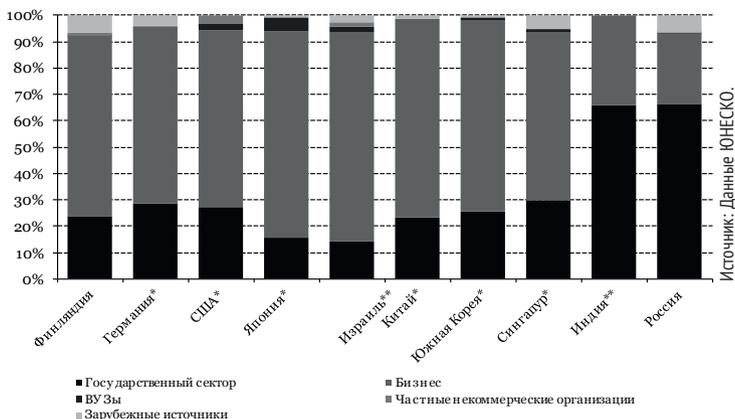
Источник: Данные ЮНЕСКО.



Источник: State Expenditure on Science & Technology and Research & Development, Forfás Ireland, 2006

Рис. 1.3. Система финансирования и реализации R&D

Однако в настоящее время государство составляет основу финансирования исследований в двух странах БРИК — Бразилии и Индии (свыше 60% финансовых ресурсов на R&D) и по-прежнему играет заметную роль в финансировании НИОКР во Франции, Канаде, Великобритании (свыше 30%



* Вместо 2009 г. указаны данные за 2008 г.

** Вместо 2009 г. указаны данные за 2007 г.

Рис. 1.4. Структура источников финансирования R&D (по данным 2009 г.)

финансовых ресурсов). По большинству стран наблюдается тенденция снижения темпов роста государственного финансирования исследований и разработок относительно роста ВВП, за исключением Кореи, Сингапура, Бразилии, а также России, где за рассматриваемый период бюджетные ассигнования существенно выросли на фоне достаточно бурного развития экономик перечисленных стран (рис. 1.5).

Вузы принимают активное участие в инновационном процессе только в Канаде, Японии, США, Швейцарии, Бразилии. Рост доли зарубежных источников финансирования говорит о том, что в последнее десятилетие развивается международное сотрудничество в области научных исследований (Великобритания, Канада, Швейцария, Финляндия, Германия, Сингапур). Наиболее диверсифицированная структура финансирования инноваций в Канаде, США, Великобритании, Франции.

Не менее актуальным является вопрос об определении исполнителей R&D. Их могут проводить государственные, частные, образовательные учреждения вне зависимости от источников получения финансовых ресурсов (табл. 1.6).

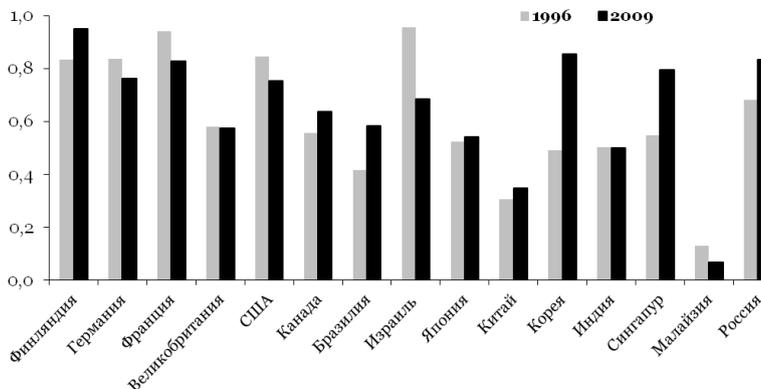


Рис. 1.5. Изменение государственного финансирования R&D за 1996–2009 годы, в % к ВВП

Источник: Расчеты на основании данных ЮНЕСКО и Всемирного Банка. По Финляндии и Индии вместо 1996 г. приведены данные за 1997 г., Малайзии – за 1998 г., Китаю – 2000 г. По Германии, Франции, США, Бразилии, Японии, Китаю, Корею, Сингапур, Малайзии вместо 2009 г. приведены данные за 2008 г., Израилю и Индии – за 2007 г.

Таблица 1.6. Структура затрат на исследования и разработки в разрезе исполнителей, в % от совокупного объема

	1996	2000	2004	2009
Европа				
Финляндия				
государственный сектор	15,8	10,6	9,5	9,1
корпоративный сектор	66,2	70,9	70,1	71,4
вузы	18,1	17,8	19,8	18,9
частные некоммерческие организации	-	0,7	0,6	0,6
Германия				
государственный сектор	15,3	13,6	13,7	14,5
корпоративный сектор	66,1	70,3	69,8	68,2
вузы	18,6	16,1	16,5	17,3
частные некоммерческие организации	-	-	-	-
Франция				
государственный сектор	20,3	17,3	17,0	16,3
корпоративный сектор	61,5	62,5	63,1	61,9
вузы	16,8	18,8	18,6	20,6
частные некоммерческие организации	1,3	1,4	1,3	1,2

Продолжение табл. 1.6

	1996	2000	2004	2009
Великобритания				
государственный сектор	14,4	12,6	10,7	9,2
корпоративный сектор	64,9	65,0	62,6	62,0
вузы	19,5	20,6	24,7	26,5
частные некоммерческие организации	1,2	1,8	2,0	2,4
Швейцария*				
государственный сектор	2,5	1,3	1,1	0,7
корпоративный сектор	70,7	73,9	73,7	73,5
вузы	24,3	22,9	22,9	24,2
частные некоммерческие организации	2,5	1,9	2,3	1,6
Америка				
США*				
государственный сектор	12,9	10,3	12,2	10,6
корпоративный сектор	72,0	74,6	69,4	72,6
вузы	12,0	11,4	14,4	12,8
частные некоммерческие организации	3,1	3,6	4,1	3,9
Канада				
государственный сектор	14,7	11,2	8,9	10,4
корпоративный сектор	57,9	60,3	56,9	54,1
вузы	26,8	28,2	33,8	34,9
частные некоммерческие организации	0,6	0,3	0,4	0,6
Бразилия				
государственный сектор	11,0	35,1	21,3	н. д.
корпоративный сектор	45,5	40,1	40,2	н. д.
вузы	43,5	24,8	38,4	н. д.
частные некоммерческие организации	-	0,1	0,1	н. д.
Азия				
Израиль				
государственный сектор	10,0	5,5	5,5	4,9
корпоративный сектор	60,5	76,0	75,6	79,4
вузы	24,2	15,0	15,4	12,7
частные некоммерческие организации	5,3	3,4	3,5	3,0

Окончание табл. 1.6

	1996	2000	2004	2009
Япония*				
государственный сектор	9,4	9,9	9,5	8,3
корпоративный сектор	71,1	71,0	75,2	78,5
вузы	14,8	14,5	13,4	11,6
частные некоммерческие организации	4,8	4,6	1,9	1,6
Китай*				
государственный сектор	42,8	31,5	23,0	18,3
корпоративный сектор	45,3	60,0	66,8	73,3
вузы	11,8	8,6	10,2	8,5
частные некоммерческие организации	-	-	-	-
Корея*				
государственный сектор	16,2	13,3	12,1	12,1
корпоративный сектор	73,2	74,0	76,7	75,4
вузы	9,4	11,3	10,1	11,1
частные некоммерческие организации	1,2	1,4	1,2	1,4
Индия**				
государственный сектор	н. д.	77,9	70,6	61,7
корпоративный сектор	н. д.	18,0	25,0	33,9
вузы	н. д.	4,0	4,4	4,4
частные некоммерческие организации	н. д.	-	-	-
«Азиатские тигры»				
Сингапур*				
государственный сектор	9,3	14,1	10,9	7,6
корпоративный сектор	63,2	62,0	63,8	71,8
вузы	27,4	23,9	25,4	20,5
частные некоммерческие организации	-	-	-	-
Малайзия				
государственный сектор	н. д.	25,0	10,4	н. д.
корпоративный сектор	н. д.	57,9	71,5	н. д.
вузы	н. д.	17,1	18,1	н. д.
частные некоммерческие организации	н. д.	-	-	н. д.

* Вместо 2009 г. указаны данные за 2008 г.

** Вместо 2009 г. указаны данные за 2007 г.

Источник: Данные ЮНЕСКО.

Как показывают приведенные данные, в некоторых странах структура финансирования прямо противоположна структуре исполнения научных проектов. В таких странах-лидерах, как Финляндия, Франция, Германия, США, Канада, Корея, Сингапур, где из бюджета финансируется, по крайней мере, четверть исследований, государственный сектор (под ним понимаются государственные бюджетные учреждения в сфере науки) в проведении R&D практически не участвует (менее 15%). Более того, снижение роли государства в проведении исследовательской работы стало тенденцией во многих странах (при этом в России наблюдается, наоборот, активизация государства при проведении научных исследований). По мнению экспертов ОЭСР, это вовсе не свидетельствует о неэффективности проведения исследований государственными структурами или нежелании государств развивать инновационный процесс. Объяснение данной тенденции они видят в том, что власти нашли другие инструменты для стимулирования инновационного процесса (например, налоговые льготы, выстраивание эффективной системы защиты прав интеллектуальной собственности через процедуру регистрации патентов и т. д.¹).

В то же время достаточно большая доля разработок проводится сотрудниками вузов по заказу государства или частных лиц. Например, в Германии вузы осваивают более 17% средств, направленных на финансирование R&D, при этом не осуществляя собственных инвестиций в эту сферу. Похожая ситуация в США, Франции, Великобритании, Швейцарии, Финляндии, Сингапуре. А лидерами по степени участия вузов в НИОКР являются Бразилия и Канада, где образовательными учреждениями осваивается около 38% и 35% всего объема финансирования, направляемого на исследования и разработки. Следует отметить, что в большинстве стран с каждым годом вузы все активнее участвуют в инновационном процессе. Яркими исключениями из этой тенденции стали Израиль, где доля вузов снижается в результате активизации

¹ OECD «Science, Technology and Industry Scoreboard», 2009; CESifo DICE Report 3/2009 «Trends in R&D Expenditures and Government intervention».

частного бизнеса, который расходует 80% общих финансовых ресурсов страны на проведение исследований и разработок (хотя еще в середине 1990-х гг. эта доля была около 60%), и Сингапур, где вузы, наряду с государственными учреждениями, теряют свои позиции на фоне роста исследований, проводимых частными организациями.

Как показано на рисунке 1.6, государство в инновационном процессе участвует гораздо меньше по сравнению с ролью, которую оно себе отводит в схеме финансирования. А лидирующие позиции как в вопросе финансирования, так и в вопросе проведения исследований занимает частный бизнес, причем его роль в последнее десятилетие заметно усилилась. В данном случае речь идет именно о коммерческих компаниях, в то время как некоммерческие частные организации если и участвуют в инновационном процессе, то только как дополнительный источник финансовых ресурсов. Исключение составляют США, где некоммерческие частные организации занимают большую долю сегмента как исполнители исследований, а не как источник финансов.

Таким образом, основную часть R&D проводит корпоративный сектор в Израиле, Японии, Китае, Корее, Финляндии, США, Швейцарии, Малайзии, Сингапуре (свыше 70%), а максимально задействовано государство — в Бразилии и Индии: свыше 20% и 60%, соответственно. Впрочем, следует отметить, что и в России в вопросе исполнения исследований на долю государства приходится свыше 30%. Что касается Бразилии, то можно предположить, что выделяемые бюджетные ассигнования на исследования и инновации осваиваются по большей мере в вузах, а не в государственных научных учреждениях (так как, согласно статистике, почти 40% всех исследований проводят образовательные учреждения). А в Индии структура финансирования почти полностью совпала со структурой реализации научных проектов.

Международное сопоставление позволяет констатировать, что для России характерен крайне низкий вклад вузовской науки при гипертрофированном секторе государственных научных организаций (рис. 1.7).

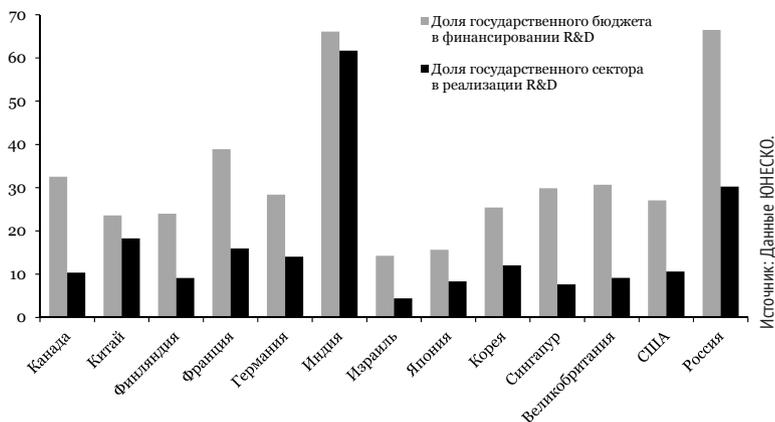
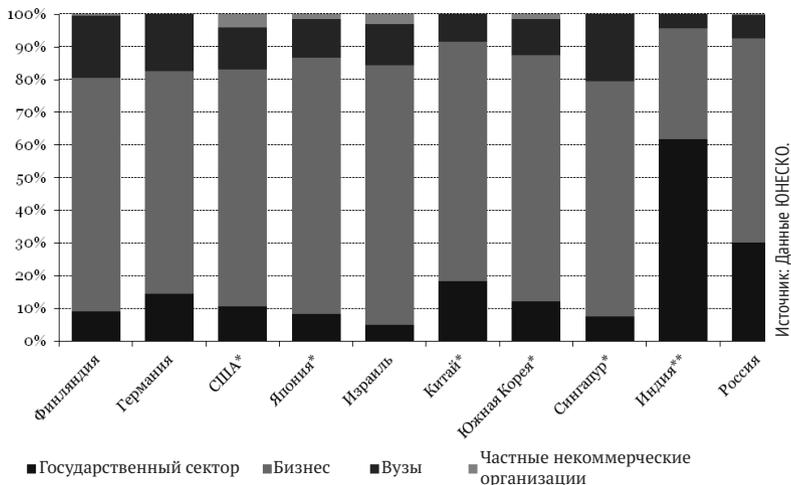


Рис. 1.6. Роль государства в финансировании и исполнении R&D, в % к общему объему расходов на исследования и разработки в 2007–2009 годах

В то же время, несмотря на общую тенденцию снижения роли государственного бюджета в финансировании и проведении исследований, говорить о полном прекращении его вмешательства в инновационное развитие страны не приходится. Причина в том, что не все исследования и разработки быстро приводят к коммерческим результатам, и в первую очередь это касается фундаментальных исследований, поэтому полноценное развитие фундаментальной науки возможно только при наличии бюджетных ассигнований.

Если рассматривать жизненный цикл инновационного процесса, то его можно разделить на три этапа: фундаментальные исследования, прикладные исследования и экспериментальное внедрение. Обычно на каждой последующей стадии снижается доля бюджетного финансирования и роль государственных научных учреждений в проведении исследований, поскольку начинает проявляться интерес бизнеса. Но и из данной тенденции есть исключения (рис. 1.8).

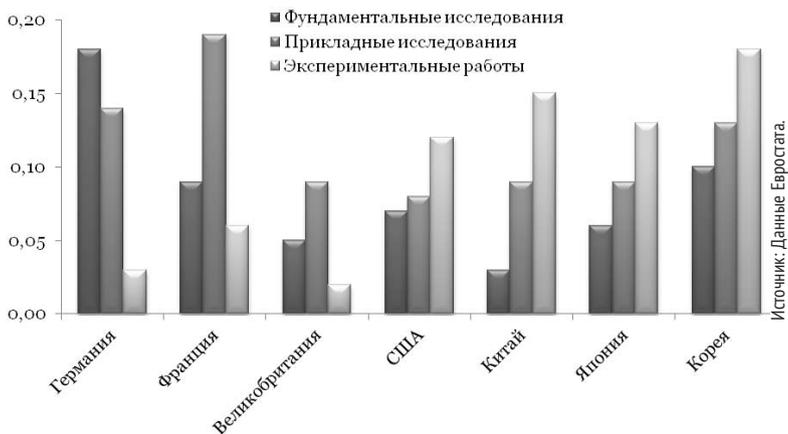
Безусловно, в большинстве стран основная доля финансовых ресурсов, выделяемых на развитие инноваций, расходуется на стадии прикладных исследований и последующего внедрения результатов. Однако и объем проводимых



* Вместо 2009 г. указаны данные за 2008 г.

** Вместо 2009 г. указаны данные за 2007 г.

Рис. 1.7. Распределение финансирования R&D по исполнителям (данные за 2009 г.)



* За 2009 г. данных по рассматриваемым странам нет.

Рис. 1.8. Распределение совокупного объема финансирования государственного сектора по направлениям R&D, в % к ВВП в 2006–2008* годах

фундаментальных исследований в государственных научных учреждениях находится на сопоставимом уровне, чего нельзя сказать о частном финансировании. Частный бизнес готов вкладывать средства в разработки с максимальной вероятностью их последующей коммерциализации, поэтому затраты на проведение экспериментальных исследований зачастую превышают суммарные расходы частного сектора на фундаментальные и прикладные исследования (в особенности в США, Японии, Корее, Китае).

Наконец, необходимо рассмотреть приоритетные отрасли науки для стран-лидеров. Для целей структуризации расходов эксперты Евросоюза выделяют следующие направления: естественные науки, инженерное дело и технологии, медицина и здравоохранение, сельскохозяйственные науки, социальные и гуманитарные науки. Однако не все страны структурируют исследования, проводимые государственными учреждениями, по областям науки. Но даже на примере четырех стран-лидеров в инновациях видно, что все они большое внимание уделяют инженерным наукам и технологическим процессам (рис. 1.9). Кстати, в Евросоюзе большая часть технологических НИОКР реализуется в сфере энергетики, хотя и частный бизнес играет большую роль¹.

Проведенный анализ показал, что увеличение средств на научные исследования и разработки является ключевым фактором, способствующим повышению уровня инновационного развития экономики страны. При этом усилению конкуренции между странами — лидерами в области инноваций способствует не столько рост бюджетных ассигнований, сколько активное вовлечение частного бизнеса в научные разработки путем создания различного рода стимулов. Негосударственный сектор стал играть заметную роль в ускорении инновационного процесса не только как источник финансовых ресурсов, но и как исполнитель научных разработок. Именно поэтому снижается степень участия

¹ *Wiesenthal T., Leduc G., Schwarz H.-G., Haegeman K. R&D Investment in the Technologies of the European Strategic Energy Technology Plan. European Commission, Joint Research Centre, 2009.*

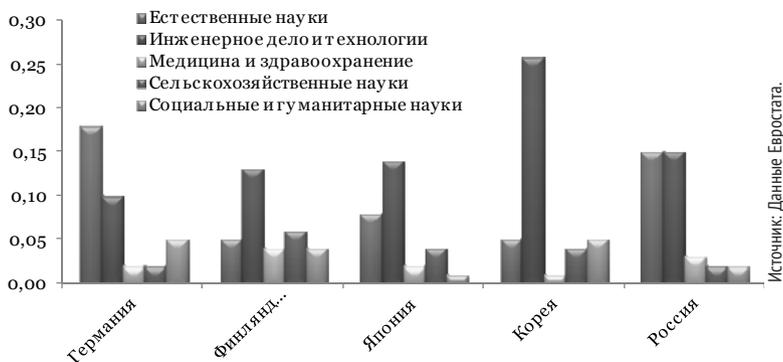


Рис. 1.9. Структура расходов государственного сектора на проведение R&D в разрезе областей науки, в % от ВВП

государственных научных учреждений в проведении исследований и разработок, которые часто концентрируются на развитии фундаментальной науки, что не представляет большого интереса для частного бизнеса.

1.3.2. Система инструментов бюджетной поддержки инноваций

К инновационным расходам нами отнесены прямые расходы на поддержку инноваций, а также расходы, оказывающие косвенное влияние на внедрение инноваций через частный спрос, усиление мотивации и другие факторы.

При этом к прямым расходам на поддержку инноваций отнесены:

- 1) федеральные целевые программы инновационной направленности (всего 11 программ);
- 2) объемы государственных средств на фундаментальные и прикладные научные исследования (кроме учтенных в «инновационных» ФЦП и финансируемых из научных фондов);

- 3) расходы на создание и развитие национальных университетов (включая федеральные университеты, национальные исследовательские университеты);
- 4) финансирование деятельности научных фондов по предоставлению грантов;
- 5) расходы на развитие высокотехнологичной медицинской помощи, на высшее образование и повышение квалификации и на поддержку инновационной инфраструктуры (финансирование технопарков, наукоградов, технико-внедренческих ОЭЗ, президентских технологических инициатив и т. д.).

Помимо прямых расходов, выделяемых из федерального бюджета на инновации, мы отмечаем имеющие инновационный потенциал расходы на развитие высокотехнологичных отраслей, к которым относили ОПК, космический комплекс, авиа- и судостроение, атомный энергетический комплекс, фармацевтическую и медицинскую промышленность, радиоэлектронный комплекс.

На наш взгляд, система инструментов прямой бюджетной поддержки, применяемых в России и за рубежом, может быть структурирована следующим образом:

- ассигнования на текущую деятельность учреждений науки и образования (сметное финансирование);
- бюджетные инвестиции (создание или приобретение инвестиционных товаров);
- субсидии юридическим лицам;
- гранты на исследования, предоставляемые на конкурсной и неконкурсной основе;
- взносы в уставные капиталы;
- закупки НИОКР и иной инновационной продукции (у инновационных компаний);
- бюджетные кредиты;
- государственные гарантии.

Анализ зарубежной практики прямой бюджетной поддержки инноваций

Международная практика показывает, что государство играет большую роль в поддержке университетов, некоммерческих организаций и частных компаний, занимающихся научно-исследовательской деятельностью. Государственная поддержка может принимать различные формы. Зачастую государство пользуется прямыми бюджетными инвестициями для прямой поддержки научных исследований. Более того, опыт США показывает, что государство может создать сеть исследовательских центров и лабораторий, которые управляются университетами и некоммерческими организациями.

Государственная поддержка может выражаться через программы грантов, предоставляемых на конкурсной и неконкурсной основе. С помощью грантов оказывается необходимая поддержка проектам, которые не являются прибыльными, но играют важную роль в развитии общества, экономики и государства в целом.

Государство может субсидировать частные исследовательские программы с помощью гарантированной ссуды. Подобный инструмент был использован Правительством США, когда трем крупнейшим производителям автомобилей была выдана ссуда на 25 млрд долл. с целью развития экологичного производства. Правительство Китая выделяет субсидии компаниям, которые занимаются исследованиями в области энергетики.

Бюджетные кредиты представляют собой форму финансирования юридических лиц на возвратной и возмездной основах.

Государственные гарантии используются после первоначального отбора проектов с целью предоставления их для покрытия кредитов и облигационных займов, привлекаемых на осуществление научно-исследовательской разработки.

Стоит отметить, что не все инструменты, используемые в российской практике, применяются в других странах мира, так как выбор инструмента зачастую зависит от таких факторов, как:

- уровень инновационного развития;
- уровень развития экономики;
- уровень развития промышленности;
- степень вовлеченности частных компаний в исследования и разработки;
- структура налоговой системы.

Такие страны, как Швеция и Финляндия, не используют субсидии и бюджетные кредиты для развития научных исследований в стране.

Правительства Новой Зеландии и Австралии предпочитают использовать бюджетные субсидии для поддержки инноваций.

США, Франция и Великобритания используют набор различных инструментов, включающих в себя бюджетные инвестиции и кредиты, субсидии и гранты.

В Канаде прямое стимулирование НИОКР государством заключается в предоставлении государственных гарантий по кредитам, привлеченным в национальных коммерческих банках инноваторами, а также в государственном финансировании НИОКР.

В Японии государство осуществляет бюджетное субсидирование и льготное кредитование подведомственных министерствам НИИ, государственных корпораций, исследовательских центров, осуществляющих НИОКР совместно с частными компаниями.

В Германии правительство осуществляет финансовую поддержку долгосрочных и рискованных исследований в ключевых областях научно-технической и производственно-хозяйственной деятельности.

Рассматривая характер поддержки науки, следует обратить внимание на то, что еще несколько десятилетий назад общий уровень развития фундаментальных исследований связывался с технологическим будущим страны, а прикладные разработки — с настоящим состоянием производства. На сегодняшний день имеет место несколько иная ситуация: во всех развитых странах мира объем инвестиций в прикладные исследования намного превышает ассигнования на фундаментальные исследования.

*Прямые бюджетные расходы,
в том числе инвестиционного характера*

Значительную часть государственного стимулирования инноваций составляет прямая поддержка научных исследований. Под этим термином обычно понимаются все способы финансирования научных исследований (в отличие от косвенной поддержки, как часто называют систему налоговых льгот). Как правило, прямые бюджетные инвестиции предусматривают расходование государственных средств на создание системы материально-технического обеспечения научно-исследовательских работ, результаты которых, как предполагается, в будущем будут использованы в качестве вспомогательного инструмента для достижения поставленных целей. В данную категорию попадают соглашения о приобретении государством высокотехнологичных разработок, представляющих собой общественные блага (инвестиции в РИД).

Использование средств бюджета страны является важным финансовым инструментом государственной научно-технической политики. Государство берет на себя от $\frac{1}{5}$ до половины расходов на науку в развитых странах. Для фундаментальных исследований этот показатель значительно выше — от половины до $\frac{2}{3}$. Практически полностью из государственных бюджетов финансируются фундаментальная наука в университетах и национальных центрах здравоохранения; исследования оборонного характера в государственных центрах и лабораториях, а также по контрактам в частном секторе; создание наиболее сложных и дорогостоящих экспериментальных установок «большой науки» (ускорители, телескопы, космические станции и т. д.).

Государство может развивать НИОКР с помощью прямых бюджетных инвестиций, создавая государственные агентства, такие как Национальный институт здоровья в США. Правительство США также с помощью прямого бюджетного финансирования финансирует сеть государственных лабораторий. Примерами являются Аргоннская национальная лаборатория, основанная Министерством обороны США

и управляемая Чикагским университетом, и Национальный исследовательский институт.

Стоит отметить, что большая часть прямых бюджетных расходов приходится на долю государственных агентств, основной миссией которых является защита национальных интересов. Яркими примерами являются развитие программы НАСА по строительству космических шатлов и разработка нового вида оружия Министерством обороны США. Отличительной чертой подобных проектов является низкая экономическая эффективность, так как государство не получает прибыли после завершения работ, поэтому прямые бюджетные расходы более эффективно направлять на исследования и разработки в области создания новых технологий в наукоемких областях.

Прямые бюджетные расходы, направленные на развитие научных исследований, часто становятся объектом критики, так как данный инструмент имеет высокую коррупционную составляющую. Тем более когда они используются для развития научно-исследовательских программ в области обороны, где общество не может проследить за их эффективностью расходования.

Стоит отметить, что прямые бюджетные ассигнования, в том числе инвестиции, практически никогда не являются единственным используемым инструментом поддержки научной деятельности. Для эффективной работы и развития научно-исследовательской деятельности необходимо комбинировать различные инструменты как прямой поддержки инновационной деятельности, так и косвенной. Для достижения результата применяют также такие инструменты, как гранты, субсидии и бюджетное кредитование.

ГРАНТЫ

Гранты — предоставляемые на конкурентной основе денежные средства, которые не предполагают в дальнейшем государственных закупок полученного продукта. Они представляют собой механизм фондирования исследований с целью углубления имеющихся знаний или стимулирования разработок новых технологий.

Рассмотрим пример применения грантов в Великобритании, где существует несколько видов подобной поддержки для предприятий малого и среднего бизнеса, занимающихся научно-исследовательской деятельностью:

1. Грант в размере 25000 фунтов, если данная сумма составляет не более 60% общей стоимости проекта, при этом длительность проекта составляет не более девяти месяцев. Данный тип грантов обычно направлен на финансирование маркетинговых исследований и испытаний, анализ деятельности конкурентов, защиту интеллектуальной собственности и планирования затрат, связанных с выходом товара на рынок.
2. Грант в размере 100000 фунтов, если данная сумма составляет не более 60% общей стоимости проекта, при этом длительность проекта составляет не более 18 месяцев. Данный тип грантов направлен на финансирование технико-экономических обоснований, защиту интеллектуальной собственности и анализ возможных методов производства.
3. Грант в размере 250000 фунтов, если данная сумма составляет не более 35% общей стоимости проекта, при этом длительность проекта составляет не более 24 месяцев. Подобный грант направлен на финансирование различных испытаний и демонстрационных моделей.

В США большинство государственных грантов (2,5% общей суммы государственных затрат на научные исследования) распределяются с помощью двух программ:

- программа поддержки научных исследований малого бизнеса (*SBIR*);
- программа трансфера технологий (*STTR*).

Программа поддержки научных исследований малого бизнеса была создана в 1982 г. для развития инноваций среди малого бизнеса. В 2010 г. в рамках данной программы было выделено 11200 грантов на общую сумму в 27 млрд долл. Основная миссия программы поддержки научных исследо-

ваний малого бизнеса — поддержка научных исследований и инновационного развития с помощью использования федеральных грантов в таких областях, как:

- сельское хозяйство;
- здравоохранение;
- наука.

Более того, *SBIR* сотрудничает со многими государственными агентствами, которые предоставляют дополнительное финансирование в наукоемких секторах экономики.

Структуру грантов можно разделить на три этапа:

Этап 1. Цель этапа заключается в создании технико-экономического и коммерческого потенциала НИОКР. На данном этапе необходимо определить возможности компаний и дополнительные возможности федеральной финансовой поддержки на втором этапе. На данном этапе, который обычно не превышает шести месяцев, сумма гранта составляет 150 тыс. долл.

Этап 2. Цель этапа заключается в развитии успехов, достигнутых в рамках первого этапа. В рамках этого этапа проходит финансирование на основе результатов, ранее достигнутых, а также развитие научно-технического потенциала. Лишь компании, успешно прошедшие первый этап, имеют право получить финансирование на сумму в 1 млн долл. Продолжительность данного этапа обычно составляет 2 года.

Этап 3. Программа *SBIR* не занимается финансированием на данном этапе. Однако финансирование может предоставляться с помощью грантов федеральных ведомств, заинтересованных в последующем использовании товаров и услуг. Таким образом, основной целью данного этапа является коммерциализация результатов, достигнутых на предыдущих этапах.

Для участия в данной программе организация должна соответствовать таким критериям:

- 1) организация должна быть оформлена в США, а ее основной целью должно быть извлечение прибыли. Таким

- образом, некоммерческие организации не могут участвовать в данной программе;
- 2) в компании не может быть оформлено более 500 работников;
 - 3) 51% компании должен принадлежать гражданам США.

Программа трансфера технологий (*STTR*) является еще одной программой государственной поддержки НИОКР в США. Данная программа была учреждена в 1992 г. для поддержки инновационного развития в секторе малого бизнеса. Основной целью данной программы является успешная коммерциализация разработок. Основным отличием от программы *SBIR* является обязательное взаимодействие компаний малого бизнеса с исследовательскими институтами. Согласно американскому законодательству, любое федеральное агентство с бюджетом более одного миллиарда долларов должно выделять 0,3% от суммы на выполнение НИОКР. На данный момент в программе участвует пять федеральных ведомств:

- Министерство обороны;
- Министерство энергетики;
- Министерство здравоохранения;
- НАСА;
- Национальный комитет по науке.

Каждое ведомство разрабатывает собственную индивидуальную программу грантов, при этом сумма грантов может различаться в зависимости от направления работ и важности данного исследования для федеральных властей.

Программа трансфера технологий (*STTR*), так же как и программа поддержки научных исследований малого бизнеса (*SBIR*), состоит из трех этапов. Основным отличием является то, что в программе трансфера технологий могут принимать участие некоммерческие организации.

Этап 1. Цель первого этапа заключается в создании технико-экономического и коммерческого потенциала НИОКР. На данном этапе необходимо определить возможности компаний и дополнительные возможности федеральной финан-

совой поддержки на втором этапе. Длительность данного этапа составляет 1 год, сумма гранта обычно не превышает 100 тыс. долл.

Этап 2. Целью второго этапа является взаимодействие с исследовательскими институтами и развитие коммерческого потенциала компании. На данном этапе проходит финансирование на основе результатов, достигнутых в ходе первого этапа, а также развитие научно-технического потенциала. Лишь компании, успешно прошедшие первый этап, имеют право получить дальнейшее финансирование на сумму 750 тыс. долл. Длительность второго этапа составляет 2 года.

Этап 3. Основной целью третьего этапа является успешная коммерциализация достижений, полученных на первых двух этапах. STTR не выделяет гранты на данном этапе, однако помогает найти заказчика среди федеральных ведомств.

Для участия в данной программе коммерческая организация должна соответствовать таким критериям:

- организация должна быть оформлена в США;
- в компании не может быть оформлено более 500 работников;
- 51% компании должен принадлежать гражданам США.

Некоммерческая организация должна быть оформлена в США и являться некоммерческой организацией в рамках университета, американской некоммерческой исследовательской организацией или федеральным центром исследований и разработок.

Субсидии

Субсидия — это денежные средства, предоставляемые из бюджета юридическим и физическим лицам на безвозмездной основе. Международная практика показывает, что субсидии могут быть прямыми и косвенными. Прямые субсидии используются для финансирования фундаментальных научных исследований и опытно-конструкторских работ. Косвенное субсидирование осуществляется средствами

налоговой и денежно-кредитной политики. Государство применяет льготное налогообложение прибыли научно-исследовательских организаций, практикует возврат прямых налогов и таможенных пошлин.

Разнообразие форм и источников предоставления финансовой помощи препятствует получению достоверных сведений о совокупном объеме средств, выделяемых государством на субсидирование научной деятельности. Многократное расхождение между публично заявляемыми и реально производимыми величинами субсидирования отмечается практически по всем странам. Кроме того, велики различия в методиках учета размеров предоставляемых субсидий по странам, из-за чего информационная база для проведения международных сравнений в этой области не может быть использована.

Действительные масштабы финансовой поддержки тех или иных частей национальной экономики при проведении государством структурной политики намного превышают те, которые указываются на основе данных, предоставляемых органами статистики. Насколько положительный эффект от субсидирования соизмерим с затратами, верно ли выбраны структурные приоритеты, какова итоговая эффективность субсидирования для экономики страны в целом — получить однозначные ответы на эти вопросы из-за разнообразия имеющих место прямых и косвенных субсидий в области научных исследований и слабого учета получаемых результатов от их предоставления удается редко. Даже если заявленные цели субсидирования достигнуты, их множественность, локальный характер и слабая согласованность друг с другом могут привести к отсутствию общего положительного результата для экономики в целом. Решения о предоставлении субсидий должны приниматься в соответствии с результатами открытого обсуждения, проводимого с участием всех заинтересованных сторон, независимых, в том числе иностранных, экспертов, представителей общественности.

Правительство Нидерландов разработало специальную программу поддержки организаций, занимающихся научно-исследовательской деятельностью. Данная программа включает в себя как прямое, так и косвенное субсидирование.

Для получения субсидий организация должна удовлетворять следующим условиям:

- научные исследования и разработки должны быть сфокусированы на развитии новых технологических и инновационных товаров и услуг;
- компания должна быть оформлена на территории Нидерландов;
- компания должна предоставить все документы о научно-исследовательской работе с этапа проектирования;
- все научные исследования должны производиться на территории Европейского союза.

Данная информация передается в Правительство Нидерландов, и после рассмотрения в специальном комитете принимается решение либо о прямом субсидировании организации, либо о выделении косвенных субсидий, которые сокращают налоговые выплаты.

В Германии субсидии используются для прямого финансирования проектной деятельности в научной сфере. Основной целью субсидирования является увеличение активности организации в сфере НИОКР и темпов роста технологий в выбранных государством областях. Субсидии выделяются на основе распределения затрат между государством и организацией. Представители организации должны согласовать условия проекта с государством на основе их технологического развития и инновационного потенциала. Государство берет на себя до 50% затрат, снижая траты организации на НИОКР. Государство должно субсидировать лишь те проекты, которые компания не могла бы завершить без использования государственной помощи. С этой целью в Германии разработана система отбора, позволяющая федеральному ведомству выбрать наиболее интересные проекты.

Государственная гарантия

Государственная гарантия — это обязательство со стороны государства покрыть риски по сделке в определенном

объеме. Инструмент государственной гарантии был разработан в Израиле с целью поддержки инновационной деятельности малого бизнеса. Правительство Израиля берет на себя обязательства покрыть риски невыплаты долгов в государственных банках Израиля, в свою очередь банки требуют детализированного бизнес-плана, на основе которого они могут выдать кредит. Размер кредитного лимита составляет 150 тыс. долл. Заем выдается на период до пяти лет на покупку оборудования и на срок до одного года на поддержку оборотного капитала предприятия. Заем может быть выдан лишь государственным банком. За последние три года в данной программе приняли участие 2800 компаний, получивших государственные гарантии на сумму в 29 млн долл. США.

Для участия в данной программе компания должна соответствовать нескольким критериям:

- в компании не может работать более 70 сотрудников;
- прибыль компании должна составлять не более 5 млн долл. США;
- кредитная линия, предоставляемая государственным банком, может быть использована лишь на финансирование научно-исследовательской деятельности;
- владелец компании не может инвестировать более 25% от суммы кредита в собственный капитал.

Бюджетный кредит

Бюджетный кредит — это денежные средства, предоставляемые бюджетом юридическому лицу на возвратной и возмездной основе. В международной практике бюджетный кредит используется для предоставления денежных средств малому и среднему бизнесу на развитие НИОКР.

В Канаде предприятия малого и среднего бизнеса, занимающиеся научно-исследовательской деятельностью и инновациями, могут получить бюджетный кредит на сумму 50 тыс. долл. Компании делятся на три категории:

- компании, которые занимаются технологическими инновациями и научными исследованиями, направленными на развитие новых технологических процессов;
- компании, которые занимаются научными исследованиями в новых областях экономики;
- компании, которые занимаются усовершенствованием и инновационным развитием промышленных отраслей.

В США также действует государственная программа *SBA*, выдающая кредиты малому бизнесу на развитие инновационной деятельности. Более того, она является государственным гарантом выплаты заемных средств частным банкам, которые участвуют в данной программе и соблюдают условия, регламентированные в соглашении с *SBA*. Основными преимуществами данной программы являются:

- большая сеть предоставляющих кредиты банков по всей стране;
- возможность использования кредита в любых целях;
- срок выдачи и размер кредита определяется индивидуально.

Анализ российской системы бюджетных инструментов поддержки инноваций

Порядок использования отдельных инструментов прямой бюджетной поддержки инновационных компаний устанавливается бюджетным законодательством. При этом Бюджетный кодекс Российской Федерации не учитывает специфики инновационной сферы, в частности, он не регулирует особенности предоставления грантов. Прямая бюджетная поддержка научных учреждений и вузов осуществляется в том же порядке, что и финансирование прочих бюджетных и автономных учреждений; поддержка инновационно ориентированных проектов частного сектора осуществляется в том же порядке и с использованием тех же форм финансирования, что и бюджетная поддержка прочих частных инвесторов.

В связи с этим мы рассматриваем общие вопросы бюджетного инвестиционного регулирования, основные особенности которого в полной мере свойственны случаям прямой поддержки субъектов инновационной деятельности.

Прямая финансовая поддержка инновационных компаний осуществляется с применением традиционных форм (здесь и далее данный термин является используемой в нормативных правовых документах альтернативой категории «инструмент») бюджетного финансирования частных инвесторов, так как, с точки зрения бюджетного законодательства, инновационная компания ничем не отличается от иных организаций, реализующих инвестиционный проект. И хотя в 2011 г. в действующее законодательство были внесены изменения, направленные на формирование системы целенаправленной поддержки инноваций, что нашло свое отражение в Федеральном законе от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», принципиальных изменений в системе прямой бюджетной поддержки не произошло.

Меры поддержки инноваций, закрепленные в новой редакции Федерального закона «О науке...», повторили значительную часть недостатков законодательства об инвестициях в России¹, принятого в 1990-х гг. В связи с этим в рамках данного отчета приводится:

- анализ основных этапов развития законодательства, регулирующего вопросы прямой бюджетной поддержки инвестиционных инициатив частных организаций (независимо от того, в какой сфере они реализуются);
- анализ основных форм бюджетной поддержки частных инвесторов, применяемых, в том числе, по отношению к инновационным компаниям;
- предложения по совершенствованию данной системы.

¹ В первую очередь имеются в виду федеральные законы: «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26 июня 1991 г. № 1488-1; «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ; «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ.

Основные этапы развития законодательства, регулирующего вопросы прямой бюджетной поддержки частных компаний, реализующих приоритетные проекты, включая инновационные

В развитии законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы прямой бюджетной поддержки инвестиционных инициатив частных организаций, можно выделить несколько этапов.

Первый этап — 1990-е гг. — характеризовался бюджетным дефицитом, низким интересом Правительства РФ к бюджетному инвестированию, а также инвестиционной поддержке экономики. На данном этапе инвестиционное законодательство носило декларативный характер, его регулирующая роль была незначительна. В частности, на этом этапе были приняты федеральные законы:

- «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26 июня 1991 г. №1488-1;
- «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. №39-ФЗ;
- «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. №160-ФЗ.

Предметом регулирования всех законов теоретически должны были стать правовые основы осуществления инвестиционной деятельности, формы и методы ее государственного регулирования, правовое положение инвесторов (включая иностранных). Однако в них в конечном счете не было сформулировано даже определение инвестиций, которое позволяло бы отграничить инвестиционные расходы компаний и государственного бюджета от текущих. Следствием этого стала неопределенность предмета правового регулирования, а значит, и его целей, задач и методов.

Второй этап — 1999–2007 гг. — проходил на фоне экономического роста, увеличения бюджетных доходов и, как следствие, появления возможностей для инновационного

развития. На данном этапе была предпринята попытка формализации бюджетных отношений, направленная на повышение их прозрачности, и ужесточения порядка предоставления бюджетных ассигнований (что выразилось в детализации регулирования межбюджетных отношений, отказе от предоставления бюджетных кредитов частным лицам, введении элементов бюджетирования по результатам в публичном секторе и т. д.), а также становления системы среднесрочного бюджетного планирования, в целом оказавшей позитивное влияние на процесс прямой бюджетной поддержки юридических лиц.

Третий этап — 2007–2010 гг. — характеризовался попытками Правительства РФ одновременно использовать стабилизационную стратегию бюджетной политики, проводимую в условиях экономического кризиса в 2008–2009 гг., и модернизационную стратегию, ориентированную на бюджетную поддержку инноваций и технологической модернизации экономики. Обе эти стратегии потребовали значительных бюджетных ресурсов, однако антикризисным мероприятиям уделялось значительно большее внимание.

Этот этап характеризуется становлением законодательства, регулирующего особенности функционирования институтов развития, появлением механизмов обхода процедур, установленных Бюджетным кодексом в отношении распределения бюджетных ассигнований. Значительная часть созданных к тому времени институтов развития в 2008–2009 г. была переориентирована на реализацию Программы антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009–2010 годы, в связи с чем традиционные формы бюджетной поддержки инвесторов, такие как субсидии, кредиты, государственные гарантии, — использовались преимущественно для предотвращения банкротства крупнейших организаций реального сектора, а также российской банковской системы. Поскольку с юридической точки зрения отличия между модернизационной и антикризисной поддержкой частных лиц отсутствуют, и та и другая поддержки предоставлялись с использованием одних и тех же форм финансирования.

Также на данном этапе началась активная бюджетная поддержка инвестиционных проектов, реализуемых частными лицами, в форме государственно-частного партнерства. Государственно-частное партнерство до последнего времени осуществлялось преимущественно в форме концессионных соглашений, которые малоприменимы в области инноваций. Однако это вовсе не исключает возможности дальнейшей адаптации механизмов ГЧП и к этой, более сложной сфере.

В середине 2011 г. были приняты поправки¹ в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», которыми было определено понятие инноваций, а также установлены общие правила прямой бюджетной поддержки данного направления. Однако их принятие практически не изменило подхода к системе инструментов государственной поддержки инвестиций, указанной в «старом» законе «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений».

Новая редакция закона «О науке...» предусматривает два элемента инновационной политики государства:

- финансовое обеспечение. В статье 15 закона «О науке...» финансовое обеспечение предусмотрено, в первую очередь, в отношении фундаментальных исследований, а также в отношении конкретных научных, научно-технических программ и проектов, инновационных проектов (для них предусмотрено «целевое финансирование»);
- государственная поддержка инновационной деятельности. В статье 16.1 закона «О науке...» указывается на сам факт возможности такой поддержки, что, впрочем, не ново — практика поддержки сложилась давно и не требовала введения общих норм. Кроме того, перечисляются сложившиеся на практике принципы государственной поддержки инноваций:

¹ Поправки внесены Федеральным законом от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ.

- программный подход и измеримость целей при планировании и реализации мер государственной поддержки;
- доступность государственной поддержки на всех стадиях инновационной деятельности, в том числе для субъектов малого и среднего предпринимательства;
- опережающее развитие инновационной инфраструктуры;
- публичность оказания государственной поддержки инновационной деятельности посредством размещения информации об оказываемых мерах государственной поддержки инновационной деятельности в информационно-телекоммуникационной сети Интернет;
- приоритетность дальнейшего развития результатов инновационной деятельности;
- защита частных интересов и поощрение частной инициативы;
- приоритетное использование рыночных инструментов и инструментов государственно-частного партнерства для стимулирования инновационной деятельности;
- обеспечение эффективности государственной поддержки инновационной деятельности для целей социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- целевой характер использования бюджетных средств на государственную поддержку инновационной деятельности.

Сами формы государственной поддержки инновационной деятельности перечислены в п. 3 ст. 16.2 Федерального закона «О науке...» (табл. 1.7).

Анализ форм прямой финансовой поддержки инновационных компаний

С целью поддержки проектов, реализуемых третьими лицами, государство на различных этапах развития финансового законодательства практиковало различные формы бюджетной поддержки юридических лиц. В числе традиционных форм, использовавшихся на всех этапах, можно выделить:

Таблица 1.7. Перечень форм государственной поддержки инноваций согласно Федеральному закону «О науке...»

Формы государственной поддержки инноваций (п. 3 ст. 16.2)	Комментарии
Предоставление льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей	Данная форма поддержки действительно реализуется на практике как в отношении компаний, являющихся резидентами специализированных проектов (технико-внедренческие ОЭЗ, ИЦ «Сколково»), так и всех компаний, осуществляющих НИОКР («точечные» льготы по НДС и налогу на прибыль в отношении операций, имеющих отношение к научной и инновационной деятельности)
Предоставление образовательных услуг	<p>Данная форма имеет преимущественно декларативный характер. С одной стороны, обязанность государства предоставлять образовательные услуги населению вытекает из положений Конституции и никоим образом к инновационной поддержке конкретных проектов не привязана. Государство предоставляло населению образовательные услуги еще со времен царской России.</p> <p>С другой стороны, если речь идет о каких-то специализированных образовательных программах в области приоритетных направлений, в области повышения экономической квалификации субъектов инновационной деятельности и т.д., то это положение закона «О науке...» необходимо уточнять.</p> <p>Пока что поддержка инноваций в форме оказания системных, но специализированных образовательных услуг, в России не сформирована</p>
Предоставление информационно-консультационной поддержки, содействие в формировании проектной документации	Информационная поддержка в России системно не осуществляется. Вопрос о ее достаточности и качестве декларированием в законе «О науке...» самого факта оказания таких услуг не решается

Формы государственной поддержки инноваций (п. 3 ст. 16.2)	Комментарии
Формирование спроса на инновационную продукцию	Данная форма только начинает активно использоваться, однако возможности по ориентации государственного спроса в сторону российской инновационной продукции ограничены законодательством о государственных закупках, соглашениями, заключенными по данному направлению в рамках ЕЭП, и декларированием во всех соответствующих документах «национального режима» для иностранных производителей
Финансовое обеспечение (в т.ч. субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал)	Данная форма является наиболее значимой и активно используемой на практике. Именно субсидирование, предоставление грантов и вложение в капитал являлось до последнего времени основным вариантом государственной поддержки инноваций*
Реализация целевых программ, подпрограмм и проведение мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации	Данная форма крайне значима для выполнения НИОКР и капвложений. Однако утверждение и реализация целевых программ скорее является способом «упаковывания» бюджетных расходов, осуществляемых в форме сметного финансирования, кредитования и т.д. То есть посредством целевых программ может быть реализована любая из перечисленных форм
Обеспечение инфраструктуры	Данная форма является значимой, однако реализуется не в полной мере. Инфраструктура создается точечным образом (к примеру, путем создания ИЦ «Сколково»), однако ее доступность ограничена

* Данные формы финансового обеспечения, а также проблемы их применения подробно рассмотрены в настоящем отчете.

Источник: Составлено авторами.

- предоставление субсидий;
- предоставление государственных гарантий;
- осуществление вложений в уставные (складочные) капиталы хозяйственных обществ и товариществ, реализующих проекты, в поддержке которых заинтересовано государство;
- предоставление льгот по отдельным видам налогов лицам, реализующим инвестиционные проекты;
- предоставление инвестиционных налоговых кредитов.

Однако после 2007 г. законодатель исключил из их числа:

- предоставление бюджетных кредитов;
- предоставление субвенций.

В числе новых форм бюджетной поддержки частных инвесторов, получивших активное развитие после 2007 г., можно отметить:

- бюджетную поддержку частных инвесторов через систему институтов развития;
- предоставление бюджетным учреждениям права участвовать в создании хозяйственных обществ с целью коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, созданных за счет бюджетных средств. В качестве инвестиции в данном случае выступают права на использование РИД, которые бюджетное учреждение (субъект публичного сектора) передает в частный сектор.

Таким образом, после 2007 г. государство формально отказалось от использования бюджетных и налоговых кредитов, а также субвенций в целях поддержки частных проектов. В отличие от бюджетных кредитов и субвенций, инвестиционные налоговые кредиты предусмотрены законодательством до настоящего времени, однако мало применяются ввиду сложной процедуры согласования.

Те формы бюджетной поддержки инвестиций, которые продолжают использоваться, как правило, не полностью

обеспечены правовым регулированием, что создает определенные сложности при их применении.

Так, из всех указанных форм прямой бюджетной поддержки частных лиц Бюджетный кодекс упоминает лишь федеральные субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на софинансирование объектов государственной собственности субъектов Российской Федерации, субсидии из региональных бюджетов на софинансирование объектов муниципальной собственности, бюджетные инвестиции из местных бюджетов (ст. 79 БК), а также вложение бюджетных средств в уставные капиталы негосударственных юридических лиц (ст. 80 БК)¹.

При этом использование инструментов бюджетной поддержки инвестиций осуществляется в условиях недостаточной проработанности подзаконной базы, что влечет понижение прозрачности распределения бюджетной поддержки, а также дополнительные коррупционные риски.

«УПРАЗДНЕННЫЕ» ФОРМЫ ПРЯМОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Субвенции

До 2007 г. в целях поддержки проектов, реализуемых частными лицами, могли использоваться бюджетные субвенции. Субвенции, в отличие от субсидий, предполагали не доленое, а стопроцентное финансирование из бюджета, что делало их самым затратным и невыгодным для бюджета инструментом государственной поддержки частных проектов.

До 2007 г.² определение субвенций содержалось в первоначальной редакции ст. 6 Бюджетного кодекса³. Под субвенциями

¹ Причем вложения в уставный капитал, как будет показано далее, неправомерно отнесены к бюджетным инвестициям.

² Поправки внесены Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ.

³ Определение субсидий было введено одновременно с принятием Бюджетного кодекса РФ Федеральным законом от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

имелись в виду «бюджетные средства, предоставляемые бюджету другого уровня бюджетной системы Российской Федерации или юридическому лицу на безвозмездной и безвозвратной основах на осуществление определенных целевых расходов». Именно возможность предоставления субвенций юридическим лицам, вытекающая из этого определения, создавала условия для финансирования частных проектов из бюджета.

В 2007 г. определение субвенций было исключено из ст. 6 БК РФ. По тексту Бюджетного кодекса РФ субвенции упоминаются только как форма межбюджетных трансфертов, выделяемых в связи с осуществлением нижестоящим уровнем власти полномочий вышестоящего уровня, из чего можно сделать вывод о том, что для целей поддержки инвестиционной (инновационной) деятельности частных лиц они более использоваться не могут. С точки зрения повышения прозрачности и обоснованности используемых инструментов целевой государственной поддержки ограничение возможностей для использования субвенций в пользу частных проектов следует оценить положительно.

Бюджетные кредиты

До 2007 г. инвесторы также могли претендовать на получение бюджетных кредитов. Однако после 2007 г. условия предоставления бюджетных кредитов частным лицам изменились таким образом, что их использование частными лицами стало практически невозможным. В Бюджетном кодексе появился абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ следующего содержания: «Бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться только за счет целевых иностранных кредитов (заимствований) в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам», а также в случае реструктуризации внешних долговых требований Российской Федерации. Поскольку реструктуризация таких обязательств является достаточно редкой, по общему правилу, новые кредиты юридическим лицам, в том числе и на инвестиционные цели, с 2007 г. предоставляться не могут.

При этом требования к заемщикам и поручителям по кредиту в редакции Бюджетного кодекса от 2007 г. практически не изменились. Сохранилось требование о стопроцентном обеспечении бюджетного кредита. Кроме того, согласно ст. 93.2 БК РФ, и заемщики, и поручители не должны иметь задолженности перед бюджетом, они должны пройти предварительную проверку финансового состояния. Величина чистых активов поручителя должна быть не меньше трехкратной суммы предоставляемого кредита. Любопытным нововведением стало требование о предоставлении обеспечения по кредитам, выдаваемым муниципальным образованиям. Случаи, когда муниципальное образование может получить кредит без предоставления обеспечения, должны быть прямо установлены бюджетным законодательством.

В 2007 г. также был установлен порядок списания задолженности по бюджетным кредитам, которая ранее не была взыскана. Согласно ст. 93.4 БК РФ, введенной Федеральным законом от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ, исковая давность, установленная гражданским законодательством Российской Федерации, не распространяется на требования Российской Федерации, возникшие:

- в связи с предоставлением Российской Федерацией за счет целевых иностранных кредитов (заимствований), предоставлением на возвратной и (или) возмездной основе бюджетных денежных средств, в том числе бюджетных кредитов (ссуд), включая требования по уплате процентов и (или) иных платежей, предусмотренных договором или законом, в том числе требования о неосновательном обогащении и возмещении убытков;
- в связи с предоставлением и (или) исполнением Российской Федерацией государственных гарантий Российской Федерации;
- по обязательствам целевого финансирования юридических лиц, условием предоставления которого являлась передача акций в собственность Российской Федерации;
- из договоров и иных сделок об обеспечении исполнения указанных в настоящем пункте обязательств.

В целом подход законодателя к вопросу о порядке предоставления кредитов заслуживает положительной оценки. Запрет на их использование в качестве формы бюджетной поддержки частных лиц должен был сыграть положительную роль, поскольку гарантии — как форма бюджетной поддержки инвестиционной деятельности частных лиц — представляются более предпочтительными. Так, в отличие от кредитов, гарантии не являются формой бюджетных расходов. Они представляют собой условное обязательство, которое может и не повлечь бюджетных расходов. Кроме того, предоставление гарантии предполагает проверку платежеспособности должника основным кредитором (например, коммерческим банком)¹, что снижает риск неплатежеспособности заемщика и риск невозврата долга. Кроме того, гарантия достаточно часто предоставляется не на всю сумму займа, а на ее часть. То есть даже условные обязательства бюджета в случае предоставления гарантии оказываются меньше, чем при выдаче кредита².

Однако анализ практики бюджетных расходов за 2008–2011 г. показал, что в результате внесения поправок в БК РФ, запрещающих предоставление бюджетных кредитов, ожидаемого позитивного эффекта не произошло.

Во-первых, Правительство РФ оказалось заинтересовано в кредитовании ряда приоритетных направлений экономического развития, к примеру, таких как инновационный и оборонный сектор, сельское и рыбное хозяйство, автомобилестроение и т. д. Во-вторых, ряд решений о предоставлении бюджетной поддержки ряду крупных предприятий был простимулирован экономическим кризисом 2008–2009 годов.

При этом для того, чтобы обойти ограничения, установленные Бюджетным кодексом в 2007 г., на федеральном уровне активно используется система институтов развития, включающая в себя государственные корпорации и акционерные

¹ Проверка претендента на получение гарантии проводится также и государством. Таким образом, платежеспособность лица исследуется два раза: органами государственной власти и независимым кредитором.

² Более подробно преимущества гарантий рассматриваются далее.

общества. Институты развития, как правило, получают вклад в уставный капитал или субсидию, что прямо разрешается бюджетным законодательством, а затем свободно кредитуют частный сектор в обход запретов и условий, установленных БК РФ.

В результате практика государственного кредитования частных лиц была продолжена. К примеру, в целях реализации антикризисной программы были приняты следующие решения, предполагающие возможность непрямого кредитования частных организаций за счет бюджетных средств:

- 1) Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 168-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О дополнительных мерах по поддержке финансовой системы Российской Федерации”». Закон предусматривает возможность предоставления субординированных кредитов коммерческим банкам через Внешэкономбанк, которому для этой цели были переданы средства в качестве взноса в уставный капитал. В частности, передача средств Внешэкономбанку производилась на основании Распоряжения Правительства Российской Федерации от 23 июня 2009 г. № 854-р «Имущественный взнос Российской Федерации в уставный капитал государственной корпорации “Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)”» (с этими целями было выделено 100 млрд руб.) и других подзаконных актов;
- 2) Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2009 г. № 675 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 14 января 2009 г. № 24 и от 30 марта 2009 г. № 262», которым было предусмотрено субсидирование части затрат российскими организациями автомобилестроения на выплату купонного дохода по облигациям;
- 3) Распоряжение Правительства Российской Федерации от 1 июня 2009 г. № 745-р «О предоставлении бюджетных ассигнований в размере 25 млрд руб. на осуществление имущественного взноса Российской Федерации в государственную корпорацию “Ростехнологии” для оказания

финансовой поддержки ОАО «АвтоВАЗ» путем предоставления беспроцентного займа». Распоряжение предусматривало необходимость предоставления ГК «Ростехнологии» бюджетных ассигнований в размере 25 млрд руб. на осуществление имущественного взноса Российской Федерации в ГК «Ростехнологии» для оказания финансовой поддержки ОАО «АвтоВАЗ» путем предоставления беспроцентного займа»;

- 4) Распоряжение Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2008 г. №1847-р, на основании которого в капитал государственной корпорации «Ростехнологии» было внесено 1,5 млрд руб. с целью поддержки авиакомпаний, входящих в состав корпорации.

С учетом этого можно сделать вывод о том, что нововведения 2007 г., запрещающие бюджетное кредитование частных лиц, как относящихся к категории инвесторов, так и не участвующих в реализации каких-либо проектов, оказались практически бесполезными. Более того, отсутствие возможности прямого кредитования частных лиц из бюджета при наличии возможности их кредитования через систему институтов развития только ухудшает ситуацию по сравнению с существовавшей до 2007 г.

Ухудшение обусловлено тем, что кредитование юридических лиц за счет бюджетных средств стало значительно менее прозрачным и оказалось практически недоступно для последующей проверки специализированными органами финансового контроля (Казначейством и Федеральной службой финансово-бюджетного надзора).

По нашему мнению, излишне жестким является и установленное в 2007 г. в ст. 93.3 БК РФ ограничение максимального срока предоставления кредита нижестоящим бюджетам одним годом¹. Это фактически означает, что кредиты могут использоваться только для покрытия временных кассовых

¹ За исключением бюджетных кредитов, выдаваемых за счет средств целевых иностранных кредитов (заимствований), и случаев реструктуризации обязательств (задолженности), в пределах бюджетных ассигнований,

разрывов и не могут выступать способом поддержки региональных (или местных) инвестиций.

При этом вопрос о целесообразности введения поддержки региональных инвестиций путем долгосрочного кредитования регионов является дискуссионным.

С одной стороны, в отличие от субсидии, кредит является возвратной формой финансирования, причем, согласно ст. 93.3, в случае если предоставленные бюджетные кредиты не погашены в установленные сроки, остаток непогашенных кредитов, включая проценты, штрафы и пени, взыскивается за счет межбюджетных трансфертов (за исключением субвенций), а также за счет отчислений от федеральных налогов и сборов, налогов, подлежащих зачислению в соответствующий бюджет.

С другой стороны, даже в случае снятия ограничений предельного срока предоставления кредитов нижестоящим бюджетам кредитование в инвестиционных целях едва ли получит широкое распространение. Учитывая, что большинство проектов, реализуемых субъектами РФ, относится к категории некоммерческих, возможность вернуть кредит за счет доходов от эксплуатации соответствующих объектов представляется более чем сомнительной. Практически единственной возможностью возвращения кредита, полученного субъектом РФ на инвестиционные цели, является его покрытие за счет общих бюджетных доходов. При этом, если субъект РФ испытывает нехватку собственных доходов и не может осуществлять инвестиционные расходы без федеральной поддержки, его кредитование практически лишается смысла, ведь в дальнейшем у него могут возникнуть такие же проблемы с погашением кредита, как и с осуществлением инвестиций.

С учетом вышеизложенного можно сделать следующий вывод: субсидирование региональных расходов, связанных с реализацией инвестиционных проектов, остается приоритетной формой их поддержки. Однако полный отказ от дол-

утвержденных федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период.

госрочного кредитования региональных проектов, возможно, был преждевременным.

Бюджетное кредитование регионов нуждается в совершенствовании, бюджетное кредитование частного сектора в целом нецелесообразно. При этом некоторые направления поддержки юридических лиц в форме бюджетных кредитов все-таки следует использовать. Это, во-первых, антикризисная поддержка стратегических предприятий и, во-вторых, кредитование институтов развития.

«ТРАДИЦИОННЫЕ» ФОРМЫ ПРЯМОЙ БЮДЖЕТНОЙ ПОДДЕРЖКИ

Субсидии

До 2007 г. субсидии наряду с субвенциями являлись одним из самых неэффективных для бюджета способов поддержки частных проектов и одновременно с этим самыми желательными для инвесторов.

Субсидии частному сектору имеют ряд серьезных недостатков. В частности, они не обладают достаточной прозрачностью, порядок их распределения в большинстве случаев остается недостаточно формализованным, адекватная оценка приоритетов субсидируемых проектов затруднена. Как следствие, при использовании субсидий риски коррупции выше, чем, например, при предоставлении налоговых льгот, использование которых не требует разрешительных процедур и дополнительного согласования группой лиц, которым эти льготы предоставлены.

В 2007 г. в результате внесения поправок в Бюджетный кодекс определение субсидий, не предполагавшее каких-либо ограничений ни по кругу лиц, ни по целям их предоставления, было исключено из ст. 6 БК РФ, а условия их предоставления, закрепленные в ст. 78 БК РФ, несколько изменились. В частности, субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям) и индивидуальным предпринимателям — производителям

товаров, работ, услуг «предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе *в целях возмещения затрат* или недополученных доходов в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг».

Сформулировав п. 1. ст. 78 БК РФ таким образом, законодатель предпринял попытку ограничить предоставление субсидий частным лицам *определенными целями*. Однако она оказалась недостаточно последовательной, из нее не ясно, какие именно цели имеются в виду.

В то же время существующая формулировка оставляет большие возможности для финансирования частных инвестиционных проектов из бюджета. Более того, в течение всех последних лет на федеральном и на региональном уровнях практикуется субсидирование не только частных инвесторов, но и субсидирование организаций, не связанное с их участием в реализации инвестиционных проектов¹:

- субсидирование начала собственного дела организациями малого бизнеса, а также возмещение отдельных видов расходов малых предприятий;
- субсидирование безработных граждан, перешедших на самозанятость, т. е. получивших статус индивидуального предпринимателя;
- возмещение организациям процентов по кредитам малых и сельскохозяйственных предприятий²;
- субсидирование лизинговых платежей, уплачиваемых отдельными видами компаний;
- субсидирование арендной платы, уплачиваемой юридическими лицами;
- субсидирование платы, вносимой отдельными видами организаций за технологическое присоединение;

¹ См.: Анализ региональной антикризисной политики по пилотным регионам/И. В. Стародубровская, Н. В. Зубаревич, В. С. Назаров, Е. А. Горина. М.: Дело, 2010.

² Так, возможность субсидирования ставок по кредитам для малого бизнеса упоминается в Постановлении Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2009 г. № 178.

- субсидирование расходов на патентование и сертификацию продукции, расходы на экспортную деятельность, на обучение и т. д.

Исследования, проводившиеся Институтом экономической политики им. Е. Т. Гайдара, показали, что эффективность подобного субсидирования частных предприятий, имеющая своей целью не столько их инфраструктурное развитие и повышение их инвестиционной активности, сколько «выживание» и сохранение определенной экономической стабильности, как правило, невелика. Более того, имеются примеры, говорящие о дестимулирующей роли субсидий в инвестиционной сфере. В частности, в работе Института им. Е. Т. Гайдара «Анализ региональной антикризисной практики»¹ показано, что большинство регионов постоянно увеличивало объемы субсидирования, при этом практически везде наблюдалась тенденция снижения отдачи при росте объема вложенных средств.

Примеры негативного влияния бюджетных субсидий на поведение частных инвесторов имеются и в западной практике. Так, в США на протяжении долгого времени реализуется программа поддержки исследований малого бизнеса (SBIR), практика реализации которой показала несколько неожиданный результат: чем больше грантов в рамках SBIR получал субъект инновационной деятельности, тем меньше росли ее собственные затраты на исследования. Таким образом, оказалось, что государственное субсидирование может вытеснять частные инвестиции из сектора высоких технологий².

В научной среде проблема ориентации исследовательских организаций на получение субсидий также хорошо известна. Далее будет показано, что практически любые критерии оценки эффективности субсидий и грантов, ориентирован-

¹ См.: Анализ региональной антикризисной политики по пилотным регионам/И. В. Стародубровская, Н. В. Зубаревич, В. С. Назаров, Е. А. Горина. М.: Дело, 2010.

² Подробнее об этом см.: Коновалов В. М. Инновационная сага // <http://www.innocenter.ru/saga/book-7.htm>. – 2000

ные на «научные» аспекты деятельности получателя, такие как количество молодых специалистов, задействованных в проекте, количество зарубежных публикаций, заявок в патентное ведомство и т.д., легко сфальсифицировать. Практика «грантоедства», когда организации преимущественно ориентированы на получение дохода в форме гранта, а не в форме прибыли от продажи инновационного продукта, широко распространена в научной сфере. При этом, как только субсидии заканчиваются, исследования либо прекращаются независимо от их результатов и потенциальной значимости, либо не обеспечивают обещанной отдачи.

Следовательно, применение безвозвратных и безвозмездных форм бюджетной поддержки коммерческим организациям должно осуществляться крайне аккуратно, только при условии выстроенной системы контроля за результатом. Теоретически с позиции самых жестких бюджетных ограничений субсидирование частного сектора следовало бы оставить только для случаев компенсации доходов, потерянных юридическими лицами в связи с государственным регулированием цен или выполнением государственных заданий.

Однако применение столь жесткого подхода в ближайшее время маловероятно по ряду причин:

1. Субсидии активно используются в системе антикризисных мероприятий, необходимость которых в условиях отсутствия мировой экономической стабильности может возникнуть в любой момент. Так, в период экономического кризиса 2008-2010 годов из бюджета субсидировались не только конкретные инвестиционные проекты, реализуемые частными лицами, но и отдельные предприятия вне какой-либо связи с их инвестиционной деятельностью. Так, Программой антикризисных мер Правительства Российской Федерации на 2009 год на федеральном уровне был предусмотрен целый ряд механизмов субсидирования, включая:

- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций — экспортеров промышленной продукции;

- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций мясного и молочного животноводства;
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций иных подотраслей АПК;
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций лесопромышленного комплекса на создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива;
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций автомобилестроения и транспортного машиностроения, полученным на технологическое перевооружение;
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций ОПК — головных исполнителей (исполнителей) государственного оборонного заказа;
- субсидирование процентной ставки по кредитам организаций ОПК на осуществление инновационных и инвестиционных проектов по выпуску высокотехнологичной продукции;
- предоставление субсидий стратегическим организациям ОПК с целью предупреждения банкротства (дополнительный объем бюджетных средств);
- субсидирование затрат или недополученных доходов организаций ОПК в связи с производством товаров, выполнением работ, оказанием услуг для государственных нужд по заданиям гособоронзаказа и в обеспечение международных обязательств Российской Федерации;
- субсидирование расходов ОАО «Российские железные дороги» по транспортировке отечественных автомобилей в регионы Дальнего Востока;
- субсидирование доходов, недополученных авиаперевозчиками, в связи с обеспечением перевозки пассажиров, заключивших договор воздушной перевозки с другим авиаперевозчиком, в отношении которого принято решение о приостановлении действия сертификата эксплуатанта;
- субсидирование организаций оборонного комплекса с целью предупреждения их банкротства¹ и т. д.

¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2009 г. № 446-р «Об увеличении бюджетных ассигнований, предусмотренных

Основная часть перечисленных выше субсидий не была обусловлена ни реализацией каких-либо инвестиционных проектов, ни государственным регулированием цен, а была направлена в первую очередь на «выживание» получателей. Исключением из этой тенденции можно признать субсидии, предоставлявшиеся организациям автомобилестроения и транспортного машиностроения. Субсидии этой отрасли предоставлялись на основании постановлений Правительства РФ от 14 января 2009 г. № 24 и от 30 марта 2009 г. № 262, Приказа Минпромторга России от 28 мая 2009 г. № 453, а также иных подзаконных актов. Инвестиционный характер данных субсидий был обусловлен тем, что условиями их получения стали реконструкция, модернизация и техническое перевооружение существующих производственных мощностей, создание дополнительных производственных мощностей в целях повышения технико-экономических показателей организации, а также модернизация и замена морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым, более производительным. Кроме того, Приказом Минпромторга России от 17 апреля 2009 г. № 281 было предусмотрено предоставление субсидий субъектам Российской Федерации с целью закупки автотранспортных средств и коммунальной техники. С целью реализации данного Приказа также были заключены соответствующие Соглашения о предоставлении бюджетам субъектов Российской Федерации субсидий из федерального бюджета. Также транспортной отрасли был предоставлен ряд субсидий, связанных с приобретением транспортного оборудования на основе лизинговых схем.

Таким образом, в 2007-2010 гг. субсидии активно использовались как в рамках «антикризисной», так и в рамках «модернизационной» политики государства. Причем основная часть субсидий носила не модернизационный, а именно «антикризисный» характер и предоставлялась с целью «вы-

в 2009 году на предоставление субсидий стратегическим организациям оборонно-промышленного комплекса с целью предупреждения банкротства».

живания» отдельных предприятий, включая крупные системообразующие организации.

Эффективность антикризисного субсидирования частного сектора оценить достаточно сложно. Тем не менее можно предположить, что предоставление бюджетных ассигнований частным организациям вне связи с их технологической модернизацией, а также проведением мероприятий по финансовому оздоровлению, включая такие непопулярные меры, как сокращение избыточной занятости, консервирует основные проблемы, существовавшие в российской экономике до кризиса 2008–2009 годов. Как следствие, сохраняются высокие риски повторения кризисных явлений.

2. Помимо активного использования субсидий в антикризисной и инвестиционной сфере они также используются с целью трансфера бюджетных ассигнований к институтам развития, включая инновационные. Особенно значимым является данный канал бюджетного финансирования для тех институтов, которые созданы в форме некоммерческих организаций и, как следствие, имеют определенные сложности с формированием уставного капитала (в ряде случаев он не предусмотрен для них вовсе, а в случае с государственными корпорациями ограничен целевым назначением — компенсация возможных убытков кредиторов).

В 2010–2011 гг. для передачи имущественных взносов Российской Федерации институтам развития активно использовались «субсидии в форме имущественного взноса». Имущественные взносы передавались в:

- бюджетные/автономные учреждения (по абз. 2 ст. 78.1 БК РФ)¹;
- некоммерческие организации (по п. 2 ст. 78.1 БК РФ);
- государственные корпорации (по п. 2 ст. 78.1 БК РФ).

¹ Абзац 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ упоминает возможность предоставления автономным/бюджетным учреждениям субсидий на «иные цели».

Изменение существующей практики возможно только в случае разграничения «инвестиционных» и прочих субсидий.

3. Субсидии используются для перечисления грантов, поскольку такая форма бюджетных трансфертов, как грант, в БК РФ не предусмотрена.

ОТСРОЧКИ, РАССРОЧКИ, НАЛОГОВЫЕ КРЕДИТЫ, ИНВЕСТИЦИОННЫЙ НАЛОГОВЫЙ КРЕДИТ

Теоретически на протяжении всего рассматриваемого периода времени инвестор мог также претендовать на изменение сроков уплаты налогов. В рамках отчетов по Роснано (в разделе про налоги) мы уже неоднократно рассматривали проблему инновационного налогового кредита. Однако в контексте анализа возможных инструментов прямой бюджетной поддержки частных лиц, реализующих инновационные проекты, необходимо все-таки отметить, что инновационный налоговый кредит является неэффективной и трудно администрируемой альтернативой прямым бюджетным субсидиям (в форме грантов) и инвестиционным бюджетным кредитам.

Во-первых, весь институт изменения сроков уплаты налогов плохо работает как таковой. Это связано и с невозможностью пользоваться теми способами обеспечения налоговых обязательств (залог и поручительство), которые Налоговый кодекс предусматривает для случаев изменения сроков уплаты налогов¹, и с невозможностью предоставления отсрочек/отсрочек лицам, привлеченным к налоговой ответствен-

¹ Невозможность пользоваться этими двумя способами обеспечения налоговой обязанности обусловлена тем фактом, что у налоговых органов отсутствует возможность проверить фактическую платежеспособность поручителя (не виден объем его просроченной кредиторской задолженности перед третьими лицами), а также рыночную стоимость и степень ликвидности имущества, являющегося предметом залога (оценки, сделанные налогоплательщиком или по его заказу, нельзя рассматривать в качестве достоверных. Кроме того, опыт взыскания недоимок за счет имущества показывает, что приставы, как правило, реализуют его со значительным

ности (что не дает использовать их для предупреждения банкротства налогоплательщиков).

Практическое использование отсрочек и рассрочек, как правило, ограничивается случаями стихийного бедствия, задержки финансирования из бюджета, угрозы банкротства и иными основаниями, предусмотренными п. 1 ст. 64 НК РФ. «Налоговые кредиты» были исключены из текста НК РФ как избыточная форма налоговых льгот еще в 2006 г. с принятием Федерального закона от 27 июля 2006 г. № 137-ФЗ.

Инновационный налоговый кредит, несмотря на все попытки законодателя улучшить данный инструмент, остается:

- трудно администрируемым в силу необходимости согласования условий его предоставления с несколькими инстанциями (из процесса принятия решения нельзя полностью исключить финансовые органы регионального и местного уровней);
- коррупционно емким (в силу разрешительного порядка предоставления при непрозрачности механизмов распределения лимита бюджетных доходов, выпадающих в результате предоставления инвестиционного налогового кредита, между его потенциальными получателями);
- недостаточным для реального сокращения налоговых обязательств инновационной компании. Он охватывает только региональные, местные налоги и налог на прибыль организаций, но при этом не может быть использован для изменения сроков уплаты косвенных налогов и специальных режимов налогообложения.

По этим причинам инвестиционный налоговый кредит не может играть значительной роли в системе инструментов бюджетной поддержки частных лиц, осуществляющих инновационную деятельность.

дисконтом, а не по рыночной или балансовой стоимости). Таким образом, ни залог, ни поручительство не соответствуют интересам бюджета.

Для малых инновационных компаний он недоступен в силу того, что не распространяется на используемые ими специальные режимы налогообложения, а для крупных организаций его эффект слишком незначителен по сравнению с теми административными усилиями, которые необходимо приложить для его получения.

По этой причине весь институт изменения сроков уплаты налогов, по нашему мнению, следует реформировать в направлении его адаптации к случаям предотвращения банкротства налогоплательщиков, а не к системе налогового стимулирования инвестиций. В области противодействия банкротству он может дать существенно больший эффект, нежели в качестве инвестиционного стимула. Тем не менее, с учетом того что инвестиционный налоговый кредит ориентирован именно на выполнение стимулирующей функции, соответствующие нормы Налогового кодекса можно отредактировать в целях совершенствования отдельных процедурных аспектов его использования. Подробные рекомендации (концепция поправок в НК РФ) по этому вопросу приведены в налоговом разделе отчета текущего этапа.

Государственные гарантии

Теоретически гарантии являются наиболее предпочтительным инструментом поддержки инвестиционных проектов, реализуемых частными лицами. Предпочтительность данного инструмента формы поддержки инвестиционной деятельности обусловлена, в частности, такими преимуществами, как:

- отсутствие обязательных прямых бюджетных расходов (бюджет несет расходы только в случаях, когда основным должник оказался неплатежеспособен);
- возможность установления платы за предоставление государственной гарантии;
- возможность предъявления регрессного требования к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств;

- возможность предоставления гарантий на конкурсной основе¹;
- проверка платежеспособности должника независимым кредитором, заинтересованным в своевременном и полном возврате долга.

Статьи Бюджетного кодекса, посвященные вопросам предоставления государственных гарантий, не претерпели серьезных изменений в ходе реформы 2007 года. Однако не все вопросы, связанные с предоставлением государственных гарантий, в настоящее время урегулированы должным образом. Так, в Бюджетном кодексе отсутствует четкий ответ на вопрос о том, могут ли гарантии предоставляться с целью поддержки деятельности частных инвесторов. Судя по тому, что прямого запрета нет, — могут.

Более того, гарантии на сегодняшний день являются достаточно гибким инструментом бюджетной поддержки инвесторов. В числе процедурных преимуществ государственных гарантий можно указать следующие:

- конкурсное распределение гарантий не требуется, что упрощает и ускоряет порядок их предоставления, однако одновременно с этим понижает прозрачность использования гарантий. Следует отметить, что до 2007 г. в п. 4 ст. 115 БК РФ было установлено, что гарантии предоставляются «как правило, на конкурсной основе». Однако требования о конкурсном распределении гарантий не имели эффективной практической реализации;
- имеется возможность предоставления государственной или муниципальной гарантии в обеспечение обязательств, по которым невозможно установить бенефициара в момент предоставления гарантии

¹ Возможность распределения гарантий на конкурсной основе была предусмотрена п. 4 ст. 115 БК РФ, в котором было указано, что «гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе». В новой редакции кодекса эта норма исключена, хотя и запрета на конкурсное распределение гарантий нет.

или бенефициаром является неопределенный круг лиц¹. Такие гарантии предоставляются на основании договора, держателем гарантии является должник (принципал). Договором о предоставлении гарантии может быть предусмотрено, что требование об уплате денежной суммы по гарантии (требование об исполнении гарантии) предъявляется к гаранту самим должником (принципалом). Это дополнение представляется разумным и обусловлено тем, что гарантия вышестоящего уровня публичной власти часто является необходимым условием получения нижестоящим уровнем публичной власти кредита в частном секторе;

- в законе о бюджете должны отражаться только крупные гарантии, тогда как прочие гарантии на практике распределяют органы исполнительной власти (участие в распределении гарантий могут принимать Правительство РФ, межведомственная комиссия, Минфин России и т. д.). Согласно редакции ст. 110.2 БК РФ от 2007 г. на всех уровнях бюджетной системы составляется программа государственных гарантий, в которую отдельной строкой включается каждая гарантия (с указанием принципала), величина которой превышает: 1 млрд руб. — для государственных гарантий Российской Федерации²; 10 млн руб. — для государственных гарантий субъекта Российской Федерации³.

При этом правило об отражении в бюджете крупных гарантий на практике также легко обходится. Это можно пронаблюдать на примере «антикризисных» гарантий, выделявшихся крупным предприятиям в 2009–2010 гг.

¹ В 2007 г. Бюджетный кодекс РФ был дополнен ст. 115.1, которая устанавливает эту возможность.

² Ранее, согласно п. 1 ст. 116 БК РФ, сумма гарантии, необходимая для ее отражения в бюджете, составляла 1 000 000 МРОТ.

³ Ранее, согласно ст. 117 БК РФ, в законе субъекта РФ (в решении о бюджете муниципального образования) отражались гарантии на сумму, превышающую 0,01% расходов соответствующего бюджета.

В отношении некоторых гарантий правило об их отражении в бюджете было соблюдено. Так, в законах о федеральном бюджете на 2009 и 2010 гг. отдельной строкой в программе государственных гарантий упоминаются гарантии, предоставляемые ОАО «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», ОАО «Роснано» в 2010 г. Однако по другим направлениям в законе о бюджете отражалась общая сумма гарантий с отсылочной формулировкой «гарантии, привлекаемые по кредитам, отобранным в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, организациями на осуществление основной производственной деятельности и капитальных вложений, а также на погашение кредитов и облигационных займов указанных организаций, привлеченных ранее на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения». С этой целью из бюджета было выделено 225 млрд руб.

Данная формулировка не позволяла определить конкретных получателей гарантии и не отражала целей ее предоставления. Правительству разрешалось предоставлять их фактически по четырем разным направлениям, а именно:

- инвестиции (капитальные вложения);
- поддержка текущей деятельности организации;
- погашение ранее взятых ею кредитов;
- погашение ранее выпущенных ею облигационных займов.

Несмотря на то что в 2009 г. государственные гарантии из инструмента бюджетной поддержки инвестиций преимущественно превратились в антикризисный инструмент, базовыми условиями получения госгарантии являются:

- отсутствие у принципала просроченной (неурегулированной) задолженности по денежным обязательствам перед Российской Федерацией, а также по обязательным платежам в бюджетную систему Российской Федерации;
- наличие иного (кроме гарантии) обеспечения исполнения обязательств принципала по кредитному договору. При этом общая сумма обеспечения исполнения обяза-

тельств принципала по кредитному договору, включая гарантию, должна составлять не менее 100% суммы кредита (основного долга);

- отсутствие возбужденного дела о несостоятельности (банкротстве) принципала или введения в отношении него процедуры банкротства.

Следует также отметить, что гарантии могли предоставляться исключительно по кредитам российских банков, а также по кредитам Внешэкономбанка.

Таким образом, решения о предоставлении государственных гарантий, в том числе крупных, по-прежнему, несмотря на поправки, внесенные в БК РФ в 2007 г., принимаются на уровне органов исполнительной власти во внеконкурсном порядке и без оценки «качества» инвестиций, в обеспечение которых предоставляется бюджетная поддержка.

Позитивные тенденции в сфере правового регулирования государственных гарантий наметились только в 2010 г. В частности, по сравнению с 2008 и 2009 гг., в 2010 г. «инвестиционная» составляющая усилилась. Если в 2009 г. гарантии, имеющие «антикризисную» и «модернизационную» (т.е. инвестиционную) направленность, фактически предоставлялись в рамках одной строки закона о бюджете с формулировкой «на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения, а также на погашение кредитов и облигационных займов...», то в 2010 г. они были разделены.

В частности, отдельной строкой выделены гарантии, предоставляемые по кредитам и облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами на осуществление инвестиционных проектов. На эти цели в бюджете было запланировано 175 млрд руб. Гарантии предоставлялись на сумму не менее 1 млрд руб. и не более суммы, составляющей 50% стоимости инвестиционного проекта, на осуществление которого привлекался кредит либо облигационный заем. При этом закон о бюджете на 2010 г. установил следующие условия предоставления гарантий, имеющих инвестиционную направленность. Они должны были предостав-

ляться в том случае, если условиями кредитного договора (облигационного займа) установлены такие сроки и объемы исполнения обязательств по возврату суммы кредита (выплате номинальной стоимости облигаций) и уплате процентов за пользование кредитом (дохода по облигациям в виде процентов), при которых исполнение государственной гарантии начинается не ранее 2014 г. Срок возврата суммы кредита (выплаты номинальной стоимости облигаций) по кредиту (облигационному займу), в обеспечение которого предоставлялась гарантия, должен составлять от четырех до двадцати лет. Срок действия государственной гарантии определялся исходя из установленного условиями кредитного договора (облигационного займа) срока исполнения обеспечиваемых ею обязательств, увеличенного на 70 календарных дней.

Гарантии предоставлялись без обеспечения исполнения обязательств по удовлетворению регрессных требований гаранта к принципалам в связи с исполнением в полном объеме или в какой-либо части гарантий. Для целей предоставления государственных гарантий порядок отбора принципалов и инвестиционных проектов определялся Правительством Российской Федерации.

Российская Федерация по гарантиям несет субсидиарную ответственность. При этом гарантии не обеспечивают исполнения обязательств принципалов по уплате иных процентов по займу, комиссий, неустойки, пеней и штрафов, а также не обеспечивают ответственности принципалов за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств по кредитным договорам (облигационным займам) и причинение убытков.

Инвестиционный характер носили и предусмотренные бюджетом на 2010 г. гарантии, предоставлявшиеся ОАО «Роснано», государственной компанией «Российские автомобильные дороги», организациям, осуществляющим инвестиционную деятельность на территории Чеченской Республики. При этом объем антикризисных гарантий, предоставляемых юридическим лицам с целью «выживания», уже в 2010 г. сократился. Так, с формулировкой «на осуществление основной производственной деятельности... и погашение кредитов...»

юридическим лицам, не связанным с оборонным комплексом¹, в 2010 г. было выделено всего 108 млрд руб., т. е. почти вдвое меньше, чем в 2009 г., когда на эти же цели было выделено 225 млрд руб.

В 2011 г. в бюджете продолжились тенденции 2010 года. С одной стороны, антикризисное использование гарантий уступило место другим направлениям бюджетной поддержки, однако, с другой стороны, модернизационный потенциал гарантий не был использован в полной мере. Основная направленность гарантий была связана с попытками компенсировать проблемы рынка по отдельным направлениям, таким как реализация проектов в Чечне, страхование ОСАГО, кредиты, привлекаемые лицами, реализующими оборонный заказ, и т. д. Выраженную модернизационную направленность имеют только гарантии, предоставляемые институтам развития (ОАО «Роснано» и ОАО «АИЖК»), а также гарантии «по кредитам либо облигационным займам, привлекаемым юридическими лицами, отобранными в порядке, установленном Правительством на осуществление инвестиционных проектов» и гарантии по кредитам ОАО «Алмаз-Антей» на строительство новых заводов. Сумма, выделенная по указанным направлениям, в общем объеме государственных гарантий незначительна (около 35% общего объема гарантий), однако сам факт активизации использования гарантий как инструмента поддержки именно инвесторов, а не просто организаций, восполняющих пробелы рынка, представляется значимым.

При этом, наряду с процедурными достоинствами, перечисленными выше, государственные гарантии имеют и ряд существенных недостатков, которые снижают заинтересованность в их использовании как потенциальных инвесторов, так и государства.

Предусмотренные Бюджетным кодексом модели предоставления государственных гарантий оказываются невыгодны для одной из сторон договора — либо для должника, либо

¹ Стратегические организации оборонного комплекса получили гарантии еще на сумму 37 млрд руб.

для государства. Статьей 115 БК РФ предусмотрена возможность установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам должника без права предъявления последнему регрессного требования, если обязательство погашено за счет бюджетных средств.

Это значит, что кредитор может вообще не обращаться к основному должнику и сразу предъявить требования к бюджету, который впоследствии не сможет взыскать с должника выплаченные кредитору средства. Такая правовая конструкция противоречит определению гарантии как способа обеспечения обязательства и превращает ее в разновидность бюджетной субсидии. Если же гарантия предусматривает право регресса, для ее получения должник должен пройти финансовую проверку в Минфине России и предоставить 100%-ное обеспечение на сумму гарантии. Это делает получение гарантии почти бессмысленным, так как при наличии у должника 100%-ного ликвидного обеспечения кредита государственная гарантия не нужна.

ВЛОЖЕНИЕ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В УСТАВНЫЙ КАПИТАЛ ЧАСТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ

Вложение бюджетных средств в уставный капитал частных организаций прямо предусмотрено ст. 80 БК РФ как форма бюджетных инвестиций. Однако по нашему мнению, эти вложения целесообразно рассматривать не в качестве «инвестиций», а в качестве меры бюджетной поддержки частных инвесторов, поскольку приобретение акций (или долей) в уставном (складочном) капитале юридического лица не влечет возникновения государственной собственности на учитываемые на балансе этого юридического лица основные средства, хотя у государства возникают обязательственные права по отношению к данному юридическому лицу.

К числу этих обязательственных прав относятся, в том числе, участие в управлении юридическим лицом и участие в доходах и убытках от его деятельности, что сближает вложения в уставный капитал с бюджетными инвестициями в объекты государственной собственности. По этой причине вложения

в уставный (складочный) капитал представляют собой промежуточную форму государственного участия в инвестиционной деятельности: в рамках действующего законодательства ее следует рассматривать как бюджетные инвестиции, а в случае предлагаемого уточнения понятия бюджетных инвестиций — как бюджетную поддержку инвестиционной деятельности, осуществляемой другими инвесторами.

Принимая во внимание, что участие в капитале юридического лица не носит безвозмездного характера, оно является допустимой, но, по нашему мнению, нежелательной формой поддержки частных инвестиций ввиду следующих недостатков:

- средства, переданные как взнос в уставный капитал, не имеют строго целевого назначения. Как следствие, их связь с инвестиционными проектами, реализуемыми юридическим лицом, является косвенной, а контроль за их целевым использованием оказывается затруднен;
- в случае участия государства в капитале юридических лиц возникает конфликт интересов. Государство должно, с одной стороны, выступать в качестве арбитра в рыночных отношениях и способствовать развитию системы конкуренции, а с другой — действовать в интересах конкретно юридического лица, находящегося в его собственности.

Тем не менее, несмотря на все недостатки рассматриваемой формы бюджетной поддержки частных инвесторов, именно она приобрела большую популярность после поправок, внесенных в БК РФ в 2007 г., запретивших предоставление бюджетных кредитов и установивших иные ограничения на использование «традиционных» каналов перемещения бюджетных ассигнований в частный сектор. Особенно популярным стало использование вкладов бюджетных средств в уставный капитал юридических лиц в процессе реализации политики государства по внедрению инноваций (2007–2010 гг.), а также антикризисной политики, направленной на «спасение» ряда крупных предприятий и банков.

В рамках инновационной политики, проводившейся в 2007–2011 гг., был создан целый ряд институтов развития,

которые также получают регулярные вложения в уставный капитал, которые впоследствии инвестируются ими, минуя все процессуальные ограничения, установленные Бюджетным кодексом, а также законодательством о закупках для государственных нужд.

Для того чтобы упростить эту процедуру, в Федеральный закон «О некоммерческих организациях» в 2007 г. были даже внесены поправки, предусматривающие возможность создания уставного капитала государственными корпорациями, которым он ни в силу управленческих особенностей, ни в силу особенностей осуществляемой ими предпринимательской деятельности совершенно не требуется.

Согласно абз. 4 п. 1 ст. 7.1, в случаях и порядке, которые установлены федеральным законом, предусматривающим создание государственной корпорации, за счет части ее имущества может быть сформирован уставный капитал. Уставный капитал определяет минимальный размер имущества государственной корпорации, гарантирующего интересы ее кредиторов.

Важно отметить, что на практике уставный капитал ничего не гарантирует и его использование в целях обеспечения прав кредиторов является не более чем декларацией. Это связано с тем, что уставный капитал любой организации, включая государственные корпорации, не резервируется на каком-либо счете и не хранится в виде ликвидных активов, а инвестируется в соответствии с целями, задачами и экономическими потребностями юридического лица. Как следствие, через некоторое время после формирования он перестает существовать в той форме, которая могла бы использоваться для удовлетворения потребностей кредиторов.

Это означает, что введение уставного капитала для государственных корпораций стало не более чем способом легализовать данный канал бюджетного финансирования.

Привлечение институтов развития, в капитал которых вливаются бюджетные средства, позволяет использовать государственные финансы в целях извлечения прибыли, а не только в целях выполнения задач и функций, стоящих перед государством в публичном секторе.

В рамках антикризисной политики, проводившейся в 2008-2010 гг., вложение средств в капитал крупных компаний и кредитных организаций стало также одним из механизмов «национализации» их убытков, а также поддержания status quo в российской экономике. Для того чтобы вложение в уставный капитал могло использоваться исполнительной властью более оперативно, в 2009 г. в п. 2 ст. 80 БК РФ были внесены изменения и дополнения, устанавливающие временный порядок принятия решений о выделении ассигнований для вклада в уставный капитал юридических лиц.

Пункт 2 ст. 80 БК РФ после поправок, внесенных в Бюджетный кодекс в 2007 г., установил порядок, согласно которому бюджетные инвестиции в форме вклада в уставный капитал юридических лиц должны утверждаться законом о бюджете путем внесения в него соответствующей текстовой статьи с указанием организации — получателя бюджетных инвестиций, а также объема и цели внесения бюджетных средств в его капитал. Однако Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов”» приостановил действие данного пункта до 1 января 2011 г. в части предоставления бюджетных инвестиций из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, по решениям, принимаемым соответственно Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации. Таким образом, временная формулировка п. 2 ст. 80 БК РФ позволяет принять рамочный закон, в котором упоминается возможность выделения бюджетных ассигнований в форме вклада в уставный капитал юридических лиц, а затем на уровне органов исполнительной власти

определить получателей бюджетной поддержки и объем выделяемого финансирования.

Однако для того чтобы существующая ситуация сохранялась, п. 2 ст. 80 БК РФ необходимо приостанавливать и далее, а лучше всего — изменить его формулировку. В противном случае процесс принятия и реализации решений, связанных с инвестированием в уставный капитал организаций, может неоправданно затянуться и усложниться (включение текстовой статьи в закон о бюджете осуществляется в процессе планирования бюджета).

ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО СНЯТИЮ БАРЬЕРОВ ДЛЯ ЭФФЕКТИВНОЙ РАБОТЫ БЮДЖЕТНЫХ ИНСТРУМЕНТОВ ПОДДЕРЖКИ НАНОТЕХНОЛОГИЙ И ДРУГИХ ИННОВАЦИЙ

В данном разделе нами представлены предложения по снятию барьеров, препятствующих эффективной работе основных инструментов прямой бюджетной поддержки инновационной сферы, а также иных пробелов и противоречий бюджетного и инвестиционного законодательства, снижающих прозрачность используемых инструментов.

К числу именно «барьеров» в первую очередь мы относим такие проблемы действующего бюджетного законодательства, как невозможность использования инвестиционных бюджетных кредитов для поддержки инновационного сектора, неоправданная процедурная сложность предоставления государственных гарантий и их слабое использование с целью реализации инновационных и модернизационных проектов, неразграниченность понятия бюджетных субсидий и грантов, предоставляемых за счет бюджетных средств¹, а также непрозрачность субсидирования проектов, реализуемых научными учреждениями и вузами. Помимо этого имеется ряд правовых проблем в инвестиционном регулировании,

¹ Предложения по решению данной проблемы представлены нами в разделе «Налоги», в связи с чем в данном разделе они не повторяются.

таких как неопределенность понятия бюджетных инвестиций, также нуждающихся в решении¹.

Предложения, содержащиеся в настоящем разделе, прошли предварительное обсуждение в Министерстве экономического развития в рамках работы по Стратегии 2020.

1. В части вопроса субсидирования бюджетных и автономных учреждений, включая научные учреждения и вузы.

На практике в 2010-2011 гг. применяется такая форма, как «предоставление субсидии в форме имущественного взноса» в:

- бюджетные/автономные учреждения (по абз. 2 ст. 78.1 БК РФ)²;
- некоммерческие организации (по п. 2 ст. 78.1 БК РФ);
- государственные корпорации (по п. 2 ст. 78.1 БК РФ).

Таким образом, для финансирования инвестиций в организации публичного сектора используется вместо инструмента «бюджетные инвестиции» инструмент «бюджетные субсидии», что создает путаницу.

Особенно остро на сегодняшний день стоит проблема финансирования инвестиционных проектов бюджетных и автономных учреждений, включая научные учреждения и вузы. С 1 июля 2012 г. — момента окончательного вступления в силу Федерального закона № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» — бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственных и муниципальных учреждений разных видов должны будут осуществляться по-разному. Только казенные учреждения сохраняют статус бюджетополучателей и будут

¹ Последние затронуты нами в общем виде в связи с тем, что имеют косвенное отношение к проблеме прямой бюджетной поддержки инноваций.

² Абзац 2 п. 1 ст. 78.1 БК РФ упоминает возможность предоставления автономным/бюджетным учреждениям субсидий на «иные цели».

вправе заключать государственные (муниципальные) контракты подряда на капитальное строительство от имени государства (муниципального образования). Бюджетные учреждения будут заключать договоры строительного подряда от собственного имени, субсидиарная ответственность государства по таким договорам и казначейский контроль за их исполнением будут отменены. Таким образом, порядок осуществления бюджетных инвестиций бюджетными учреждениями будет максимально приближен к порядку осуществления соответствующих расходов автономными учреждениями (за исключением обязанности первых соблюдать положения Федерального закона № 94-ФЗ при размещении заказа). И поскольку казначейская система контроля в части субсидирования инвестиций использоваться не сможет, это неизбежно поставит вопрос о создании системы финансового контроля за процессом реализации инвестиционных проектов учреждениями.

Следует отметить, что, с процедурной точки зрения, логичным выглядел бы переход к стопроцентному финансированию вложений, осуществляемых бюджетными и автономными учреждениями, на основе инвестиционных субсидий. Однако, к сожалению, на практике субсидии обладают меньшей подконтрольностью и большей коррупциогенностью, чем сметное финансирование. При переходе к системе субсидий возникают риски:

- риск потери единообразного контроля в части состава, объема, качества и сроков приращения государственной собственности ввиду отсутствия механизма его альтернативного бухгалтерского учета на уровне главных распорядителей средств федерального бюджета, что создает возможности для расхищения этого имущества;
- риск незаключения долгосрочных договоров (на весь период строительства, как правило, превышающий трехлетний период) как со стороны учреждений и предприятий, так и со стороны подрядчика в условиях неопределенности дальнейшего финансирования за пределами трехлетнего периода;

- риск снижения ответственности главного распорядителя средств за результаты использования бюджетных средств. При получении субсидии ответственность возлагается на учреждения;
- риски, связанные с отсутствием юридически обязывающих (в том числе с использованием положений гражданского, закупочного, административного и уголовного законодательства Российской Федерации) механизмов для автономных учреждений, получающих субсидии, в завершении строительства, что может привести к лавинообразному росту объемов незавершенного строительства объектов государственной собственности;
- планирование и реализация инвестиционных проектов, реализуемых за счет субсидий на капитальные вложения, не будут подпадать под процедуры, предусмотренные создаваемой федеральной контрактной системой (по предварительной оценке, порядка 90% бюджетных средств, направляемых на создание объектов федеральной собственности);
- отсутствие порядка принятия решений о предоставлении субсидий на капитальные вложения приведет к невозможности своевременного начала финансирования работ на объектах капитального строительства.

С учетом этого возможны три варианта, позволяющие предотвратить ослабление контроля за целевым освоением бюджетных инвестиций бюджетными и автономными учреждениями.

Вариант 1 — наделение бюджетных (автономных) учреждений полномочиями получателя бюджетных средств, создающее возможность включения их в число государственных заказчиков.

В данном случае юридически получателями бюджетных инвестиций выступают не сами бюджетные и автономные учреждения, а их учредители — органы государственной власти и местного самоуправления. Однако соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления не осуществляют полномочий госзаказчика самостоятельно, а передают эти полномочия бюджетным или автономным

учреждениям, для нужд которых предназначен объект инвестиций. Такое решение позволит бюджетным и автономным учреждениям сохранить контроль за процессом проектирования и строительства объектов недвижимости для собственных нужд без отказа от традиционных процедур контроля за целевым расходованием бюджетных инвестиций.

Возложение на бюджетные (автономные) учреждения, для нужд которых предназначен объект инвестиций, полномочий госзаказчика должно осуществляться на основании приказа главного распорядителя (распорядителя) бюджетных средств. При этом распорядитель бюджетных средств может сохранить за собой отдельные, наиболее важные полномочия заказчика (например, такие как подписание контракта или акта сдачи-приемки работ).

В этом случае бюджетные (автономные) учреждения будут размещать заказ в соответствии с положениями Федерального закона № 94-ФЗ и заключать контракт от имени соответствующего публично-правового образования. На стадии исполнения контракта на бюджетные (автономные) учреждения будут распространяться нормы бюджетного законодательства, регламентирующие порядок расходования бюджетных инвестиций (что предполагает открытие лицевых счетов для учета соответствующих операций в органах, исполняющих бюджет).

Вариант 2 — утверждение обязательных условий соглашений о предоставлении бюджетным и автономным учреждениям бюджетных средств на инвестиционные цели.

Данный вариант предусмотрен подготовленным Минфином России законопроектом о внесении изменений в Бюджетный кодекс. Одновременно законопроект предполагает ограничение содержания термина «бюджетные инвестиции» вложениями в объекты капитального строительства казенных учреждений. Предоставление бюджетных средств на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства или приобретение объектов недвижимости бюджетным и автономным учреждениям и государственным (муниципальным) унитарным предприятиям должно именоваться «субсидиями» (далее — «инвестиционные субсидии»).

Обязательные условия соглашений о предоставлении инвестиционных субсидий бюджетным и автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям из бюджетов разных уровней бюджетной системы должны определяться Бюджетным кодексом и решениями соответственно федерального Правительства, региональной или местной администрации о выделении субсидий конкретным получателям. Условия таких соглашений должны быть максимально приближены к условиям предоставления бюджетных инвестиций бюджетополучателям, в том числе предусматривать:

- обязательное заключение соглашения на весь период строительных работ с ежегодным уточнением объемов финансирования и перечня работ на предстоящий финансовый год исходя из заложенных в бюджете лимитов бюджетных обязательств;
- качественные требования к объекту бюджетных инвестиций и ответственность руководителей бюджетных и автономных учреждений за их выполнение;
- открытие автономным учреждениям, государственным (муниципальным) унитарным предприятиям лицевых счетов для учета операций по получению и использованию инвестиционных субсидий в органах Федерального казначейства (либо финансовом органе субъекта Российской Федерации, муниципального образования);
- расходование инвестиционных субсидий с соблюдением процедуры санкционирования расходов, предусматривающей проверку органом, исполняющим бюджет, документов, подтверждающих возникновение денежных обязательств по договорам государственных (муниципальных) учреждений и унитарных предприятий с подрядчиками;
- обязательное применение автономными учреждениями и унитарными предприятиями процедур 94-ФЗ при отборе подрядчиков на выполнение проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, финансируемых за счет инвестиционных субсидий;

- отказ от изъятия в бюджет не использованных бюджетными учреждениями в текущем финансовом году остатков инвестиционных субсидий.

Вариант 3 — осуществление бюджетных инвестиций для нужд учреждений непосредственно их учредителем.

Каждая из описанных выше базовых моделей (на случай сохранения действующего законодательства и на случай принятия предлагаемых Минфином России изменений к Бюджетному кодексу) совместима с вспомогательной моделью, предполагающей осуществление бюджетных инвестиций для нужд учреждений непосредственно их учредителем. В отличие от первой модели, в данном случае ГРБС не только юридически выступает получателем бюджетных инвестиций, но и фактически исполняет функции госзаказчика, а учреждениям передаются в оперативное управление законченные строительством объекты.

При всей простоте данной модели использованию ее в качестве базовой препятствуют следующие недостатки.

Во-первых, передача учредителю функций по размещению заказа для нужд бюджетных и автономных учреждений может привести к игнорированию нужд и потребностей последних при разработке проектной документации и организации строительно-монтажных работ. Особенно остро несовершенство этой модели реализации инвестиционных проектов проявится в том случае, когда часть эксплуатируемых учреждением имущественных объектов построит учредитель, а другая часть будет возведена за счет собственных (внебюджетных) средств учреждений, и все объекты должны создавать единый имущественный комплекс учреждения, необходимый для осуществления его основной деятельности.

Во-вторых, для федеральных органов власти такая деятельность является непрофильной, что привело бы к ослаблению внимания к этой работе.

В-третьих, федеральным органам власти может не хватить кадрового потенциала, чтобы в ближайшее время выполнить дополнительный объем работ по размещению заказа для нужд подведомственных бюджетных и автономных

учреждений, особенно с учетом территориальной удаленности многих из них от местонахождения ГРБС.

В-четвертых, лимиты на 2012 г. уже были доведены до учреждений и предприятий. Соответственно передача указанных функций ведомства неизбежно привела бы к срыву работ на объектах в 2012 г. с учетом необходимости подготовки массы поправок в различные документы и заключенные договоры.

С учетом перечисленных недостатков рассматриваемой модели использовать ее целесообразно преимущественно для организации финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней. Применительно же к крупным бюджетным и автономным учреждениям федерального и регионального уровней более рационально использовать одну из базовых моделей, предполагающую передачу этим учреждениям функций госзаказчика.

2. В части расширения возможностей использования ряда инструментов для бюджетной поддержки частных лиц.

Ряд теоретически доступных инструментов бюджетной политики не используется вовсе либо используется крайне ограниченно. При этом наиболее рискованные формы бюджетной поддержки частных лиц (вложения в уставный капитал хозяйственных обществ), напротив, используются с максимальной активностью.

В настоящее время вообще не используются бюджетные кредиты, обладающие, по сравнению с субсидиями, таким преимуществом, как возвратность, а по сравнению со взносами в уставный капитал — такими преимуществами, как целевой характер и приоритетная (по сравнению с дивидендами) очередность погашения.

По нашему мнению, в перспективе кредит может быть возвращен в число инструментов прямой бюджетной поддержки частных лиц. Однако его использование должно быть очень ограниченным, поскольку кредитование частного сектора не относится к числу задач и функций государства.

Существуют два направления, в отношении которых предоставление бюджетных кредитов представляется оправдан-

ным. Это антикризисная поддержка стратегических предприятий и кредитование институтов развития.

Актуальность введения инвестиционных бюджетных кредитов в кризисный период обусловлена, в первую очередь, нехваткой «длинных» денег в экономике и неготовностью кредитных учреждений принимать на себя риски, связанные с поддержкой крупных инвестиционных проектов, ранее начатых стратегическими организациями. Как правило, стратегическое предприятие является крупным, но финансово не очень благополучным заемщиком (к примеру, значительная часть предприятий оборонной и судостроительной отрасли оказалась в 2008-2011 гг. в подобной ситуации), нуждающимся для продолжения инвестиционных проектов в крупном кредите под незначительные проценты.

В этой ситуации государство оказывается практически единственным потенциальным кредитором, способным поддержать крупный отраслевой проект, предоставив инвестору долгосрочный кредит под сравнительно небольшие проценты.

Бюджетное кредитование в ряде случаев может создать и дополнительные стимулы для бюджетных вложений в инновации. Традиционные методы финансового контроля не работают по отношению к таким высоко рискованным направлениям финансирования, как, например, венчурное финансирование инноваций через институты развития. В условиях, когда определенное количество проектов, финансируемых РВК и другими институтами развития, обладает высокой рискованностью, предоставление институтам финансирования на возвратной и платной основе является практически единственным инструментом повышения ответственности институтов.

Таким образом, предоставлять инвестиционные кредиты целесообразно:

- в рамках программы антикризисных мер (в первую очередь с целью завершения крупных инвестиционных проектов, ранее начатых стратегическими предприятиями);

- институтам развития, обладающим высокой степенью организационной самостоятельности и контролируемым преимущественно через оценку результатов их деятельности, а не через оценку соблюдения процедур расходования средств;
- акционерным обществам со стопроцентным государственным участием в качестве альтернативы взноса в уставный капитал.

Фактически не используются в инвестиционных целях и государственные гарантии. Возможность использования данного инструмента, в отличие от бюджетных кредитов, прямо предусмотрена действующим бюджетным законодательством. Однако в 2008–2010 гг. на практике государственные гарантии использовались преимущественно в целях антикризисной поддержки российских предприятий и не задействовались в направлении инвестиционной поддержки.

При этом существуют направления инвестиционной политики, в которых применение государственных гарантий может оказаться целесообразным и оправданным. Это:

1) поддержка инвестиционных проектов, реализуемых бюджетными и автономными учреждениями. В результате реформы бюджетного сектора Российская Федерация перестала нести ответственность по обязательствам бюджетных и автономных учреждений. В целом такой подход следует признать верным по той причине, что бюджетные и автономные учреждения осуществляют предпринимательскую деятельность и объем их потенциальных обязательств не может быть даже спрогнозирован главными распорядителями бюджетных средств.

До настоящего времени в федеральном бюджете резервируются значительные суммы на покрытие судебных решений, предусматривающих санкции к учреждениям и предприятиям, нарушившим требования государственных контрактов, заключенных ими от имени Российской Федерации. В условиях четкого разграничения ответственности по обязательствам государства и бюджетных учреждений резервирование указанных средств не потребуется.

Вместе с тем в условиях, когда основные имущественные объекты учреждений и предприятий не находятся на балансе учреждений, у них отсутствует достаточный объем имущества для покрытия потенциальных кредиторских требований. Это, в свою очередь, может понизить заинтересованность подрядчиков в выполнении работ по созданию объектов федеральной собственности, заказчиками которых являются такие учреждения и предприятия. В этой ситуации государственные гарантии по крупным инвестиционным проектам могли бы послужить дополнительным стимулом для привлечения потенциальных исполнителей.

По сравнению с полной ответственностью государства по всем обязательствам учреждений государственные гарантии обладают тем преимуществом, что их действие ограничивается обязательствами по конкретному инвестиционному проекту и государство не оказывается перед необходимостью погашения долгов, возникновение которых ранее не было согласовано;

2) поддержка инвесторов, реализующих приоритетные проекты в инновационной сфере. Анализ законов о федеральном бюджете за последние несколько лет показывает, что доля гарантий, предоставляемых с модернизационными и инвестиционными целями, в федеральном бюджете растет. Однако по-прежнему в бюджете доминируют гарантии, по своей экономической сути близкие к антикризисным, в том числе предоставляемые с целью компенсации ряда неэффективных (по политическим, институциональным и др. причинам) направлений, таких как развитие Северного Кавказа, Чечни и пр.

Таким образом, для активизации использования инструмента государственных гарантий в направлении поддержки инвесторов, реализующих инновационные и модернизационные проекты, необходимо, во-первых, соответствующее политическое решение, а во-вторых — ликвидация ряда процедурных проблем, снижающих заинтересованность инвесторов и государства в использовании гарантий как инструмента поддержки.

В частности, при внесении поправок в Бюджетный кодекс следует:

- отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность;
- закрепить в БК РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств;
- максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям.

3. В части повышения прозрачности «традиционных» инструментов бюджетной поддержки.

В первую очередь данная проблема касается случаев вложения бюджетных средств в уставный (складочный) капитал хозяйственных обществ и государственных корпораций (компаний и пр.). Вложения в уставный капитал представляют собой одну из наименее прозрачных форм государственной поддержки коммерческих организаций в связи с:

- отсутствием единообразного подхода к направлениям использования данного инструмента, а также порядку принятия решений о его применении. Вложения в уставный капитал используются как в инвестиционных целях, так и в целях, не связанных с инвестированием (антикризисная поддержка и т.д.). Решения о вложении средств в уставный капитал организаций могут носить как программный, так и непрограммный характер (указы Президента, постановления и распоряжения Правительства);
- невозможностью установления каких-либо требований к целевому расходованию вложений в уставный капитал. Вложения в уставный капитал не имеют целевого характера: действующее гражданское законодательство, в том

числе ГК РФ, а также закон «Об АО» не предусматривают возможности размещения акций организации на условиях целевого расходования полученных ею средств. Даже акционерные соглашения, возможность заключения которых предусмотрена ст. 32.1 Федерального закона «Об АО» с 2009 г., не предусматривают такой возможности, распространяя сферу их действия исключительно на «осуществление прав, удостоверенных акциями, и (или) об особенностях осуществления прав на акции».

Помимо риска недополучения доходов существует еще одна проблема. Вложения в уставный капитал, как форма бюджетной поддержки частных инвесторов, создают конфликт интересов государства как управленца и как собственника. С одной стороны, государство обязано обеспечивать равные условия для конкуренции всем хозяйствующим субъектам, а с другой — оно поддерживает отдельных участников рынка при помощи вложений в их уставный капитал, что улучшает их финансовые и конкурентные позиции на рынке по сравнению с полностью частными организациями.

* * *

Можно предложить следующие направления совершенствования каждого из бюджетных инструментов инвестиционной политики.

1. На уровне Бюджетного кодекса необходимо разграничить понятие бюджетных инвестиций и инвестиционных субсидий, а также более четко разграничить инвестиционные субсидии с субсидиями, предоставляемыми на прочие цели.

Целью бюджетных инвестиций должно стать осуществляемое на принципах *сметного финансирования* увеличение стоимости имущества (основных средств) органов государственной власти, а также казенных учреждений.

Инвестиционные субсидии должны быть разграничены с прочими субсидиями в связи с различием целей их использования. В качестве цели инвестиционных субсидий следует определить поддержку вложений в основные средства:

- бюджетных и автономных учреждений соответствующего уровня публично-правового образования с целью поддержки их инициативных инвестиционных проектов, направленных на развитие материально-технической базы оказания услуг, имеющих преимущественно коммерческий характер. Инвестиционные субсидии бюджетным и автономным учреждениям могут предоставляться как на условиях долевого участия в инвестициях, так и на условиях стопроцентного финансирования за счет бюджета имущества, передаваемого учреждениям на праве оперативного управления. При этом в тех случаях, когда главный распорядитель бюджетных средств, которому подведомственны учреждения, желает обеспечить целевое использование выделяемых субсидий, в соглашение об их использовании может включаться условие об обязательном применении процедур государственных закупок (или федеральной контрактной системы) при использовании инвестиционной субсидии;
- иных публично-правовых образований. Инвестиционные субсидии иных публично-правовых образований (в частности регионов) должны предоставляться только на условиях долевого участия в финансировании проектов, а также при условии принятия регионом обязательств по дальнейшему содержанию и эксплуатации создаваемого объекта основных средств, включая закупку сырья и материалов, необходимых для его использования. Пример: субсидирование покупки дорогостоящего медицинского оборудования должно сопровождаться установлением минимальных нормативов по количеству медицинских услуг, ежегодно оказанных с его использованием; предельных сроков монтажа и ввода оборудования в эксплуатацию, а также обязательств региона по закупке необходимых для работы оборудования реактивов и обязательств по ремонту оборудования. В случае нарушения условий последующего содержания и использования субсидируемого объекта основных средств регион должен возвращать

инвестиционную субсидию в федеральный бюджет как использованную нецелевым образом;

- юридических лиц, в капитале которых доля Российской Федерации (субъекта РФ) составляет 100%. Инвестиционные субсидии юридическим лицам, созданным с участием Российской Федерации (субъекта РФ), могут предоставляться как на условиях долевого участия в инвестициях, так и на условиях стопроцентного финансирования капвложений за счет бюджета соответствующего уровня публично-правового образования. Данное направление инвестиционного субсидирования требуется, в первую очередь, для обеспечения развития материально-технической базы оборонного комплекса.

Также следует указать, что инвестиционные субсидии могут использоваться для субсидирования процентной ставки по кредитам, полученным инвесторами, реализующими *инвестиционные проекты* по приоритетным направлениям социально-экономического развития Российской Федерации. Это позволит законодательно закрепить сложившуюся практику бюджетной поддержки, в частности, сельского хозяйства и малого бизнеса.

2. Параллельно с уточнением целей предоставления инвестиционных субсидий следует уточнить цели предоставления прочих субсидий, не имеющих инвестиционного характера. Их использование следует ограничить такими направлениями, как:

- компенсация убытков организаций и индивидуальных предпринимателей, возникающих в связи с реализацией товаров, работ и услуг по регулируемым ценам;
- субсидирование экономически обоснованных расходов российских организаций на уплату патентных пошлин и иных обязательных платежей при патентовании созданных ими «технических РИД» за рубежом (субсидия может предоставляться при начале коммерческого использования запатентованных разработок в соответствующих государствах);

– антикризисное субсидирование публично-правовых образований иного уровня и стратегически значимых юридических лиц в рамках антикризисной программы, утверждаемой Правительством Российской Федерации (т. е. не в индивидуальном порядке, а только в условиях масштабного экономического кризиса, официально признанного Правительством). Целью антикризисного субсидирования является не развитие, а «спасение» данных предприятий. Их развитие должно преимущественно кредитоваться. У Правительства имеется определенный опыт решения проблем такого рода в 2008–2010 гг. Однако на этапе 2008–2010 гг. антикризисное субсидирование осуществлялось вне регулирования, предусмотренного Бюджетным кодексом, на уровне постановлений Правительства (в «ручном режиме»). С учетом нестабильности мировой экономики, представляется, что порядок и условия отбора стратегических предприятий, получающих поддержку, а также условия их антикризисной поддержки должны быть формализованы.

3. Следует определить в Бюджетном кодексе РФ субсидии в форме имущественного вноса и /или передачи имущественных прав. Целью их предоставления является развитие материально-технической базы автономных и бюджетных учреждений, необходимой им для выполнения государственных заданий, при одновременном сохранении возможностей по централизованной закупке основных средств и по контролю со стороны ГРБС за их дальнейшим использованием.

Параллельно с внесением общих норм, посвященных субсидиям в форме имущественного вноса и /или передаче имущественных прав, главным распорядителям бюджетных средств необходимо разработать типовые соглашения о предоставлении данного вида субсидий автономным и бюджетным учреждениям и представить их на согласование в Министерство экономического развития РФ и Минфин России.

4. В Бюджетный кодекс, равно как и в Гражданский кодекс, следует ввести определение гранта.

5. Масштабы вложений в уставный капитал юридических лиц в перспективе должны минимизироваться. Однако подобные вложения представляются допустимыми в качестве формы поддержки:

- институтов развития;
- юридических лиц, находящихся в стопроцентной собственности государства (бывшие ГУПы оборонной и космической отрасли и т. д.);
- в качестве антикризисной меры. С формально-юридической точки зрения, такие вложения являются разновидностью инвестиций (государство приобретает акции), однако, с экономической точки зрения, антикризисные вложения не имеют инвестиционной направленности, поскольку они не направлены на развитие и модернизацию производственной базы организаций, выступающих в роли получателя инвестиций. Использование вложений в уставный капитал юридических лиц в качестве антикризисной меры представляется нежелательным, поскольку такая поддержка носит выборочный и непрозрачный характер. Как следствие, эта форма бюджетной поддержки является коррупционно емкой и нарушает принцип равенства хозяйствующих субъектов во взаимоотношениях с государством. Тем не менее последний кризис показал, что она активно используется. Ее активное использование в 2008–2010 гг. было вызвано желанием не допустить перехода стратегически значимых предприятий под контроль западных кредиторов, а также желанием избежать тотальной безработицы. Это позволяет предположить, что в случае возникновения масштабных экономических проблем Правительство вряд ли откажется от данной формы поддержки частного сектора. В связи с этим единственное, что можно сделать, — это попытаться обеспечить прозрачность условий вложения средств в уставный капитал предприятий в качестве антикризисной меры поддержки.

В последнем случае нужна антикризисная программа, утвержденная Правительством, что фактически равнозначно

введению некоего «режима экономического кризиса», и действенный механизм отбора реципиентов данной формы поддержки. Еще одним обязательным условием антикризисных вложений в уставный капитал юридических лиц должны стать заключение акционерных соглашений и временный характер антикризисных инвестиций. Условия вложения бюджетных средств в уставный капитал «спасаемых» организаций должны предусматривать обязательство последних (самих организаций или их фактических владельцев) по выкупу доли Российской Федерации по истечении определенного срока. Также возможно установление иных ограничений для собственников «спасаемых» компаний. Все эти меры в совокупности могут снизить вероятность использования данного инструмента для «спасения от банкротства» того или иного неэффективного предприятия в условиях отсутствия масштабных кризисных явлений в экономике.

6. В число инструментов прямой бюджетной поддержки инвестиционных проектов следует вернуть инвестиционные бюджетные кредиты.

Целью использования инвестиционных бюджетных кредитов должно стать предоставление бюджетной поддержки инвестиционным проектам, реализуемым институтами развития, а также юридическими лицами, находящимися в собственности государства, на платной и возвратной основе. Вторым направлением бюджетного кредитования должна стать антикризисная поддержка стратегических предприятий, осуществляемая с целью завершения ими ранее начатых инвестиционных проектов. Для этого существует объективная потребность, которая выражается в кредитовании государством частных проектов через институты развития. В пользу этого свидетельствует и зарубежная практика, которая показывает, что практически все страны, реализующие активную модернизационную и инновационную политику, кредитуют приоритетные направления развития из бюджета.

7. Государственные гарантии. Цели и порядок предоставления государственных гарантий в общем урегулированы бюджетным правом, однако требуются некоторые уточнения, позволяющие повысить заинтересованность в использова-

нии данного инструмента как со стороны государства, так и со стороны потенциальных инвесторов.

В Бюджетный кодекс следует внести уточнения, прямо указывающие, что гарантии могут предоставляться юридическим лицам с целью поддержки реализуемых ими инвестиционных проектов, а также перейти от солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника к субсидиарной ответственности, закрепить в БК РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику и отказаться от истребования 100-процентного обеспечения по государственным гарантиям.

1.3.3. Анализ структуры и объемов инновационных статей расходов федерального бюджета в 2008–2013 годах

Понятие «инновационный бюджет» относительно новое для документов стратегического и бюджетного планирования; впервые оно упоминается, пожалуй, в Концепции социально-экономического развития до 2020 года. Согласно КДР, инновационный бюджет должен объединять расходы на образование, здравоохранение, фундаментальную науку и прикладные научные исследования, инвестиции в транспортную и социальную инфраструктуру, причем, по оценкам разработчиков КДР, к 2015 г. он должен будет составить около 14% валового внутреннего продукта, а к 2020 г. (несмотря на относительное снижение государственных инвестиций в развитие транспортной инфраструктуры) увеличится до 15%.

Следует отметить, что в настоящее время понятия «инновационный бюджет» и «бюджет развития» используются неофициально. Бюджетное законодательство не предусматривает возможности формирования какого-либо фонда или раздела в законе о бюджете, который объединял бы все виды прямых бюджетных инвестиций, а также бюджетных расходов, связанных с различными видами инвестиционной поддержки проектов, реализуемых третьими лицами.

Для целей более подробного анализа динамики расходов федерального бюджета на поддержку науки и инноваций и последствий изменения их объемов следует ввести категорию

«инновационные расходы бюджета», т. е. расходы, способствующие развитию (созданию, внедрению) новых технологий, формированию компетенций в приоритетных сферах экономического развития, развитию экономики знаний. К *инновационным расходам* для целей дальнейшего анализа отнесены прямые расходы на поддержку инноваций, а также расходы, оказывающие косвенное влияние на внедрение инноваций через частный спрос, усиление мотивации и другие факторы.

А. В свою очередь к *прямым расходам* на поддержку инноваций отнесены:

1. ФЦП и госпрограммы инновационной направленности (всего 11 программ):

- Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы;
- Глобальная навигационная система;
- Программа «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы»;
- Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы;
- Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2011 годы;
- Национальная технологическая база на 2007–2011 годы;
- Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы;
- Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года;
- Развитие гражданской морской техники на 2009–2016 годы;
- Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008–2015 годы;
- Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года.

2. Кроме того, к прямым расходам федерального бюджета на инновации отнесены объемы государственных средств на научные исследования:

- фундаментальные исследования;
- прикладные исследования гражданского и военного назначения (кроме учтенных в «инновационных» ФЦП и финансируемых из научных фондов);
- создание и развитие национальных университетов (включая федеральные университеты, национальные исследовательские университеты);
- деятельность научных фондов по предоставлению грантов.

3. Также общий объем прямых расходов инновационного характера включает расходы на развитие высокотехнологичной медицинской помощи, на высшее образование и повышение квалификации и на поддержку инновационной инфраструктуры (финансирование технопарков, наукоградов, технико-внедренческих ОЭЗ, президентских технологических инициатив и т. д.).

Помимо прямых расходов, выделяемых из федерального бюджета на инновации, можно рассмотреть *расходы, косвенно способствующие развитию инновационных технологий*. К данным расходам нами отнесены расходы на развитие высокотехнологичных отраслей (кроме инновационных ФЦП), включая средства, направляемые в данные сферы в рамках пакетов Правительства Российской Федерации на реализацию дополнительных мер по поддержке отраслей экономики:

- ОПК;
- космический комплекс;
- авиа- и судостроение;
- атомный энергетический комплекс;
- фармацевтическая и медицинская промышленность;
- радиоэлектронный комплекс.

Помимо мер финансового характера для поддержки и развития инновационной активности предприятий предпринимается комплекс иных мер: организационные, налоговые послабления для инновационных структур и видов деятельности, а также ряд законодательных инициатив. Указанные меры ориентированы на создание благоприятных условий

для продолжения развития отечественного наукоемкого сектора экономики, а соответственно, и для инновационного развития России в целом.

Следует отметить, что налоговые и нормативно-правовые меры поддержки инновационной сферы не менее важны, чем финансовая помощь, поскольку эффект от реализации данных мер — стимулирование и мотивация инновационной активности владельцев и менеджмента предприятий частного сектора. Однако оценить влияние данных мер на развитие инновационного сектора крайне сложно, поэтому их количественное измерение «выведено» за рамки данного исследования.

В таблице 1.8 представлен анализ динамики изменения расходов инновационного характера в период 2008–2013 гг. Ретроспективный анализ позволяет определить сложившуюся к настоящему моменту структуру распределения государственных средств на инновации, а также выявить посылы и приоритеты в их распределении на предстоящий среднесрочный период.

Особый интерес представляет оценка динамики расходов инновационного характера в целом и их структуры в кризисном периоде, а также основные черты инновационной политики государства, обозначенные в проекте закона о федеральном бюджете на 2011–2013 годы.

Анализируя данные таблицы, можно заметить, что в период 2008–2009 гг. инновационные расходы в абсолютном выражении имели явную повышательную динамику с дальнейшим их сокращением в 2010 г.; в 2011–2013 гг., согласно закону о федеральном бюджете, рост инновационных расходов должен продолжиться. Графическая иллюстрация указанной выше динамики изменения расходов федерального бюджета и инновационной компоненты в их структуре изображена на рисунке 1.10.

Отметим, что особенно острая необходимость поддержки предприятий в сфере высокотехнологичного производства и услуг возникла в период кризиса 2008–2009 годов. Предприятия данной сферы достаточно уязвимы в условиях нестабильности как внутреннего, так и внешнего фона. Прово-

Таблица 1.8. Структура и динамика инновационных расходов в 2008–2013 годах

№	Направление расходов	Фактически исполнено			Закон о бюджете	Проект закона о бюджете		
		2008	2009	2010		2011	2012	2013
	Расходы, всего	7566,60	9636,82	10232,80	10658,60	11237,92	12175,57	
	Инновационные расходы, всего	571,4	909,9	843,6	903,4	1001,0	1051,5	
1	Прямые расходы на поддержку инноваций	509,4	630,8	657,9	791,2	883,0	917,3	
1.1	ФЦП и госпрограммы, имеющие инновационную направленность	94,5	147,3	167,0	226,4	255,4	272,9	
	Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы	30,7	58,2	67,0	75,8	104,5	119,3	
	Глобальная навигационная система	14,7	31,2	27,9	19,3			
	Развитие российских космодронов на 2006–2015 годы	4,3	1,9	6,4	9,9	14,4	19,9	
	Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы	14,5	12,3	7,4	21,6	20,5	23,3	
	Развитие инфраструктуры нанопромышленности в Российской Федерации на 2008–2011 годы	9,0	5,0	5,0	5,0	0,0	0,0	

Продолжение табл. 1.8

№	Направление расходов	Фактически исполнено		Закон о бюджете	Проект закона о бюджете		
		2008	2009		2010	2011	2012
	Национальная технологическая база на 2007-2011 годы	3,6	4,3	3,1	9,6	3,7	4,4
	Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009-2013 годы	-	5,7	12,3	23,7	23,9	12,3
	Развитие гражданской авиационной техники России на 2002-2010 годы и на период до 2015 года	12,4	19,4	22,5	32,1	33,2	39,2
	Развитие гражданской морской техники на 2009-2016 годы	-	3,5	6,8	10,3	18,3	19,7
	Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008-2015 годы	5,4	5,8	5,4	13,0	25,6	19,4
	Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010-2015 годов и на перспективу до 2020 года	-	-	3,2	6,2	11,3	15,4
1.2	Научные исследования	114,2	129,9	124,2	164,0	232,1	214,0
	Фундаментальные исследования	69,8	82,6	76,3	85,4	82,7	82,8

Продолжение табл. 1.8

№	Направление расходов	Фактически исполнено		Закон о бюджете	Проект закона о бюджете		
		2008	2009		2010	2011	2012
	Прикладные НИОКР (кроме учтенных в «инновационных» ФЦП и финансируемых из научных фондов)	30,2	35,1	37,2	58,6	134,0	123,5
	Создание и развитие национальных университетов	4,8	1,5	1,3	9,0	9,0	1,3
	Деятельность научных фондов (РФФИ, Фонд Бортника, РГНФ)	9,4	10,7	9,4	11,0	6,4	6,4
1.3	Развитие высокотехнологичной медицинской помощи (инвестиции и образование)	12,9	15,2	12,5	8,9	6,7	7,2
1.4	Высшее образование, переподготовка и повышение квалификации (за исключением расходов по инновационным ФЦП, на научные исследования и на поддержку высокотехнологичных отраслей)	267,4	326,3	339,7	358,6	358,1	397,5
1.5	Инновационная инфраструктура	20,3	12,1	14,5	33,3	30,6	25,7
	Технопарки в сфере высоких технологий	1,6	2,7	1,7	2,0	2,0	2,0

Окончание табл. 1.8

№	Направление расходов	Фактически исполнено		Закон о бюджете	Проект закона о бюджете		
		2008	2009		2010	2011	2012
	Взнос в уставный капитал открытого акционерного общества «Особые экономические зоны»	17,2	8,0	8,3	15,7	6,0	6,0
	Президентские технологические инициативы («Сколково»)	0,0	0,0	4,0	15,0	22,0	17,1
	Наукограды	1,5	1,4	0,6	0,6	0,6	0,6
2	Расходы, способствующие инновациям – развитие высокотехнологичных отраслей (кроме «инновационных» ФЦП)	62,0	279,1	185,7	112,2	118,0	134,3
	ФЦП по поддержке высокотехнологичных отраслей (кроме инновационных ФЦП)	19,5	17,9	19,2	19,1	23,9	24,6
	Непрограммные меры	42,5	261,2	166,5	93,1	94,1	109,7
	Взносы в уставные капиталы	23,6	45,4	78,1	81,5	81,2	97,8
	Субсидии	18,9	215,8	88,4	11,6	12,9	11,9

Источник: Для формирования таблицы использованы данные отчетов об исполнении федерального бюджета за 2008–2009 гг., а также объемы утвержденных лимитов на 2010 г.; по 2011–2013 гг. источником информации является закон о федеральном бюджете на 2011–2013 гг. Расчеты Института Гайдара.

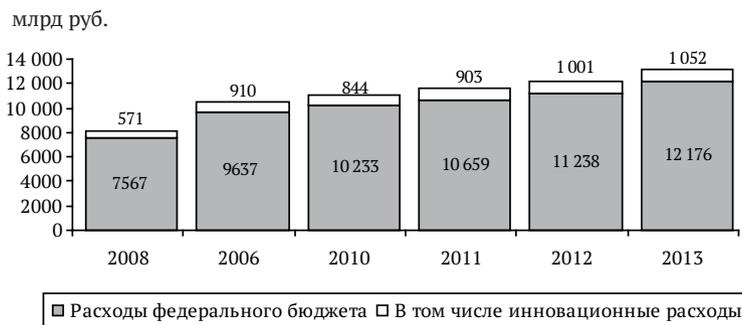


Рис. 1.10. Расходы федерального бюджета в 2008–2013 годах с выделением инновационной компоненты

дмая политика поддержки предприятий инновационных секторов экономики отразилась на резком увеличении расходов федерального бюджета на инновации в этот период, особенно в 2009 г., именно в этом году профинансированы наиболее объемные мероприятия по поддержке секторов экономики. Кроме того, в 2009 г. расходы на реализацию ФЦП, имеющие инновационную направленность, в меньшей степени подверглись сокращению в ходе общего секвестирования бюджетных расходов.

В 2009 г. наблюдался значительный рост расходов, направленных на развитие высокотехнологичных отраслей, который в основном был обусловлен проводимой в 2009 г. Правительством Российской Федерации антикризисной политикой. Совокупный рост вышеуказанных расходов способствовал повышению доли инновационной составляющей федерального бюджета на 1,9 п. п. с 7,6% в 2008 г. до 9,5% в 2009 г., при этом темпы роста инновационных расходов были выше темпов роста общего объема расходов федерального бюджета.

Заметим, что при планировании бюджета на 2010 и плановый период 2011–2012 гг. не учитывалась целесообразность продления ряда федеральных целевых программ, реализация которых заканчивалась в плановом периоде, несмотря на то что бюджет на 2010 г. часто называли «бюджетом развития», основными чертами которого являлись рост параметров расходов инновационного характера, а также программ

по модернизации отечественной экономики, продемонстрировавшей в период кризиса большое количество «слабых» мест и подверженность к ослаблению под влиянием внешних неблагоприятных факторов.

В целом за 2008–2013 гг. доля инновационных расходов в структуре совокупных расходов федерального бюджета может увеличиться незначительно — с 7,6% в 2008 г. до 8,6% в 2013 г., что отчасти связано с применявшемся при формировании бюджета на 2011–2013 гг. консервативным подходом при планировании инновационных расходов. В то же время в реальном выражении инновационные расходы должны к 2013 г. увеличиться на треть по сравнению с 2008 г., а именно динамика инновационных расходов в реальном выражении является действительным индикатором их состояния и адекватности заявленным целям и задачам, сформулированным в основных стратегических документах развития инновационных отраслей в России.

В структуре инновационных расходов большую долю имеют *прямые расходы на поддержку инноваций (до 85% от всех инновационных расходов)*, которые в большей степени и определяют динамику их изменений. Объемы прямой государственной поддержки инноваций в абсолютном выражении и их динамика год от года в принципе соответствуют установленным приоритетам социально-экономического развития страны. Основное место в прямых инновационных расходах федерального бюджета отводится инновационным ФЦП (всего 11). Каждая программа имеет различные периоды реализации, а также различные масштабы финансирования.

На рисунке 1.11 представлена динамика изменения объемов государственного финансирования по инновационным ФЦП (с выделением наиболее капиталоемких программ) в период 2008–2013 гг. ФЦП «Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы» является наиболее масштабной по параметрам ее финансирования и имеет непрерывную тенденцию к динамичному росту государственных расходов по ее обеспечению.

В целом можно отметить, что при исполнении федерального бюджета в 2011–2013 гг. в части финансирования ФЦП

Млрд руб.

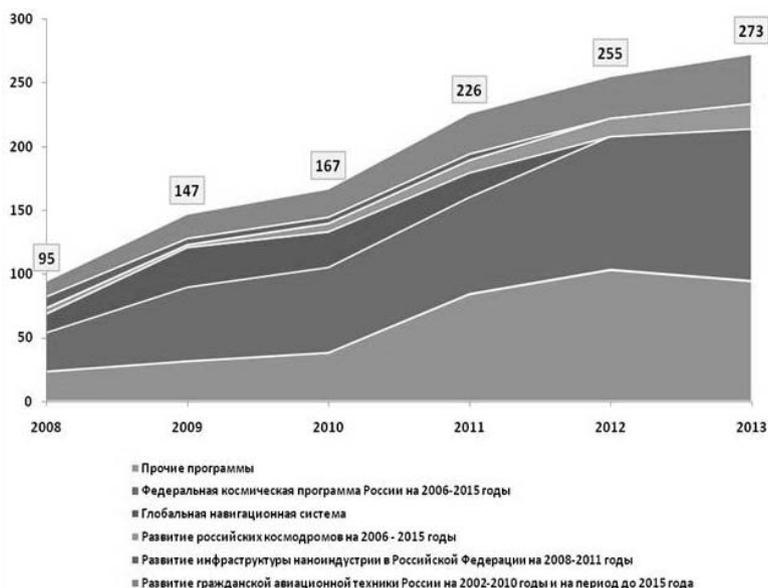


Рис. 1.11. Объем государственных ассигнований на ФЦП в 2008–2013 годах

в рамках, запланированных на период объемов, указанные расходы будут иметь тенденцию к последовательному росту в абсолютном выражении. При исчислении их изменения в реальном выражении (дефлированное по индексу ВВП) можно отметить некоторое замедление темпов роста финансирования программ в период 2010–2012 гг. (с 57% в 2009 г. до 24% в 2010–2012 гг.), особенно к 2013 г., когда объем финансирования ФЦП не превысит 0,9%.

Бюджетное финансирование ФЦП «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» в 2010 г. упало по сравнению с паспортом программы в 3 раза. Однако уже с 2011 и на период до 2013 г. финансирование по программе должно утроиться по сравнению с 2010 г. Следует отметить, что данная программа имеет междисциплинарный характер и фактически является единственным для технологического бизнеса доступным источником государственной

поддержки для наиболее перспективных разработок по широкому спектру мировых технологических трендов, не замыкаясь на отраслевой специфике.

Финансирование ФЦП «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы примерно на 30% было сокращено в 2010 г. и составило 12,3 млрд руб. Но данное снижение не повлияло на повышательный тренд расходов по данной ФЦП. В последующие два года ожидается рост объемов финансирования до 24 млрд ежегодно, в 2013 г. произойдет возврат объемов к уровню 2010 г. Следует отметить важность данной программы для целей развития инновационной сферы: в рамках программы идет подготовка специалистов для вузов, научных учреждений и высокотехнологических отраслей экономики, включая ОПК, создаются условия для закрепления молодежи в сфере науки, образования и высоких технологий.

Большая часть инновационных ФЦП относится к высокотехнологичным отраслям экономики, имеет большое значение для развития и распространения инноваций в России.

В целом можно отметить, что эффективная реализация указанных федеральных программ будет способствовать повышению инвестиционной привлекательности и развитию научно-технического потенциала высокотехнологичных отраслей экономики, продвижению продукции инновационного сектора как на внутреннем, так и на внешнем рынках, снижению зависимости от иностранной высокотехнологичной продукции.

Возвращаясь к компонентам, формирующим прямые инновационные расходы федерального бюджета, можно выделить блок «Научные исследования (R&D)». Данное направление формируется из расходов на фундаментальные исследования и прикладные исследования гражданского и военного назначения (кроме учтенных в «инновационных» ФЦП), а также расходов, связанных с развитием национальных университетов и деятельностью научных фондов. В целом на научные исследования расходуется в среднем за рассматриваемый период порядка 22% прямых инновационных расходов.

Из средств федерального бюджета ежегодно на финансирование фундаментальных исследований в различных областях тратится порядка 70–86 млрд руб., что эквивалентно 0,15–0,21% ВВП. В то же время в КДР показатель финансирования расходов на фундаментальные исследования и содействие научно-техническому прогрессу на 2010 г. установлен в размере 1,2% ВВП, при этом доля внебюджетного финансирования запланирована на уровне 41,7%. Очевидно, что объем федерального финансирования фундаментальных исследований как минимум нуждается в утроении для выхода на установленные в КДР уровни.

Финансирование прикладных исследований, осуществляемых за рамками инновационных ФЦП и финансирования научных фондов, обходилось государственной казне в 2008–2010 гг. в 30–40 млрд руб. В период 2011–2013 гг. ожидается постепенное увеличение данной статьи инновационных расходов в 4 раза.

На создание и развитие национальных университетов выделяемые объемы финансирования довольно сильно колеблются год от года на протяжении всего рассматриваемого периода. Так, при объеме финансирования в 2009–2010 гг. на уровне 1,3–1,5 млрд руб. в период 2011–2012 гг. планируется на эти цели направлять 9 млрд руб. ежегодно.

Совокупное бюджетное финансирование деятельности трех научных фондов не превышает 11 млрд руб. в год на протяжении всего рассматриваемого периода. В то же время в целях поддержки малых инновационных предприятий, создаваемых научными и образовательными организациями в соответствии с 217-ФЗ, а также для поддержки малых предприятий, действующих в приоритетных направлениях, определенных Комиссией при Президенте Российской Федерации по модернизации и технологическому развитию экономики России (поручение Президента Российской Федерации от 4 января 2010 г. № Пр-22, п. 3б), следовало увеличить бюджетное финансирование Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере в 2011–2013 годах не менее чем до 5 млрд руб. в год. Одна-

ко этого так и не произошло, максимальный объем средств, передаваемых фонду, в 2011 г. составил порядка 4 млрд руб.

В качестве компоненты прямых инновационных расходов учитывались расходы на финансирование сферы высоких технологий в медицине. Ежегодно на протяжении 2008–2010 гг. на финансирование данного направления из федерального бюджета выделяется около 12,5–15 млрд руб. В плановом периоде 2011–2013 гг. ожидается почти двукратное сокращение расходов на развитие высокотехнологичных медицинских центров при преимущественно субсидировании предоставляемых ими услуг.

Финансирование высшего образования из средств федерального бюджета также подлежит учету при измерении прямых расходов на инновации. Средства, затрачиваемые государством на высшее образование и повышение квалификации, содействуют повышению инновационной активности специалистов предприятий различных отраслей. На эти цели ежегодно затрачивается порядка 350 млрд руб. в 2009–2012 гг., к 2013 г. предполагается их увеличение до 400 млрд руб.

Инвестиции со стороны государства на создание и развитие инновационной инфраструктуры вынесены в отдельный блок расходов и также относятся к прямым расходам государства на развитие инноваций. К расходам на создание и развитие объектов инновационной инфраструктуры отнесены:

- расходы на развитие технопарков в сфере высоких технологий;
- взносы в уставный капитал открытого акционерного общества «Особые экономические зоны»;
- президентские технологические инициативы («Сколково»);
- поддержка наукоградов.

Расходы на поддержку и развитие технопарков в сфере высоких технологий на период 2008–2013 гг. составляют в среднем порядка 2,0 млрд руб. в год. Существенный объем финансирования данного направления был произведен в 2009 г., когда величина финансирования увеличилась до 2,7 млрд

руб. На протяжении 2011–2013 гг. расходы на поддержку технопарков не демонстрируют какой-либо динамики и сохраняются на уровне 2,0 млрд руб. в год.

Значительная часть средств ежегодных объемов предназначена для пополнения уставного капитала ОАО «Особые экономические зоны» — максимальные объемы средств были перераспределены в 2008 г. (около 17 млрд руб.), а также на 2011 г. предусмотрено около 15 млрд руб. В иные годы рассматриваемого периода предусмотрены гораздо меньшие объемы средств в размере 6–8 млрд руб. Однако пополнение уставного капитала ОАО «РосОЭЗ» ориентировано на выполнение последним своих обязательств по развитию инфраструктуры особых экономических зон всех типов. Тем не менее, учитывая предыдущие объемы приоритетного финансирования инфраструктуры технико-внедренческих зон, можно ожидать, что в свете реализации государственной инновационной политики порядка половины ежегодных взносов в УК компании будет направляться на поддержку ТВЗ.

В среднесрочном периоде планируется осуществить государственные инвестиции в рамках реализации мероприятий, связанных с созданием и обеспечением функционирования инновационного центра «Сколково». Финансирование данной президентской инициативы было открыто только с 2010 г. и за 2010–2013 гг. ожидаемый объем выделяемых на ее реализацию средств — около 60 млрд руб.

Расходы на поддержание инновационной инфраструктуры наукоградов составляют от 0,6–1,5 млрд руб. ежегодно. Причем в рамках периода 2008–2013 гг. расходы на развитие и содержание наукоградов демонстрируют понижительную динамику, тем самым создается впечатление, что данная инновационная статья финансируется «по инерции». В 2011–2013 гг. их объем сохранится на уровне 0,6 млрд руб. ежегодно.

Итак, прямые инновационные расходы в общем объеме расходов федерального бюджета в рассматриваемом периоде находятся в пределах 6,5–7,9% и имеют тенденцию к повышению (табл. 1.9).

Таблица 1.9. Соотношения инновационных расходов в структуре расходов федерального бюджета

Показатель	2008 факт	2009 факт	2010 факт	2011 за- кон	2012 план	2013 план
Доля инновационных расходов в расходах федерального бюджета	7,7	9,4	8,2	8,5	8,9	8,6
В том числе: прямые расходы на поддержку инноваций	6,7	6,5	6,4	7,4	7,9	7,5
расходы, способствующие инновациям	0,8	2,9	1,8	1,1	1,0	1,1

Источник: Данные отчетов об исполнении федерального бюджета, а также объемы утвержденных лимитов за 2008–2010 гг.; по 2011–2013 гг. использована информация из закона о федеральном бюджете на 2011–2013 гг.

Помимо прямых расходов на инновации заметную роль в последние годы играли расходы на поддержку высокотехнологичных отраслей, что в первую очередь связано с реализацией антикризисной программы Правительства.

1.3.4. Оценка роли бюджетных целевых программ в стимулировании внедрения нанотехнологий и других инноваций¹

В данном разделе представлен анализ объемов финансирования и основных результатов, достигнутых в ходе выполнения федеральных целевых программ инновационной направленности в 2007–2010 гг. В частности, речь пойдет о следующих ФЦП:

- Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы;
- Глобальная навигационная система;

¹ Раздел подготовлен на основании данных сайта <http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2010/196/> и материалов к проекту федерального закона «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период до 2013 года».

- Программа «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы»;
- Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы;
- Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2011 годы;
- Национальная технологическая база на 2007–2011 годы;
- Научные и научно-педагогические кадры инновационной России на 2009–2013 годы;
- Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года;
- Развитие гражданской морской техники на 2009–2016 годы;
- Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники на 2008–2015 годы;
- Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года.

Подробная динамика финансирования федеральных целевых программ инновационной направленности за период 2007 — третий квартал 2010 гг. представлена в таблице 1.9. Как видно из таблицы 1.10, в соответствии с утвержденными в текстах программ структурами их финансирования порядка 63% совокупного планового объема расходов федерального бюджета за весь период их реализации составляют расходы на НИОКР, 21% — капитальные вложения и около 16% — финансирование прочих нужд.

От этой усредненной таблицы в реальности структуры федеральных расходов на инновационные ФЦП отличаются у половины программ:

- Программа «Глобальная навигационная система» — расходы на прочие нужды составляют порядка 56%, в то время как капитальные вложения менее 10%;
- Программа «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы» — практически 99% всех расходов должны быть осуществлены в форме капитальных вложений;

Таблица 1.10. Объемы планового и фактического финансирования федеральных целевых программ инновационной направленности в 2007–2010 годах (млн руб. (в ценах соответствующих лет))

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения	1500,0	1807,0	3555,0	3700,0	121 527,9
НИОКР	16 965,0	19 614,0	41 513,2	45 823,5	439 062,1
Прочие нужды	5935,0	9253,8	13 161,8	17 512,5	124 252,8
ВСЕГО	24 400,0	30 674,8	58 230,0	67 036,0	684 842,9
Фактически исполнено					
Капитальные вложения	1499,9	1806,1	3542,9	3694,6	11 964,5
НИОКР	16 965,0	19 614,0	41 513,1	45 823,5	140 527,7
Прочие нужды	5935,0	9253,8	13 161,8	17 512,5	50 793,1
ВСЕГО	24 399,9	30 673,9	58 217,8	67 030,6	203 285,3
Программа «Глобальная навигационная система»					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения	665,3	521,0	4085,7	3311,3	11 284,4
НИОКР	7135,7	4231,6	10 725,2	10 397,3	40 278,5
Прочие нужды	15 589,4	10 022,6	16 715,8	14 230,6	65 362,1
ВСЕГО	23 390,5	14 775,2	31 526,7	27 939,2	116 925,1
Фактически исполнено					

Продолжение табл. 1.10

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
Капитальные вложения	534,1	469,1	3948,3	3225,9	8305,1
НИОКР	2613,9	4183,8	10 569,3	10 248,2	31 613,5
Прочие нужды	6663,0	10 004,5	16 681,3	14 174,0	55 377,5
ВСЕГО	9811,0	14 657,4	31 198,9	27 648,1	95 296,2
Программа «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы»					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения	1831,7	4255,6	6914,1	9038,0	50 943,2
НИОКР		1,6	2,8		4,4
Прочие нужды	5,1	157,1	98,3	125,2	602,0
ВСЕГО	1836,8	4414,3	7015,2	9163,2	51 549,6
Фактически исполнено					
Капитальные вложения	1831,7	4154,4	1831,2	6352,0	15 669,2
НИОКР		1,6	2,4		4,0
Прочие нужды	5,1	157,1	42,6	18,9	223,7
ВСЕГО	1836,8	4313,1	1876,2	6370,9	15 896,9
Программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы»					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения	600,0	720,0	656,8	671,7	5440,0

Продолжение табл. 1.10

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
НИОКР	11 060,0	13 840,0	11 692,4	66 21,3	128 390,0
Прочие нужды				71,0	
ВСЕГО	11 660,0	14 560,0	12 349,2	7364,0	133 830,0
Фактически исполнено					
Капитальные вложения	593,3	720,0	638,0	671,6	2622,9
НИОКР	11 058,2	13 782,5	11 647,0	6619,9	43 107,5
Прочие нужды			34,0	68,3	102,3
ВСЕГО	11 651,5	14 502,5	12 318,9	7359,9	45 832,8
Программа «Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2011 годы»					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения		6468,0	3094,4	3810,0	15 473,0
НИОКР					
Прочие нужды		2684,0	2242,2	1208,6	9054,1
ВСЕГО		9152,0	5336,6	5018,6	24 527,2
Фактически исполнено					
Капитальные вложения		6347,8	2790,1	3810,0	12 947,9
НИОКР					
Прочие нужды		2645,1	2238,5	1133,4	6017,0
ВСЕГО		8992,9	5028,6	4943,4	18 964,9

Продолжение табл. 1.10

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
Программа «Национальная технологическая база» на 2007–2011 годы					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения	1200,0	970,0	1285,0	1728,0	10 050,0
НИОКР	5100,0	3135,0	3876,0	4550,2	41 211,0
Прочие нужды					300,0
ВСЕГО	6300,0	4105,0	5161,0	6278,2	51 561,0
Фактически исполнено					
Капитальные вложения	848,5	557,5	973,6	494,9	2874,5
НИОКР	5005,8	3029,2	3292,1	2564,1	13 891,2
Прочие нужды					
ВСЕГО	5854,3	3586,7	4265,7	3059,0	16 765,7
Программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения			475,5	400,0	9675,5
НИОКР			4689,5	8575,0	33 164,5
Прочие нужды			1283,2	3329,0	35 798,9
ВСЕГО			6448,2	12 304,0	78 638,9
Фактически исполнено					

Продолжение табл. 1.10

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
Капитальные вложения			475,5	400,0	875,5
НИОКР			3959,6	8277,7	12 237,4
Прочие нужды			1229,9	3539,1	4769,1
ВСЕГО			5665,1	12 216,9	17 881,9
Программа «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года»					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения	259,0	239,0	722,0	750,0	15 732,8
НИОКР	8418,0	9207,0	12 963,0	17 011,0	190 386,0
Прочие нужды	2734,0	3029,0	5763,0	4692,0	19794,0
ВСЕГО	11 411,0	12 475,0	19 448,0	22 453,0	225 912,8
Фактически исполнено					
Капитальные вложения	259,0	239,0	722,0	747,8	2 622,5
НИОКР	9007,6	9207,0	12 963,0	17 011,0	66 482,0
Прочие нужды	3154,0	2962,9	5763,0	4692,0	17 851,9
ВСЕГО	12 420,6	12 408,9	19 448,0	22 450,8	86 956,4
Программа «Развитие гражданской морской техники» на 2009–2016 годы					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения				1480,0	19 034,0

Продолжение табл. 1.10

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
НИОКР			3328,7	4970,0	66 924,2
Прочие нужды			195,5	370,0	4526,5
ВСЕГО			3524,2	6820,0	90 484,7
Фактически исполнено					
Капитальные вложения				1475,0	1475,0
НИОКР			3327,5	4969,4	8296,9
Прочие нужды			147,0	279,1	426,1
ВСЕГО			3474,5	6723,5	10 198,0
Программа «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 годы					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения		1392,7	1530,7	1763,0	35 287,7
НИОКР		3980,0	4241,3	3637,0	55 758,3
Прочие нужды					
ВСЕГО		5372,7	5772,0	5400,0	91 046,0
Фактически исполнено					
Капитальные вложения		1392,5	1530,7	1573	4496,2
НИОКР		3980,0	4241,3	3637	11 858,3
Прочие нужды					
ВСЕГО		5372,5	5772,0	5210	16 354,5

Продолжение табл. 1.10

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
Программа «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года»					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения				2002,5	59 457,3
НИОКР				1167,5	50 970,6
Прочие нужды					
ВСЕГО				3170,0	110 428,0
Фактически исполнено					
Капитальные вложения				2002,5	2002,5
НИОКР				1167,5	1167,5
Прочие нужды					
ВСЕГО				3170,0	3170,0
ИТОГО по всем вышеперечисленным программам					
Предусмотрено из федерального бюджета по паспорту ФЦП					
Капитальные вложения	6056,0	16 373,3	22 319,2	28 654,5	353 905,9
НИОКР	48 678,7	54 009,2	93 032,0	102 752,8	1 046 149,7
Прочие нужды	24 263,5	25 146,5	39 459,9	41 538,9	259 690,5
ВСЕГО	78 998,3	95 529,0	154 811,0	172 946,2	1 659 746,1
Фактически исполнено					

Окончание табл. 1.10

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
Капитальные вложения	5566,6	15 686,4	16 452,2	24 447,3	65 855,8
НИОКР	44 650,5	53 798,1	91 515,3	100 318,4	329 186,0
Прочие нужды	15 757,1	25 023,4	39 298,1	41 417,3	135 560,7
ВСЕГО	65 974,1	94 507,8	147 265,6	166 183,0	530 602,5

Источник: Данные сайта <http://fcp.economy.gov.ru/>

- Программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы» — по данной программе налицо зеркальное отражение ее названия в структуре финансирования: около 96% совокупных расходов по программе должно быть направлено на выполнение НИОКР;
- Программа «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008–2011 годы» — расходы на НИОКР по этой программе вообще не предусмотрены.

Несмотря на развитие кризисных явлений в мировой и российской экономике в 2009–2010 гг. и связанное с ним урезание расходов на финансирование ФЦП, кассовое исполнение федеральных расходов на реализацию ФЦП инновационной направленности в 2007–2010 гг. оставалось на высоком уровне — около 93% в среднем за рассматриваемый период по всем 11 инновационным ФЦП (табл. 1.11). Ниже среднего были профинансированы федеральные расходы на капитальные вложения (87%), в то время как расходы на НИОКР были исполнены на уровне 97%.

В 2007–2010 гг., согласно расписанию, принятому при утверждении федеральной целевой программы, в полном объеме профинансированы были только четыре ФЦП:

Таблица 1.11. Динамика кассового исполнения расходов федерального бюджета по федеральным целевым программам инновационной направленности в 2007–2010 годах (%)

Наименование программы, объем планового и фактического финансирования из федерального бюджета	2007	2008	2009	2010	Весь период
Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы					
Капитальные вложения	100	100	100	100	10
НИОКР	100	100	100	100	32
Прочие нужды	100	100	100	100	41
ВСЕГО	100	100	100	100	30
Программа «Глобальная навигационная система»					
Капитальные вложения	80	90	97	97	74
НИОКР	37	99	99	99	78
Прочие нужды	43	100	100	100	85
ВСЕГО	42	99	99	99	82
Программа «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы»					
Капитальные вложения	100	98	26	70	31
НИОКР		100	85		91
Прочие нужды	100	100	43	15	37
ВСЕГО	100	98	27	70	31
Программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»					
Капитальные вложения	99	100	97	100	48
НИОКР	100	100	100	100	34
Прочие нужды					
ВСЕГО	100	100	100	100	34
Программа «Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2011 годы»					
Капитальные вложения		98	90	100	84
НИОКР					
Прочие нужды		99	100	94	66
ВСЕГО		98	94	99	77

Продолжение табл. 1.11

Программа «Национальная технологическая база» на 2007–2011 годы					
Капитальные вложения	71	57	76	29	29
НИОКР	98	97	85	56	34
Прочие нужды					0
ВСЕГО	93	87	83	49	33
Программа «Научные и научно-педагогические кадры инновационной России» на 2009–2013 годы					
капитальные вложения			100	100	9
НИОКР			84	97	37
Прочие нужды			96	106	13
ВСЕГО			88	99	23
Программа «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года»					
Капитальные вложения	100	100	100	100	17
НИОКР	107	100	100	100	35
Прочие нужды	115	98	100	100	90
ВСЕГО	109	99	100	100	38
Программа «Развитие гражданской морской техники» на 2009–2016 годы					
Капитальные вложения				100	8
НИОКР			100	100	12
Прочие нужды			75	75	9
ВСЕГО			99	99	11
Программа «Развитие электронной компонентной базы и радиоэлектроники» на 2008–2015 годы					
Капитальные вложения		100	100	89	13
НИОКР		100	100	100	21
Прочие нужды					
ВСЕГО		100	100	96	18
Программа «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года»					
Капитальные вложения				100	3
НИОКР				100	2
Прочие нужды					
ВСЕГО				100	3

Окончание табл. 1.11

ИТОГО по всем вышеперечисленным программам					
Капитальные вложения	92	96	74	85	19
НИОКР	92	100	98	98	31
Прочие нужды	65	100	100	100	52
ВСЕГО	84	99	95	96	32

Источник: Данные сайта <http://fcp.economy.gov.ru/>

- Программа «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» (103%);
- Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы (100%);
- Программа «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы»;
- Программа «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года».

Наихудшее исполнение заложенных в тексте программы расходов наблюдалось по ФЦП «Развитие российских космодромов на 2006–2015 годы» (75%). Немногим лучше обстояли дела с финансированием ФЦП «Глобальная навигационная система» (80%).

Все остальные инновационные ФЦП финансировались на среднепрограммном уровне (88–91%).

Обращает на себя внимание, что из 11 проанализированных ФЦП только по двум программам удалось обеспечить 100% выполнения плановых показателей. Наихудшее выполнение целевых индикаторов отмечалось по трем программам, две из которых были профинансированы в полном объеме — «Развитие гражданской авиационной техники России на 2002–2010 годы и на период до 2015 года» (невыполнение доходило до 70% общего количества индикаторов), Федеральная космическая программа России на 2006–2015 годы (невыполнение доходило до 65% общего количества инди-

каторов), ФЦП «Глобальная навигационная система» (невыполнение доходило до 50% общего количества индикаторов).

Практически по всем программам вносились корректировки, а также присутствовали замечания к их выполнению. Пожалуй, наиболее характерным для большинства программ стало замечание о невыполнении плановых значений привлекаемых внебюджетных средств.

2. Исследование основ государственно-частного партнерства в мире

2.1. Сущность и предпосылки для развития ГЧП

Государственно-частное партнерство в последние три десятилетия стало наиболее популярным способом управления конкуренцией в мире, поскольку и властью и бизнесом рассматриваются как некие институты или структуры, которые могут генерировать новые идеи, способствовать их продвижению в новых и неограниченных условиях.

Несмотря на то что совместные проекты на долгосрочной основе стали реализовываться еще в позапрошлом веке¹, механизм ГЧП в том виде, в каком он осуществляется сейчас, начал формироваться в конце 1980-х гг., когда правительства развитых стран пытались найти пути привлечения частных инвестиций, в первую очередь, в инфраструктурную сферу. Проблема развития ГЧП состояла в том, что частные инвесторы требовали доходность существенно выше, чем процентная ставка по государственным облигациям, даже если все риски проекта принимало на себя государство. Как следствие, примеры партнерства государства и частного сектора были единичными, и проекты реализовывались по более

¹ Например, строительство железных дорог в Европе в XIX в. осуществлялось на основе соглашений государства с частными предприятиями.

высоким ценам, чем если бы они создавались в рамках стандартной модели государственных закупок.

Тем не менее с развитием разнообразных форм сотрудничества в 1990-е гг. ГЧП стало рассматриваться как ключевой инструмент государственной политики во всем мире¹. Это касалось и промышленно развитых стран, таких как Великобритания, Германия, США, и «новых» развивающихся государств, например, Китай, Индия, Корея, страны Латинской Америки, где существовала огромная потребность в инфраструктурных объектах². Популярность внедрения механизмов ГЧП в экономику стран основывалась на понимании того, что подобные соглашения позволяют производить продукцию или оказывать услуги, которые вряд ли были бы реализованы каждой стороной самостоятельно³.

Одной из первых механизмов ГЧП стала развивать Великобритания, где правительством была принята первая программа, нацеленная на стимулирование государственно-частных отношений — «Частная финансовая инициатива» (*PFI*)⁴.

К концу XX в. само понятие «государственно-частное партнерство» существенно расширилось, и в 1999 г. американский экономист С. Линдер (Университет Техаса) описал уже несколько значений ГЧП при различных условиях возникновения⁵:

¹ *Khanom N.A.* Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra, Paper For Asian Business Research Conference, 2009.

² *Hans-Wilhelm Alfen, Yu-Chien Amber Jan* (Bauhaus-Universität Weimar), *Satyanarayana N., Kaladindi L.* Boeing Singh (Indian Institute of Technology Madras). Public-Private Partnership in Infrastructure Development. Case Studies from Asia and Europe». Weimar, Germany, 2009.

³ *Spielman D.J., Grebmer K.* Public-private partnerships in agricultural research: an analysis of challenges facing industry and the consultative group on international agricultural research. International Food Policy Research Institute. Washington, USA, 2004.

⁴ *Krumm T.* (University of Chemnitz), *Mause K.* (University of Bremen) Factors explaining the use of Public-Private partnerships: evidence from the UK. March 12, 2010.

⁵ *Greve C.* Public-private partnerships in Scandinavia. International Public Management Review. Vol. 4. Issue 2, 2003.

- как реформу системы управления;
- как проблему конверсии;
- как схему распределения рисков;
- как структурную перестройку системы предоставления государственных услуг;
- как разделение властных полномочий.

В стандартной неоклассической экономической литературе ГЧП является предметом традиционного анализа благосостояния, в рамках которого оценивается эффективность влияния ГЧП на общественное благополучие. ГЧП также является предметом исследования в информационно открытой экономике, которая фокусируется на взаимоотношениях и мотивации при формировании информационных потоков между агентами.

В институциональной экономической теории ГЧП рассматривается как стратегия управления, позволяющая свести к минимуму операционные издержки или издержки, связанные с формированием и поддержанием взаимоотношений в вопросах контрактации, координации при производстве товаров и услуг. В рамках государственного управления ГЧП рассматривается как оптимальный стратегический подход к стимулированию социально-экономического развития, который объединяет эффективность, гибкость, компетентность частного сектора с возможностями контроля, долгосрочными перспективами и социальными интересами государственного сектора¹.

Несмотря на существование множества описаний ГЧП в научной литературе, в настоящее время так и не выработана единая трактовка термина «государственно-частное партнерство». Это связано с тем, что формулирование определения ГЧП зависит от страны и конкретных интересов автора. В более общем смысле ГЧП традиционно рассматри-

¹ *Spielman D.J., Grebmer K. Public-private partnerships in agricultural research: an analysis of challenges facing industry and the consultative group on international agricultural research. International Food Policy Research Institute. Washington, USA, 2004.*

вают как долгосрочные совместные институциональные договоренности между государством и частным сектором для достижения различных целей. При этом существуют мнения, что ГЧП включает все формы взаимодействия между государственным и частными секторами, включая даже консультации и политический диалог. Другими словами, одни исследователи рассматривают ГЧП как межорганизационные договоренности между рыночными институтами и государством, другие — как инструмент менеджмента, третьи — как стратегию развития, а четвертые вообще считают этот термин всего лишь «языковой игрой»¹.

Приведем несколько примеров определения ГЧП, которые дают крупнейшие международные организации и государственные институты:

- *Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)* определяет ГЧП как соглашение между правительством и одним или несколькими частными партнерами, в соответствии с которым частная сторона предоставляет услуги таким образом, чтобы цели государства согласовывались с целями частного бизнеса по получению прибыли и эффективность соглашения зависела от обоснованной передачи части рисков частной стороне²;
- *Международный валютный фонд* рассматривает ГЧП как соглашение, в котором частный сектор предоставляет

¹ *Khanom N.A.* Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra, Paper For Asian Business Research Conference 2009; Approach paper on defining Public Private Partnerships. Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs, Discussion Note, February 2010; *Hans-Wilhelm Alfen, Yu-Chien Amber Jan* (Bauhaus-Universität Weimar), *Satyannarayana N. Kaladindi, L. Boeing Singh* (Indian Institute of Technology Madras). Public-Private Partnership in Infrastructure Development. Case Studies from Asia and Europe. Weimar, Germany 2009.

² http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_34645207_34744818_40491472_1_1_1_1,00.html, 19.07.2010

- объекты инфраструктуры и соответствующие услуги, которые традиционно предоставляло государство¹;
- *Национальный совет по ГЧП США* дает следующую трактовку данного термина «ГЧП — это контрактное соглашение между государственным органом (федеральным, региональным или муниципальным) и частной организацией, в рамках которого совместно используются активы и опыт каждой стороны при предоставлении продукции или услуг широкой общественности, а также распределяются риски и выгоды»²;
 - *Министерство финансов Великобритании* рассматривает ГЧП как соглашение, в рамках которого осуществляется совместная работа государственного и частного сектора в области разработки политики, оказания услуг и развития инфраструктуры посредством частных инвестиций в эту сферу³;
 - *Европейский инвестиционный банк* считает, что ГЧП является общим термином для обозначения сотрудничества частного сектора и государственного органа власти, целью которого является использование ресурсов и /или опыта частного бизнеса для создания общественно значимых объектов или оказания государственных услуг⁴;
 - *Азиатский банк развития* полагает, что партнерство государственного и частного секторов должно описывать диапазон возможных взаимоотношений между госу-

¹ *Hemming R.* Public-Private Partnerships. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Paper presented at the high-level seminar «Realizing the Potential for Profitable Investment in Africa». Organized by the IMF Institute and the Joint Africa Institute, Tunis, Tunisia, February 28 — March 1, 2006.

² <http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml#define>, 19.07.2010

³ http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm, 19.07.2010

⁴ European Investment Bank «The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)», 15 July 2004: http://www.eib.europa.eu/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf

дарственными и частными субъектами в контексте инфраструктурных и других услуг¹;

- *Всемирный экономический форум* определяет ГЧП как добровольный союз различных субъектов из разных секторов экономики, которые согласны работать вместе для достижения общей цели или для удовлетворения конкретных потребностей общества, что подразумевает распределение ответственности, средств, компетенции и рисков²;
- *Международный исследовательский институт по разработке продовольственной политики* дает одно из наиболее развернутых определений ГЧП, подразумевая под ним совместные усилия государственного и частного секторов, при которых каждая сторона вносит свой вклад в планирование, ресурсное обеспечение, реализацию тех или иных мероприятий, необходимых для достижения общей цели; ГЧП охватывает широкий спектр взаимодействий, включая исследовательские проекты между образовательными учреждениями и промышленным сектором, межпартийные и межотраслевые исследовательские консорциумы, программы муниципального развития между субъектами малого предпринимательства и местными властями, а также масштабные программы глобального сотрудничества³.

Таким образом, на основе анализа встречающихся в литературе определений можно выделить специфические черты, по наличию которых различные формы взаимодействия

¹ Азиатский банк развития «Руководство по партнерству государственного и частного секторов», Филиппины, 2008: www.adb.org

² <http://www.azimpremjifoundation.org/downloads/PPP%20in%20School%20Education.pdf>, 09.08.2010

³ *Spielman D.J., Grebmer K.* Public-private partnerships in agricultural research: an analysis of challenges facing industry and the consultative group on international agricultural research. International Food Policy Research Institute. Washington, USA, 2004.

бизнес-структур с органами публичной власти можно квалифицировать как ГЧП:

- 1) наличие долгосрочного договорного соглашения между органом публичной власти и хозяйствующим субъектом по реализации отдельного проекта;
- 2) передача части задач и функций, относящихся к деятельности органов государственного или муниципального управления, частному бизнесу;
- 3) привлечение частного финансирования капитальных вложений по проекту и финансовое вознаграждение частной стороне;
- 4) разделение рисков между государственным и частным партнерами в проекте.

Иногда выделяют еще одну отличительную черту — результатом деятельности в рамках ГЧП всегда является некая специфическая продукция или услуга, востребованная обществом и выполняемая в строгом соответствии со стандартами¹.

ГЧП часто противопоставляют процессу приватизации или аутсорсингу. Однако приватизация предполагает полное отчуждение частному сектору объектов государственного имущества (включая передачу всех рисков и ответственности), аутсорсинг — передачу выполнения части бюджетных услуг сторонней организации-исполнителю. ГЧП больше похоже на объединение, когда обе стороны распределяют между собой все риски в надежде получить прибыль, а государство — еще и определенный социальный эффект. При этом за государством сохраняется ответственность за доступ и качество предоставляемой услуги². Ряд экспертов склон-

¹ *Khanom N.A. Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra, Paper For Asian Business Research Conference 2009; Approach paper on defining Public Private Partnerships. Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs, Discussion Note. February, 2010.*

² *World Bank «Attracting Investors to African Public-Private Partnerships». A Project Preparation Guide, 2009.*

ны рассматривать ГЧП в первую очередь как инструмент финансовых соглашений: такой механизм позволяет не только снизить нагрузку на бюджет за счет использования частного финансирования, но и обеспечить оптимальное соотношение цены и качества¹.

Специалисты Министерства финансов Индии также выделили свойства, наличие которых не позволяет относить сотрудничество государства и бизнеса к механизму ГЧП²:

- любой контракт *EPC* (*Engineering-Procurement-Construction*), если эксплуатация объекта после завершения его строительства находится у частной стороны не более трех лет;
- любая договоренность на поставку товаров и услуг на период до трех лет;
- любые соглашения, предусматривающие только аренду (лизинг) активов без исполнения каких-либо обязательств или наличия других существенных характеристик ГЧП.

Дальнейшее развитие механизмов ГЧП в мире обусловило его распространение в последнее десятилетие и в инновационной сфере, поскольку одной из перспектив развития сотрудничества государства и бизнеса является возможное возникновение новых и более качественных продуктов и услуг, которые ни одна из сторон в отдельности производить лучше не сможет³. Произошло это вследствие усиления экономической составляющей сотрудничества.

¹ *Khanom N.A.* Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra, Paper For Asian Business Research Conference 2009.

² Approach paper on defining Public Private Partnerships. Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs, Discussion Note, February, 2010.

³ *Khanom N.A.* Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra, Paper For Asian Business Research Conference, 2009; *Hearne R.* Origins, Development and Outcomes of Public Private Partnerships in Ireland: The Case of PPPs in Social Housing Regeneration. Combat Poverty Agency, Working Paper Series 09/07. November, 2009.

2.2. ИЗУЧЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОСНОВ УЧАСТИЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА В ГЧП

Экономической основой ГЧП является убежденность в том, что частные компании функционируют более эффективно, чем бюрократические государственные структуры, и располагают большими финансовыми ресурсами, нежели государство. Поэтому при внедрении механизмов ГЧП для реализации того или иного проекта государство исходит из двух точек зрения:

- основанной на финансовом подходе, когда целью является использование частного капитала для удовлетворения инфраструктурных потребностей. Это особенно актуально с учетом растущего населения, процессом урбанизации, быстрого устаревания объектов инфраструктуры;
- или — основанной на эксплуатационном подходе, когда целью является оптимизация времени и эффективное распределение расходов при эксплуатации объекта, поскольку государство имеет меньше стимулов для эффективной организации процесса.

Развивая взаимоотношения в рамках ГЧП, государство преследует следующие цели¹:

- стимулирование экономики;
- создание рабочих мест;
- создание общественных благ.

Еще одним мотивом участия государства в таких проектах эксперты Азиатского банка развития называют стремление

¹ *Dunec J.L.* Historic Resource Protection through Public/Private Partnerships. Miller Starr Regalia, USA: http://www.appl.org/Training_Conventions/2010%20Speaker%20Materials/Historic%20Resource%20Protection%20through%20Public_Private%20Partnerships.pdf

реформировать определенные сектора экономики посредством перераспределения ролей, стимулов и подотчетности¹.

Основными стимулами для участия бизнеса в проектах ГЧП являются:

- экономическая рентабельность проектов;
- участие в крупных и общественно значимых проектах;
- расширение возможностей в будущем, в том числе модернизация всего бизнеса.

С помощью механизма ГЧП государство привлекает частный бизнес на помощь в сферы деятельности, за которые оно отвечает, но для которых не имеет достаточного бюджета и компетенции.

Большинство стран начинали использовать механизмы ГЧП для строительства объектов транспортной инфраструктуры — автомагистралей, железных дорог, мостов, тоннелей, аэропортов, трубопроводов². Впоследствии интерес к соглашениям ГЧП стали проявлять региональные и муниципальные власти для строительства *социальных объектов* — школ, больниц, поликлиник, пожарных станций, стадионов, тюрем и т. д., но примеров реализации таких проектов пока гораздо меньше, чем проектов национального масштаба³.

¹ Азиатский банк развития «Руководство по партнерству государственного и частного секторов». Филиппины, 2008: www.adb.org

² Крупнейшие транспортные узлы США, Канады, Великобритании, Австралии, Норвегии, Испании были построены с использованием механизма ГЧП. Есть даже точка зрения, что правительства стараются развивать инфраструктуру, в том числе посредством проектов ГЧП, как антициклический метод стимулирования экономики.

³ Одной из причин непопулярности ГЧП на муниципальном уровне называют тот факт, что сроки 30 и более лет являются слишком большими временными рамками для реализации проектов на местном уровне. Еще одна причина кроется в характеристике местного сообщества, к примеру, в той же Великобритании власти округов Лондона чаще реализуют проекты в рамках программы PFI (Private Finance Initiative — Частная финансовая инициатива), чем более отдаленные районы страны.

В последние годы механизм ГЧП выходит за рамки инфраструктурных проектов и начинает использоваться при оказании определенных услуг без возведения и эксплуатации самого объекта. Наибольший интерес может представлять объединение усилий государственного и частного секторов в сфере *образования*¹. Безусловно, преимущества ГЧП в образовательной области не так однозначно, поскольку некоторые исследователи говорят об угрозе расслоения учащихся по уровню дохода или по успеваемости. Однако при реформировании системы образования с целью повысить его эффективность использование механизмов ГЧП в образовательной сфере является наиболее компромиссным вариантом и не вызывает столько споров и критики, как, например, приватизация образовательных учреждений. Механизмы ГЧП доказали свою эффективность в управлении системой *здравоохранения*, особенно когда речь идет о повышении качества предоставляемых услуг и управлении ценообразованием², а также осуществлении специфических для объектов здравоохранения функций, например, организация системы мониторинга, трансфера технологий.

Можно отметить постепенный рост инвестиций в научные исследования и разработки³ для агропромышленного сектора, при этом все частные инвестиции направляются в развитие тех биотехнологий и сельскохозяйственных культур, которые имеют особую значимость для развитых стран и гарантируют адекватную отдачу от вложенных инвестиций. Реализация подобных инвестиционных проектов с участием не только частного сектора, но и государства позволяет по-

¹ Patrinos H.A., Barrera-Osorio F., Guáqueta J. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2009.

² Nikolic I.A., Maikisch H. Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector. An Overview with Case Studies from Recent European Experience. World Bank, October, 2006.

³ Spielman D.J., Grebmer K. Public-private partnerships in agricultural research: an analysis of challenges facing industry and the consultative group on international agricultural research. International Food Policy Research Institute, Washington, USA, 2004.

лучить определенный социальный эффект, который состоит в улучшении качества жизни сельского населения. Однако потенциал ГЧП в данной сфере не ограничен биотехнологиями и может быть существенно расширен, если использовать совместные соглашения при осуществлении переработки, хранения, сбыта и распределения продовольственной продукции.

Относительно недавно появились примеры соглашений ГЧП при осуществлении *международной торговли*. Подобные соглашения позволяют преодолеть критические препятствия в этой сфере деятельности и снизить связанные с этим дополнительные издержки¹. В случае международной торговли частной стороной могут выступать финансовые институты, брокерские компании, международные перевозчики, экспедиторы, собственники грузовых терминалов. Государственные интересы представляют пограничные службы, таможенные органы, правоохранительные органы и другие правительственные учреждения, заинтересованные в перевозке продукции. Впрочем, в подобных соглашениях могут участвовать и региональные власти, а также международные правительственные и неправительственные организации. Предназначение ГЧП в этой сфере состоит в том, чтобы максимально упростить торговые процедуры.

Однако есть и неудачные примеры сотрудничества власти и бизнеса². Основная причина неудовлетворительной

¹ World Bank «Public-Private Partnerships in trade and transport facilitation». GFP Explanatory Notes, June, 2005.

² В Великобритании ГЧП показало свою непригодность при реализации некоторых проектов в сфере информационных технологий и в области управления жилым фондом. В странах Азиатско-Тихоокеанского региона тоже пришли к выводу о недостаточной эффективности ГЧП для разработки информационно-технологических систем и при управлении больницами. «Провальным» примером использования ГЧП в Дании стали так называемые соглашения о продаже с последующим лизингом (*sale-and-lease-back arrangements*) имущественных комплексов социального назначения: например, здание местной школы продавалось муниципалитетами частной компании, которая затем передавала в лизинг эту школу местным властям за определенную арендную плату, а срок существования таких соглашений мог достигать 30 лет. Однако использование

эффективности ГЧП-проектов в сфере информационных технологий и управления отдельными объектами социальной инфраструктуры состоит в том, что, в отличие, например, от строительства объектов дорожного хозяйства, сложнее предсказать конечный результат совместной деятельности государства и бизнеса, а значит, их экономические ожидания могут быть не оправданы.

Таким образом, можно сделать вывод, что в развитых странах ГЧП демонстрирует свою эффективность в таких секторах экономики, как транспорт, образование, здравоохранение, переработка отходов. В странах с быстро развивающейся экономикой (в первую очередь, Китай, Индия, страны Латинской Америки) наиболее распространены соглашения ГЧП при возведении базовых объектов инфраструктуры — дорог, водных и энергетических объектов. В отношении стран Восточной Европы есть также точка зрения, что ГЧП стало инструментом развития гражданского общества в посткоммунистических режимах и механизмом борьбы с социальной изоляцией в рамках Европейского союза¹.

К настоящему моменту наибольший опыт реализации государственно-частных проектов накоплен в США, Канаде и Европе, хотя и на территории ЕС уровень вовлеченности стран в организацию ГЧП сильно варьируется. Так, в Ирландии, Португалии, Испании, Франции, Италии уже довольно давно приняты законодательные акты, облегчающие партнерство государства и частных организаций для реализации совместных проектов, в то время как в Нидерландах, Австрии и Германии проекты ГЧП получили свое активное развитие только в последнее десятилетие. В развивающихся странах (например, Индия, Китай, Бразилия, Чили, Аргентина) также разрабатываются проекты с участием государства

таких схем вызывало большое недовольство общественности. Были признаны неудовлетворительными результаты ряда соглашений ГЧП в области сельского хозяйства в беднейших регионах мира.

¹ *Hodge G. A. Risks in Public-Private Partnerships: Shifting, Sharing or Shirking? The Asia Pacific Journal of Public Administration. Vol 26. No 2 (DECEMBER, 2004).*

и частного бизнеса. Ниже представлена статистика реализации ГЧП-проектов за последние почти двадцать лет по странам с низким и средним уровнем дохода, сгруппированных по регионам мира (табл. 2.1).

Таблица 2.1. Основные показатели реализации ГЧП-проектов с частным участием в основных секторах экономики

Регионы	Количество ГЧП-проектов, ед.			Суммарные инвестиции в ГЧП-проекты, млрд долл.		
	1990	2000	2008	1990	2000	2008
Восточная Азия и Тихоокеанский регион	12	46	78	1,9	17,8	15,4
Европа и Центральная Азия	1	26	37	0,07	20,9	46,0
Латинская Америка и страны Карибского бассейна	38	95	41	10,6	38,4	40,3
Средний Восток и Северная Африка	1	11	10	0,01	4,1	6,0
Южная Азия	4	13	36	0,1	3,0	33,4
Центральная и Южная Африка	2	29	15	0,04	3,5	13,5

Источник: Данные Всемирного банка.

Приведенные данные свидетельствуют о значительном росте интереса инвесторов к проектам ГЧП в развитии базовых секторов экономики. Сумма вложенных инвестиций в такие проекты за рассмотренный период возросла в десятки раз. Однако более наглядно распространённость ГЧП в развивающихся странах может отразить такой показатель, как доля ежегодных совокупных инвестиций, финансируемых в рамках ГЧП, в общем объеме накопленного основного капитала. Пока этот показатель даже в наиболее динамично развивающихся экономиках среди стран со средним доходом — в странах БРИК — в настоящее время не превышает 7–8%, но определенный рост вовлечения частного капитала в создание инфраструктурных объектов все-таки прослеживается (табл. 2.2).

Таблица 2.2. Роль ГЧП-проектов с частным участием в странах БРИК

Страны	Доля совокупной стоимости ГЧП-проектов в общем объеме инвестиций в основной капитал в стране, %		Количество ГЧП-проектов, ед.	Суммарные инвестиции в ГЧП-проекты, млрд долл.		2000		2008		1990		2000		2008	
	1990	2000		1990	2008	1990	2000	2008	1990	2000	2008	1990	2000	2008	
Россия	-	4,3	4,3	5,2	-	4	10	-	1,9	19,1	-	1,9	19,1		
Бразилия	-	19,5	19,5	7,8	-	37	26	-	21,1	23,3	-	21,1	23,3		
Индия	0,0	2,6	2,6	6,9	1	10	28	0,002	2,7	27,9	0,002	2,7	27,9		
Китай	0,2	2,0	2,0	0,2	1	26	59	0,17	8,1	3,4	0,17	8,1	3,4		

Источник: Расчеты на основании данных Всемирного банка.

Мировой опыт показывает, что совершенствование законодательства, разработка инструментария долгосрочного планирования и прогнозирования, устранение различных административных препятствий на пути развития совместной деятельности государства и бизнеса позволяют улучшить инвестиционный климат страны в целом. В развитых странах данный вид партнерства давно служит эффективным средством реализации инновационной и инвестиционной политики, укрепления экономики.

Что касается России, то, как отмечают эксперты Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, именно содействие инвестиционному процессу (и особенно — росту инвестиционной привлекательности регионов в связи с их неравномерным экономическим развитием) сегодня выходит на первый план среди контрольных и регулирующих функций государства. При этом в условиях российской экономики не только не приходится надеяться на активность инвесторов без участия государства, но и даже само по себе стимулирование предпринимательской деятельности, которая в любом случае является ключевым элементом притока инвестиций, становится уже недостаточным. Учитывая долгосрочность реализации масштабных проектов, инвестор требует дополнительных гарантий со стороны государства в отношении многих аспектов своей деятельности на протяжении всего жизненного цикла проекта, а это может обеспечить только партнерство. Кроме того, успешно реализованные ГЧП-проекты в развитых странах продемонстрировали высокую отдачу от инвестиций, что определяет привлекательность такого партнерства для обеих сторон¹.

¹ По материалам информационного портала ГЧП-РОССИЯ. РУ: <http://ppp-russia.ru/analytics/40-ajrapetyan-ms-zarubezhnyj-opyt-ispolzovaniya.html>

2.3. ТЕХНОЛОГИЯ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ В РАМКАХ ГЧП

В странах с большим опытом реализации совместных проектов ГЧП рассматривается как наиболее эффективный способ сотрудничества, в основе которого лежат:

- а) принцип платности результатов такого сотрудничества со стороны пользователей;
- б) предоставление налоговых льгот (так называемый режим «налоговых каникул»);
- в) создание в федеральных министерствах и ведомствах центров ответственности за реализацию проектов в рамках ГЧП;
- г) формирование рабочей группы по контролю и оценке хода реализации проектов в рамках ГЧП на национальном уровне;
- д) разработанные стандартные документы (в частности, шаблон концессионного соглашения), методология оценки эффективности и материально-технического снабжения;
- е) обеспечение открытого доступа к информации о возможности реализации таких проектов, например, к базе данных по подобным проектам, необходимому программному обеспечению, в том числе обучающим программам и т. д.

Инструментарий реализации ГЧП-проектов можно объединить в четыре группы специфичных процедур:

- 1) изучение основных параметров реализации проекта: эффективность, риск-менеджмент, финансовые инструменты, схема поставок, взаимоотношения участников проекта, процедуры контроля и регулирования исполнения контракта;
- 2) специфика страны: законодательная, политическая, институциональная, административная, финансовая, предпринимательская, промышленная, экономическая и т. д.;

- 3) специфика отрасли: характер услуги, технические требования, тарифное регулирование, экологические нормы и нормы безопасности;
- 4) специфика проекта: участники проекта, право собственности, цели и задачи проекта, потребность в результатах реализации проекта, масштабы проекта, тип контракта.

Участников ГЧП-проекта можно разделить на следующие группы¹:

- учреждение, ответственное за реализацию проекта, — определяет необходимость осуществления инвестиционного проекта в целом и должен ли он быть реализован в рамках механизма ГЧП, оценивает эффективность, определяет перечень рисков, передаваемых частной стороне;
- управляющая компания проекта — специальная организация (их часто называют компаниями специального назначения (*special-purpose vehicle* — *SPV*), консорциумами, венчурными компаниями), капитал которой составляют вложения одной или нескольких частных лиц (собственниками созданной компании являются, как правило, строительные, эксплуатационные компании, банки). Взаимоотношения между собственниками специальной компании устанавливаются учредительными документами, в частности, пропорции инвестиционных вложений, обязательства каждого учредителя, получение поддержки со стороны головной компании и /или аффилированных лиц в течение всего периода реализации проекта. В любом случае, основной целью частных спонсоров проекта является максимизация отдачи от инвестиций, хотя им и приходится осуществлять

¹ Hans-Wilhelm Alfen, Yu-Chien Amber Jan (Bauhaus-Universität Weimar), Satyanarayana N., Kaladindi L. Boeing Singh (Indian Institute of Technology Madras). Public-Private Partnership in Infrastructure Development. Case Studies from Asia and Europe. Weimar, Germany, 2009.

свою деятельность в соответствии с требованиями государственных органов;

- кредитующие банки — являются полноправными участниками проекта, так как значительная доля финансирования приходится на заемные источники. Банки осуществляют финансирование обычно на условиях «без права регресса» (*non-recourse*) или с «ограниченным правом регресса» (*limited recourse*). Наличие указанных оговорок означает, что банки принимают к сведению только стоимость активов самого проекта и доходы, за счет которых будет осуществляться погашение, которые отражаются в проектном соглашении, а не дополнительные гарантии и источники, такие как общая стоимость активов, балансовая стоимость и т.д. Банки сами проводят оценку эффективности проекта, чтобы убедиться, что финансовые показатели достаточно надежные для привлечения внешнего финансирования без права регресса. Кроме того, банки осуществляют определенный контроль над процессом реализации проекта и исполнением соглашений;
- финансовые институты развития — имеют те же цели, что и кредитующие банки. Однако их задача состоит еще и в том, чтобы посредством реализации ГЧП-проекта содействовать экономическому и социальному прогрессу в тех регионах, где они функционируют;
- подрядчики, операторы и другие поставщики — в основном, являются одними из учредителей управляющей компании проекта или аффилированными с ней лицами. Управляющая компания (*SPV*, консорциум, венчурная компания) в соответствии с контрактами нанимает подрядчиков, операторов и поставщиков, которые берут на себя риски, связанные со строительством, эксплуатацией и управлением объектом.

Развитие форм ГЧП в последние годы привело к расширению понятия частной стороны проекта: к ней могут относиться не только бизнес-структуры, но и некоммерческие и неправительственные организации (в том числе религиозные

организации), научно-исследовательские учреждения, институты развития, международные спонсоры и иностранные государства¹. Если же речь о реализации проектов ГЧП в сфере образования, здравоохранения, то частной стороной могут выступать и домохозяйства.

Количество этапов при реализации проектов может варьироваться в зависимости от различных моделей ГЧП. Наиболее типична следующая схема²:

1. Определение потребностей и оценка альтернатив. Потребность в каждом объекте и услуге определяется правительством и затем проводится анализ затрат и прибыли, на основании чего делается выбор варианта. Помимо финансовых показателей, правительство оценивает экономические последствия реализации проекта: создание рабочих мест в смежных отраслях, трансферта технологий, повышение квалификации работников. Кроме того, частью первого этапа является формирование предварительной схемы закупок.
2. Подготовка и представление проекта предусматривают детальную разработку проекта соглашения ГЧП.
3. Проведение тендера и заключение контракта. При проведении тендера рассматриваются конечные результаты, такие как технические характеристики инфраструктурного объекта, продолжительность действия и ключевые условия контракта.

К этому моменту потенциальные спонсоры осуществляют свое собственное технико-экономическое обоснование, перед тем как представить заявку на рассмотрение. Обычно рассматриваются такие показатели, как рентабельность

¹ *Khanom N.A.* Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra, Paper For Asian Business Research Conference 2009; Education International «Public Private Partnerships in Education», report. September, 2009.

² *Hans-Wilhelm Alfen, Yu-Chien Amber Jan* (Bauhaus-Universität Weimar), *Satyaranayana N. Kaladindi, L. Boeing Singh* (Indian Institute of Technology Madras). Public-Private Partnership in Infrastructure Development. Case Studies from Asia and Europe. Weimar, Germany, 2009.

инвестиций, рентабельность собственного капитала, чистая приведенная стоимость проекта, срок окупаемости проекта, коэффициент обслуживания долга. При этом в качестве заявителя на тендере выступает специальная компания, и именно с ней заключается договор на проектирование, строительство, эксплуатационное и техническое обслуживание. Согласно контракту, специализированная компания будет производить те работы, которые оговорены государственным органом власти (например, не только возведение объекта, но и выполнение всех процедур, например, оформление земли в собственность, получение разрешения на перемещение коммуникаций, потреблению природных источников и т. д., что также войдет в окончательную стоимость проекта).

Правительство рассматривает заявки и выбирает наиболее предпочтительные предложения. В ходе дальнейших переговоров с выбранными заявителями условия реализации проектов могут изменяться. Наконец, правительство делает окончательный выбор и заключает контракт.

4. Реализация проекта и контроль за его исполнением. Этап включает в себя строительство объекта, экспертизу при вводе в эксплуатацию и обслуживание объекта, в ходе которого частный сектор получает доход от предоставления определенной услуги либо посредством периодических бюджетных ассигнований. На протяжении всей жизни проекта государственный орган осуществляет контроль за эксплуатацией и управлением объекта.

При вводе объекта в эксплуатацию государство выделяет субсидии компании-оператору за право пользования данным объектом (получило название административной или правительственной концессии) или же предоставляет оператору самому взимать плату с независимых пользователей объекта, но при этом уровень такой платы в определенной степени регулируется государством. Соглашение, при котором частная сторона и взимает плату с конечных потребителей, и получает определенный вклад от прави-

тельства, получило название финансируемой или субсидированной концессии¹.

5. Прекращение действия договора оформляется передачей созданного объекта государству (хотя, как отмечалось ранее, возможен вариант, при котором частная сторона оставляет объект в своей собственности).

Отдельно стоит остановиться на процедуре определения стоимости проекта. Процесс установления стоимости проекта ГЧП условно можно разделить на два этапа²:

- 1) квалификационные требования (*Request for Prequalification — RFQ*), или, иначе, выражение заинтересованности (*Expression of Interest — EoI*) — основной целью этапа является проведение предварительного отбора и составление перечня правомочных участников второго этапа;
- 2) объявление о принятии предложения, или, иначе, принятие предложенной цены (*Request for Proposal — RFP*) — основной целью этапа является получение официальных предложений от участников, квалифицированных на первом этапе, но при этом они должны до внесения официального предложения провести всестороннюю проверку проекта.

2.4. КЛАССИФИКАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ГЧП-ПРОЕКТОВ ПО ЦЕЛЯМ И СХЕМАМ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Хотя единой классификации видов ГЧП не существует, а необходимые организационные формы взаимодействия государства и бизнеса подбираются с учетом индивидуальных особенностей проектов и конечных ориентиров (целей), основными квалификационными критериями видов ГЧП являются:

¹ Cook J. Spotlight on Brazil: Brazil Launches New PPP Projects. Institute for Public-Private Partnerships, March, 2006.

² Guidelines for Invitation of Financial Bids for PPP Projects. Government of India, Ministry of Finance. New Delhi, the 30th November, 2007.

- цели проекта на условиях ГЧП (строительство нового объекта, эксплуатация существующего объекта или эксплуатация с последующим усовершенствованием существующего объекта). В зависимости от целей проекта и состояния инфраструктурного объекта будет определяться тип контракта. Часто исходя из состояния объекта выделяют проекты *green field* (объект, создаваемый «с нуля») или *brown field* (для изношенных объектов)¹;
- базовая модель (развитие городского хозяйства, предоставление общественных услуг);
- тип объекта (единичное строение, комплекс или сеть объектов);
- форма собственности (только частная, только государственная, последующая передача государственной стороной объекта в собственность частной стороне или наоборот);
- распределение обязательств между сторонами на каждом этапе реализации проекта (на стадии проектирования, строительства, эксплуатации, управления);
- схемы финансирования проекта (за счет средств частного бизнеса, бюджетная схема, кредитная схема);
- формы государственной поддержки (государственные гарантии, бюджетные кредиты, бюджетные субсидии, государственный заказ, участие в финансировании подготовки проекта, выкупе земель и в софинансировании строительства объекта, аренда государственного имущества на льготных условиях, налоговые льготы);
- механизм возврата инвестиций (плата со стороны реальных пользователей или арендная плата со стороны государства).

Характеристика видов ГЧП в соответствии с целями участников проектов представлена в Приложении 1.

¹ *Hans-Wilhelm Alfen, Yu-Chien Amber Jan* (Bauhaus-Universität Weimar), *Satyanarayana N. Kaladindi, L. Boeing Singh* (Indian Institute of Technology Madras). *Public-Private Partnership in Infrastructure Development. Case Studies from Asia and Europe*. Weimar, Germany, 2009.

Далее более подробно рассмотрим наиболее развернутые классификации ГЧП-проектов по целям и схемам финансирования.

Вопрос о *механизмах* финансирования проектов ГЧП приобретает особое значение в условиях постоянно увеличивающегося разрыва между растущими требованиями к общественным услугам и инфраструктуре, с одной стороны, и финансовыми и бюджетными ограничениями — с другой.

Финансирование проектов ГЧП традиционно осуществляется посредством сочетания денежных ресурсов из различных источников: средства частного сектора (включая международных инвесторов), средства бюджетов всех уровней, средства государственных и совместных предприятий, кредитные ресурсы финансово-кредитных организаций, средства институтов развития. Распределение финансовых обязательств между участниками ГЧП устанавливается при подписании соглашения о партнерстве и индивидуально для каждого отдельного случая.

При решении вопроса о структуре финансирования в пользу преимущественного привлечения частных инвестиций необходимо иметь в виду, что это означает снижение издержек проекта и применение более эффективных технологических и технических способов достижения цели партнерства в случае конкуренции между частными инвесторами, а также расширение возможности привлечения капитала с рынка, что может значительно ускорить строительство или реконструкцию объекта и передачу всех рисков (проектирования, строительства, эксплуатации) частному партнеру, которыми он сможет управлять эффективнее, нежели государственная компания. Однако у данной схемы есть и недостатки:

- 1) значительная часть потенциальных пользователей данной услуги может оказаться неплатежеспособной (к примеру, не иметь возможности постоянно использовать платную дорогу), что заметно уменьшает общественную полезность созданного объекта инфраструктуры;

- 2) возникают дополнительные издержки в связи с введением системы приема платежей от пользователей услуги.

В случае бюджетного финансирования проектов по строительству и эксплуатации инфраструктурных объектов, т. е. когда объекты полностью финансируются из налоговых поступлений и управляются государственной компанией, возникают, как правило, следующие проблемы:

- 1) государство принимает на себя весь риск, связанный с проектом, хотя потенциал роста эффективности управления выше у частного инвестора;
- 2) отсутствие конкуренции у государственной компании приводит к завышению издержек на строительство и содержание объекта инфраструктуры и снижению качества оказываемых услуг;
- 3) вследствие ограниченности бюджетных средств может наблюдаться удлинение сроков строительства.

В целях минимизации недостатков схем частного и бюджетного финансирования может использоваться так называемый механизм скрытой платы, когда платежи взимаются не с самих потребителей данной услуги, а финансирование осуществляется из бюджета пропорционально количеству потребителей. Хотя и эта схема также не лишена недостатков:

- для сохранения стимулов к эффективности требуется передача как строительства, так и последующей эксплуатации объекта одному инвестору;
- проблема финансирования полностью не решается, так как в отношении многих социальных объектов по-прежнему используются бюджетные источники;
- отсутствует прямая связь между конкретными потребителями услуги и платой за нее, в результате чего сохраняется проблема доступа к общественным услугам;
- возможно искажение отчетности или привлечение потребителей с помощью рекламы и дополнительных услуг с целью увеличения перечислений из бюджета.

Как показывает международный опыт, ни собственных средств инвестора, ни бюджетных ресурсов чаще всего бывает недостаточно для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. В этой связи стороны соглашения прибегают к схеме финансирования проектов ГЧП посредством использования долгового капитала, хотя для реализации этой возможности должен быть развитый фондовый рынок, эффективное регулирование выпуска инфраструктурных облигаций, высокая капитализация банковской системы.

Таким образом, возможны следующие механизмы финансирования проектов ГЧП:

- механизм частного финансирования;
- механизм бюджетного финансирования;
- смешанный механизм финансирования (привлечение собственных средств двух и более партнеров);
- кредитный механизм финансирования (привлечение заемных средств);
- гибридный механизм финансирования (средства партнеров могут быть собственными в сочетании с привлеченными и заемными средствами).

Механизм частного финансирования предполагает организацию финансирования ГЧП в основном за счет средств инвестора проекта. В этом случае государство решает две проблемы: осуществляется экономия бюджетных средств и основной оперативной функцией государства становится организация текущего государственного контроля за эффективным расходованием средств предпринимательских структур. Можно выделить сферы, где максимальное привлечение частного капитала является наиболее оправданным:

- финансирование общественных благ — общей инфраструктуры, пригодной для максимально широкого числа хозяйствующих субъектов (особо следует выделить развитие транспортной системы);

- финансирование сферы образования, научных исследований, прежде всего фундаментальных, т.е. обладающих наибольшими позитивными экстерналиями и характеризующихся наиболее высоким риском, а также здравоохранение.

Основными формами бюджетного финансирования являются государственные гарантии, бюджетные субсидии, бюджетные инвестиции (в том числе в виде вклада в уставный капитал SPV), административные льготы и реже бюджетные кредиты.

Среди различных видов государственных гарантий наиболее распространенными стали¹:

- гарантия валютного курса (обеспечивает защиту частному партнеру в случае значительного обесценения национальной валюты. Такая гарантия часто используется в тех случаях, когда частным партнером является иностранная организация);
- гарантия получения частной стороной минимального дохода (позволяет обеспечить возврат инвестиций частному партнеру и исполнить долговые обязательства);
- гарантия исполнения долговых обязательств частной стороной (полностью или частично);
- гарантия выкупа государством акций частного партнера по оговоренной цене.

¹ *Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Delgado Coelho M.* The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships. International Monetary Fund, July, 2009; *Overview of Key Elements and Sample Provisions State PPP Enabling Legislation for Highway Projects.* Nossaman, October, 2005; *Queiroz C.* Enhancing South East Europe Road Infrastructure through Public-Private Partnerships. South East Europe Regional Road Transport Infrastructure Safety and Funding Conference, Belgrade, November 16 Belgrade, November 16–17, 2005.

Что касается бюджетных субсидий, то они могут выплачиваться либо частной стороне, либо прямым пользователям предоставляемой услуги.

В последнее время наиболее востребованным является смешанный механизм финансирования, предполагающий вовлечение в проект нескольких частных инвесторов (консорциум) при реализации комплекса мер финансовой поддержки со стороны государства.

Без использования кредитного механизма финансирования не обходится реализация практически ни одного проекта ГЧП как за рубежом, так и в России. Это обстоятельство связано как с желанием сторон разделить риски (не только между государством и коммерческой организацией-инвестором, но и кредитной бизнес-структурой), так и ограниченностью финансовых ресурсов у партнеров. Применение кредитного механизма в процессе финансирования инвестиционных проектов, реализуемых на принципах ГЧП, предусматривает получение заемных средств на долгосрочной основе от одной или нескольких кредитных организаций (возможно синдицированное кредитование) под различные формы залогового обеспечения, но преимущественно государственные гарантии и поручительства. Нередко меры государственной поддержки охватывают и субсидирование части процентной ставки по кредитам. Очевидно, что предпочтительным для государства является финансирование объектов в основном за счет собственных и привлеченных средств инвестора. Именно распределение финансовых затрат среди участников проекта с применением подходов ГЧП позволяет повысить эффективность участия государства, а именно:

- 1) повышение эффективности контроля за использованием бюджетных средств в рамках строительных контрактов;
- 2) передача ответственности за своевременный ввод объектов в рамках заранее определенной сметы частным инвесторам (строительство «под ключ»);
- 3) использование средств бюджета только по направлениям проекта, которые определяют падение его общей экономической эффективности ниже уровня, привлекательного для частных инвестиций (софинансирование);

- 4) перенос расходов бюджета по финансированию результатов капитальных вложений на будущие периоды путем оплаты выкупа готового объекта, эксплуатируемого в интересах государственных нужд, в рассрочку;
- 5) передача инвестору прав на коммерческое использование объекта до момента окупаемости (механизмы ГЧП концессионного типа);
- 6) повышение эффективности подготовки инвестиционных проектов на условиях ГЧП органами государственного и муниципального управления.

Распределение финансовых затрат между государством и частным бизнесом тоже влияет на выбор самого типа контракта (рис. 2.1)¹.

Партнерские отношения государства и бизнеса требуют согласования интересов всех участников, при этом мотивация сторон сильно различается: государство заинтересовано в росте объемов и улучшении качества предоставляемых услуг инфраструктурных и социально ориентированных отраслей населению и экономическим агентам, в то время как частный бизнес ориентирован на устойчивое получение доходов от проектов и рост прибыли.

Вопросы распределения прибылей и затрат являются важнейшей составляющей любого соглашения о партнерстве, так как позволяют идентифицировать финансовые права и обязательства сторон, определить доходность на вложенные участниками проекта капиталы.

Анализ мировой практики организации ГЧП свидетельствует о том, что все стороны должны участвовать в распределении финансовой выгоды от реализованного проекта, причем по формуле, утвержденной до подписания соглашения. Общий подход в распределении прибыли между партнерами сводится к тому, что оно должно производиться согласно процентному соотношению инвестиционных затрат участников договора в рамках ГЧП.

¹ Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission «Encouraging Public Private Partnership. Optional Reform. Under JNNURM», India: <http://jnnurm.nic.in/nurmuweb/Reforms/Primer.htm>

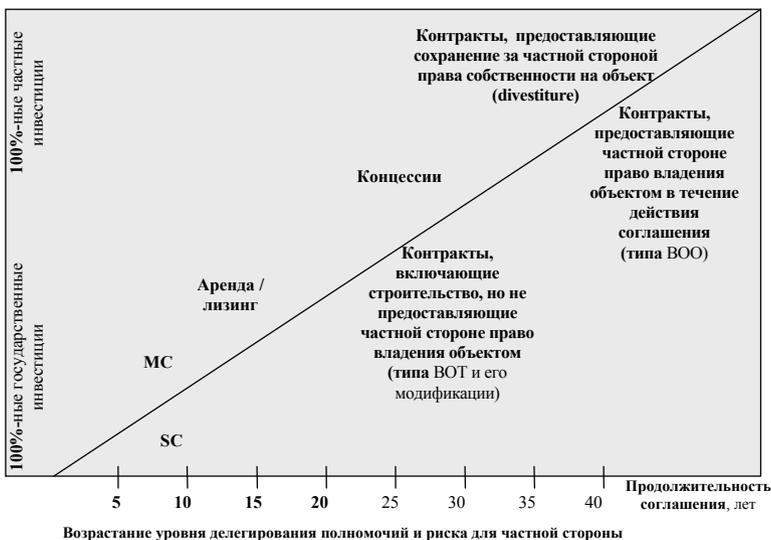


Рис. 2.1. Ранжирование моделей ГЧП по уровню вовлеченности частной стороны в реализацию проекта

Важным вопросом при распределении прибыли и затрат между участниками партнерства является механизм получения дохода частным партнером.

Можно выделить два основных механизма возврата инвестиций частному сектору:

- плата непосредственных пользователей возведенного объекта (например, в случае платной автомагистрали — плата за проезд 1 км, взимаемая с одного транспортного средства);
- арендная плата, взимаемая частной стороной с государства (или так называемая скрытая оплата). В данном случае за пользование объектом платят не реальные потребители, а выделяется соответствующая сумма из государственного/регионального бюджета. Второй механизм возврата инвестиций частному сектору часто используется в развивающихся странах, где способность непосредственных потребителей оплачивать пользование объектом достаточно ограничена.

Система прямых пользовательских сборов предполагает, что концессионер создает некий инфраструктурный объект и получает в целях возмещения расходов на его строительство право взимать платежи с пользователей¹. Если частная сторона получает доход от арендной платы, выплачиваемой государством, то существует ряд особенностей осуществления платежей в рамках механизма ГЧП²:

- а) государственная сторона не оплатит расходы частному сектору до тех пор, пока создаваемый объект не будет готов к эксплуатации (например, в проектах по очистке воды государство не оплатит проект до тех пор, пока не будет обеспечена подача воды оговоренного качества);
- б) платежный механизм должен иметь стимулирующую основу, предполагающую дальнейшее повышение эффективности выполнения работ частной стороной;
- в) платежи со стороны государства не должны быть связаны с инвестициями самого исполнителя-частного партнера (например, с расходами на материалы или рабочую силу).

Система компенсации инвестиционных расходов частного партнера, основанная на получении возмещений из бюджета, чаще всего уже четко прописывает величину его доходов, а значит, и размер остающейся у него прибыли. Причем в случае компенсации расходов частного бизнеса за счет бюджета источником финансирования инфраструктурного проекта являются средства всех налогоплательщиков, независимо

¹ Следует отметить, что система пользовательских сборов может использоваться не только в концессиях. Например, в Норвегии система прямых пользовательских платежей используется на некоторых инфраструктурных объектах, возведенных государством. В этой стране существует 26 частных компаний, которые ответственны исключительно за сбор платежей с пользователей дорог, в то время как местная дорожная администрация ответственна за проектирование, строительство и техническое обслуживание объекта. Однако в основном эта система используется в инфраструктурных концессиях.

² Public Private Partnership Handbook. Singapore, Ministry of finance, October, 2004.

от факта использования или неиспользования ими данного объекта. Также возможен вариант, когда государственный сектор самостоятельно собирает с пользователей платежи и затем оплачивает услуги частного сектора по соглашению.

При этом нельзя выделить оптимальный вариант возврата инвестиций. Например, применительно к дорожным проектам, если государство ставит своей целью перенести все или значительную часть издержек по строительству новой дороги на прямых пользователей, то плата за проезд, взимаемая с пользователей, будет оптимальным платежным механизмом. Если же цель государства состоит в снижении перегруженности дорог, то предпочтительнее будет арендная плата на основе коэффициента использования дороги, и в этом случае частный партнер, эксплуатирующий дорогу, заинтересован в максимальном снижении заторов на дорогах путем более эффективного планирования ремонта, быстрого реагирования на погодные условия и т. д. Иногда платежи частной стороне зависят от уровня аварийности на дороге, что стимулирует бизнес более качественно проводить ремонт покрытия, лучше освещать дороги¹. В мире также достаточно распространены смешанные системы, при которых из бюджета полностью или частично покрываются издержки, не покрытые за счет прямых пользовательских сборов.

Таким образом, существует большое разнообразие схем финансирования, распределения прибылей и затрат по проектам ГЧП, со своими слабыми и сильными сторонами и рисками, и проводить их сравнительный анализ в рамках данной работы не представляется необходимым.

С учетом обстоятельства, что в инновационной сфере частные инвестиции являются одним из значимых факторов развития инноваций, представляется целесообразным в следующем разделе рассмотреть преимущества и недостатки

¹ European Investment Bank «The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)». 15 July, 2004: http://www.eib.europa.eu/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf

использования принципов ГЧП при организации инвестиционной деятельности.

2.5. ВЫЯВЛЕНИЕ ПРЕИМУЩЕСТВ И НЕДОСТАТКОВ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГЧП ДЛЯ ГОСУДАРСТВА И БИЗНЕСА

Основными преимуществами ГЧП для государства является то, что данный механизм позволяет¹:

- а) выработать политику стимулирования экономики. В данном случае необходимо сделать акцент на длительности реализации проектов ГЧП, поскольку именно ввиду долгосрочности договорных отношений государство может формировать стратегии развития страны и регионов в отношении развития приоритетных секторов экономики (от здравоохранения до сельского хозяйства и охраны окружающей среды), повышения качества жизни населения, мобилизации внутренних и привлечения иностранных инвестиций. Кроме того, развитие механизмов ГЧП позволяет усилить конкуренцию между экономическими субъектами и тем самым становится привлекательным для инновационных предприятий;
- б) осуществить распределение совокупного риска и ответственности между партнерами. С одной стороны, здесь подразумевается распределение риска между государ-

¹ International Conference on «Meeting India's Infrastructure Needs with Public Private Partnerships. The International Experience and Perspective». Conference Report, February 5–6, 2007, Shangri-La Hotel, New Delhi; «Public Private Partnership Handbook». Singapore, Ministry of finance, October, 2004; *Khanom N. A.* Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra, Paper For Asian Business Research Conference, 2009; Азиатский банк развития «Руководство по партнерству государственного и частного секторов», Филиппины, 2008: www.adb.org; *Nikolic I. A., Maikisch H.* Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector. An Overview with Case Studies from Recent European Experience. World Bank, October, 2006; *World Bank* (The Institute for Public-Private Partnerships) «Public-Private Partnerships in e-government: knowledge map». June, 2009.

ственным и частным секторами: на государство, как правило, полностью возлагается законодательный риск и риск, связанный с разработкой эффективного плана реализации проекта, частично — инфляционный и риск форс-мажорных обстоятельств, большинство других видов риска возлагается на частный сектор¹. С другой стороны, для реализации особо крупных и многофункциональных проектов привлекается не один, а несколько частных партнеров, поэтому они могут нести либо коллективную ответственность за весь комплекс работ, либо частную ответственность за конкретный вид работ: проектирование, эксплуатацию, управление возведенными объектами; проведение научных исследований или инновационных разработок;

- в) внедрить и эффективно использовать современные методы управления государственной собственностью, поскольку менеджмент частного бизнеса обладает необходимыми навыками и опытом в вопросах управления активами, а именно: в сфере мобилизации избыточных активов, повышения коэффициента использования государственных фондов и т. д.;
- г) удерживать и улучшать фокусирование на основных обязанностях государственного сектора, таких как регулирование и надзор, после передачи операционных ролей эффективным операторам частного сектора;
- д) сократить государственные капитальные инвестиции, т. е. расходную часть бюджета. Таким образом, у государства появляется возможность направить высвободившиеся государственные средства в другие приоритетные сферы;
- е) сократить период возведения инфраструктурного объекта. В данном случае в качестве примера можно привести процесс создания инфраструктуры поддержки инновационной деятельности², а также подготовку к международ-

¹ American Public Transportation Association «Public-Private Partnerships Leading Transit in a New Age», 2006-2007.

² Подробнее об опыте участия государства и бизнеса по формированию инфраструктуры поддержки в различных странах мира см. п. 2.7.

ным олимпиадам, когда необходимо всего за несколько лет построить не только различные спортивные объекты, но и улучшить транспортную инфраструктуру и сообщение, ввести в эксплуатацию гостиничные комплексы и т. д. В противоположность ГЧП традиционные государственные закупки в некоторых странах часто характеризуются именно задержками в строительстве объектов¹;

- ж) повысить эффективность распределения затрат в течение всего жизненного цикла объекта: государство имеет возможность стимулировать увеличение первоначальных капитальных затрат со стороны частного сектора и снижение расходов в период эксплуатации и управления объектом²;
- и) создать новые рабочие места, снижая уровень безработицы в стране. Кроме того, участие в проектах ГЧП позволяет работникам повысить уровень квалификации: на практике частный сектор нередко нанимает работников государственного сектора, которые обладают определенными навыками осуществления формальных процедур и знаниями в области законодательства, а работники в свою очередь имеют возможность получить практический опыт управления частным капиталом. Кроме того, это позволяет государству сократить количество рабочих мест в государственных структурах, которые финансируются из бюджета;
- к) снижать уровень коррупции в особо чувствительных секторах экономики ввиду открытости информации о соглашениях ГЧП и постоянного мониторинга реализации проекта³.

¹ European Investment Bank «The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)», 15 July 2004: http://www.eib.europa.eu/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf;

² Nees K. Public-Private Partnerships. Jacobs, Urban Land Institute Annual Meeting, 2008; European Investment Bank «The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)», 15 July 2004: http://www.eib.europa.eu/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf

³ Queiroz C. Enhancing South East Europe Road Infrastructure through Public-Private Partnerships. South East Europe Regional Road Transport Infrastructure

Для частного сектора участие в реализации проектов ГЧП¹:

- а) является потенциальным направлением долгосрочного устойчивого развития бизнеса;
- б) позволяет реализовать инновационный потенциал и передовые технологии при государственной поддержке². Невысокая степень вовлеченности государства в строительные проекты позволяет частному сектору активнее использовать инновационные решения и создавать конкурентные преимущества в соответствии с рыночным спросом. При этом у компании появляется возможность не только воспринимать и использовать нововведения других компаний при реализации подобных проектов, но и самостоятельно вырабатывать улучшающие изменения и новые ценности. Это является важным конкурентным преимуществом в определенной сфере деятельности. Как правило, партнеры по бизнесу, общество и государство всегда меняют отношение к предприятию на более позитивное, если оно становится инновационно восприимчивым, т.е. улучшается имидж компании;
- в) означает доступ к общественным ресурсам и активам. Данное преимущество означает как доступ к некоторым материальным активам, например, к определенным категориям земель, недрам, и нематериальным активам, которые всегда находятся в собственности государства, так

Safety and Funding Conference, Belgrade, November 16 Belgrade, November 16–17, 2005; *Calabrese D.* Strategic Communication for Privatization, Public-Private Partnerships, and Private Participation in Infrastructure Projects. World Bank Working Paper No. 139, March 2008.

¹ Азиатский банк развития «Руководство по партнерству государственного и частного секторов». Филиппины, 2008: www.adb.org; *Hearne R.* Origins, Development and Outcomes of Public Private Partnerships in Ireland: The Case of PPPs in Social Housing Regeneration. Combat Poverty Agency, Working Paper Series 09/07, November 2009.

² Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission «Encouraging Public Private Partnership. Optional Reform. Under JNNURM», India: <http://jnnurm.nic.in/nurmudweb/Reforms/Primer.htm>

и упрощение некоторых формальных процедур (регистрация, лицензирование и т. д.);

- г) дает возможность получения гарантированных денежных потоков в долгосрочной перспективе, что находит отражение в высоком и стабильном уровне рентабельности инвестиций. Здесь также следует упомянуть так называемый синергетический эффект, когда объединение потенциала всех сторон проекта позволяет получить большую выгоду, чем каждая сторона могла бы получить в отдельности.

Однако механизм ГЧП не является панацеей от всех «инфраструктурных пробелов»¹. Это всего лишь один из инструментов, которым государство может воспользоваться в каждом конкретном случае для развития инфраструктуры или других сфер общественной деятельности. Получение всеми сторонами перечисленных выгод и преимуществ при реализации проектов ГЧП зависит от того, насколько хорошо проработан механизм регулирования этих соглашений, государственного контроля за соблюдением всех требований договоров с частной стороной и т. д. Основными препятствиями, снижающими темпы развития ГЧП, называют следующие причины²:

- государственный и частный секторы имеют принципиально разные стимулы для участия в совместных проектах;
- государству и частному бизнесу сложно адекватно учитывать и минимизировать прямые и косвенные издержки для реализации совместных инвестиций;

¹ Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission «Encouraging Public Private Partnership. Optional Reform. Under JNNURM», India: <http://jnnurm.nic.in/nurmudweb/Reforms/Primer.htm>

² Spielman D.J., Grebmer K. Public-private partnerships in agricultural research: an analysis of challenges facing industry and the consultative group on international agricultural research. International Food Policy Research Institute, Washington, USA, 2004.

- развитию взаимоотношений препятствует устойчивое негативное представление друг о друге;
- стороны ограничены в применении современных организационных механизмов для снижения межотраслевой конкуренции за ключевые активы и ресурсы;
- развитию взаимоотношений препятствует ограниченный доступ к информации об успешных моделях сотрудничества.

Основными недостатками ГЧП для *государства*, как отмечают некоторые эксперты, являются следующие моменты¹:

- 1) потенциально возможна реализация сценария, при котором в долгосрочной перспективе государство осуществляет суммарные платежи (с учетом капитального гранта, субсидий (например, для поддержания величины пользовательских сборов на низком уровне), гарантий и т. п.) частному сектору, превышающие стоимость строительства исключительно за счет бюджетных средств;
- 2) принадлежащее государственной власти право распоряжения созданным инфраструктурным объектом ограничено, а следовательно, государство теряет часть контрольных и регулирующих функций;
- 3) государство несет определенные дополнительные расходы по отбору частных партнеров, проведению дальнейшего контроля за реализацией проекта в рамках ГЧП (например, финансирование деятельности конкурсных комиссий, рабочих групп по мониторингу и контролю за строительством и эксплуатацией объекта и т. д.);

¹ World Bank «Understanding the fiscal effects of public-private partnerships», Briefing note for APEC meeting, 07.04.2008: <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1207588563500/4864698-1207588597197/APECIrwin.pdf>; *Hodge G.A. Risks in Public-Private Partnerships: Shifting, Sharing or Shirking? The Asia Pacific Journal of Public Administration Vol 26, No 2 (DECEMBER 2004)*; *Marques R. C. (Technical University of Lisbon), Berg S. V. (University of Florida). Public-Private Partnership Contracts: A Tale of Two Cities with Different Contractual Arrangements. January 6, 2010.*

- 4) риск выбора не соответствующего всем предъявленным требованиям частного партнера (в части компетенций, опыта и доступных ресурсов). Это может привести к нарушению сроков выполнения работ, созданию объектов и оказанию услуг ненадлежащего качества, а следовательно, к технологическим авариям, эксплуатационным проблемам и неудовлетворенности со стороны конечных потребителей.

Для частного сектора сдерживающими факторами являются:

- 1) формальное закрепление права собственности на материальные или нематериальные активы за государством. Для компании это может означать, что, например, данный объект не учитывается в общей сумме ее активов, не может служить в качестве залогового обеспечения перед кредиторами;
- 2) бóльшая степень риска и ответственности за реализуемый объект по сравнению с традиционными государственными заказами (например, частный сектор несет полную ответственность за соблюдение срока сдачи объекта в эксплуатацию, поэтому малейшие нарушения в графике проведения работ непременно ведут к штрафным санкциям)¹;
- 3) вероятность затягивания переговоров с государственной стороной²;
- 4) политические и законодательные риски, в особенности в странах с неразвитой законодательной базой в сфере ГЧП, связанные с потенциальным конфликтом интересов представителей власти и общественности и частных инвесторов;

¹ Approach paper on defining Public Private Partnerships. Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs, Discussion Note, February 2010.

² *Queiroz C.* Enhancing South East Europe Road Infrastructure through Public-Private Partnerships. South East Europe Regional Road Transport Infrastructure Safety and Funding Conference, Belgrade, November 16-17, 2005.

- 5) бюрократические преграды при согласовании проектной документации и получении необходимых разрешений и согласований, в особенности в части экологических требований¹.

2.6. ОСОБЕННОСТИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ²

Как показывает международный опыт, государственно-частное партнерство в инновационной сфере не основано на взаимодействии в рамках отдельных проектов, как при строительстве и эксплуатации объектов инфраструктуры, где все роли, права и обязанности, распределение рисков детально прописаны. В инновационной сфере сущность государственно-частного партнерства можно определить как «товарищество» или как основанные на исследованиях и инновациях отношения, посредством которых государственные и частные участники совместно способствуют инновационному процессу. Именно в инновационной сфере государственно-частное партнерство может принимать различные модели и формы взаимоотношений, которые участники считают наиболее эффективными для достижения своих целей.

Можно выделить две цели соглашения между бизнесом и государством в инновационной сфере. Первая — это проведение совместных исследований и разработок, при котором компания/или несколько компаний получают возможность использовать результаты НИОКР для собственных нужд. Как правило, в соглашениях определены тематика исследований

¹ *Khanom N.A.* Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra, Paper For Asian Business Research Conference, 2009.

² Можно отметить отсутствие полноценных исследований по особенностям ГЧП в инновационной сфере, классификации моделей, инструментов и механизмов, поэтому в данном разделе будут представлены отдельные примеры взаимодействия бизнеса и государства, которые можно отнести к ГЧП в мире и влияние структуры собственности (государственная или частная) предприятий на инновационную активность как фактор выбора модели ГЧП.

и инновационных разработок, объемы финансирования, сроки реализации, основные исполнители, права на результаты и права на использование. Вторая цель — участие в формировании инфраструктуры для проведения исследований и разработок. Если компания участвует в строительстве и эксплуатации инфраструктуры, это можно рассматривать как проект ГЧП, требования к которому предполагают внесение ясности по вопросам финансирования, распределения рисков, прибыли, управления и т.п. Бизнес может участвовать, наряду с государством, в управлении и финансировании уже созданной инфраструктуры (технопарки, бизнес-инкубаторы и т.п.) — при этом варианте ГЧП условия партнерства индивидуальны.

Например, начиная с конца 1990-х гг. в Великобритании активно исследовалась и внедрялась на практике собственная разновидность ГЧП, новая форма взаимодействия между общественным и частным секторами экономики — *Private Finance Initiative (PFI)*, Инициатива частного финансирования). Было показано, что реализация проекта силами частного подрядчика по схеме *PFI* теоретически обеспечивает существенную экономию средств, затрачиваемых на проект, а в силу того что проект, реализуемый частным сектором, может быть застрахован, обеспечивается большая вероятность достижения его целей для пользователей из научно-исследовательского сообщества.

Еще одна европейская модель ГЧП представлена программой *Alphabus/Alphasat* общей стоимостью 440 млн евро. В рамках программы французское космическое агентство *CNES* и *EKA* финансируют НИОКР по созданию конкурентоспособной тяжелой платформы спутников связи массой до 8 т и мощностью энергосистемы до 18 кВт. В качестве подрядчиков в проекте *Alphabus* участвуют два конкурирующих европейских космических гиганта — *EADS Astrium* и *ThalesAleniaSpace*, которые в дальнейшем будут предлагать космические аппараты на базе *Alphabus* на рынке. Программа *Alphasat/Alphabus* представляет собой иллюстрацию существенного вовлечения государства (в данном случае — в лице французского космического агентства *CNES* и межгосударственного *EKA*) в повы-

шение конкурентоспособности национальных игроков на высококонкурентных международных рынках. Взяв на себя финансирование НИОКР по проекту, *EKA* и *CNES*, по сути, субсидируют европейские спутникостроительные предприятия, инициировав создание нового перспективного конкурентоспособного продукта в перспективном сегменте тяжелых спутников связи. При этом, с точки зрения непосредственных денежных потоков, проект не является прибыльным для *EKA* или *CNES* — за счет государственных бюджетов стран-участниц финансируется повышение конкурентоспособности европейской аэрокосмической промышленности в целом и ее ведущих предприятий в частности¹.

Примером эффективной координации научно-исследовательской деятельности и использования государственно-частного партнерства в инновационной сфере являются программы ЕС. Первой программой, которая базировалась на использовании инструментов ГЧП, стала программа *ESPRIT (European Strategic Programme for Research and Development in Information Technology)*, разработанная в 1982 г. Программа содержала несколько важных новшеств, которые впоследствии превратились в основополагающие принципы научно-технической политики ЕС. Во-первых, стороны договорились, что проводимые под эгидой ЭСПРИТ исследования не будут нацелены на разработку готовых продуктов. Их цель заключалась в том, чтобы решить научно-технические проблемы общего характера, что позволит в дальнейшем каждому из производителей создавать собственные технологии и товары. В ЕС им дали название «доконкурентных».

Во-вторых, к финансированию НИОКР впервые был привлечен частный бизнес. Это не только облегчало финансовое бремя сообщества, но и резко увеличивало заинтересованность исполнителей в результатах работ. В-третьих, программа со всей очевидностью была направлена на преодоление индивидуализма и замкнутости национальных НИОКР,

¹ См.: *Пайсон Д.Б.* Государственно-частное партнерство как институт развития в области космической деятельности. Зарубежный опыт и российские планы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3.

т. е. решало задачу координации исследований. Заявку на реализацию того или иного проекта (заказчиком работ выступала комиссия Евросоюза) могла подать только такая группа, которая включала исполнителей по крайней мере из двух стран ЕС. Комиссия настойчиво рекомендовала, чтобы в число исполнителей входили как компании, так и научные центры. Отбор заявок происходил на конкурсной основе, а итоги проекта утверждались независимой комиссией¹. Результаты исследований, проведенных в рамках ЭСПРИТ, становятся достоянием всех стран ЕС.

В последней Седьмой рамочной программе ЕС для привлечения частных инвестиций основной акцент сделан на стратегических тематических направлениях, которые отвечают нуждам европейской промышленности, в том числе здравоохранение, продовольствие, сельское хозяйство и биотехнологии, информационно-коммуникационные технологии, нанотехнологии, новые технологии производства, энергетика, окружающая среда и изменение климата, транспорт и авионавигация, социально-экономические и гуманитарные науки, безопасность, космос. В Седьмой программе был увеличен единый исследовательский бюджет, что, как предполагалось, станет «локомотивом» увеличения расходов на НИОКР в частном секторе. Участие ЕС в финансировании сотрудничества осуществляется тремя главными способами: прямым, косвенным и согласованным. «Прямые действия» (*direct actions*) предусматривали полное финансирование исследования из бюджета ЕС для собственных исследовательских центров ЕС. Основная часть программ финансируется на основе «косвенных действий» (*shared-cost actions*), которое финансирует исследования на 50% из бюджета ЕС, а остальные 50% финансируют сами научно-исследовательские организации государств-участников, ассоциированных государств и третьих стран. Заказчиком является Европейская комиссия (ЕК).

Необходимо отметить, что используются многообразные варианты соглашений ГЧП, инструменты и формы участия

¹ См.: Европейская ассоциация исследований в области развития и научных организаций. <http://www.eadi.org/wg/index.html>

государства и бизнеса с учетом стадии/этапа инновационного процесса. Основные инструменты и формы участия бизнеса и государства представлены в табл. 2.3.

Примером создания и финансирования субъектов поддержки исследований на основе государственно-частного партнерства является создание Европейского технологического института (ЕИТ), осуществляющего подготовку научных специалистов высокого уровня, создание инноваций и распространение результатов исследовательских разработок. В течение 2007–2013 гг. из фондов ЕС предполагается выделить институту 1 млрд евро и обеспечить приток еще 1 млрд евро от промышленных компаний.

Частный бизнес участвует в создании инфраструктуры на принципах ГЧП, осуществляя финансирование субъектов инфраструктуры или непосредственно предприятий-резидентов, предоставляя имущество в пользование или приобретая права на инновации на стадии разработки опытного образца. Экономические выгоды для бизнеса от участия в создании и деятельности инфраструктуры очевидны — это снижение рисков неполучения положительного результата при создании новшеств с государством, сокращение транзакционных затрат при поиске и отборе наилучших инновационных технологий, возможность получения прав на новый продукт на ранней стадии.

Крайне важно при определении необходимости в создании субъекта инфраструктуры учитывать то, что, в отличие от материального производства, где слабым звеном является этап от запуска предприятия до начала производства, в процессе создания новшеств их несколько. Это и стартап, когда только создается предприятие с идеей для инноваций, и создание производственно-технологической основы для создания опытного образца, и коммерциализация инновации. Отсутствие поддержки на последующем этапе может свести к нулю эффективность финансовых, материальных и нематериальных ресурсов, использованных на предыдущем этапе. Именно поэтому, как показывает международный опыт, инфраструктура поддержки эволюционирует до объединения всех субъектов поддержки по кластерному типу.

Таблица 2.3. Основные формы участия государства и бизнеса на различных стадиях и этапах инновационной деятельности

Стадия	Основа для взаимодействия	Формы участия или вид государственной поддержки	Формы участия бизнеса	Этап	Примеры
Организации научной деятельности	Совместные программы исследований	Финансирование программ. Создание субъектов финансовой поддержки фундаментальных исследований. Налоговые льготы. Государственные закупки. Использование результатов исследований	Софинансирование. Участие в управлении. Предоставление активов для исследования	Запуск, оценка результатов исследований. Seed	Рамочные программы ЕС. Европейский технологический институт
	Совместные программы разработки	Финансирование программ. Финансирование субъектов поддержки. Создание субъектов инфраструктурной поддержки. Налоговые льготы. Государственные закупки	Софинансирование. Участие в управлении. Создание и финансирование инфраструктуры поддержки. Предоставление активов для разработок. Закупки	Start-up. Разработка	Фонды. Бизнес-инкубаторы. Научные парки. Кластеры
Инновационная стадия	Программы и соглашения по субъектам	Программы и соглашения по субъектам инфраструктурной поддержки		Seed. Start-up. Разработка. Коммерциализация	
	Соглашения об использовании инновационных продуктов			Разработка. Коммерциализация	

Источник: Подготовлено ИЭП.

При выборе оптимальных для всех участников ГЧП инструментов и форм участия необходимо также учитывать следующие обстоятельства:

- организационно-правовую форму компании — участника партнерства (структуру собственности);
- масштаб деятельности компании (международная или региональная);
- специфику инновационной деятельности (выпускающие инновации для продажи на внешнем рынке или дальнейшее использования для компании — участника ГЧП).

Можно выделить четыре типа СИП по структуре собственности¹:

- 1) автономное частное предприятие;
- 2) аффилированное частное предприятие — предприятие принадлежит более крупному частному собственнику;
- 3) внешнее частное предприятие — имеет иностранного инвестора, которому принадлежит управляющий пакет акций;
- 4) государственное предприятие — созданное органами государственной власти предприятие.

У этих групп, что подтверждается статистикой, различная динамика R&D (табл. 2.4). В частности, у СИП, связанных с иностранными фирмами, есть доступ к ресурсам учредителей, их технологическим активам и навыкам, а значит, потребности во внутренних R&D у них меньше. Наличие учредителя или собственника в лице государства может повысить спрос на внутренний R&D.

¹ Нашлось только одно исследование, в котором были проанализированы и классифицированы инновационные предприятия по собственности и проведен анализ их активности. Источник: Pradhan, Яя Пракаш. Стратегия R&D малых и средних предприятий в Индии: Тенденции и детерминанты. Институт Сардэра Пателя экономических & социологических исследований, 2010: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/20951/>

Таблица 2.4. Интенсивность R&D (%) по структуре собственности (на примере индийских компаний)

Компании по величине и структуре собственности	Среднее значение	Автономное	Аффилированное	С иностранным капиталом	Государственное
Малые фирмы					
1991–94	0,049	0,087	0,183	0,009	0,075
1995–99	0,076	0,204	0,158	0,009	0,135
2000–04	0,077	0,149	0,111	0,000	0,098
2005–08	0,065	0,133	0,284	0,000	0,088
Все годы	0,070	0,155	0,176	0,005	0,102
Средние фирмы					
1991–94	0,046	0,092	0,101	0,114	0,074
1995–99	0,106	0,202	0,481	0,316	0,168
2000–04	0,062	0,240	0,285	0,193	0,116
2005–08	0,067	0,378	0,398	0,251	0,133
Все годы	0,071	0,244	0,321	0,226	0,130

Источник: Pradhan, Яя Пракаш. Стратегия R&D малых и средних предприятий в Индии: Тенденции и детерминанты. Институт Сардэра Пателя экономических & социологических исследований, 2010.

2.7. АНАЛИЗ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ИНФРАСТРУКТУРНОЙ ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

2.7.1. Роль в экономике и сущность объектов инновационной инфраструктуры

В последние годы в мировой практике стало общепринятым оценивать уровень конкурентоспособности экономики страны на основе наличия инновационной инфраструктуры и ее качества¹. Многие эксперты считают, что это произошло

¹ Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy». SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008.

вследствие смещения инновационной модели развития экономики от индивидуальной компании в сторону совокупности технологичных компаний, — в итоге сегодня управление социально-экономическим развитием базируется на модели «вузы — производство — государство»¹. Окружающая бизнес-среда не всегда стимулирует создание инновационных продуктов, услуг и технологий, которые в итоге повышают конкурентоспособность национальной экономики, поэтому власти стараются со своей стороны создавать комфортные для развития предпринимательства условия и активно участвовать в формировании национальной инновационной инфраструктуры. В последние два десятилетия наблюдается ускорение темпов экономического роста во многих странах благодаря созданию сети объектов инновационной инфраструктуры², которая является связующим звеном между всеми элементами инновационной стратегии развития (рис. 2.2).

Как отмечают эксперты ОЭСР, Всемирного банка, ЕБРР, страны со средним доходом, именуемые сегодня «быстро развивающимися» (страны Восточной Европы, Азии, Северной Африки), планируют в среднесрочной перспективе получить статус развитой экономики в основном за счет создания институциональной инфраструктуры технологичного

¹ *Etzkowitz H.* (Newcastle University Business School), *Solé F.* (Universitat Politècnica de Catalunya), *Piqué J.M.* (La Salle, Universitat Ramon Llull). The Creation of Born Global Companies within the Science Cities: An approach from Triple Helix». ENGEVISTA. Vol. 9. N 2. P. 149–164, 2007; *Rhee J., Hassan E., Saitova R.* Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong, Gyeongsan, South Korea: <http://yeungnam.academia.edu/>; *Akçomak S.* Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009; *Saitakis A.* Science & Technology Parks & Technology Incubators: Tools for supporting Entrepreneurship and Regional Development. Science & Technology Park of Crete, European Day of the Entrepreneur, Sofia, Sept. 27, 2011.

² *Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A.* Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.



Рис. 2.2. Место объектов инновационной инфраструктуры в социально-экономическом развитии

предпринимательства¹. Именно по такому пути идет и Россия — создание объектов инновационной инфраструктуры стало одним из ключевых ориентиров долгосрочного социально-экономического развития нашей страны.

При этом объекты инновационной инфраструктуры являются не только драйвером экономического роста (хотя конечной целью государственной политики в этом направлении является, безусловно, повышение спроса на инновационно емкую продукцию), но и инструментом государственной по-

¹ OECD-WB Conference on Challenges and policies for promoting inclusive growth «Sequencing Public Interventions to Support Private Sector-led Innovation Infrastructure». Paris, 24–25 March 2011; The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.

литики в области науки и технологии, занятости населения.¹ Российские эксперты добавляют, что на уровне конкретной компании инновационная структура играет огромную роль — способствует повышению ее конкурентоспособности, укреплению связей между поставщиками и потребителями, достижению выгодных условий контрактов для инновационной компании и т.д.² В то же время среди зарубежных экспертов есть мнения, что ответственность за стимулирование инноваций лежит в равной степени на частном бизнесе и на государстве. Поэтому желательно, чтобы было разделение ответственности между частным и государственным секторами в вопросах образования, развития технологий и в том числе создания объектов инновационной инфраструктуры³.

Государственные программы создания сети объектов инновационной инфраструктуры позволяют решить задачи не только национального, но и регионального масштаба (возможно, даже в большей степени) (табл. 2.5)⁴. К примеру,

¹ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1-3 November, 2010.

² *Загидуллина Г.М., Клещева О.А.* Развитие инновационной инфраструктуры инвестиционно-строительного комплекса // Известия КазГАСУ. 2011. №2 (16).

³ *El-Naser H.K.* The Future Of Innovation: Infrastructure And Competitiveness. 2009: http://thefutureofinnovation.org/contributions/view/817/the_future_of_innovation_infrastructure_and_competitiveness

⁴ *Kamoun F., Chaabouni J., Kamugasha D.* Technology Parks, Incubation Centres, Centres of Excellence: Best Practices and Business Model Development in North and Southern Africa. UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, E/ECA/CODIST/1/14, 26 March 2009; *Saitakis A.* Science & Technology Parks & Technology Incubators: Tools for supporting Entrepreneurship and Regional Development. Science & Technology Park of Crete, European Day of the Entrepreneur, Sofia, Sept. 27, 2011; <http://www.srinifoodpark.com/pdf/2.pdf>; *Загидуллина Г.М., Клещева О.А.* Развитие инновационной инфраструктуры инвестиционно-строительного комплекса // Известия КазГАСУ. 2011. №2 (16).

в Корее процесс создания сети инновационных объектов был даже назван «инновационной децентрализацией»¹.

Таблица 2.5. Социально-экономический эффект создания сети объектов инновационной инфраструктуры

Национальный уровень	Региональный уровень
интеграция страны в мировую экономику; повышение рентабельности инвестиций и привлечение иностранных инвестиций в страну; увеличение доходов от экспорта; повышение благосостояния общества и качества жизни; стабилизация политической ситуации; наиболее полное и эффективное использование ресурсов; активизация научных исследований и т.д.	повышение уровня занятости (причем главная роль отводится самозанятости); установление конкурентоспособных цен на производимую продукцию; выравнивание межрегионального развития страны; рост квалификации трудовых ресурсов и производительности труда, и, как следствие, повышение инвестиционной привлекательности региона; диверсификация деятельности регионов; расширение налогооблагаемой базы регионов и т.д.

Источник: Составлено авторами.

Далее необходимо остановиться на основных видах объектов инновационной инфраструктуры, каждый из которых, как говорят европейские эксперты, представляет собой «инновационную систему в уменьшенном масштабе» и предназначен для посредничества в трансфере технологий и научных знаний частному бизнесу².

Самым распространенным видом инфраструктурных объектов является *инкубатор*. Масштабные программы по созданию инкубаторов в развитых странах начались в середине XX в., в развивающихся — примерно в 1980-1990-х гг. По всему

¹ Rhee J., Hassan E., Saitova R. Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong, Gyeongsan, South Korea: <http://yeungnam.academia.edu/>

² European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support», DG Enterprise and Industry Report, 2007.

миру насчитывается несколько тыс. яч инкубаторов, из которых около 1,7 тыс. — в США, примерно 1,1 тыс. — в Западной Европе¹. Только в одном Китае в настоящее время порядка 500 инкубаторов, в которых работает свыше 600 тыс. человек, в Бразилии — около 400², а в Малайзии — свыше 100³. В России этот показатель составляет в общей сложности 170 объектов, однако пока не все из них начали свою деятельность⁴. В широком смысле инкубатор — это физическое пространство, на территории которого предоставляется определенный набор услуг для небольших компаний⁵. По определению европейской организации European Business Innovation Centre Network, бизнес-инкубатор является специализированным инструментом в политике регионального экономического развития и регенерации путем предоставления междисциплинарной профессиональной поддержки для малого инновационного предпринимательства в международном контексте⁶.

Основная цель деятельности инкубатора состоит в содействии созданию и поддержке на ранних стадиях развития независимых и финансово устойчивых технологичных компаний, которые в свою очередь предоставляют рабочие места, активизируют конкретный вид деятельности, развивают и популяризируют предпринимательство, внедряют новые технологии, что в конечном итоге приводит к экономическому росту региона⁷. Принципиальным отличием инкубатора

¹ <http://www.business-magazine.ru/venture/cabinet-investora/pub340759/>

² Akçomak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

³ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.

⁴ <http://www.business-magazine.ru/venture/cabinet-investora/pub340759/>

⁵ Davies M. Mixed-use Incubator Handbook: A Start-up Guide for Incubator Developers. infoDev, August, 2009.

⁶ <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=1>

⁷ Marques J.P. C., Caraça J.M. G., Diz H. Do Business Incubators Function as a Transfer Technology Mechanism from University to Industry? Evidence

от других, более крупных объектов инновационной инфраструктуры является то, что он нацелен на поддержку малых компаний с высоким потенциалом роста, которые находятся на начальном этапе своей деятельности (рис. 2.3).

Повышенный риск функционирования инкубатора состоит в том, что, как отмечают эксперты ОЭСР и Всемирного банка, из десяти инновационных проектов в среднем только один оказывается успешным, но, с другой стороны, заранее выявить успешный проект нельзя, поскольку он определяется именно в ходе инкубационного процесса¹. Впрочем, есть и другие мнения по этому вопросу: в развивающихся странах процент «выживаемости» компаний в инкубаторах составляет свыше 90%, тогда как среди компаний вне инкубационного процесса — только 50%².

Что касается терминологии, то подобного рода инфраструктурные объекты в странах Европы, Северной Африки часто называют инновационными бизнес-центрами, в Турции — технологическими центрами развития³. Некоторые эксперты приравнивают инкубаторы к центрам трансфера технологий, поскольку их предназначением является укрепление взаимодействия вузов и субъектов производства⁴. Инкубаторы могут функционировать как самостоятельные организации, но в этом случае чаще всего они предназна-

from Portugal // *The Open Business Journal*. 2010. №3, 15–29; *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1-3 November, 2010; OECD Innovation Policy Handbook, 2008.

¹ OECD-WB Conference on Challenges and policies for promoting inclusive growth «Sequencing Public Interventions to Support Private Sector-led Innovation Infrastructure». Paris, 24–25 March 2011.

² *Akçomak S.* Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

³ Ibidem.

⁴ *Marques J.P. C., Caraça J.M. G., Diz H.* Do Business Incubators Function as a Transfer Technology Mechanism from University to Industry? Evidence from Portugal». *The Open Business Journal*, 2010, №3. 15-29.

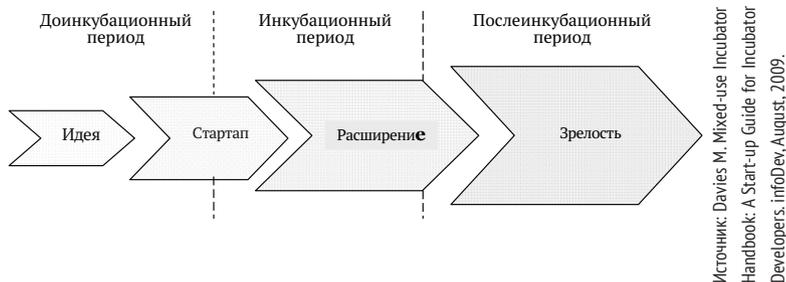


Рис. 2.3. Место инкубатора в инновационно-производственной цепи

ны для малого бизнеса (а иногда, и среднего бизнеса), работающего в традиционных секторах экономики, и их обычно называют бизнес-инкубаторами или деловыми центрами¹. Поэтому их роль в экономике сводится в основном к созданию рабочих мест². Российские исследователи определяют бизнес-инкубатор следующим образом — это организация, занимающаяся поддержкой малого предпринимательства путем создания благоприятных условий и предоставления производственных, информационных, финансовых и других ресурсов для частных предпринимателей и малых предприятий на этапах становления и развития бизнеса³.

Если же инкубатор создается для поддержки инновационных компаний, то наиболее эффективна модель, когда он интегрирован в состав более крупного технологического объекта (научного, технологического парка, кластера, ОЭЗ, о которых речь пойдет ниже), несколько реже — в структуру вуза, хотя именно устойчивые связи с учебными заведениями некоторые аналитики считают решающим фактором успешной

¹ http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/ChapterKhalil_Olafsen.pdf

² Akçomak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

³ См.: Загидуллина Г. М., Клещева О. А. Развитие инновационной инфраструктуры инвестиционно-строительного комплекса // Известия КазГАСУ. 2011. №2 (16).

деятельности инкубатора¹. Более того, именно вузы продвигали идею создания инкубаторов еще до того, как инкубаторы стали инструментом развития предпринимательства².

Во многих странах процесс создания инкубаторов претерпел определенную эволюцию. Так, в Малайзии первое поколение инкубаторов представляло, прежде всего, имущественный комплекс и было сфокусировано на операционной поддержке. И в настоящее время эти инкубаторы представляют собой компании по управлению имущественным комплексом³. Второе поколение инкубаторов, помимо имущественных услуг, стало оказывать компаниям активную консультационную поддержку, в том числе в технологической сфере. Они получили название «бизнес-инноваторы». Наконец, третье поколение инкубаторов, которое стало развиваться с конца 1990-х гг., кроме вышеперечисленных услуг, способствовало получению доступа к финансированию, технологическим лабораториям, тренинговым программам. Такие инкубаторы получили название «бизнес-акселераторы».

Одним из наиболее крупных объектов для поддержки инновационного процесса является *технологический парк*, который во всем мире считается наиболее эффективной формой интеграции образования, науки и производства⁴. В рос-

¹ Tang M., Angathevar B., Pancholi J. Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1-3 November, 2010.

² Akçomak S. «Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries», Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

³ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.

⁴ См.: Лобова С.В., Овчаренко О.Ю. Интеграционные процессы в сфере науки, образования и производства (бизнеса). 2010: <http://izvestia.asu.ru/2010/2-1/econ/TheNewsOfASU-2010-2-1-econ-09.pdf>; Чистякова О.В. «Перспективные направления развития технопарков в Байкальском регионе», Байкальский государственный университет экономики и права, Иркутск, 2010: http://strategy.isea.ru/files/s1/69_Chistyakova.pdf; Максимова О.В. Обзор зарубежного опыта создания технопарковых структур.

сийских научных публикациях можно встретить несколько определений технопарка — «субъект инновационной инфраструктуры, способствующий развитию предпринимательства в научно-технической сфере путем создания благоприятных условий, включающих материально-техническую и информационную базу»¹ или «специальная территория, на которой объединены научно-исследовательские организации, объекты индустрии, деловые центры, выставочные площадки, учебные заведения, а также обслуживающие объекты: средства транспорта, подъездные пути, жилой поселок, охрана»². Министерством экономического развития России технопарк рассматривается более узко — «это имущественный комплекс, созданный для осуществления деятельности в сфере высоких технологий, состоящий из офисных зданий и производственных помещений, объектов инженерной, транспортной, жилой и социальной инфраструктуры общей площадью не менее 5000 кв. м»³. На региональном уровне также существует своя терминология.

Как и в случае с инкубаторами, многочисленные международные исследования показывают, что компании обычно достигают лучших результатов, осуществляя свою деятельность внутри парка, нежели когда работают за его пределами⁴.

Сибирский федеральный университет, 2010: <http://library.krasu.ru/ft/ft/b72/0227142/section13.html>

¹ Харисова Г. М. Развитие инновационной инфраструктуры Республики Татарстан // Известия КазГАСУ. 2010. №2 (14).

² Загидуллина Г. М., Клещева О. А. Развитие инновационной инфраструктуры инвестиционно-строительного комплекса // Известия КазГАСУ. 2011. №2 (16).

³ Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 февраля 2010 г. № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства».

⁴ Shashidhar K. S. Building sustainable infrastructure for Science & Technology Parks. Science Park MARG Ltd, AFIF, 2009; Hauser H. The Current and Future Role of Technology and Innovation Centres in the UK. Report for State Department for Business, Innovation & Skills: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/innovation/docs/10-843-role-of-technology-innovation-centres-hauser-review>

И ключевым моментом в развитии технологичной инфраструктуры вновь называют тесную связь с вузами (в частности, такие исследования проводились в Италии, Швеции¹). В мире насчитывается несколько тысяч технопарков. По одной из оценок, в России сегодня действует более 70 технопарков в 25 регионах страны².

Помимо термина «технологический парк» часто встречаются понятия «научный парк», «исследовательский парк», «индустриальный парк». Изначально эти объекты инновационной инфраструктуры имели свою специфику, однако впоследствии границы между всеми этими понятиями стерлись. Так, понятие научного парка было сформулировано еще в 1980-е гг. как «спланированное развитие высокотехнологичных компаний в привлекательной бизнес-среде и в тесной связи с университетами»³. По мнению Международной ассоциации научных парков (*International Association of Scientific Parks*), в настоящее время данный термин может включать в себя все аспекты, характеризующие технологический парк, технополис, исследовательский парк. Ассоциация определяет научный парк как «организацию под управлением профессиональной компании, целью которой является рост благосостояния сообщества посредством продвижения культуры инноваций и повышения конкурентоспособности находящихся на данной территории частных компаний и научных учреждений» (сформулировано в 2002 г.)⁴. Для дости-

¹ Tang M., Angathevar B., Pancholi J. Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

² <http://www.moscdp.com/?p=502>

³ Rhee J., Hassan E., Saitova R. Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong, Gyeongsan, South Korea: <http://yeungnam.academia.edu/>

⁴ International Association of Science Parks: <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=1>; Kamoun F., Chaabouni J., Kamugasha D. Technology Parks, Incubation Centres, Centres of Excellence: Best Practices and Business Model Development in North and Southern Africa. UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, E/ECA/CODIST/1/14, 26 March 2009.

жения поставленной цели научный парк управляет потоком знаний и технологий между университетами, НИИ, компаниями и рынками.

Первые научные парки стали появляться в США и странах Европы в 1960-е гг., в странах Азии — в 1970-е гг. По некоторым оценкам, сегодня в мире насчитывается свыше 1,5 тыс. научных парков¹. На данный момент они в большей мере распространены в Европе (к примеру, в одной только Великобритании их насчитывается свыше 100) и Азии (в частности, Япония, Корея, Тайвань, Сингапур). Однако статистика по технологическим и научным паркам является весьма условной, поскольку иногда один и тот же инфраструктурный объект могут называть двойко (например, парк *Sophia Antipolis* во Франции).

Что касается индустриальных парков, то мнения по этому поводу еще более противоречивые. Российские исследователи рассматривают индустриальный парк как разновидность бизнес-парка с инженерно подготовленными земельными участками, производственными и складскими зданиями, предназначенными для размещения в основном производственно-складских комплексов и крупных производств². Одни зарубежные эксперты считают, что индустриальный парк Стэнфордского университета является «прародителем» бизнес-инкубаторов и сегодня это фактически устаревшая форма взаимодействия субъектов³. Другие говорят, что именно на базе индустриального парка стал развиваться процесс кластеризации⁴. В пользу второго мнения

¹ Albahari A., Canto S.P. (University of Malaga, Spain), Klofsten M. (Linköping University, Sweden). *Managing a Science Park: A study of value creation for their tenants*. 2010.

² См.: Загидуллина Г.М., Клещева О.А. Развитие инновационной инфраструктуры инвестиционно-строительного комплекса // *Известия КазГАСУ*. 2011. №2 (16).

³ <http://nibi.nnov.ru/about/miropit>

⁴ Douglas Zhihua Zeng. *How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development?* The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

говорит тот факт, что в последние годы в Китае реализуются масштабные проекты по созданию индустриальных парков кластерного типа: к настоящему времени таких парков в стране насчитывается 54, хотя к середине 2000-х гг. их действовало больше, но затем их число было сокращено ввиду низкой конкурентоспособности¹. В России индустриальные парки успешно работают на территории Республики Татарстан и специализируются в основном на нефтехимии. Одни индустриальные парки стремятся сосредоточиться только на исследованиях (в этом случае они в большей степени приближены к научным паркам), другие — на производстве, а третьи — пытаются развивать оба направления, что делает их похожими по своей сути на технопарки².

Тем не менее различные типы парков в зависимости от степени научной и производственной активности позиционируются следующим образом (рис. 2.4).

Разграничение между понятиями технологического и научного парка еще менее четкое, но некоторые эксперты все же пытаются сформулировать различия: технопарки изначально позиционировались как бизнес-модель, в которой воплощены процессы трансфера технологий, инкубации стартапов и, наконец, процесс индустриализации; мотивом создания научных парков явилось в первую очередь стремление активизировать НИОКР в приоритетных отраслях экономики, причем обычно на стыке нескольких научных направлений³. Научный парк не просто коммерциализирует научные результаты, а управляет и распространяет иннова-

¹ *Douglas Zhihua Zeng*. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

² *Wheelwright S. M., Bagaria A.* Biotech Business Parks: Strategies, Incentives, and Niche Markets. BioProcess ASIA — PACIFIC, August — September 2008.

³ *Rhee J., Hassan E., Saitova R.* Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong, Gyeongsan, South Korea: <http://yeungnam.academia.edu/>

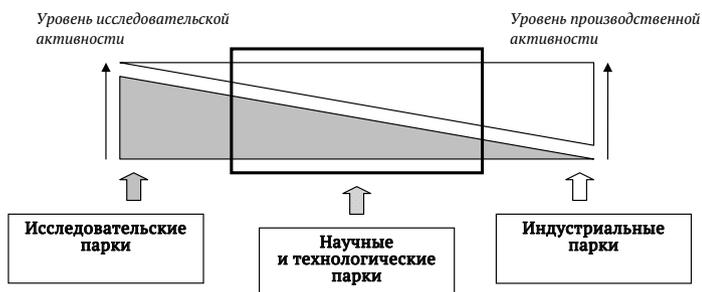


Рис. 2.4. Специализация крупных объектов инновационной инфраструктуры

Источник: Saitakis A. Science & Technology Parks & Technology Incubators: Tools for supporting Entrepreneurship and Regional Development. Science & Technology Park of Crete, European Day of the Entrepreneur, Sofia, Sept. 27, 2011.

ции¹. В настоящее время успешные научные парки превращаются в научные города (или, как было принято называть в нашей стране, наукограды), на территории которого сосредоточены по несколько исследовательских кластеров, вузы, государственные учреждения по поддержке инноваций (Франция, Испания, Швеция)².

Новой ступенью в развитии модели технопарка в Великобритании называют технологичные инновационные центры. В настоящее время как раз рассматривается программа создания 6–8 таких центров по всей стране, которые будут располагать техническими возможностями мирового уровня, доступными для бизнеса с целью решения технологических задач³.

Иногда в мировой практике можно встретить понятие «технологическая зона» (в частности в США)⁴. При этом

¹ *Ciccone S.* Science park experience in technology transfer and innovation support: our good (and bad) practices in socialisation of research. Rome Science Park: http://www.techresp.eu/IMG/pdf/2_STEFANO_CICCONI.pdf

² *Etzkowitz H.* (Newcastle University Business School), *Solé F.* (Universitat Politècnica de Catalunya), *Piqué J.M.* (La Salle, Universitat Ramon Llull). The Creation of Born Global Companies within the Science Cities: An approach from Triple Helix. ENGEVISTA. 2007. V. 9. N. 2. P. 149-164.

³ *Flinn P.* «Making the UK a global leader in innovation», EARTO Conference, Warsaw, 12th/13thMay 2011.

⁴ <http://www.rltinc.net/Commercial-Real-Estate-Resources/pdfs/Manassas-Virginia-Technology-Zone-Incentives.pdf>

на территории технологической зоны могут располагаться несколько технопарков, и соответственно, эти зоны предусматривают те же льготы и услуги, которые обычно доступны для резидентов технопарков.

В Китае аналогом технопарков являются высокотехнологичные индустриальные зоны развития, а первоначально они назывались зонами развития новых и высоких технологий¹. Целью их создания явилось стремление развивать потенциал крупных и средних предприятий, НИИ, вузов для разработки высокотехнологичного продукта и ускоренной коммерциализации его производства.

В международной практике можно встретить термин «технополис», однако это понятие еще более неоднозначно трактуется по сравнению с другими объектами инновационной инфраструктуры. В Италии под технополисом понимается объект инфраструктуры (с технологическим оборудованием, предоставлением льгот для резидентов и т.д.), создаваемый совместно с университетами, научными организациями и местной властью. А в российской научной литературе это понятие рассматривается как одна из форм свободной экономической зоны, призванная активизировать инновационный процесс с помощью региональных центров по разработке и освоению продукции высокого технического уровня².

Два других типа инфраструктурных объектов — кластеры и особые экономические зоны — в меньшей степени по сравнению с парками относятся к объектам инновационной инфраструктуры, хотя определенную поддержку инновационному процессу они все же оказывают. Подходов к определению *кластера* существует несколько:

¹ Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

² См.: Харисова Г.М. Развитие инновационной инфраструктуры Республики Татарстан // Известия КазГАСУ. 2010. № 2 (14); Загидуллина Г.М., Клещева О.А. Развитие инновационной инфраструктуры инвестиционно-строительного комплекса // Известия КазГАСУ. 2011. № 2 (16).

- 1) по мнению М. Портера, это группа географически соседствующих взаимосвязанных компаний и связанных с ними организаций, действующих в определенной сфере, характеризующихся общностью деятельности и взаимодополняющих друг друга¹;
- 2) совместное размещение производителей, поставщиков услуг, образовательных и исследовательских учреждений, финансовых институтов и других государственных частных и государственных организаций, связанных между собой различными формами взаимодействия²;
- 3) специализированная в научном и технологическом отношении площадка³;
- 4) географическая концентрация экономической и инновационной деятельности⁴.

Также стоит сказать, эксперты ОЭСР вводят понятие индустриального кластера и определяют его следующим образом — это сеть независимых компаний, научных и образовательных организаций, консультационных и сервисных фирм и потребителей, которые связаны между собой в единой цепочке производства добавленной стоимости⁵. В свою очередь корейские эксперты приравнивают понятие индустриального технологичного кластера к технопарку⁶, а научный парк *Kent Science Park* в Великобритании называют кластером

¹ См.: Портер М.Э. Конкуренция: пер. с англ. М.: Вильямс, 2005.

² European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support», DG Enterprise and Industry Report, 2007.

³ European Commission «Future innovation policy development actions», Final Report, 20 June 2011.

⁴ Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

⁵ <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=1>

⁶ Rhee J., Hassan E., Saitova R. Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong, Gyeongsan, South Korea: <http://yeungnam.academia.edu/>

технологического бизнеса¹. Практика показывает, что в индустриальных кластерах направления НИОКР задают сами компании-резиденты, а в научных кластерах исследования ведутся более разрозненно и именно результаты НИОКР, полученные НИИ или вузами, в большой мере определяют деятельность компаний-резидентов². Поэтому в научных кластерах компании больше внимания уделяют развитию (усовершенствованию) своей продукции или услуги, нежели проведению маркетинга или оптимизации сбыта продукции.

Кластеры стали активно создаваться в конце 1990-х гг. в Германии и Финляндии, примеру которых затем последовали другие европейские и азиатские страны. По данным за 2008 год, на территории Евросоюза насчитывалось до 2 тыс. значимых для экономики кластеров, где трудилось порядка 38% трудоспособного населения³. В Китае действуют несколько сотен кластеров. Причем в последние годы наблюдается ускорение процесса создания кластеров. Если основная часть действующих в настоящее время кластеров в Германии, Финляндии создавалась в течение 7–8 лет, то в Швеции, Польше — не более чем за 2 года.

В конце 2000-х гг. в странах Северной Европы был даже запущен международный проект по созданию кластеров (*European Research Area*)⁴. Подобное международное сотрудничество ставит своей целью в том числе устранение торговых барьеров, повышение мобильности инвестиционных ресурсов и рабочей силы в пределах ЕС. Необходимость такого сотрудничества между кластерами объясняется тем,

¹ <http://www.swale.gov.uk/assets/Planning-General/Planning-Policy/Kent-Science-Park/KSP-report-PDF1.pdf>

² *Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A.* Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

³ Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008.

⁴ *Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A.* Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

что, в отличие, к примеру, от США, отдельно взятому европейскому кластеру недостаточно опираться на собственные силы агломерации для привлечения различного рода ресурсов. Поэтому авторы идеи создания *ERA* исходили из того, что недостаток в конкретном ресурсе может быть восполнен путем налаживания тесных международных связей, тем более что компании — резиденты кластеров стараются интернационализировать свою деятельность.

Кластеры в настоящее время рассматриваются в качестве драйверов развития инноваций и экономического роста, и их роль европейские эксперты видят в стимулировании научных исследований, повышении качества образования, эффективности предпринимательства, содействии более тесным связям между производственными и научными организациями, создании «питательной среды» для развития связей малого бизнеса с крупными компаниями и зарубежными партнерами¹. Кластеры стимулируют развитие региона через специализацию на одном виде деятельности, обеспечивая приток рабочей силы, обладающей специализированными навыками, которая постоянно повышает свою квалификацию. Особенность кластера состоит в том, что его деятельность поддерживается крепкими связями с несколькими отраслями, что помогает осуществлять трансфер знаний и навыков, приспосабливаться к изменяющимся потребностям общества².

Особый акцент экспертами из разных стран делается на том, что именно сосредоточение на территории кластера малого, среднего и крупного бизнеса позволяет достичь эффекта синергии в инновационном развитии; повысить конкурентоспособность посредством продуктовой специализации

¹ Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008; European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support», DG Enterprise and Industry Report, 2007.

² *Belai A., Boakye D., Vrakas J., Wasswa H.* The Malaysian Palm Oil Cluster. Final Report. Microeconomics of Competitiveness, May, 2011.

и снижения транзакционных издержек¹. По мнению британских экспертов, многие новые производственные направления возникали благодаря образованию кластеров компаний². Таким образом, кластеры получили настолько широкое распространение в мире, что во многих странах они стали неотъемлемой частью государственной инновационной стратегии³. К примеру, во Франции в 2005 г. была запущена специальная программа по развитию кластеров — *The competitiveness clusters policy 2.0*⁴, в задачи которой входит объединение компаний, обучающих центров, государственных и частных исследовательских организаций для реализации совместных инновационных проектов. В России тоже утверждена кластерная политика в субъектах РФ, в реализации которой ключевая роль отведена технопаркам, что говорит о взаимосвязи различных типов объектов инновационной структуры между собой⁵.

¹ Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011; Харисова Г.М. Развитие инновационной инфраструктуры Республики Татарстан // Известия КазГАСУ. 2010. № 2(14).

² Hauser H. The Current and Future Role of Technology and Innovation Centres in the UK. Report for State Department for Business, Innovation & Skills: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/innovation/docs/10-843-role-of-technology-innovation-centres-hauser-review>

³ Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008; Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

⁴ European Commission «Future innovation policy development actions», Final Report, 20 June 2011.

⁵ Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации, утвержденные Министерством экономического развития Российской Федерации 26 декабря 2008 г. № 20615-ак/д19; Княгин В., Рябов Ю. О схеме управления проектом формирования кластера инновационных технологий в г. Димитровград. Фонд ЦСР «Северо-Запад». М., 12 октября 2010; Чистякова О.В. Перспективные направления развития технопарков в Байкальском регионе. Байкальский государ-

Особые экономические зоны (или как их еще называют — зоны свободной торговли) характеризуются режимом беспошлинной торговли или режимом с гораздо более низким уровнем пошлины¹. Под ОЭЗ понимают «ограниченную территорию с особым юридическим статусом по отношению к остальной территории и льготными экономическими условиями для национальных и /или иностранных предпринимателей»². Резидентство в ОЭЗ особенно привлекательно в странах с высоким уровнем таможенных пошлин: резиденты ОЭЗ имеют право на возврат экспортной пошлины, освобождение от ввозных пошлин и уплату НДС по сниженной ставке³. Поэтому создание таких зон обусловлено стремлением привлечь иностранные инвестиции, а конечной целью является опять-таки ускоренное развитие конкретных производственных направлений⁴. В состав ОЭЗ обычно входят инкубатор, научный и производственный комплексы, а в некоторых случаях научные и исследовательские парки (такие примеры есть в Ирландии и в России — научно-технологический парк «Дубна» расположен на территории технико-внедренческой особой экономической зоны). Это позволяет предоставить резидентам технологического парка особые условия, освободив их от уплаты налогов, и дать хорошие возможности для последующего развития. Зоны свободной торговли активно создавались в странах до вступления в ВТО (в частности в Китае), однако с момента

ственный университет экономики и права, Иркутск, 2010: http://strategy.isea.ru/files/s1/69_Chistyakova.pdf

¹ *Wheelwright S. M., Bagaria A.* Biotech Business Parks: Strategies, Incentives, and Niche Markets. BioProcess ASIA — PACIFIC, August — September 2008.

² *Харусова Г. М.* Развитие инновационной инфраструктуры Республики Татарстан // Известия КазГАСУ. 2010. № 2 (14).

³ *Douglas Zhihua Zeng.* How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

⁴ http://nptel.iitm.ac.in/courses/IIT-MADRAS/Infrastructure_Planning_Management/pdf/Class%2035%20-%20Innovative%20Infrastructure%20Finance.pdf

вступления страны в торговую организацию перечисленные преимущества утрачивали свое значение. В России в настоящее время ОЭЗ технико-внедренческого типа функционируют на территории Москвы, Санкт-Петербурга, Томска и Дубны, резиденты которых получают налоговые и таможенные преференции. Однако с вступлением нашей страны в ВТО их дальнейшая судьба остается под вопросом.

Эксперты Всемирного банка выделили следующие критерии, по которым можно охарактеризовать ОЭЗ¹:

- 1) географически обособленная территория;
- 2) управляется единым органом (администрацией);
- 3) предлагает преимущества для своих резидентов;
- 4) имеет обособленную таможенную территорию.

В научной литературе можно встретить понятие специальных экономических зон, которые охватывают несколько специализированных инфраструктурных объектов: зоны свободной торговли, технопарки, индустриальные парки, свободные порты, особые экспортные зоны и т.д. (в частности, такие специальные экономические зоны созданы в Китае)². И здесь необходимо несколько слов сказать об особых экспортных зонах. Их появление в Китае в начале 2000-х гг. продиктовано необходимостью развивать экспортно-ориентированные виды экономической деятельности и повысить валютные поступления в страну. К настоящему моменту в стране функционирует свыше 60 экспортных зон, преимущественно на прибрежных территориях, помимо того что в стране есть порядка пятнадцати зон свободной торговли. Префе-

¹ Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

² Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011; [http://www.epzakenya.com/UserFiles/File/Special%20Economic%20Zones \(SEZ\) %20program%20part%202.pdf](http://www.epzakenya.com/UserFiles/File/Special%20Economic%20Zones (SEZ) %20program%20part%202.pdf)

рентии, гарантируемые резидентам экспортных зон, схожи со льготами, предоставляемыми в зонах свободной торговли, но в большей мере ориентированы на экспортные операции.

Наименования объектов инновационной инфраструктуры не ограничиваются приведенным перечнем, однако в большинстве случаев они являются синонимами вышеперечисленных объектов либо частными случаями. К примеру, в Великобритании есть понятие предпринимательских зон³, а в странах Северной Африки распространены объекты, именуемые центрами передовых технологий⁴.

Отдельно надо упомянуть объекты исследовательской инфраструктуры, но крупнейшие из них создаются в международном масштабе. К таким объектам относят европейские обсерватории, лазеры, телескопы, научно-исследовательские центры по энергетике, радиации и т. д., в строительстве которых участвуют несколько стран⁵.

Российские авторы относят к объектам инновационной инфраструктуры различные венчурные фонды⁶. Однако инновационно ориентированные финансовые институты логичнее рассматривать как важнейший элемент инновационной системы страны или региона, но не собственно инновационной инфраструктуры.

Вне зависимости от наименования объектов инновационной инфраструктуры можно выделить следующие общие задачи, которые они реализуют:

- доступ к новейшим технологиям и уникальному оборудованию для проведения исследований и экспертиз;

³ HM Treasury «The Plan for Growth», March 2011.

⁴ Kamoun F., Chaabouni J., Kamugasha D. Technology Parks, Incubation Centres, Centres of Excellence: Best Practices and Business Model Development in North and Southern Africa. UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, E/ECA/CODIST/1/14, 26 March 2009.

⁵ European Commission «A more research-intensive and integrated European Research Area», Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Brussels.

⁶ См.: Харисова Г.М. Развитие инновационной инфраструктуры Республики Татарстан // Известия КазГАСУ. 2010. №2 (14).

- доступ к информационным ресурсам мировой науки;
- оказание востребованных специализированных услуг;
- повышение квалификации трудовых ресурсов;
- возможность реализации научных проектов в рамках государственно-частного партнерства;
- развитие инновационной культуры и мышления.

Наиболее успешные объекты инновационной инфраструктуры разных типов стали неотъемлемой частью национальных экономик, и сегодня на их территории работают крупнейшие технологичные компании мира — *Exxon Mobil, Shell, BP, Hitachi, GE, Sony, Mitsubishi Electric, Philips Electronics, Microsoft, IBM, Panasonic, Xerox, Sharp, Acer, Cisco, Toshiba, Traxon Technologies, Innova Software Limited, Yahoo!* и многие другие.

2.7.2. ОПРЕДЕЛЕНИЕ СФЕРЫ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕКТОВ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Объекты инновационной инфраструктуры укрупненно делят на две категории: если они нацелены на развитие только одной сферы деятельности, их обычно называют специализированными (создаются обычно в наукоемких и высокотехнологичных областях); если охватывают несколько смежных отраслей — горизонтальными¹. Большинство объектов являются специализированными, и последние наблюдения говорят о продолжающейся тенденции сужения отраслевой специализации². Итак, секторами экономики, где положительно зарекомендовали себя объекты инновационной инфраструктуры, являются:

1. *Информационно-телекоммуникационные технологии.* В сфере ИКТ успешно работают технопарки в США, Корее, Китае, Индии, Сингапуре, Катаре, инкубаторы в Малайзии,

¹ www.infodev.org/en/Document.627.pdf

² *Saitakis A. Science & Technology Parks & Technology Incubators: Tools for supporting Entrepreneurship and Regional Development. Science & Technology Park of Crete, European Day of the Entrepreneur, Sofia, Sept. 27, 2011.*

кластеры — в странах Европы. В России сектор ИКТ развивается в технопарках Республики Татарстан (к примеру, Научно-технологический парк «Центр инновационной деятельности КГУ», ИТЦ-КНИАТ).

2. *Мультимедиа и программное обеспечение.* На развитие этого направления ориентированы инкубаторы и научные парки в США, Китае, Индии, Сингапуре, Малайзии, кластеры Великобритании, Германии, Дании, Финляндии, Швеции¹.

3. *Обрабатывающая промышленность.* В этой сфере задействованы преимущественно крупные объекты². Многие индустриальные и научные парки мира, а также некоторые ОЭЗ созданы и продолжают создаваться в сфере машиностроения, химической и нефтехимической промышленности. В Германии, Франции, Италии функционируют автомобильные кластеры. В России также есть технопарки, работающие в химической, нефтехимической, металлургической отраслях. Несмотря на масштабность и капиталоемкость обрабатывающего производства, в Индии даже некоторые технологичные инкубаторы специализируются на приборостроении и инженерии, работают в сфере производства полимеров и пластмасс³.

4. *Наноиндустрия и создание новых материалов.* Реализация проектов по созданию наноматериалов требует высокотехнологичного оборудования, поэтому исследования проводятся в основном в научных и технологических парках, технологичных инкубаторах. Нанотехнологичные объекты есть в США, Китае, Корею. В России в этом направлении действует технопарк «Зеленоград», а в последние время компания «Роснано» воплощает в жизнь программу по созданию в стране нанотехнологичных центров. Реже встречаются объекты, специализирующиеся на создании строительных

¹ <http://www.intelros.ru/index.php?newsid=352>

² European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support», DG Enterprise and Industry Report, 2007; http://www.adrnorddest.ro/user/file/discover_presentantion_statitics/RDI_in_North-East_Romania.pdf; www.infodev.org/en/Document.627.pdf

³ Tang M., Angathevar B., Pancholi J. Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1-3 November, 2010.

материалов: в частности, научные парки в Великобритании, технопарки в России (к примеру парк «Идея-ЮГО-ВОСТОК»).

5. *Энергетика и ресурсосбережение* стали в последнее время одним из наиболее востребованных направлений для исследований¹. Проблемами энергоэффективности занимаются технопарки, научные парки и инкубаторы в США, Великобритании, Австралии, России, Китае, Индии, Малайзии, Катаре.

6. *Медицина, фармацевтика, биотехнологии* являются одним из наиболее востребованных направлений в исследованиях. Этому вопросу уделяют внимание кластеры по всей Европе, научные парки в Испании, Корее, Сингапуре, исследовательские и технопарки в США, ОЭЗ в Ирландии, научные парки и инкубаторы в Индии. Фармацевтические кластеры стали активно создаваться в России (этому способствовала долгосрочная программа развития фарминдустрии до 2020 г.), несколько «молодых» фармкомпаний стали резидентами Инновационного центра «Сколково».

7. *Электроника и оптические технологии* являются объектом исследований преимущественно в научных и технопарках США, Германии, Франции, Дании, Японии, Кореи, Китая, Тайваня, хотя, к примеру, в Турции проведение разработок в этом направлении осуществляется в инкубаторах.

8. *Агротехнологии*. Объекты инновационной инфраструктуры, специализирующиеся в сфере агротехнологий и пищевых производств, весьма распространены на территории аграрных регионов. В данном направлении успешно работают технопарки и инкубаторы в Малайзии (к примеру, разработка технологии превращения пальмового масла в биодизельное топливо²), в Таиланде (технология производства биогаза³). Немало агропромышленных зон создается в стра-

¹ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.

² Ibidem.

³ Chachanat T. Technology Transfer Experience in Thailand — NSTDA. National Science and Technology Development Agency, 2009/SOM1/IPEG/SEM/012, Singapore, 23–24 February 2009.

нах Африки¹. В России агропромышленные технологии являются одним из профильных направлений в технопарках Республики Татарстан (парк «Идея-ЮГО-ВОСТОК»). Реже, но все же встречаются инкубаторы, занятые в сфере биотехнологий (к примеру, в Канаде, Восточной Европе, Индии²).

Эксперты говорят о том, что в плане отраслевой концентрации объектов наметились следующие мировые тенденции: в США и Японии в большей мере проводятся исследования, связанные с окружающей средой, материалами, а также в области здравоохранения; в азиатских странах стремительно растет доля открытий в сфере ИКТ; количество патентов в сфере биотехнологий со всем миром сокращается, но при этом лидерство пока удерживает Япония; в сфере нанотехнологий первое место занимают США³.

Что касается наиболее традиционных видов экономической деятельности, концентрация производства происходит в меньших масштабах — в бизнес-инкубаторах, в больших масштабах — в кластерах и индустриальных парках. Объекты могут быть нацелены на развитие текстильного, деревообрабатывающего, мебельного производства, нефтегазового производства, сельского хозяйства. К примеру, в Бразилии есть инкубаторы, которые специализируются на поддержке таких видов деятельности, как музыка, искусство, киноиндустрия; в Венгрии работают кластеры в сфере кожевенного производства и рыбного промысла; в Дании — в сфере полиграфии; в Индии в сфере сельского хозяйства созданы ОЭЗ (там, в частности, не облагаются ввозными пошлинами инвести-

¹ [http://www.epzakenya.com/UserFiles/File/Special%20Economic%20%20Zones \(SEZ\) %20program%20part%202.pdf](http://www.epzakenya.com/UserFiles/File/Special%20Economic%20%20Zones%20(SEZ)%20program%20part%202.pdf)

² <http://nsbi.org/node/13>; Tang M., Angathevar B., Pancholi J. Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010; Machačová J., Dall E. Innovation Infrastructures in the Western Balkan Countries. Centre for Social Innovation (ZSI), April 2008.

³ European Commission «A more research-intensive and integrated European Research Area», Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Brussels.

ционные товары для производства продуктов питания с последующим их экспортом)¹; в некоторых странах (в частности на Балканах²) созданы туристические кластеры. Впрочем, идея создания туристических, а также спортивных кластеров рассматривается сегодня и в нашей стране. Некоторые эксперты говорят о том, что в финансовой сфере тоже возможно развивать инновации, и в этой связи международный финансовый центр в Лондоне рассматривают как наиболее успешный пример финансового кластера³.

Ориентированность инфраструктурных объектов на традиционные виды деятельности, конечно, не означает, что на их территории вообще не ведется научных исследований и разработок, однако степень инновационности объектов существенно ниже по сравнению с исследовательскими, научными и технологическими парками, технологичными ОЭЗ и входящими в их состав инкубаторами.

В добавление к вопросу о выборе экономического направления, в котором будет работать будущий объект, следует сказать о том, что при развитии инфраструктуры и других составляющих инновационной системы инновационно активные страны руководствуются принципом не выбирать уже успешные технологичные компании, а отбирать перспективные сферы деятельности, в которых бизнес может преуспеть⁴. Поэтому предварительная задача государства (напрямую или в лице государственных институтов развития) состоит в оценке емкости рынков и возможностей страны стимулировать инновации в выбранной сфере.

¹ <http://www.srinifoodpark.com/pdf/2.pdf>

² *Machačová J., Dall E.* Innovation Infrastructures in the Western Balkan Countries. Centre for Social Innovation (ZSI), April 2008.

³ European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support», DG Enterprise and Industry Report, 2007.

⁴ *Flinn P.* Making the UK a global leader in innovation. EARTO Conference, Warsaw, 12th/13th May 2011.

2.7.3. МОДЕЛИ СОЗДАНИЯ ОБЪЕКТОВ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Процесс создания объектов инновационной инфраструктуры начинался в большинстве развитых стран стихийно (на основе рыночных сил и в течение длительного времени), т. е. инновационная инфраструктура в стране формировалась по принципу «снизу вверх». Особенно это актуально для кластеров, которые рассматриваются преимущественно как рыночное явление, и поэтому наиболее успешные из них создавались в силу естественных конкурентных преимуществ¹.

В большинстве развивающихся стран, которые стараются ускорить процесс создания инновационной инфраструктуры с конца 1990-х гг., этот процесс происходит по принципу «сверху вниз»². Хотя и в этом вопросе есть свои исключения, например, в Бразилии или Китае, где несмотря на существование централизованного государственного финансирования объектов инновационной инфраструктуры, процесс начала создания сети таких объектов по всей стране не находил отражения в официальных государственных программах. В Китае только в 1990-х гг. финансирование технологичных бизнес-инкубаторов вошло в государственную программу развития науки и технологии, хотя первые объекты стали создаваться еще в 1980-х гг.³

Сеть объектов инновационной инфраструктуры в России начала формироваться в нашей стране преимущественно по инициативе властей. Так, с идеей строительства на своей территории бизнес-инкубаторов выступили муниципалитеты, чуть позже технопарки и входящие в их состав техноло-

¹ Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008.

² Akçomak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

³ Tang M., Angathevar B., Pancholi J. Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

гичные инкубаторы стали создавать регионы с достаточно высоким технологическим потенциалом (Московский регион, Республика Татарстан, Томская область), на территории которых располагаются крупные технические вузы и НИИ, затем эту инициативу поддержали другие субъекты РФ. И только к середине 2000-х гг. создание технопарков, ОЭЗ и кластеров стало элементом государственной политики.

Эксперты из разных стран сходятся во мнении, что не существует единой модели создания объектов инновационной инфраструктуры, особенно крупных и «сложных», таких как научные и технологические парки¹. Объекты могут различаться по масштабам деятельности, быть сфокусированными на одном виде деятельности или специализироваться на нескольких научных направлениях; нет жестких требований к перечню предлагаемых услуг. Иногда выделяют модели с учетом страновых особенностей²:

- североамериканская модель — характеризуется минимальным вмешательством государства и высоким уровнем взаимодействия научной и производственной деятельности (яркий пример — Силиконовая долина);
- французско-японская модель — предполагает создание огромных технополисов, на территории которых сосредоточено несколько других объектов инновационной инфраструктуры;
- скандинавская модель — сконцентрирована преимущественно на создании небольших парков и реализации

¹ Kamoun F., Chaabouni J., Kamugasha D. Technology Parks, Incubation Centres, Centres of Excellence: Best Practices and Business Model Development in North and Southern Africa. UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, E/ECA/CODIST/1/14, 26 March 2009; Shashidhar K.S. Building sustainable infrastructure for Science & Technology Parks. Science Park MARG Ltd, AFIF, 2009.

² Saitakis A. Science & Technology Parks & Technology Incubators: Tools for supporting Entrepreneurship and Regional Development. Science & Technology Park of Crete, European Day of the Entrepreneur. Sofia, Sept. 27, 2011.

- национальных программ развития, нежели на участии в международных проектах;
- юго-европейская модель — делает акцент в основном на модернизации производства и создании новых рабочих мест и, что особо стоит подчеркнуть, предполагает активное участие межгосударственных европейских фондов в создании инфраструктуры (*Research Framework Programme, FSE, FESR, Initiative Equal, Intelligent Energy Europe, URBAN program*)¹. Для стран Центральной и Восточной Европы существуют *Phare funds*, которые финансируют строительство инфраструктурных объектов и их дальнейшую деятельность (например, с помощью этой программы были построены технопарки в Словении, Румынии).

Тем не менее одной из общих черт научных, исследовательских и технологических парков по всему миру является то, что практически все они созданы вблизи или вокруг вузов, реже — крупного научного центра с налаженными транспортными связями, со сложившейся предпринимательской средой².

Если же рассматривать Россию и ряд стран Восточной Европы, следует отметить некую сложность в понимании роли вуза в развитии науки и коммерциализации разработок. Дело в том, что в течение десятилетий в нашей стране, а также в странах бывшего социалистического блока (Венгрия, Чехия) сложилась ситуация, когда вузы реализовывали прежде всего свою основную функцию — обучение, а фундаментальные и прикладные исследования осуществлялись за пределами образовательных учреждений — в академиях наук, отраслевых НИИ. В свою очередь НИИ имели минимальные связи с вузами, хотя осуществляли сотрудничество

¹ *Ciccone S.* Science park experience in technology transfer and innovation support: our good (and bad) practices in socialisation of research», Rome Science Park: http://www.techresp.eu/IMG/pdf/2_STEFANO_CICCONI.pdf

² *Shashidhar K.S.* Building sustainable infrastructure for Science & Technology Parks. Science Park MARG Ltd, AFIF, 2009.

с предприятиями реального сектора¹. И только в последние два десятилетия страны Восточной и Центральной Европы начали перенимать опыт Западных стран, и в первую очередь США, где университет является крупнейшим исследовательским центром, поэтому существенно влияет на развитие науки². Более того, частный бизнес в инновационно активных странах (Финляндия, Швеция, Дания, Великобритания) в бóльшей степени поддерживает связи с образовательными учреждениями, нежели с различными НИИ³.

В отношении кластеров возможны различные варианты: существуют примеры создания кластеров путем концентрации организаций вокруг вузов, что объединяет их с научными и технологическими парками; есть кластеры, на территории которых работает только малый и средний бизнес, что в определенном смысле ассоциирует его с инкубатором; однако наиболее распространенный путь формирования кластера — объединение различных организаций вокруг одной или нескольких крупных компаний.

Принципиальным моментом является тот факт, что инновационные объекты целесообразнее создавать не в мегаполисах, а в технологически активных регионах, с тем чтобы эти объекты были направлены на реализацию региональных проектов, которые не всегда представляют интерес для ведущих научных центров в мегаполисах.

Так или иначе, все эксперты сходятся во мнении, что в проектах по созданию инновационной инфраструктуры должны участвовать и государство (в лице государственных учреждений — вузов или НИИ), и частный бизнес, т. е. на основе государственно-частного партнерства должна формировать-

¹ *Gál Z., Ptáček P.* The role of mid-range universities in knowledge transfer: the case of non-metropolitan regions in Central and Eastern Europe (examples from Hungary and the Czech Republic). Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, University of Kaposvár, Palacký University in Olomouc, Faculty of Sciences, Department of Geography, 12 September 2010.

² European Commission «A more research-intensive and integrated European Research Area», Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Brussels.

³ European Commission «Innobarometer 2009», Analytical Report, May 2009.

ся инновационно-привлекательная среда¹, даже несмотря на то что государственный и корпоративный, как правило, имеют все же различные цели функционирования, организационные и финансовые ограничения.

В данный момент ключевую роль и в развитых, и в развивающихся странах играет все же государство, поскольку оно способно преодолеть барьеры на пути стратегического развития потенциала страны и обеспечить скоординированность действий². Государство может напрямую через органы исполнительной власти участвовать в проекте по созданию объекта инновационной инфраструктуры либо опосредованно через государственные вузы (если речь идет о негосударственном вузе, то в данном случае он представляет частную сторону в проекте), НИИ или государственные компании.

При этом, участвуя в проекте по созданию объекта инновационной инфраструктуры в лице вуза, государство, по крайней мере частично, решает проблему трудоустройства выпускников и аспирантов этого вуза. В то же время, несмотря на определяющую роль вуза в развитии инновационных объектов, их единоличное участие в создании и дальнейшем управлении объектом уже не является эффективной формой развития сети объектов инновационной инфраструктуры. Эксперты объясняют это проблемами административного и юридического характера (лицензирование деятельности и пр.), отсутствием необходимого предпринимательского опыта работы и знаний в области корпоративных финансов, вероятностью возникновения конфликтов

¹ *Gál Z., Ptáček P.* The role of mid-range universities in knowledge transfer: the case of non-metropolitan regions in Central and Eastern Europe (examples from Hungary and the Czech Republic). Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences, University of Kaposvár, Palacký University in Olomouc, Faculty of Sciences, Department of Geography, 12 September 2010; http://www.admordest.ro/user/file/discover_presentantion_statitics/RDI_in_North-East_Romania.pdf

² *Hauser H.* The Current and Future Role of Technology and Innovation Centres in the UK. Report for State Department for Business, Innovation & Skills: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/innovation/docs/10-843-role-of-technology-innovation-centres-hauser-review>

между структурными подразделениями вуза и внутри преподавательского состава¹.

Исследовательские организации в качестве учредителей объектов инновационной инфраструктуры встречаются редко. Они, скорее, представлены в качестве резидентов созданного объекта (причем их концентрация в парках и кластерах в последние годы возрастает) либо тесно сотрудничают с частными компаниями-резидентами².

В Китае, Индии учредителем со стороны государства иногда выступают государственные компании и учреждения (в т. ч. государственные институты развития³). В частности, достаточно много инкубаторов в Индии созданы Индийским банком развития мелкосерийного производства⁴. В Гонконге *HongKong Science and Technology Park* был создан благодаря усилиям трех государственных учреждений: Технологического центра Гонконга, Научного парка Гонконга и Гонконгской промышленной зоны. Однако в остальном мире такая схема большого распространения не получила.

Особенностью России в вопросе участия государства в создании объектов инновационной инфраструктуры является большое количество учредителей, а также тот факт, что в качестве учредителей наряду с государственными вузам часто выступают непосредственно правительства субъектов РФ (в случае с независимыми инкубаторами — муници-

¹ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

² <http://www.intelros.ru/index.php?newsid=352>

³ *Venkatachalam P.* Innovative Approaches to Municipal Infrastructure Financing: A case study on Tamil Nadu, India. Developed Studies Institute, India, November 2005.

⁴ *Douglas Zhihua Zeng.* How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011; *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

политеты). Так, в состав учредителей инновационного центра «Кольцово» входят Администрация наукограда Кольцово, Новосибирский областной фонд поддержки науки и высшего образования, ФГУН ГНЦ ВБ «Вектор» и технопарк «Новосибирск».

Примеры полностью частных объектов инновационной инфраструктуры в мире единичны, хотя, на первый взгляд, частные объекты инновационной инфраструктуры лишены вышеуказанных недостатков, присущих государственным организациям. Частный бизнес участвует в создании тех объектов, которые характеризуются меньшим уровнем инновационности, а соответственно, меньшим уровнем риска. Это, в первую очередь, кластеры, которые функционируют в низкотехнологичных отраслях, государственная поддержка в их создании и развитии сведена к минимуму (к примеру кластеры в странах Восточной Европы)¹. В более технологичных кластерах государственная поддержка может достигать до 60% (причем, один из самых высоких показателей государственного финансирования кластеров в Финляндии — лидере мировой инновационной индустрии)². Есть положительный опыт работы частных инкубаторов в странах Европы и БРИК³. Также в Европе некоторые государственные исследовательские программы финансирует именно частный бизнес, что наблюдается существенно реже в США

¹ *Douglas Zhijua Zeng*. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

² *Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A.* Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

³ *Akçomak S.* Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009; http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/goodpractice/1knowledge/3ideas/gr_thermi.pdf; http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/ChapterKhalil_Olafsen.pdf

и Японии¹. Иногда частные объекты инновационной инфраструктуры финансируются за счет иностранных источников (например, Европейский фонд регионального развития — *European Regional Development Fund* — покрыл 20% совокупных расходов на строительство крупнейшего научного парка в Испании — *Parc Científic de Barcelona*²) и даже политических партий³. Однако можно привести и совершенно противоположные результаты исследований: так, сравнение эффективности деятельности инкубаторов со смешанным и исключительно частным капиталом, проводимое в США, показало, что частные инкубаторы не всегда достигают поставленной цели в отношении трансфера технологий⁴. Таким образом, *частный бизнес предпочитает участвовать в развитии объектов инновационной инфраструктуры в качестве резидента.*

Для развивающихся стран существенную долю среди источников финансирования занимают Всемирный банк, ЕБРР, Европейский инвестиционный банк и другие международные организации⁵.

Ниже приведены примеры состава учредителей наиболее крупных объектов инновационной инфраструктуры в России и за рубежом (табл. 2.6).

Подавляющее большинство исследований свидетельствует о том, что именно совместные инвестиции в подобные инфраструктурные проекты представляют собой наиболее эффективную модель финансирования. Но несмотря

¹ European Commission «A more research-intensive and integrated European Research Area», Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Brussels.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/goodpractice/1knowledge/3ideas/es_catalonia_barcelona.pdf

³ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.

⁴ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

⁵ *Machačová J., Dall E.* Innovation Infrastructures in the Western Balkan Countries. Centre for Social Innovation (ZSI), April 2008.

Таблица 2.6. Модели учреждения объектов инновационной инфраструктуры в мире

Наименование объекта	Государство в лице госорганов/госкомпаний	Вуз	Другие инфраструктурные объекты	Частные инвесторы
Технологический парк города Чикаго (США)	☒			☒
Исследовательский парк Северной Каролины (США)	☒	☒		
Инкубатор Y Combinator (США)				☒
Научный парк Parc Scientifc de Barcelona (Испания)	☒			☒
Национальный технологический парк Лимерик (Ирландия)	☒	☒		
Инкубатор Themi (Греция)	☒			☒
Исследовательский парк Yokosuka (Япония)	☒			
ZSP (Китай)				☒
HongKong Science and Technology Park (Китай)			☒	
Научный парк города Хиншу (Тайвань)	☒			
Hites City (Индия)	☒			☒
IT Park-Hubli (Индия)	☒			
Технопарк Бангалор (Индия)	☒		☒	
Taedok Valley (Корея)				☒
SSP (Сингапур)	☒		(с последующей приватизацией)	

Окончание табл. 2.6

Наименование объекта	Государство в лице госорганов/госкомпаний	Вуз	Другие инфраструктурные объекты	Частные инвесторы
CFZ (Малайзия)	☒			☒
Научный парк Катара	☒	☒		
Австралийский технологический парк	☒	☒		
Инкубатор The Ice House (Новая Зеландия)		☒		☒
Научно-технологический парк «Дубна» (Россия)	☒	☒		☒
ОЭЗ «Дубна» (Россия)	☒			
Инновационный центр «Кольцово» (Россия)	☒			☒
Кузбасский технопарк (Россия)	☒			
ОЭЗ «Томск» (Россия)	☒			
Межвузовский студенческий бизнес-инкубатор «Дружба» (Россия)		☒		

Источник: Составлено авторами.

на очевидный факт, большинство объектов всех типов пока создается в форме некоммерческих организаций и финансируется государством (это касается как капитальных затрат, так и текущего финансирования на содержание персонала управляющей компании, офисных помещений и т.д.)¹. К примеру, в Бельгии на долю государства в целом приходится 100% общих затрат на создание инфраструктуры парков; в Германии, Франции и Голландии — 75%; в Великобритании — 60%². В отношении ОЭЗ государство является практически единственным инициатором создания объекта, что позволяет ему осуществлять полный контроль за развитием ОЭЗ. Частично это можно объяснить тем, что создание крупных объектов инновационной инфраструктуры требует строительства в том числе социальных объектов, что не представляет интереса для частного бизнеса. Примеры объединения возможностей государства и частного бизнеса при создании высокотехнологичного инфраструктурного объекта можно встретить в США, Японии. Россия не стала исключением из общемировой тенденции: инициатором создания и основным источником финансирования объектов инновационной инфраструктуры в большинстве случаев выступает государство.

Интересен опыт Сингапура, где в *Singapore Science Park* спустя несколько лет успешной работы объекты инновационной инфраструктуры были приватизированы. Как отмечают некоторые эксперты, в будущем этот процесс может расширяться, поскольку все большее количество объектов инновационной инфраструктуры становятся рентабельны-

¹ www.oecd.org/innovation/policyplatform; Tang M., Angathevar B., Pancholi J. Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010; Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

² См.: Максимова О.В. Обзор зарубежного опыта создания технопарковых структур. Сибирский федеральный университет, 2010: <http://library.krasu.ru/ft/ft/b72/0227142/section13.html>

ми¹. Таким образом, можно говорить о наличии корреляции между долей частного финансирования в капитале объекта и периодом функционирования объекта. Однако стоит учесть, что уровня рентабельности, соответствующего среднерыночным значениям, объекты инновационной инфраструктуры достигают спустя 10 и более лет своего функционирования.

В отношении уровня государственных источников финансирования единой тенденции не наблюдается. К примеру, в Корее наиболее крупные и успешные объекты создавались исключительно за счет государственных средств и по настоящее время имеют постоянное финансирование со стороны федерального правительства², в Индии строительство технологичных инкубаторов финансируется за счет средств специальной государственной программы³. В Японии основная часть расходов со стороны государства покрывается ассигнованиями из муниципальных бюджетов. Но достаточно большая часть объектов финансируется за счет региональных бюджетов (в США, Испании, Австралии, Китае, Бразилии). Нельзя не отметить интересный опыт Китая: поддержку объектам с более низким уровнем инновационности (кластерам, индустриальным паркам) местные власти начинают оказывать только после того, как эти объекты продемонстрируют свои первые успехи и потенциал⁴.

В России в 2006 г. стартовала комплексная программа «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», в которой закреплено, что объекты инфраструктуры технопарков в сфере высоких технологий

¹ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.

² www.infodev.org/en/Document.627.pdf

³ Akçomak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

⁴ Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583. March 2011.

создаются в том числе за счет средств федерального бюджета. На практике ситуация выглядит следующим образом: уровень софинансирования проекта из федерального бюджета не превышает 50% расходного обязательства¹, а оставшаяся часть необходимых финансовых ресурсов выделяется обычно из региональных бюджетов, в меньшей степени — из внебюджетных источников. Для более эффективного распределения государственных ресурсов при создании инновационной инфраструктуры целесообразно определить значимость всех объектов, как это, например, сделано в Китае. Из нескольких тысяч объектов инновационной инфраструктуры всех типов примерно 10–15% считаются объектами национального значения. Поэтому при их создании используются совокупные финансовые ресурсы федерального и регионального бюджетов, в отношении других объектов финансирование осуществляют региональные и муниципальные власти².

Государственное финансирование чаще всего осуществляется в форме грантов по проектам (рис. 2.5), но может представлять собой институциональные расходы (например, прикрепление государственных служащих к работе в управляющей компании, предоставление для нее офисных

¹ Согласно Постановлению Правительства РФ от 20 декабря 2007 г. № 904 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий», средства федерального бюджета, предусмотренные на создание технопарков в сфере высоких технологий, предоставляются в 2007 г. и в 2008–2014 гг. в форме субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на создание указанных технопарков на территориях Республики Мордовия, Республики Татарстан, Калужской, Кемеровской, Московской, Нижегородской, Новосибирской, Тюменской областей и г. Санкт-Петербурга. В 2011–2014 гг. средства федерального бюджета, предусмотренные на создание технопарков в сфере высоких технологий, также предоставляются в форме субсидий бюджетам субъектов РФ на создание указанных технопарков на территориях Пензенской и Самарской областей.

² Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

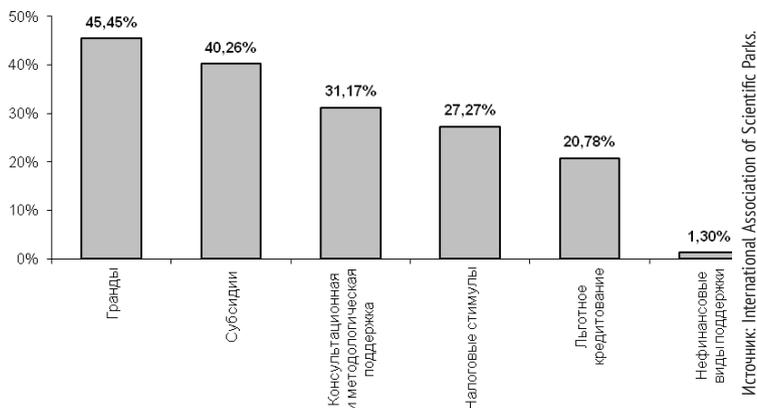


Рис. 2.5. Формы государственной поддержки при создании научных и технологических парков в мире

помещений), а также посредством оказания технической поддержки.

Создание независимых инкубаторов обычно инициируется местными властями, однако собственных средств муниципалитета часто оказывается недостаточно. Поэтому для привлечения финансовых ресурсов муниципалитеты используют кредитные инструменты (как правило, национальных банков развития) или размещают облигационные займы. Практика размещения муниципальных облигаций распространена в США (выпуск *General Obligation Bonds* или *Revenue Bonds*)¹. В развивающихся странах выпуск муниципальных облигаций в целях финансирования строительства инновационных объектов осуществляется гораздо реже, вероятно, ввиду того что ставка дохода по ценным бумагам устанавливается на уровне среднерыночной процентной ставки или даже превышает ее. Это создает дополнительную нагрузку на муниципальный бюджет, тем более что в большинстве случаев

¹ http://nptel.iitm.ac.in/courses/IIT-MADRAS/Infrastructure_Planning_Management/pdf/Class%2035%20-%20Innovative%20Infrastructure%20Finance.pdf

муниципальный бюджет остается одним из источников текущего финансирования деятельности инкубаторов¹.

Для развития кластеров во многих странах в последние годы были запущены специальные программы, однако ввиду относительно невысокого уровня инновационности таких объектов роль государства в процессе кластеризации существенно меньше (табл. 2.6).

Вопрос относительно того, что имеет первостепенное значение для устойчивости работы объектов инновационной инфраструктуры — первоначальные затраты или текущее финансирование, — является спорным. В частности, британские эксперты отмечают, что для успешной деятельности инновационного объекта необязательно, чтобы государство являлось основным собственником (т.е. осуществляло первоначальные капиталовложения), гораздо важнее обеспечить постоянную государственную поддержку в период эксплуатации объекта (покрывать расходы по содержанию персонала управляющей компании, на обновление программного обеспечения, на доступ к информационным ресурсам и т.д.)². Возможно, такая точка зрения справедлива для развитых стран, где имеются частные ресурсы для финансирования строительства подобных объектов, однако в развивающемся мире государство является основным финансовым источником и при строительстве объекта, и в процессе его функционирования.

Что же касается финансирования государством инфраструктурных объектов на стадии их функционирования, то оно может осуществляться несколькими способами³:

¹ *Machačová J., Dall E.* Innovation Infrastructures in the Western Balkan Countries. Centre for Social Innovation (ZSI), April 2008.

² *Hauser H.* The Current and Future Role of Technology and Innovation Centres in the UK. Report for State Department for Business, Innovation & Skills: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/innovation/docs/10-843-role-of-technology-innovation-centres-hauser-review>

³ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

Таблица 2.6. Описание государственных программ развития кластеров в европейских странах

	Бюджет программ по созданию кластеров	Тип финансирования	Максимальный период финансирования проекта	Структура финансирования
Дания (Innovation Networks)	10 млн евро	Гранты и техническая поддержка	Не более 4 лет	Не более 50% бюджетных средств, не менее 40% — частный бизнес, остальное — любой др. источник, вкл. региональный/муниципальный бюджет
Германия (Competence Networks)	1 млн евро	Техническая поддержка
Норвегия (Norwegian Centres of Expertise)	8,3 млн евро	Гранты и техническая поддержка	Не более 10 лет	Не более 50% средств из бюджета программы (или до 770,5 тыс. евро)
Норвегия (Arena Program)	5 млн евро	Гранты и техническая поддержка	Не более 5 лет	Не более 50% средств из бюджета программы (или до 300 тыс. евро)
Швеция (Vinnväxt)	8,8 млн евро	Гранты и техническая поддержка	Не более 10 лет	Не более 50% средств из бюджета программы (или до 1,1 млн евро), остальное — региональное софинансирование

Продолжение табл. 2.6

	Бюджет программ по созданию кластеров	Тип финансирования	Максимальный период финансирования проекта	Структура финансирования
Швеция (Regional Cluster Program)	6,8 млн евро	Гранты и техническая поддержка	3 года с возможностью продления еще на 2 года	Не более 50% средств из бюджета программы (или до 150 тыс. евро), остальное – за счет частного сектора или региональной/муниципальной власти
Финляндия (OSKE Centres of Expertise Program)	н/д	Гранты	1 год	Не более 50% средств из бюджета программы (или до 140 тыс. евро)
Финляндия (SHOK Strategic Centres for Science, Technology and Innovation)	180 млн евро	Гранты и займы	5 лет	До 75% средств из бюджета программы
Польша (Innovative Economy Operational Program 2007–2013)	104 млн евро	Гранты	-	До 100% средств из бюджета программы (или до 5 млн евро)
Польша (Innovative Economy Operational Program 2009–2015)	11 млн евро	Гранты	-	До 75% средств из бюджета программы
Исландия (Vaxtarsamningur)	3,8 млн евро	Гранты	-	Не более 50% средств из бюджета программы

Окончание табл. 2.6

	Бюджет программ по созданию кластеров	Тип финансирования	Максимальный период финансирования проекта	Структура финансирования
Исландия (Strategic Research Program for Centres of Excellence and Research Clusters)	6,8 млн евро	Гранты	7 лет	Не более 25% средств из бюджета программы (или до 3,4 млн евро))
Франция (Groupe d'entreprises)	24 млн евро	Гранты	3 года	Не более 25% средств из бюджета программы (или до 500 тыс. евро)
Германия (ZIM NEMO)	52,2 млн евро	Гранты	3 года	До 90% средств из бюджета программы (или до 300 тыс. евро)
Германия (Cluster Offensive Bayern)	7 млн евро	Гранты и техническая поддержка	-	До 75% средств из бюджета программы, остальное — частный бизнес
Греция (Corallia Hellenic Technology Clusters Initiative Program) — микроэлектроника	33 млн евро	Гранты	-	До 75% средств из бюджета программы

Источник: Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

- покрытие всех издержек объекта на условиях администрирования всех его доходов в пользу бюджета (налоговые платежи, аренда, плата за консалтинговые, юридические и пр. услуги);
- покрытие дефицита баланса объекта;
- предоставление субсидии инкубатору в зависимости от результатов его деятельности.

Содействие государства в создании объекта инновационной инфраструктуры может состоять не только в софинансировании проекта, но и в оказании помощи, например, в приобретении земельного участка (в этом случае государство вправе потребовать долю в капитале объекта, пропорциональную стоимости земли в общей стоимости реализации всего проекта), в разработке политики и норм регулирования как для учредителей объекта (в том числе его застройщиков), так и для резидентов¹.

Однако эксперты ЕБРР, Всемирного банка и некоторые другие в доминирующей роли государства видят «слабость» программы развития инновационной инфраструктуры страны². Чрезмерная зависимость от государства лишает объекты самостоятельности, не стимулирует управляющую компанию искать альтернативные источники финансирования. Это несет в себе дополнительный риск для устойчивости работы объекта в случае ухудшения макроэкономической ситуации или смены руководства страны и, как следствие, изменения государственной политики в отношении роли государства в развитии инновационной инфраструктуры. Поэтому для постепенного изменения ситуации необходимо стимулировать создание объектов инновационной инфраструктуры

¹ www.infodev.org/en/Document.627.pdf

² The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010; *Akçomak S.* Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

со смешанным финансированием. Считается, что *инкубаторы должны достигать уровня самообеспеченности через три года с момента начала своего функционирования, более крупные — примерно через пять лет*, однако на практике эта цель часто не достигается.

Что касается финансовой стабильности инкубаторов, то достаточно редко встречаются те, которые способны покрывать все свои расходы самостоятельно. К примеру, среди инкубаторов, функционирующих примерно 5 лет, только 27% самостоятельно возмещают более 75% своих расходов.

Таким образом, государство вынуждено продолжать субсидировать деятельность инфраструктурного объекта, и это помимо того, что государство (через свои институты развития) одновременно выступает в роли венчурного инвестора и источника вложений на *pre-seed* стадии. Объекты, которые слишком зависимы от государства, как правило, оказываются менее активными в оказании профессиональных услуг для своих резидентов. В принципе расходы государства на создание объектов инновационной инфраструктуры рано или поздно окупятся, но произойти это может через весьма длительное время. Так, в Бразилии на строительство инкубаторов и технопарков в течение последних 20 лет было потрачено порядка 150 млн реалов, при этом компании, которые «вышли» из этих объектов, сегодня возвращают государству порядка 400 млн реалов ежегодно в виде налоговых поступлений в бюджет¹.

2.7.4. ЦЕЛЕВАЯ АУДИТОРИЯ И МЕРЫ ПОДДЕРЖКИ РЕЗИДЕНТОВ ОБЪЕКТОВ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

В Европе под резидентами (их еще называют *committed member*) понимают организации, удовлетворяющие хотя бы одному из критериев: наличие подписанного соглашения, уплата членских взносов или оказание финансовой под-

¹ http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANTECHNOLOGIES/Resources/ChapterKhalil_Olafsen.pdf

держки управляющей компании инфраструктурного объекта на регулярной основе (это может подразумевать имущественный вклад или поддержку в части трудовых ресурсов), активное содействие развитию кластера на регулярной основе (например, через участие в проектах, семинарах, рабочих группах и т. д.)¹. Резидентами инкубатора, в отличие от других, более крупных объектов инновационной инфраструктуры, становятся малые и микропредприятия, а также индивидуальные предприниматели². К примеру, португальские эксперты выявили, что 90% резидентов инкубаторов представляют собой фирмы, насчитывающие не более 10 работников³. Аналогичный показатель: в Индии, Малайзии, в китайских инкубаторах работают фирмы со средней численностью 20 человек. Малый бизнес и индивидуальное предпринимательство имеет свои плюсы и минусы. С одной стороны, малые и микропредприятия отличаются гибкостью, высокой скоростью адаптации к изменениям бизнес-среды. Однако слабой стороной таких компаний является недостаток финансовых, а иногда и квалифицированных трудовых ресурсов, которые бы эффективно реализовывали стратегию развития бизнеса и решали административные вопросы⁴. Именно на частичное устранение этих недостатков и нацелены инкубаторы, которые помимо обеспечения МСП всем необходимым имуществом для начала деятельности должны наладить тесные связи с государственными, научными, образовательными учреждениями и другими объектами

¹ *Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A.* Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

² European Commission «Future innovation policy development actions», Final Report, 20 June 2011.

³ *Marques J.P. C., Caraça J.M. G., Diz H.* Do Business Incubators Function as a Transfer Technology Mechanism from University to Industry? Evidence from Portugal // *The Open Business Journal*. 2010. № 3, 15–29.

⁴ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

инновационной инфраструктуры¹. Если рассматривать структуру резидентов инкубаторов, то в Европе она выглядит примерно следующим образом: более 80% — только что созданные фирмы, около 17% — это структурные подразделения вузов и крупного бизнеса и только порядка 1% резидентов инкубаторов приходится на давно существующие фирмы.

Резидентами более крупных объектов (научных, технологических, индустриальных технопарков, кластеров, ОЭЗ), как правило, становятся активно развивающиеся технологичные компании и даже транснациональные компании. Следует отметить, что резидентами научных парков изначально были образовательные и исследовательские учреждения (или их структурные подразделения), но затем стала возрастать доля частного сектора, который мог воспользоваться преимуществами государственной поддержки, предоставляемой резидентам парка².

Помимо самих технологичных компаний резидентами крупных объектов инновационной инфраструктуры являются государственные структуры, НИИ, вузы и образовательные центры, финансовые учреждения, венчурные инвесторы, консультанты, которые способствуют повышению эффективности работы технологичных компаний. Состав резидентов в объектах инновационной инфраструктуры обусловлен национальной инновационной политикой. Например, в кластерах европейских стран экспертами выделена следующая структура резидентов: 45–60% участников составляют субъекты МСП (за исключением Финляндии — около 80% и Исландии — 16%); 10–20% — частный бизнес, кроме МСП (в Финляндии — около 5%); 5–20% — консультационные компании; 5–20% — вузы и другие образовательные центры; 3–7% — государственные структуры, 4–7% — НИИ³. В научных парках

¹ Marques J.P. C., Caraça J.M. G., Diz H. Do Business Incubators Function as a Transfer Technology Mechanism from University to Industry? Evidence from Portugal // The Open Business Journal. 2010. № 3. 15–29.

² www.infodev.org/en/Document.627.pdf

³ Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management

из числа технологичных компаний 50–70% составляет малый бизнес, остальную долю — средние и крупные компании.

При этом совокупная эффективность объекта возрастает, если все категории резидентов тесно сотрудничают. К примеру, в Китае сложилась практика, что на территории каждого технопарка, финансируемого в рамках специальной государственной программы, должен присутствовать вуз и по несколько научных организаций и лабораторий. А на территории крупнейшего в Индии технопарка — в Бангалоре — находятся 55 колледжей и вузов.

Некоторые исследователи указывают на зависимость структуры финансирования от структуры резидентов: чем больше среди резидентов государственных НИИ, вузов, тем выше доля бюджетных ассигнований, выделяемых на развитие данного объекта инновационной инфраструктуры, и наоборот, если объект в большей мере нацелен на привлечение производственных компаний, тем выше будет доля частного финансирования. Однако в отношении развивающихся стран однозначного подтверждения такой взаимосвязи нет.

Резиденты объектов инновационной инфраструктуры нуждаются в профессиональных и эффективных услугах для извлечения максимально возможной прибыли от пребывания на его территории¹. Считается, что услуги, предоставляемые резидентам объектами инновационной инфраструктуры, должны, по возможности, дополнять, а не дублировать те, что уже существуют на местном рынке, либо реализовываться по более конкурентным ценам по сравнению с аналогичными услугами вне объекта. Но общемировой тенденцией в последние годы стало усиление конкуренции между объектами инфраструктуры за резидентов. Поэтому управляющие компании объекта для повышения привлекательности объекта предлагают широкий спектр видов поддержки частного бизнеса. И даже инкубаторы, которые изначально

Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

¹ Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008.

ограничивались технической поддержкой стартапов, перечень своих услуг стараются, по возможности, приблизить к уровню крупных объектов инновационной инфраструктуры (табл. 2.7).

Таблица 2.7. Описание мер поддержки для резидентов объектов инновационной инфраструктуры

	Инкубаторы	Парки/ кластеры/ ОЭЗ
<i>Инфраструктурная поддержка</i>		
Предоставление рабочего пространства, включая лаборатории, центрами тестирования продукции	☒	☒
Предоставление оргтехники и специального оборудования	☒	☒
Предоставление обучающих аудиторий и конференц-залов	☒	☒
Обеспечение социальными объектами		☒
<i>Техническая поддержка</i>		
Доступ к информационным источникам	☒	☒
Программное обеспечение	Δ	☒
Услуги системы безопасности	☒	☒
Обеспечение связи	☒	☒
Услуги по транспортировке и логистике		Δ
<i>Финансовая поддержка</i>		
Прямые инвестиции в стартапы	Δ	☒
Сотрудничество с финансовыми институтами, венчурными фондами, «бизнес-ангелами»		Δ
Кредитование резидентов	Δ	Δ
Предоставление гарантий	Δ	
Пониженные ставки аренды земли и производственных помещений	☒	☒
Льготы по налогам и другим обязательным платежам		☒
Выделение государственных грантов и заключение контрактов по госзакупкам		Δ

Окончание табл. 2.6

	Инкубаторы	Парки/ кластеры/ ОЭЗ
<i>Организационная и юридическая поддержка</i>		
Помощь в обеспечении прав и защиты интеллектуальной собственности	Δ	☒
Помощь в технологическом трансфере		☒
Помощь в бизнес-планировании, бухучете и аудите, маркетинге	☒	☒
Сотрудничество с местными органами власти по вопросам лицензирования, получения разрешений на строительство и т.д.	Δ	Δ
Помощь в таможенном оформлении		☒
Экспортная поддержка и помощь в международном сотрудничестве		☒
<i>Кадровая поддержка</i>		
Учебно-методическая помощь, тренинговые программы	Δ	☒
Создание баз данных по вакансиям и сотрудничество с муниципальными или университетскими центрами занятости		Δ

☒ — мера реализуется в большинстве объектов данной категории;
 Δ — имеются немногочисленные примеры реализации данной меры на территории объектов данной категории.

Источник: Составлено авторами.

Приведенный анализ по объектам инновационной инфраструктуры показал, что в крупных объектах управляющие компании оказывают частному бизнесу комплексную поддержку. Одним из наиболее востребованных видов поддержки для потенциальных резидентов являются, конечно, финансовые стимулы. В частности, это относится к льготной аренде, срок которой может достигать 15 лет. Но здесь же необходимо сказать, что вне зависимости от срока нахождения на территории объекта резиденты не смогут выкупить землю или производственные

сооружения. Многие успешные парки также предоставляют по-севное (венчурное) финансирование для своих резидентов¹.

Еще одним важнейшим стимулом для резидентов подобных инфраструктурных объектов являются льготы по налогам и сборам. Налоговые льготы предоставляются со стороны:

- федерального правительства и в основном касаются подоходного и ряда корпоративных налогов;
- со стороны регионального правительства и муниципального — в отношении налогов на имущество и коммунальных платежей (в случае если коммунальные организации находятся в государственной собственности)².

В свою очередь налоговые льготы могут представлять собой:

- отсрочку выплаты (предоставление налогового кредита);
- снижение ставок;
- полную отмену выплаты налога в период пребывания на территории объекта.

Однако значимость таких льгот во многом зависит от сферы деятельности компаний-резидентов. К примеру, большинство парков предлагают отсрочку или отмену выплаты подоходного налога на 5 лет (реже — на 8-10 лет). Но если для производителей электроники такое преимущество является весьма значимым, то для биотехнологических компаний этого недостаточно, поскольку они далеко не всегда выходят на прибыльные показатели деятельности в течение

¹ *Hauser H.* The Current and Future Role of Technology and Innovation Centres in the UK. Report for State Department for Business, Innovation & Skills: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/innovation/docs/10-843-role-of-technology-innovation-centres-hauser-review>; *Rhee J., Hassan E., Saitova R.* Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong, Gyeongsan, South Korea: <http://yeungnam.academia.edu/>

² *Wheelwright S.M., Bagaria A.* Biotech Business Parks: Strategies, Incentives, and Niche Markets. BioProcess ASIA — PACIFIC, August — September 2008.

первых пяти лет. Таким образом, в данном вопросе необходим индивидуальный подход к обоснованию мер по налоговой поддержке резидентов объектов инновационной инфраструктуры. Так, для резидентов технологических зон в США в течение первых лет (от 1 года до 5 лет в зависимости от отраслевой направленности компании и вида налога) предусмотрено освобождение от налога, а в последующие годы предоставляется налоговая скидка в размере 80, 70, 60% и т.д.¹ Таким образом, льготный режим работы на территории объекта может составить до 10 лет. Подобный принцип существует и в Таиланде: освобождение от уплаты корпоративного налога на 8 лет и 50%-ное уменьшение налога в последующие 5 лет². В Китае высокотехнологические компании освобождены от налогов в течение первых двух лет, а в последующие три года платят налоги по сниженным ставкам. По сниженным ставкам уплачиваются также налог на экспорт продукции и подоходный налог³. Кроме того, компании могут получить право пользоваться некоторыми налоговыми льготами и после периода инкубации, в случае если она признана высокотехнологичной⁴.

В некоторых случаях от налога на прибыль освобождаются доходы от сделок по трансферу технологий, расходы на образование сотрудников компаний-резидентов вычитаются из налога на прибыль, допускается ускоренная амортизация, предусматривается освобождение от уплаты пошлины на импорт специального оборудования и материалов⁵.

¹ <http://www.rltinc.net/Commercial-Real-Estate-Resources/pdfs/Manassas-Virginia-Technology-Zone-Incentives.pdf>

² http://nis.apctt.org/PDF/CSNWorkshop_Report_P4S4_Akeanong.pdf

³ NSD Bio Group, LLC «RESEARCH REPORT ON CHINESE HIGH-TECH INDUSTRIES», U. S. China Economic and Security Review Commission, January 2009.

⁴ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS – 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

⁵ NSD Bio Group, LLC «RESEARCH REPORT ON CHINESE HIGH-TECH INDUSTRIES», U. S. China Economic and Security Review Commission, January 2009.

Интересен опыт технологической зоны в штате Виржиния (США). На ее территории установлена регрессивная шкала налогообложения: чем больше численность работников компании-резидента, тем ниже налоговые ставки¹.

Азиатские и африканские страны с целью привлечения иностранных инвесторов в технологичные объекты устанавливают вдвое сниженные ставки корпоративных налогов по сравнению с налогообложением национальных компаний плюс освобождение от местного подоходного налога, на первые три года компании могут быть освобождены от уплаты НДС².

Государственные гранты могут выделяться через национальные банки развития либо от лица самого объекта инфраструктуры, если оно получает финансирование от государства. Так, в Китае на государственные гранты правительство тратит в среднем свыше 1 млрд долл. ежегодно³. Иногда ставится условие, что гранты и льготные кредиты могут быть предоставлены для резидентов только в случае реализации совместных проектов в рамках государственно-частного партнерства⁴.

Одной из причин, сдерживающих развитие бизнеса, особенно малого и среднего, является сложность бюрократических процедур. Поэтому помощь со стороны представителей объекта инновационной инфраструктуры в сведении к минимуму бюрократии по многим вопросам является важным стимулом для потенциальных резидентов объекта. Особенно это касается помощи в патентовании, регистрации то-

¹ <http://www.rltinc.net/Commercial-Real-Estate-Resources/pdfs/Manassas-Virginia-Technology-Zone-Incentives.pdf>

² Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

³ <http://www.rltinc.net/Commercial-Real-Estate-Resources/pdfs/Manassas-Virginia-Technology-Zone-Incentives.pdf>

⁴ Chachanat T. Technology Transfer Experience in Thailand — NSTDA. National Science and Technology Development Agency, 2009/SOM1/IPEG/SEM/012. Singapore, 23–24 February 2009.

варных знаков, регистрации лицензий¹, в получении виз для сотрудников компаний-резидентов. При этом во многих странах на государственном уровне решен вопрос относительно облегчения визового режима для иностранных граждан, работающих на территории объектов инновационной инфраструктуры. Тем не менее даже на территории крупных объектов помощь административного характера предоставляется не в полном объеме: согласно проведенным опросам, в Европе получают такую помощь только треть резидентов кластеров².

К резидентам ОЭЗ не применяются национальные правила проведения экспортно-импортных операций. Это означает, что не требуется лицензии на импорт капитальных товаров (оборудование, средства производства) и сырья, а расходные материалы освобождаются от оплаты ввозной пошлины. Промышленные товары, которые вывозятся на экспорт, тоже освобождаются от уплаты таможенных пошлин.

Для крупных объектов неотъемлемой частью является наличие социальных объектов — дорог, обустроенных портов, гостиниц, так называемых зеленых зон и даже жилого фонда, что особенно актуально для работников-нерезидентов³. В наиболее крупных объектах строится по несколько десятков и тыс. кв. м квадратных метров жилья. Соответственно, данный вид поддержки находится в компетенции региональных и муниципальных властей.

¹ Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637. Brussels, 17.10.2008; <http://www.business-magazine.ru/venture/cabinet-investora/pub340759/>

² European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support», DG Enterprise and Industry Report, 2007.

³ *Wheelwright S.M., Bagaria A.* Biotech Business Parks: Strategies, Incentives, and Niche Markets. BioProcess ASIA — PACIFIC, August — September 2008; Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011; www.infodev.org/en/Document.627.pdf

Учебные семинары, которые проводятся на территории объектов, касаются таких тем, как составление бизнес-плана, повышение инвестиционной привлекательности своего бизнеса, ценообразование на создаваемую продукцию, нахождение новых рынков сбыта и т. д.¹

Что же касается инкубаторов, то для них не характерна финансовая поддержка. Это могут себе позволить лишь самые крупные и финансово устойчивые: *Y Combinator* в США, вложения которого составляют от 10 тыс. до 20 тыс. долл., и за это он получает менее 10% собственности в каждой фирме, или сеть американских инкубаторов *infoDev*, которые предоставляют грантовое финансирование². Есть единичные примеры венчурного финансирования резидентов со стороны управляющей компании объекта в странах Европы и Азии³. К примеру, в Индии резиденты технологичных инкубаторов получают посевное финансирование за счет той же государственной программы, которая финансирует строительство инкубаторов⁴.

Также в Индии существуют упрощенные процедуры доступа к иностранной валюте. В Турции инкубаторы предоставляют кредиты своим резидентам: объем кредитных средств

¹ *Chachanat T.* Technology Transfer Experience in Thailand — NSTDA. National Science and Technology Development Agency, 2009/SOM1/IPEG/SEM/012. Singapore, 23–24 February 2009; *Rhee J., Hassan E., Saitova R.* Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong, Gyeongsan, South Korea: <http://yeungnam.academia.edu/http://nsbi.org/node/13>

² <http://www.infodev.org/en/Index.html>

³ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010; http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/goodpractice/1knowledge/3ideas/gr_thermi.pdf

⁴ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

может достигать 120 тыс. евро¹. В Израиле программа развития бизнес-инкубаторов дополнительно включала предоставление низкопроцентной ссуды, выдаваемой молодым инновационным компаниям, которая начинала выплачиваться только после удачного старта продукции (услуги) на свободном рынке. Проекты, которые впоследствии признавались неудачными и закрывались, не несли никаких обязательств перед государством по возврату ссуды².

В Китае существуют гарантийные фонды при получении кредитов компаниями — резидентами технологичных инкубаторов³. Однако программы льготного кредитования и предоставления гарантий в инкубаторах пока еще бóльшая редкость, чем венчурное финансирование. Организационные и юридические услуги в широком масштабе оказывают в основном крупные технологические инкубаторы. Слабостью большинства инкубаторов называют пассивность в отношении налаживании связей с вузами и крупным частным бизнесом, поскольку они не являются резидентами парка⁴. Однако такое сотрудничество может повысить эффективность деятельности самого объекта и его резидентов.

Российские инкубаторы в большинстве своем ограничиваются стандартным набором услуг: сервисные, консультационные, информационные услуги, организационную помощь в проведении крупных мероприятий. Наиболее развитые инкубаторы оказывают дополнительно маркетинговую под-

¹ *Akçomak S.* Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

² <http://nibi.nnov.ru/about/miropit>

³ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

⁴ *Akçomak S.* Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

держку, учебно-методическую помощь (на примере инкубаторов «Свияга», «Импульс» в Республике Татарстан)¹.

В перечне услуг, которые предоставляются резидентам на территории объектов, необходимо сделать некоторое разграничение между развитыми и развивающимися странами. В большинстве развивающихся стран основной акцент в поддержке резидентов объектов инновационной инфраструктуры делается на материальных активах. Однако некоторые эксперты считают, что особенно для резидентов инкубаторов в большей степени важны услуги (в сфере маркетинга, бухгалтерии и аудита и т. д.), нежели имущественная поддержка (предоставление рабочего пространства, офисной техники, оборудования)².

2.7.5. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ И СТРУКТУРНЫХ ХАРАКТЕРИСТИК ОБЪЕКТОВ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

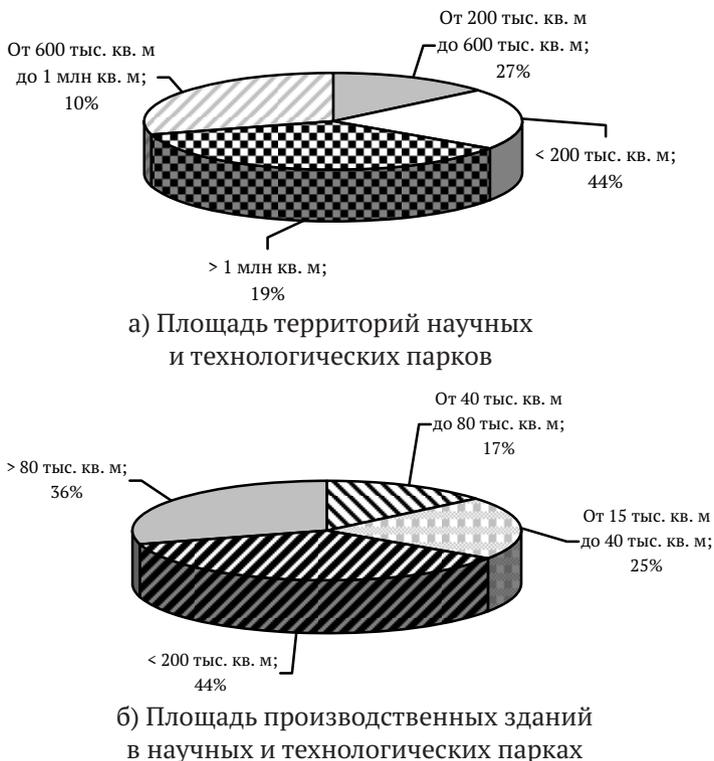
Характеристики объекта инновационной инфраструктуры зависят от его размера, модели управления, длительности функционирования, степени отраслевой специализации, наличия частного финансирования.

Прежде всего необходимо отметить, что независимые инкубаторы всегда создаются в пределах городских поселений, а в отношении крупных объектов, согласно международной статистике, две трети находятся в пределах динамично развивающихся городов, больше 25% — в непосредственной близости от них (в пределах 25 км)³. Что касается площади, занимаемой технопарками, то она в большинстве случаев не превышает 600 тыс. кв. м (рис. 2.6). Причем эта площадь

¹ См.: Загидуллина Г. М., Клещева О. А. Развитие инновационной инфраструктуры инвестиционно-строительного комплекса // Известия КазГАСУ. 2011. № 2(16).

² Akçomak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

³ <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=1>



Источник: Международная ассоциация научных парков (2006–2007 гг.).

Рис. 2.6. Площади, занимаемые технопарками

включает в себя не только участки земли, на которых находятся производственные здания, но и «зеленые зоны», жилой фонд, места для парковки и т. д.

Важно подчеркнуть, что размер объектов инновационной инфраструктуры тесно не связан с производственным и инновационным потенциалом и необязательно зависит от масштабов экономики страны¹. В Европе есть множество при-

¹ Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

мерно одинаковых по своим размерам парков и кластеров, хотя экономики стран существенно разнятся между собой.

Что касается производственных площадей, то здесь надо исходить из профиля деятельности объекта и количества потенциальных резидентов. Поэтому на стадии проектирования объекта необходимо заранее определить примерную численность потенциальных резидентов исходя из масштабов региональной (муниципальной) экономики, емкости рынка, наличия трудовых ресурсов. В инкубаторах на одного резидента выделяется по 10–70 кв. м. Но численность резидентов сильно варьируется по странам (табл. 2.8).

Самыми многочисленными в мире являются инкубаторы в Китае — количество резидентов может достигать 150 и более. Однако некоторые эксперты утверждают, что большое количество резидентов в инкубаторе может снизить качество и объем услуг, предоставляемых в расчете на одну конкретную компанию¹.

Кластеры и ОЭЗ — наиболее крупные инфраструктурные объекты, на территории которых работает как минимум несколько сотен резидентов. Впрочем эксперты из Германии, которая одной из первых в мире запустила процесс кластеризации производства, считают, что максимальная эффективность работы объекта достигается при количестве резидентов свыше 50, поэтому в Европе есть весьма успешные примеры кластеров с количеством компаний 50–100 (в Швеции, Исландии, Польше) и даже меньше². При этом в кластерах, ориентированных на НИОКР, численность резидентов несколько меньше, чем в промышленных кластерах. В России история создания кластеров и ОЭЗ пока непродолжительна, в частности, на территории каждой ОЭЗ технико-внедренческого типа работают не больше 60–80 резидентов.

¹ Akçomak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

² Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011; <http://www.intelros.ru/index.php?newsid=352>

Таблица 2.8. Мировая практика планирования численности резидентов объектов инновационной инфраструктуры

Средняя численность резидентов в инкубаторах			Средняя численность резидентов в парках		
До 20	От 20 до 50	Свыше 50	До 100	От 100 до 500	Свыше 500
Германия	Китай	Китай	Австралия	Гонконг	Китай
Франция	Россия	Корея	Великобритания	Сингапур	Корея
Финляндия	США		Египет	США	
Греция	Малайзия		Ирландия	Тайвань	
Индия			Испания	Египет	
Бразилия			Италия		
Турция			Катар		
			Россия		
			Таиланд		

Источник: Составлено авторами.

В отношении количества рабочих мест, создаваемых на территории объекта, границы еще более размыты. Наиболее многочисленными объектами считаются кластеры (в Европе на территории каждого кластера может работать несколько сотен тысяч человек). В инкубаторах обычно создается от 100 до 500 рабочих мест, на территории ОЭЗ (в т. ч. российских ОЭЗ) — от нескольких тысяч до нескольких десятков тысяч сотрудников (в Китае — свыше 100 тыс.)¹. Если инкубатор работает на территории технопарков или даже вузов, то количество рабочих мест может быть существенно больше (до 3–5 тыс.). А что касается парков, то эта цифра может варьироваться от нескольких сотен рабочих мест до 100 тыс. (в научном парке Хиншу на Тайване — 140 тыс.). При этом исследователей (научных сотрудников) в общей численности сотрудников, как показывает мировая практика, должно быть не менее 50–60% для научных и технологических парков, не менее 30–40% — в компаниях, работающих на территории кластеров, хотя иногда эта цифра превышает 50%².

¹ <http://www.intelros.ru/index.php?newsid=352>

² European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support». DG Enterprise and Industry Report, 2007.

В этом вопросе Россия существенно уступает другим странам: если доля исследователей в общей численности рабочей силы в 2000-х гг. в развитых странах росла (хотя, к примеру, в Европе и Японии гораздо быстрее, чем в США, ввиду того что в США изначально была большая доля исследователей среди трудового потенциала страны)¹, то в нашей стране, наоборот, в абсолютных значениях наблюдался спад научных сотрудников (численность работников, занятых в проведении НИОКР, снизилась с 11,1 млн чел. в 2000 г. до 8,2 млн чел. в 2008 г.²). Причину столь высоких показателей в других странах эксперты видят в том, что многие государственные программы за рубежом нацелены на приток нерезидентов в область научных исследований. В наибольшей степени преуспели Великобритания, Австрия, Бельгия, Дания и Нидерланды. В России подобных стимулов для притока в страну исследователей-нерезидентов на государственном уровне до недавнего времени не создавалось.

Планирование количества рабочих мест и числа потенциальных резидентов также зависит от времени пребывания компании на территории объекта. Этот показатель особенно актуален для инкубатора, и его иногда относят к критерию эффективности работы объекта. Так, в Северной Америке средняя продолжительность работы начинающей компании в инкубаторе составляет 3 года³, в Европе — как правило, не более 2 лет, реже (например в Ирландии) — не более 3 лет⁴, в Азии — не более 2 лет⁵. Впрочем инкубационный период может зависеть от вида деятельности: так, например,

¹ European Commission «A more research-intensive and integrated European Research Area», Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Brussels.

² По данным Росстата.

³ <http://nsbi.org/node/13>

⁴ Marques J.P. C., Caraça J.M. G., Diz H. Do Business Incubators Function as a Transfer Technology Mechanism from University to Industry? Evidence from Portugal. The Open Business Journal. 2010. № 3. 15–29.

⁵ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.

в Индии компании, работающие в сфере электроники и ИКТ, находятся в инкубаторе 1–2 года, в сфере биотехнологий и агропроизводства — 2–3 года, в области машиностроения и обработки — 3–5 лет¹. Более длительное пребывание может препятствовать компаниям самостоятельно развивать организационные навыки, проводить маркетинг, анализ конкуренции и т. д.²

Исходя из общих рекомендаций экспертов ООН, Всемирного банка, ЕБРР, Еврокомиссии и ряда других исследователей, можно выделить следующие аспекты, которые необходимо проработать на стадии планирования строительства объектов инновационной инфраструктуры (табл. 2.9).

Среди перечисленных задач планирования создания объекта его учредители и управляющие компании по-разному расставляют акценты. К примеру, в качестве главного фактора успешности крупнейшего технопарка Кореи рассматривается четкая концепция функционирования, направленная на создание бренда объекта³. Другие технопарки основной акцент делают на четкой сфокусированности деятельности объекта на конкретном секторе экономики⁴. Третьи говорят о повышении интегрированности в национальные, региональные и муниципальные стратегии развития⁵.

¹ *Tang M., Angathevar B., Pancholi J.* Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference, University of Malaya, Kuala Lumpur, Malaysia 1–3 November, 2010.

² *Akçomak S.* Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

³ *Joung-hae Seo* «The Korean Techno-parks as the Hub of Sub-national Innovation System: Case of Daegu Techno-park», School of Business Administration, Kyungpook National University, Daegu, Korea, 2006.

⁴ *Shashidhar K.S.* «Building sustainable infrastructure for Science & Technology Parks», Science Park MARG Ltd, AFIF, 2009.

⁵ *Saitakis A.* Science & Technology Parks & Technology Incubators: Tools for supporting Entrepreneurship and Regional Development. Science & Technology Park of Crete, European Day of the Entrepreneur, Sofia, Sept. 27, 2011.

Таблица 2.9. Мировая практика планирования объектов инновационной инфраструктуры

Задачи планирования	Инкубаторы	Примечания
<p>Исследование внешней среды</p> <p>Планирование месторасположения с учетом наличия квалифицированных трудовых ресурсов, налаженного транспортного сообщения</p> <p>Анализ потенциальных участников проекта по созданию объекта и его потенциальных резидентов</p>	<p>Объект должен быть частью национальной инновационной системы</p> <p>Инкубатор должен быть интегрирован в региональные, национальные, а возможно, и международные инновационные сети</p> <p>Необходимо исходить из критической массы потенциальных резидентов</p> <p>Наибольшей эффективностью отличаются объекты, которые реализованы в рамках ГЧП. Также желательно наладить связи финансовых учреждений с потенциальными резидентами</p>	<p>Парки</p> <p>☒</p> <p>☒</p>
<p>Определение роли государства</p>	<p><i>Необязательно</i></p>	<p>Должна быть определяющей при выделении земельных участков и финансировании проекта на начальном этапе его реализации</p>
<p>Формирование концепции объекта</p>	<p>Определение обязанностей, видов деятельности, типов реализуемых проектов, исполнителей, что должно согласовываться с потребностями страны и имеющимися ресурсами</p>	
<p>Определение миссии и значимости для общества</p>	<p>Должны учитываться местные особенности и проблемы, на решение которых направлена деятельность объекта</p>	<p><i>Необязательно</i></p>

Продолжение табл. 2.9

Задачи планирования	Инкубаторы	Примечания
Определение стратегических целей с учетом этапа развития объекта	Предполагает описание не только целей развития самого объекта, но и целей для его потенциальных резидентов в количественном и финансовом отношении	Парки
Определение типа объекта и сферы его деятельности	Является ли независимым или представляет собой часть других, более крупных объектов	☒
Определение возможностей дальнейшего развития объекта	<i>Необязательно</i>	В случае если отрасль, на которой сфокусирована деятельность объекта, достигнет своей зрелости и начнет сокращаться
Описание модели управления объектом	Предпочтительным является наличие частной управляющей компании, а также участие учредителей, представителей резидентов и различных профессиональных сообществ в управленческих органах	
Формирование процедур и критериев отбора проектов/резидентов и критериев «выхода» компании из объекта	Необходимо создание комиссии, состоящей из представителей бизнеса в конкретной отрасли, научной и финансовой сфер	<i>Необязательно</i>

Окончание табл. 2.9

Задачи планирования	Инкубаторы	Примечания
Описание услуг, предоставляемых резидентам объекта	☒	☒ Парки
Обеспечение доступа к источникам посевного, венчурного капитала вне объекта	☒	Не требуется
Описание механизмов оперативного управления	Взаимодействие с другими инновационными объектами и субъектами экономической деятельности, обмен лучшими практиками	
Формирование перечня показателей эффективности работы объекта	☒	☒
Разработка бизнес-плана проекта по созданию объекта	Необязательно	☒

☒ — является обязательным этапом, но не требует специальных комментариев.

Источник: Kamoun F., Chaabouni J., Kamugasha D. Technology Parks, Incubation Centres, Centres of Excellence: Best Practices and Business Model Development in North and Southern Africa. UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, E/ESCA/COD/IST/1/14, 26 March 2009; The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.; Commission of the European Communities «towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008; Akçomak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

Результаты деятельности объектов инновационной инфраструктуры в развивающихся странах снижает отсутствие четких критериев «входа» и «выхода» компаний из объекта, а также постоянного мониторинга деятельности резидентов, что препятствует выявлению их потенциала и конкретных потребностей¹. А существующие методики отбора проектов часто не учитывают особенностей при прогнозировании конечных результатов в научно-технической сфере в связи с высокими рисками и неопределенностью процесса проведения исследований. Для этого проект должен оцениваться представительным экспертным сообществом, что иногда игнорируется в только что созданных объектах. Также нередки случаи превышения положенного срока пребывания компании в инкубаторе, что не позволяет другим стартапам воспользоваться данной формой поддержки. В случае трудностей при реализации жесткой политики выхода из объекта, эксперты ОЭСР советуют управляющим компаниям либо лишать такие фирмы части льгот, к примеру, повышать уровень арендной платы до среднерыночной, либо заставить покинуть территорию объекта, сохраняя возможность получать часть услуг, которые предоставляются резидентам объекта².

Многие исследователи, в том числе эксперты ОЭСР, считают, что эффективность управления полностью зависит в большей степени от профессионализма и активности сотрудников управляющей компании, причем даже больше, чем, к примеру, от степени участия государства в развитии объекта³. Как уже было сказано выше, наиболее целесообразным является привлечение частной организации, даже если учредителем и основным источником финансирования часто является государство. Эта тенденция характерна как для

¹ Akçomak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

² www.oecd.org/innovation/policyplatform

³ Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011; www.oecd.org/innovation/policyplatform; www.infodev.org/en/Document.627.pdf

объектов с долгой историей своего существования в развитых странах, так и для развивающихся. В странах Северной Африки, где государственная политика по формированию инновационной инфраструктуры начала реализовываться только в 2000-е гг., технопарки создавались либо в рамках государственно-частного партнерства (частной стороной являлись в т.ч. банки), либо только за счет государственного финансирования, однако оперативным управлением объектов занимаются преимущественно частные управляющие компании ввиду быстроты и гибкости принятия решений, так как главной задачей управляющей компании является повышение рентабельности деятельности объекта¹. И чем выше доля частного финансирования деятельности объекта инфраструктуры, тем больше она должна реагировать на интересы инвесторов относительно уровня рентабельности инвестиций. Эксперты ОЭСР предлагают развивать контакты внутри сети инкубаторов с целью распространения передового опыта управления объектами инфраструктуры.

Конечно, в данном вопросе есть свои исключения. Так, Австралийский технологический парк управляется государственной управляющей компанией, назначенной властями одной из провинций страны. Созданный Министерством образования Италии научный консорциум занимается управлением научного парка *Ареа*. Старейшим исследовательским парком в Северной Каролине управляет некоммерческий фонд, созданный тремя городами и их университетами, а Национальным технологическим парком Лимерик (Ирландия) — ирландская правительственная региональная компания в сотрудничестве с Университетом Лимерика. Проекты по созданию кластеров также реализуются как частными

¹ Kamoun F., Chaabouni J., Kamugasha D. Technology Parks, Incubation Centres, Centres of Excellence: Best Practices and Business Model Development in North and Southern Africa. UNITED NATIONS, ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, E/ECA/CODIST/1/14, 26 March 2009.

управляющими компаниями, так и некоммерческими ассоциациями государственных учреждений¹.

В России далеко не все объекты инновационной инфраструктуры управляются частными компаниями. Научно-технологический парк «Дубна» находится под управлением органов муниципальной власти, в отношении бизнес-инкубатора «Кольцово» администрация Новосибирской области (как один из основных учредителей Инновационного центра «Кольцово») выбрала управляющей компанией ГУП «Новосибирский областной центр развития промышленности и предпринимательства». Используя международный опыт, в отношении российских объектов инновационной инфраструктуры, возможно, имеет смысл пересмотреть модель управления. Хотя привлечение частной управляющей компании имеет под собой определенный риск. Мировой опыт показал, что низкий уровень профессионализма управленческой команды и отсутствие достаточного опыта характерны для развивающихся стран (Китай, Индия, Малайзия, Турция и др.), которые стараются ускорить процесс создания национальной сети объектов инновационной инфраструктуры².

Использование услуг частной управляющей компании может не касаться инкубаторов, которые созданы при вузах и, соответственно, управляются его руководством, поскольку их деятельность ориентирована исключительно на деятельность вуза. При этом если управляющая компания занимается текущими вопросами функционирования объекта, то концепцию его развития определяет наблюдательный совет, в состав которого обычно входят учредители объекта и независимые специалисты.

Управляющая компании создается в форме обществ с ограниченной ответственностью или различных совместных

¹ Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008.

² *Akçomak S.* Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16.01.2009.

предприятий и объединений. Корпоративная структура аналогична всем частным компаниям: функционирует совет директоров управляющей компании, а полномочия менеджмента распределены между департаментами по финансам, аудиту, маркетингу, взаимодействию с инвесторами и госорганами, технологическому/инновационному развитию, по международному сотрудничеству, управлению имущественным комплексом, проектной деятельности и т. д. Обычно средняя численность сотрудников управляющей компании составляет 100–150 чел.

Теперь необходимо уделить внимание *показателям эффективности работы объекта инновационной инфраструктуры*. Перечень показателей, по которым оценивают эффективность национальной инновационной системы в целом и отдельных объектов ее инфраструктуры, весьма обширен, хотя прогнозировать их значения весьма сложно ввиду высокой степени неопределенности результатов деятельности объектов.

Итак, к основным показателям развития науки и технологии, коммерциализации научных работок (помимо объекта расходов на НИОКР со стороны государства и частного бизнеса) относят¹:

- 1) количество новых продуктов (услуг, технологий);
- 2) общий доход резидентов объекта от реализации продукции, в том числе от экспорта высокотехнологичных продуктов/услуг и от использования патентов и лицензий за рубежом;
- 3) количество успешных компаний, покинувших объект;
- 4) уровень загруженности (заполняемости/освоения) объекта;

¹ European Commission «A more research-intensive and integrated European Research Area», Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Brussels; PricewaterhouseCoopers LLP «Innovation Centres Impact Case Study — Final report», prepared for the Economic and Social Research Council, June 2008; www.oecd.org/innovation/policyplatform; PRO INNO Europe «Innovation Union Scoreboard (IUS) 2010. The Innovation union's performance scoreboard for Research and Innovation», Paper 18, European Union, 2011.

- 5) количество совместных проектов, реализуемых в рамках ГЧП и международного сотрудничества;
- 6) расходы государства в расчете на одно рабочее место на территории объекта инновационной инфраструктуры;
- 7) уровень (коэффициент) выживаемости компаний;
- 8) количество публикаций.

Для лучшего понимания целевых ориентиров функционирования российских объектов инновационной инфраструктуры необходимо привести статистику по некоторым показателям эффективности работы наиболее успешных объектов за рубежом. Прежде всего следует остановиться на количестве новых товаров и услуг, создаваемых резидентами на территории объектов инновационной инфраструктуры. Анализ новых видов продукции можно начать на основе сопоставления количества регистрируемых патентов (рис. 2.7).

В аспекте международных сравнений Россия находится в числе лидеров, однако если рассматривать количественные характеристики, то в странах Азии и США число регистрируемых в год патентов превышает российский показатель в разы. Рассматриваемый показатель относится ко всем патентам, которые регистрируются в стране — вузами, НИИ, крупным бизнесом и резидентами объектов инновационной инфраструктуры. При этом в отношении Китая статистика говорит, что на территории объектов инновационной инфраструктуры патенты регистрируют преимущественно крупные фирмы с численностью свыше 100 человек¹. Немаловажным показателем является доля патентов на иностранные изобретения, принадлежащие компании-резиденту. По этому критерию США являются лидерами по количеству патентов, полученных за рубежом (в основном в Китае).

Однако что касается качественных показателей, то Россия существенно уступает другим странам. В частности, в Корее, где

¹ Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

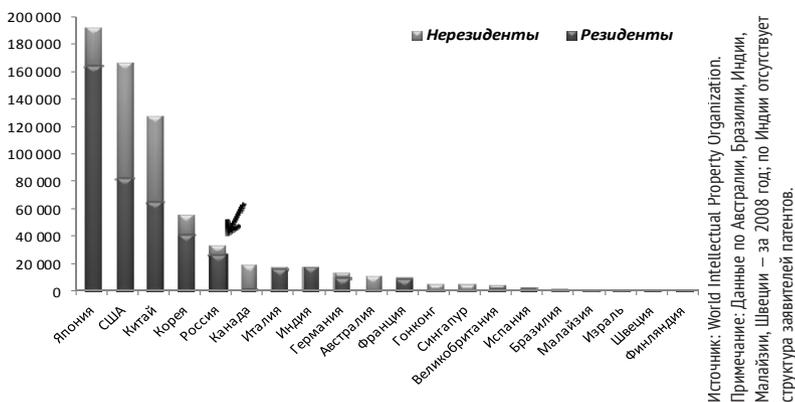


Рис. 2.7. Общее количество выданных патентов в стране в 2009 году

регистрируется в полтора раза больше патентов, удельное количество заявок на регистрацию относительно численности населения, размера ВВП страны и объема расходов на НИОКР в несколько раз превышает российские показатели (рис. 2.8).

Тем не менее количество одобренных патентов в случае с каждым объектом существенно различается: на территории весьма успешных европейских объектов в год регистрируется несколько десятков патентов, а в крупнейших технопарках Китая, Кореи, США, Тайваня (это многопрофильные объекты или работающие преимущественно в сфере ИКТ) — по 2–3 тыс.

В вопросе патентования надо также учитывать расходы и сложность процедуры получения патента в той или иной стране. К примеру, в Европе самые большие расходы на рассмотрение заявки на патент в Европейском патентном бюро (*European Patent Office*) и обеспечение дальнейшей патентной защиты, которые в несколько раз превышают аналогичные расходы в США и Японии (в *EPO* первоначальные затраты составляют до 20 тыс. евро, в *US-PTO* и *JPO* — не более 1,0–1,5 тыс. евро, затраты на обеспечение дальнейшей защиты — примерно 160 тыс. и 2,5 тыс., соответственно)¹.

¹ European Commission «A more research-intensive and integrated European Research Area», Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Brussels.

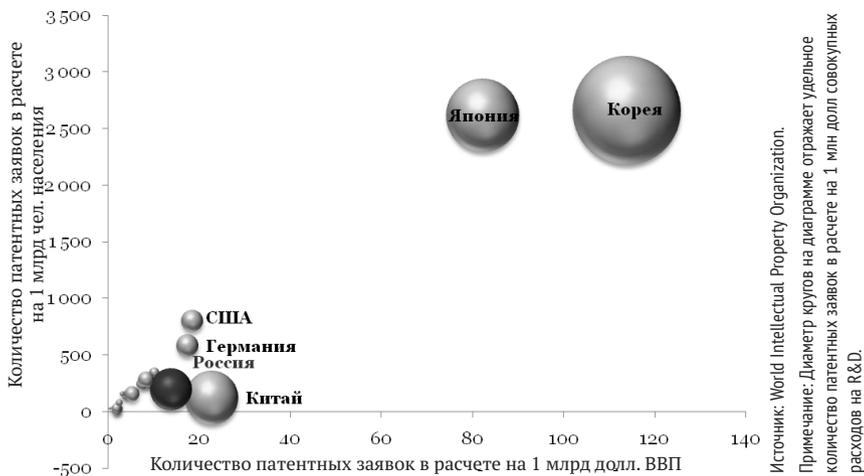
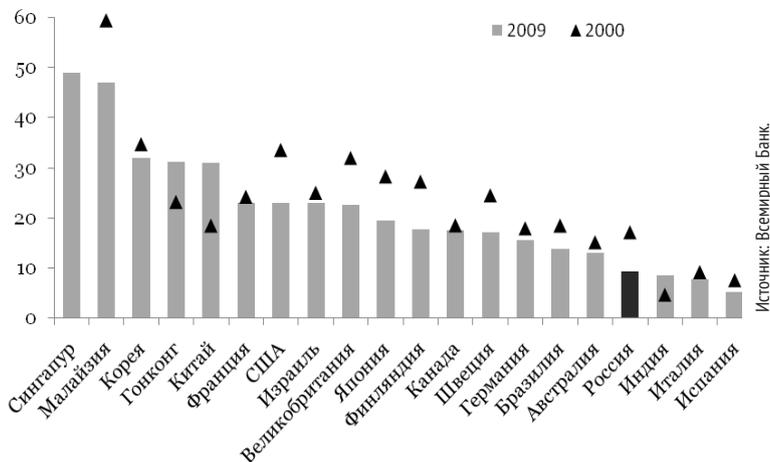


Рис. 2.8. Патентная активность отдельных стран, по данным 2007 года

Общий доход резидентов наиболее успешных объектов исчисляется десятками миллионов долларов в расчете на каждый инкубатор, а может превышать и миллиард долларов в случае с научными и технологическими парками, кластерами, ОЭЗ (в Корее, Китае, США, Германии, Ирландии). При этом свыше 20–30% получаемой прибыли резидентов составляют доходы от экспорта, а в структуре самого экспорта на долю резидентов объектов инновационной инфраструктуры может приходиться до 50%. По этому показателю Россия отстает от большинства развитых и развивающихся стран даже с учетом экспорта высокотехнологичной продукции, осуществляемого всеми экономическими субъектами (рис. 2.9).

При этом лидерство по экспорту высокотехнологичной продукции в денежном выражении на протяжении последних пяти лет удерживает Китай. Китайские аналитики пришли к выводу, что рост экспортного дохода способствует притоку прямых иностранных инвестиций¹. Существенный рост доходов от продажи лицензий и патентов за рубежом,

¹ Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance



Источник: Всемирный Банк

Рис. 2.9. Доля экспортируемой высокотехнологичной продукции от общего объема экспорта всей произведенной продукции

экспорта интеллектуальных услуг, доходов от использования торговых марок наблюдается также в Финляндии, Германии, Дании¹.

Успех инфраструктурного объекта характеризуется умением привлекать резидентов для работы на своей территории. Поэтому важно обеспечить максимально полную загрузку объекта в соответствии с планируемыми показателями. Достаточно высоким является показатель заполняемости объекта на уровне 80–90%, хотя есть примеры и 100%-ной загруженности объекта (например в Сингапуре).

Большое значение в работе объекта придается совместной деятельности. Так, в научном парке Таиланда ежегодно реализуется примерно 25 проектов в рамках ГЧП.

Уровень «выживаемости» компаний характеризует преимущественно деятельность инкубаторов и рассчитывается на основе количества компаний, которые покинули инкубатор

& Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

¹ PRO INNO Europe «Innovation Union Scoreboard (IUS) 2010. The Innovation union's performance scoreboard for Research and Innovation». Paper 18. European Union, 2011.

и продолжают успешно работать на рынке. В инкубаторе научно-технологического парка Гонконга с 1992 г. работали свыше 200 компаний, из них 187 продолжают функционировать до сих пор. На территории небольшого научного парка в Чикаго успешно реализовали себя 25 компаний, впоследствии они интегрировались в местную экономику. *Houston Technology Center* (США) за последние 10 лет «выпустил» примерно тысячу небольших компаний, *The Ice House* (Новая Зеландия) — 75 компаний, *Y Combinator* (США) за 5 лет — 172 компании.

Эффективность работы объекта может подтвердить, хотя, возможно, только косвенно, количество публикаций в ведущих научных изданиях мира. Так, в Китае количество научных публикаций за два десятилетия возросло в десятки раз¹. Если вышеперечисленные показатели относят к категории технологичных индикаторов инновационной системы², то публикации — это в большей степени научный результат.

В контексте перечисленных показателей Россию можно оценить достаточно высоко только с точки зрения количества фундаментальных научно-исследовательских работ, а также по объему государственных расходов на НИОКР и на высшее образование. Однако уровень инновационного развития страны пока растет медленнее по сравнению с другими странами.

2.7.6. СТИМУЛЫ ВОВЛЕЧЕНИЯ ЧАСТНОГО БИЗНЕСА И ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ В ПРОЕКТЫ ПО СОЗДАНИЮ ОБЪЕКТОВ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРЫ

Основным стимулом привлечения частных инвесторов к реализации проектов по строительству объектов инновационной инфраструктуры является показатель рентабель-

¹ NSD Bio Group, LLC «RESEARCH REPORT ON CHINESE HIGH-TECH INDUSTRIES», U. S. China Economic and Security Review Commission, January 2009.

² *Kroll H., Stahlecker T.* Europe's regional research systems: current trends and structures. European Commission, Fraunhofer ISI, 2009.

ности. Британскими и германскими экспертами было выявлено, что чем больше период функционирования объекта инновационной инфраструктуры и число резидентов в нем, тем выше эффективность его деятельности. В отношении крупных объектов инновационной инфраструктуры считается, что они выходят на среднерыночный уровень рентабельности примерно через 5 лет¹, хотя, как было показано выше, это не всегда реализуется на практике.

Немалую роль в повышении эффективности функционирования объектов инновационной инфраструктуры играет повышение степени глобализации экономики². Для наиболее успешных есть возможность привлекать трудовые ресурсы, технологии, инвестиции со всего мира и выводить свои продукты на мировой рынок. Такие объекты становятся одними из самых привлекательных объектов для инвестиций. Так, норма прибыли в научном парке Синьчжу (Тайвань), работающем в сфере электроники, составляет 25%, в то время как в среднем по всей обрабатывающей промышленности острова — 6,5%.

Были и неудачные примеры, когда крупные инновационные объекты в течение 10 и более лет даже при активной государственной поддержке имели недостаточно высокие показатели работы ввиду разных причин: недостаточно эффективная инфраструктура внутри объекта, отсутствие опыта коммерциализации технологий и т. д. (например научный парк *Daeduck Science Park* в Корее³).

¹ *Lämmer-Gamp T., Meier zu Köcker G., Christensen T.A.* Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011; *Hauser H.* The Current and Future Role of Technology and Innovation Centres in the UK. Report for State Department for Business, Innovation & Skills: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/innovation/docs/10-843-role-of-technology-innovation-centres-hauser-review>

² European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support», DG Enterprise and Industry Report, 2007.

³ *Rhee J., Hassan E., Saitova R.* Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean

Таким образом, первые пять и более лет объекты инновационной инфраструктуры являются низкорентабельными, если не сказать — убыточными. Конечно, объекты получают доход в виде поступлений от аренды и от оказания услуг своим резидентам, но в первые годы существования объекта он несопоставим с совокупными расходами. По некоторым данным, объем доходов инкубатора от сдачи в аренду своих помещений малому бизнесу составляет всего 14–15% всех текущих расходов инкубатора¹. Из этих доходов обычно покрываются текущие затраты управляющей компании, но их явно не хватает для развития объекта и проведения мероприятий по повышению конкурентоспособности. Поэтому покрытие издержек практически в полном объеме осуществляется за счет государственных субсидий, а также государственных заказов на реализацию проектов², либо невозмещаемое финансирование объектов осуществляется за счет частных средств в случае, если создание объекта инициировали частные структуры (промышленные компании, банковские организации, «бизнес-ангелы»)³.

На основе анализа мировой практики можно привести следующие мероприятия, повышающие объем доходов инфраструктурного объекта:

- 1) на первоначальном этапе функционирования управляющая компания может осуществлять венчурные инвестиции в капитал компаний-резидентов с тем, чтобы через

Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong, Gyeongsan, South Korea:
<http://yeungnam.academia.edu/>

¹ The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study». October 2010.

² http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/goodpractice/1knowledge/3ideas/es_catalonia_barcelona.pdf; The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study». October 2010.

³ http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/ChapterKhalil_Olafsen.pdf

некоторое время получить финансовый результат вследствие выхода из этих инвестиций, повысить свою рентабельность до инвестиционно привлекательного уровня. Эксперты Всемирного банка и Еврокомиссии считают целесообразным создавать специальный инвестиционный фонд (особенно для инкубаторов) для софинансирования деятельности своих резидентов с последующим выходом из инвестиций, что в свою очередь повысит прибыльность и финансовую устойчивость инкубатора¹;

- 2) дополнительным источником дохода объекта инновационной инфраструктуры является возможность проводить крупные выставки и мероприятия на территории своих конференц-залов, предоставлять узкоспециализированные востребованные услуги не только резидентам, но и внешним компаниям, и даже сдавать им в аренду площади по рыночным ценам. Это в полной мере может относиться и к инкубаторам, созданным при вузе: он должен быть открыт не только для лиц, которые имеют к данному вузу отношение, но и для сторонних компаний и организаций². Однако в отношении последнего мероприятия, касающегося аренды сторонним организациям, эксперты ОЭСР отмечают, что это не всегда соответствует цели и задачам функционирования объекта как меры государственной поддержки инновационному процессу³;
- 3) для инкубаторов достаточно распространены схемы уплаты роялти — фиксированной доли от получаемого дохода в период инкубации или даже в течение некоторого времени после выхода из инкубатора⁴. Это в свою очередь стимулирует управляющую организацию максимально

¹ http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/goodpractice/1knowledge/3ideas/gr_thermi.pdf; http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/ChapterKhalil_Olafsen.pdf

² www.oecd.org/innovation/policyplatform

³ www.oecd.org/innovation/policyplatform

⁴ http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/ChapterKhalil_Olafsen.pdf

эффективно осуществлять свои функции с тем, чтобы повысить коэффициент «выживаемости» компаний.

Еще одним стимулом для участия инвесторов в создании объектов инновационной инфраструктуры является возможность в будущем осуществлять вложения в капитал резидентов этих объектов (обычно через вложения в уставный капитал, реже — через предоставление кредитов под более низкий процент по сравнению с рыночными ставками)¹. Такое сотрудничество может быть взаимовыгодным, поскольку для самих резидентов появляется источник внешних инвестиций для покрытия первоначальных расходов стартапов. Если ли же речь идет о совместных с государственными структурами проектах, то их реализация (посредством получения частной компанией государственной концессии) позволит использовать упрощенную экономическую нормативную базу.

Также для частных инвесторов и вузов существуют нематериальные стимулы участвовать в строительстве объекта инновационной инфраструктуры. Так, для частного бизнеса и вузов появляется возможность в будущем разместить в этом объекте собственные технологичные стартапы, где смогут осуществлять свою деятельность работники частной компании, научные сотрудники, преподаватели и аспиранты вуза. Аффилированные с частной компанией или вузом технологичные стартапы соответственно смогут получать доступ к специализированной материальной базе (для создания опытных образцов своей новой продукции и ее тестирования) и всем услугам, предоставляемым резидентам данного объекта. Создается возможность через собственные стартапы взаимодействовать с другими резидентами объекта с целью реализации совместных проектов, обмена опытом, трансфера технологий и т.д., что поможет также ускорить процесс коммерциализации разработок. Более тесному взаимодействию вузов и частного бизнеса могут способствовать

¹ *Wheelwright S. M., Bagaria A. Biotech Business Parks: Strategies, Incentives, and Niche Markets. BioProcess ASIA — PACIFIC, August — September 2008.*

государственные задания на проведение исследований. Такой многосторонний подход к проведению разработок и последующему внедрению результатов привлекателен тем, что это позволяет избежать излишнего бюрократизма при коммерциализации разработок, которая свойственна вузам и крупному частному бизнесу как в нашей стране, так и за рубежом.

2.7.7. ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРНОЙ ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В МИРЕ

Развитие инфраструктурной поддержки инновационных предприятий происходит по трем направлениям. Первое связано с сокращением количества государственных инструментов поддержки за счет объединения различных программ в «один пакет» мер государственной поддержки. За счет этого будет возможно повысить эффективность финансовой помощи, обеспечить межведомственную координацию государственных/муниципальных программ, упростить процедуры для предприятий.

Во-вторых, процесс объединения субъектов инфраструктурной и финансовой поддержки происходит путем их естественного укрупнения до размеров инновационных кластеров. В частности, задача формирования и укрепления региональных инновационных кластеров в США была поставлена в число важнейших национальных приоритетов в докладе Национального совета по конкурентоспособности США еще в 2001 г. В нем говорится: «В эпоху, когда национальные границы становятся менее важными по мере глобального движения капитала, технологий и таланта, двигатели инноваций, как никогда, приобретают локальный характер».

Анализ¹ показывает, что наиболее динамичное развитие получают те регионы, где сформировались так называемые

¹ См.: Емельянов С. В. США: государственная политика стабилизации инновационной конкурентоспособности американских производителей // Менеджмент в России и за рубежом. 2002. № 3.

промышленные или инновационные кластеры. Кластеры представляют собой комплексы предприятий (промышленных компаний, исследовательских центров, научных учреждений), органов государственного управления, профсоюзов общественных организаций и пр. на базе территориальной концентрации сетей специализированных поставщиков, основных производителей и потребителей, связанных технологической цепочкой. Эти комплексы выступают альтернативой отраслевому подходу. Территориальные промышленные кластеры имеют важное значение для развития предпринимательства по нескольким причинам. Прежде всего они дают возможность фирмам иметь высокую степень специализации. Это позволяет предпринимателям создавать новые фирмы, обслуживающие конкретную промышленную нишу. При этом меньшая степень вертикальной интеграции структур внутри кластера облегчает вхождение в кластер новых фирм. Близость большого количества фирм облегчает обмен идеями и передачу знаний от специалистов входящих в кластер фирм, начинающих свое собственное дело.

Надо понимать, что эффективно действующие кластеры не являются эклектически сформированной структурой, т. е. созданной с нуля по указанию «свыше» или в результате административного воздействия (в отличие от инкубаторов для стартапов). Кластеры создаются в ответ на новые вызовы социально-экономического развития и потребности инновационных компаний, государства, инвесторов, промышленности, университетов, т. е. являются продуктом эволюционного развития существующих объектов инфраструктуры поддержки инноваций (парков, исследовательских центров и т. п.). Многие из них, фактически преобразовавшись в кластер, не изменяют даже названия, которое олицетворяет его позитивный имидж. Например, деятельность научного парка Хсинчу, основные характеристики которой приведены выше, развился до кластера.

Третье направление обусловлено общемировыми тенденциями кооперации общественно-политических и экономических систем. Проблемы инновационного развития в XXI столетии требуют междисциплинарного подхода и скоординированных

усилий. Возрастающая сложность исследований приведет к росту спроса на «человека, обладающего знаниями» и усложнению инфраструктуры поддержки инноваций. Такие сложные фундаментальные проблемы не могут быть решены отдельными учреждениями, технологическими секторами или действиями отдельных государств. Поэтому создание и обслуживание единого исследовательского пространства на основе координации деятельности и объединения ресурсов являются основными факторами успеха инноваций для всех стран.

3. Российская практика реализации инновационных проектов на основе государственно-частного партнерства

3.1. АНАЛИЗ КАЧЕСТВА РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

3.1.1. АНАЛИЗ СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРОЦЕДУРНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО ХАРАКТЕРА ПО УЧАСТИЮ ГОСУДАРСТВА В ИННОВАЦИОННЫХ ПРОЕКТАХ (РАСХОДАХ)

В процессе модернизации экономики лица, участвующие в инновационном процессе, сталкиваются с административными барьерами, часть из которых является общеизвестной (коррупция, неразвитость институтов гражданского общества, несовершенство судебной системы и т. д.), а часть имеет специфический характер и связана с особенностями бюджетного законодательства. В рамках данного исследования мы будем называть подобные барьеры, вызванные особенностями планирования и осуществления бюджетных расходов, процедурными ограничениями бюджетного характера. Их следует отличать от экономических бюджетных ограничений (максимизация полезности при фиксированном объеме затрачиваемых ресурсов), которые в рамках данного исследования не рассматриваются. Таким образом, задачей

данного исследования является выявление существующих процедурных ограничений бюджетного характера, а также анализ причин их возникновения и оценка возможных перспектив их устранения или обхода при реализации инновационных проектов.

Говоря о причинах возникновения процедурных ограничений, следует отметить, что в большинстве своем они являются не столько недостатками действующего законодательства, сколько его особенностями, обусловленными подходами, применяемыми к публично-правовому регулированию. При формировании бюджетного законодательства применялись подходы, в первую очередь направленные на обеспечение:

- финансирования функций государства (и местного самоуправления). Следствием этой цели стала ориентация законодательства на использование бюджетных средств в некоммерческих целях. Фактически Бюджетный кодекс РФ ориентирован на отказ от коммерческого использования бюджетных ассигнований. Так, ст. 6 БК РФ указывает, что бюджет является «формой образования и расходования средств, предназначенных для финансового обеспечения задач и функций государства, а также местного самоуправления». То есть использование бюджета может осуществляться только в рамках публичного сектора с целью обеспечения предложения определенных общественных благ. Это в свою очередь приводит к тому, что система сметного финансирования и бюджетного субсидирования недостаточно приспособлена для реализации долгосрочных инвестиционных (в т. ч. инновационных) проектов, имеющих коммерческую направленность;
- повышения прозрачности планирования бюджетных расходов и снижения рисков злоупотреблений со стороны бюджетополучателей. Бюджетное право регулирует отношения, содержащие конфликт интересов управленца, в роли которого выступает чиновник, и ин-

тересов государства. Благополучие должностного лица органа государственной власти в большинстве случаев не зависит от того, насколько эффективно оно расходует бюджетные ассигнования. При сметном финансировании ответственность может наступить за их нецелевое использование, а в условиях смягчения требований к смете даже этот вид ответственности оказывается под вопросом. В связи с этим чиновник, как правило, не проявляет такой же заинтересованности в повышении эффективности использования финансовых ресурсов, как частные лица, распоряжающиеся собственными средствами.

- В связи с этим возникает необходимость детального императивного регулирования всех процедур планирования и расходования бюджетных средств. В этих целях в 1990-е гг. в бюджетное законодательство были введены правила расходования бюджетных средств на основании лимитов бюджетных обязательств, правила казначейского исполнения бюджета, ограничивающие возможности получателей бюджетных средств по открытию счетов в кредитных организациях и самостоятельному осуществлению расходов, а также достаточно жесткие требования к целевому расходованию бюджетных средств, ограничивающие возможности бюджетополучателя по самостоятельному перераспределению ассигнований между статьями сметы;
- принципа равенства участников правоотношений при размещении государственных заказов. Следствием этого стало преимущественно конкурсное распределение государственных заказов между исполнителями (внеконкурсное размещение государственных заказов допускается в очень ограниченном числе случаев). Следует отметить, что в целом конкурсные процедуры оказались вполне удобным инструментом при закупке большинства видов товаров, работ и услуг, за исключением приобретения технически сложной продукции, НИОКР, строительных работ с длительным циклом.

Таким образом, установление процедурных ограничений бюджетного характера, с одной стороны, позволяет хотя бы частично обеспечить защиту интересов государства в процессе расходования бюджетных средств, а с другой — приводит к понижению свободы действий бюджетополучателя. Процедуры, связанные с расходованием бюджетных средств, рассчитаны преимущественно на текущее финансирование бюджетной сферы и практически не учитывают особенностей поддержки инноваций. Как следствие, при инвестировании средств в инновационный сектор возникает необходимость преодоления существующих процедурных ограничений.

В числе процедурных ограничений бюджетного характера можно выделить следующие группы:

- ограничения, вызванные особенностями сметного финансирования бюджетных учреждений;
- ограничения, вызванные особенностями распределения государственных заданий между бюджетными и автономными учреждениями;
- ограничения, вызванные особенностями законодательства о государственных закупках;
- ограничения в сфере субсидирования инвестиционных проектов (включая инновационные проекты), реализуемых частными лицами;
- ограничения в сфере кредитования инвестиционных проектов (включая инновационные проекты);
- ограничения в сфере предоставления государственных гарантий инвестиционных проектов (включая инновационные проекты);
- ограничения, возникающие при инвестировании бюджетных средств в уставный капитал юридических лиц, не относящихся к категории государственных (муниципальных) унитарных предприятий.

Ограничения, вызванные особенностями сметного финансирования бюджетных учреждений

Данные ограничения были в полной мере актуальными до 2011 г., в котором вступил в силу Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», частично их смягчивший. После 2011 г. они в полной мере сохраняют свою актуальность для казенных учреждений нового типа и частично смягчаются для бюджетных учреждений нового типа.

В настоящее время бюджетные учреждения, включая НИИ и вузы, финансируются по смете. С одной стороны, сметное финансирование является вполне прозрачным инструментом бюджетного планирования, позволяющим финансовому ведомству, не знающему специфики работы каждой из финансируемых отраслей, довольно точно оценить объем ассигнований, необходимых для их функционирования. Кроме того, невозможность свободного распоряжения средствами, выделенными по смете (в том числе запрет на перенесение средств между статьями сметы), существенно понижает риски злоупотреблений со стороны бюджетополучателя. Однако, с другой стороны, сметное финансирование деятельности бюджетных учреждений приводит к невозможности установления зависимости между объемами бюджетного финансирования и результатами работы бюджетных учреждений, включая НИИ и вузы, являющиеся одним из основных источников инновационных разработок. Кроме того, смета исключает ответственность получателя бюджетных средств за непосредственные и конечные результаты его деятельности.

Следовательно, сметное финансирование создает следующие процедурные ограничения:

- невозможность перераспределения бюджетных ресурсов между разными пунктами экономической классификации расходов внутри учреждения. Смета содержит четкое распределение выделяемых ассигнований по статьям

разрешенных бюджетному учреждению расходов, а любое перемещение ассигнований между статьями сметы требует ее переутверждения вышестоящим распорядителем или главным распорядителем бюджетных средств;

- незаинтересованность учреждения в экономии бюджетных средств;
- невозможность переноса остатков бюджетных ассигнований, неизрасходованных в текущем году¹. Согласно п. 4 ст. 242 Бюджетного кодекса, «не использованные получателями бюджетных средств остатки бюджетных средств, находящиеся не на едином счете бюджета, не позднее двух последних рабочих дней текущего финансового года подлежат перечислению получателями бюджетных средств на единый счет бюджета».

Перечисленные ограничения в рамках действовавшего законодательства оказались практически непреодолимыми, в связи с чем в середине 2000-х гг. был начат ряд реформ, призванных повысить эффективность бюджетных расходов, а также обеспечить стабильность финансирования инвестиционных проектов, длительность которых превышает один год. В том числе на федеральном уровне активное развитие получили:

- концепция бюджетирования, ориентированного на результат;
- идеи «программного» бюджета, ориентированного на планирование бюджетных расходов по проектам, а не по получателям;
- реформа бюджетных учреждений, которая включила в себя принятие Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях», отмену ЕТС, разрешение бюджетным учреждениям участвовать в создании инновационных предприятий и, наконец, принятие в 2010 г. Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные

¹ Подробнее см. далее.

акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений».

Кратко рассмотрим основные направления реформы бюджетных учреждений¹. В 2006 г. была предпринята первая попытка предоставить учреждениям публичного сектора большую финансовую самостоятельность и заодно переориентировать бюджетные ассигнования со сметного финансирования учреждений на оплату предоставляемых ими услуг. С этой целью Федеральным законом «Об автономных учреждениях» было разрешено изменять статус бюджетных учреждений на статус «автономных», который предполагал их финансирование на основе государственных заданий, распределять которые предполагалось на конкурсной основе в зависимости от качества и стоимости предоставляемых учреждениями бюджетных услуг. Одновременно с этим автономным учреждениям предоставлялось больше свободы в расходовании средств за счет отказа от сметы. Субсидии на выполнение государственных заданий должны зачисляться на счета автономных учреждений (АУ), которые они открывают не в казначействе, а в кредитных организациях, как обычные хозяйственные общества. Также за АУ в полной мере сохранилось право вести предпринимательскую деятельность в рамках определенных в их уставе видов деятельности. При этом доходы АУ от осуществления предпринимательской деятельности полностью оставались в его распоряжении.

Одновременно с этим государство освобождается от субсидиарной ответственности по обязательствам автономного учреждения, а на автономное учреждение не возлагалась ответственность по обязательствам учредителя. Кроме того, на них не распространялась обязанность размещать заказы на конкурсной основе, установленная Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных

¹ Подробный анализ реформы бюджетной сети приведен в разд. 5.

и муниципальных нужд», а также предоставлялись некоторые другие преимущества, свойственные хозяйственным обществам по сравнению с бюджетными учреждениями.

Однако ожидаемого эффекта принятие закона «Об автономных учреждениях» не принесло. Во-первых, консервативно настроенное руководство большинства учреждений оказалось не заинтересовано в изменении организационно-правовой формы и понижении стабильности и предсказуемости финансирования. Кроме того, отрицательную роль сыграло и отсутствие подзаконной правовой базы. Так, до настоящего времени большинством российских ведомств не разработаны нормативы, на основании которых можно было бы формировать единую для каждой отрасли систему государственных заданий. В результате попытка изменения статуса бюджетных учреждений по их собственной инициативе не привела к ожидаемым результатам¹.

Как следствие, на втором этапе реформы бюджетной сети в 2010 г. законодатель фактически перешел к принудительному изменению условий финансирования бюджетных учреждений. Так, Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ максимально сблизил порядок финансирования бюджетных и автономных учреждений, а «старый» порядок сметного финансирования сохранился только для так называемых казенных учреждений, которые по своему финансовому статусу соответствуют бюджетным учреждениям (получателям

¹ Так, в 2009 г. фонд «Институт экономики города» провел анализ ситуации с созданием автономных учреждений в Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях по состоянию на 1 июля 2009 г. Анализ показал, что за три с небольшим года, прошедшие с момента принятия закона «Об автономных учреждениях», в регионах и муниципалитетах Российской Федерации было создано всего порядка одной тысячи автономных учреждений (АУ), при этом доля АУ в общем количестве региональных и муниципальных учреждений продолжала оставаться чрезвычайно низкой, составляя менее половины процента. См., напр.: Жигалов Д.В. Перспективы модернизации бюджетной сети // Руководитель бюджетной организации. 2010. № 3.

бюджетных средств) старого типа¹. При этом права казенных учреждений на получение коммерческих доходов были огра-

¹ Следует отметить, что принятие закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, в отличие от закона «Об автономных учреждениях» от 2006 г., сопровождалось детальной проработкой подзаконной правовой базы, которая свидетельствует о намерении Правительства довести планируемые изменения до стадии практической реализации. В частности, приняты: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 июля 2010 г. № 539 «Об утверждении порядка создания, реорганизации, изменения типа и ликвидации федеральных государственных учреждений, а также утверждения уставов федеральных государственных учреждений и внесения в них изменений»; Распоряжение Правительства Российской Федерации от 7 сентября 2010 г. № 1505-р «Об утверждении Методических рекомендаций по определению критериев изменения типа государственных учреждений субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждений с учетом сферы их деятельности»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 30 августа 2010 г. № 98н «О предельно допустимом значении просроченной кредиторской задолженности федерального бюджетного учреждения, подведомственного Министерству финансов Российской Федерации, превышение которого влечет расторжение трудового договора с руководителем федерального бюджетного учреждения по инициативе работодателя в соответствии с Трудовым кодексом Российской Федерации»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 июля 2010 г. № 82н «О взыскании в соответствующий бюджет неиспользованных остатков субсидий, предоставленных из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации государственным (муниципальным) учреждениям»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16 июля 2010 г. № 72н «О санкционировании расходов федеральных государственных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 14 июля 2010 г. № 71н «О перечислении остатков средств федеральных государственных учреждений с соответствующих счетов территориальных органов федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации для отражения операций со средствами федеральных государственных учреждений, в федеральный бюджет, а также их возврата на указанные счета» и другие акты.

ничены (если ранее доходы учреждений оставались в их распоряжении, то теперь доходы казенных учреждений должны зачисляться в бюджет).

Процедурные ограничения, вызванные особенностями распределения государственных заданий между бюджетными и автономными учреждениями

Начиная с 2011 г. и АУ, и БУ нового типа финансируются на основании субсидий, выделяемых на выполнение государственных заданий. При этом, помимо субсидий на выполнение государственных заданий, бюджетные учреждения получают субсидии:

- на содержание недвижимого и особо ценного имущества;
- на иные цели (ст. 78.1 БК РФ в редакции закона № 83-ФЗ). Под понятие «иные цели» в частности подпадает бюджетная поддержка инноваций и технической модернизации. Однако вне целевых программ данные направления предпочтительно финансироваться, скорее всего, не смогут.

Выделение бюджетных ассигнований бюджетным учреждениям предусмотрено только на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации, субъектов РФ и муниципальной собственности в форме капитальных вложений в основные средства учреждений. Следует отметить, что это правило, закрепленное в ст. 79 БК РФ, действовало и ранее, однако с 2010 г. в эту статью внесена поправка, согласно которой предоставление бюджетных инвестиций влечет соответствующее увеличение стоимости основных средств, находящихся у бюджетного учреждения на праве оперативного управления.

Вместо сметы бюджетные учреждения должны составлять план финансово-хозяйственной деятельности, что в общем-то является формальностью. План, по сути, представляет собой ту же самую смету с укрупненными статьями расходов. Согласно Приказу Минфина России от 28 июля 2010 г. № 81н

«О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения», плановые показатели по выплатам формируются учреждением (подразделением) в разрезе выплат на:

- оплату труда и начисления на выплаты по оплате труда;
- услуги связи;
- транспортные услуги;
- коммунальные услуги;
- арендную плату за пользование имуществом;
- услуги по содержанию имущества;
- прочие услуги;
- пособия по социальной помощи населению;
- приобретение основных средств;
- приобретение нематериальных активов;
- приобретение материальных запасов;
- приобретение ценных бумаг (для государственных (муниципальных) автономных учреждений, а также государственных (муниципальных) бюджетных учреждений в случаях, установленных федеральными законами);
- прочие расходы;
- иные выплаты, не запрещенные законодательством Российской Федерации.

Кроме того, они получили право самостоятельно использовать доходы от осуществляемой ими предпринимательской деятельности, право распоряжаться имуществом, за исключением особо ценного, право в предусмотренных законом случаях быть учредителем хозяйственных обществ и т. д.

Также с принятием указанного федерального закона принята попытка решить проблему переноса остатков неиспользованных бюджетных средств из одного финансового года в другой. Однако предложенный законодателем способ ее решения вызывает некоторые вопросы. Остатки субсидий, выделенные на выполнение государственного задания, переходят на следующий год (на эти же цели), а инвестиционные субсидии, выделенные с целью финансирования капитальных вложений и на «иные цели», подлежат возврату. Таким

образом, стабильные гарантии долгосрочных инвестиций не созданы. Правда, п. 17, 18 ст. 30 закона № 83-ФЗ содержат оговорку, согласно которой остатки средств, перечисленные бюджетными учреждениями в соответствующий бюджет, могут быть возвращены данным учреждениям в очередном финансовом году при наличии потребности в направлении их на те же цели в соответствии с решением главного распорядителя бюджетных средств.

Оценивая первые результаты реформы бюджетной сети, следует признать их не вполне удовлетворительными. С одной стороны, бюджетным учреждениям предоставлено больше финансовой самостоятельности, а также решена проблема ответственности государства по обязательствам бюджетных учреждений, вытекающих из их предпринимательской деятельности. Однако, с другой стороны, возможности для конкуренции за право оказания государственных услуг не созданы: учреждения публичного сектора сохраняют свое монопольное право на их предоставление; конкуренции за государственные задания нет ни между бюджетными учреждениями и частным сектором, ни внутри бюджетной сети.

При этом отказ от сметы влечет неизбежное падение качества финансового контроля. Если ранее деятельность бюджетных учреждений подвергалась как предварительному контролю на этапе составления сметы, так и последующему контролю по итогам своей финансовой деятельности, то теперь основным видом должен стать последующий контроль. Переход к субсидированию государственных заданий также может повлечь некоторое сокращение бюджетного финансирования коммунальных и капитальных расходов бюджетных учреждений, особенно в случае сокращения объемов государственного задания. Следует отметить, что в среднесрочной перспективе такой вариант вполне возможен, к примеру, в случае продолжения кризисных явлений в экономике.

Однако наибольшую проблему, по нашему мнению, представляет отсутствие единых отраслевых нормативов, на основании которых должны рассчитываться государственные задания. В настоящее время система заданий носит индивидуальный характер, задания устанавливаются отдельно

по отношению к каждому бюджетному учреждению и фактически «подгоняются» под старые объемы сметного финансирования (т.е. налицо ситуация, в которой планирование происходит по смете, а финансирование — на основании субсидии). В значительной степени данная проблема вызвана объективными причинами, поскольку стоимость одних и тех же услуг действительно может различаться в зависимости от того, в каком регионе, с применением какого оборудования и т.д. они оказываются. В связи с этим установить какую-либо единую систему оценки их стоимости по всей стране оказалось крайне затруднительно, если возможно в принципе. Таким образом, новая система государственных заданий фактически не способна создать стимулы повышения эффективности управления бюджетными ресурсами, более того, при ее использовании существует угроза снижения уровня финансового контроля за процессом расходования бюджетных средств.

Тем не менее определенные преимущества для организаций публичного сектора, работающих в сфере высоких технологий, все-таки были созданы. Представляется, что организационная форма автономного учреждения может оказаться удобной для научных и образовательных организаций. Во-первых, автономное учреждение может финансироваться с использованием широкого перечня форм (субсидии, государственные заказы, бюджетные инвестиции). Если ФГУП или ОАО с государственным участием может получить средства на основании государственного контракта (в конкурсном порядке), то автономное учреждение также может получать субсидии на выполнение государственного задания во внеконкурсном порядке. Помимо отсутствия конкурсов субсидия дает получателю еще одно преимущество: доходы, полученные в виде субсидий, в отличие от прибыли, полученной при выполнении государственного контракта, не облагаются налогами. Согласно абз. 3 пп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ в редакции Федерального закона № 83-ФЗ, доведенные в установленном порядке до казенных учреждений, а также субсидии, предоставленные бюджетным и автономным учреждениям, отнесены Налоговым кодексом РФ к средствам

целевого финансирования. Таким образом, средства, полученные в качестве бюджетного финансового обеспечения деятельности казенных и бюджетных учреждений, не включаются в налогооблагаемые доходы указанных учреждений.

В связи с вышеизложенным в сфере финансирования бюджетных заданий можно говорить о сохранении таких процедурных ограничений бюджетного характера, как:

- отсутствие принципиальных отличий в переходе от системы сметного планирования к формированию государственных заданий. Задания составляются в индивидуальном порядке по отношению к каждому учреждению. Планирование фактически проводится путем «индексации» ранее выделявшихся учреждениям бюджетных ассигнований. Ориентация на результативность при переходе к планированию на основании государственных заданий не усилилась;
- непрозрачность распределения главным распорядителем бюджетных средств государственных инвестиций в условиях планирования заданий без применения системы нормативов финансирования;
- неурегулированность вопроса о порядке планирования программ развития автономных учреждений, а также вопроса о планировании бюджетных инвестиций в рамках планов финансово-хозяйственной деятельности учреждений¹. Автономные учреждения имеют программы развития, предполагающие, в том числе, вложение бюджетных средств в их материальную базу. Наличие подобных программ позволяет производить их техни-

¹ Так, Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения» упоминает о необходимости учета в составе плана «бюджетных инвестиций». Однако о том, каким именно образом будет планироваться их объем, в приказе ничего не говорится. Это означает, что такие виды расходов, как капитальный ремонт и закупка основных средств, в принципе, могут произвольно сокращаться даже по сравнению с периодом сметного финансирования деятельности учреждений.

ческую модернизацию без каких-либо ограничений, причем определять объемы и направления финансирования в индивидуальном порядке. Возможность индивидуального определения размеров поддержки материальной базы отдельных НИИ и вузов, а также инновационных проектов, реализуемых с их участием, с одной стороны, создает возможности для дополнительного финансирования организаций, участвующих в НИОКР по приоритетным направлениям. Однако, с другой стороны, эта ситуация серьезно повышает риски злоупотреблений со стороны лиц, принимающих решения о распределении финансирования, в том числе повышается вероятность определения направлений инвестирования в зависимости от личных предпочтений конкретных должностных лиц. По мнению ряда экспертов (Л. М. Гохберг (Высшая экономическая школа), Д. В. Ливанов (МИСиС), устаревание материальной базы НИИ, входящих в систему РАН, является одной из основных причин технологического отставания Российской Федерации и потери ею ведущих позиций в научной сфере. В частности, по оценкам Л. М. Гохберга, доля оборудования научных организаций, входящих в систему РАН, старше 10 лет составляет 25%, а доля оборудования старше 25 лет — 12,3%. Также оба эксперта обращают внимание на тот факт, что руководство РАН тратит слишком много бюджетных средств на собственное содержание и транслирует ассигнования исполнителям НИОКР в объеме, недостаточном для поддержания международной конкурентоспособности результатов их исследований. В условиях, когда порядок планирования инвестиций в материальную базу научных учреждений не определен, а степень свободы в распоряжении бюджетными ассигнованиями выросла, эти проблемы, скорее всего, не только не будут решены, но и имеют все предпосылки к усугублению;

- отсутствие конкуренции между учреждениями за выполнение заданий, связанных с разработкой и внедрением инноваций. Именно конкуренция за право

оказания государственных услуг должна была стать стимулом для повышения их качества. На этапе разработки концепции БОР неоднократно высказывались идеи по установлению взаимосвязи между бюджетным финансированием учреждений и предпочтениями населения по оказанию этими учреждениями конкретных услуг. К примеру, одновременно с введением единого государственного экзамена (ЕГЭ) планировалось введение системы государственных именных финансовых обязательств (ГИФО)¹, ориентированной на финансирование не вузов как таковых, а обучения конкретных студентов в зависимости от их результатов по ЕГЭ. Финансирование вузов на основе ГИФО должно было автоматически привести к ликвидации учебных заведений, не пользующихся популярностью у абитуриентов и принимающих учащихся с низкими баллами по ЕГЭ. Их обучение государство планировало финансировать в меньшем объеме, чем обучение отличников. Систему, при которой финансирование должно следовать за потребителем услуг, предполагалось ввести и в здравоохранении. Однако на сегодняшний день одним из немногих примеров практической реализации этого подхода стали родовые сертификаты, выделяемые беременным женщинам в рамках федеральной программы «Здоровье», на основании которых финансируются роддома. В остальных случаях возможности для конкуренции за получение бюджетных ассигнований так и не были обеспечены. Отсутствие конкуренции, в свою очередь, создает практически непреодолимые препят-

¹ Государственное именование финансовое обязательство — это выдаваемое выпускнику средней школы по результатам сдачи им Единого государственного экзамена обязательство государства по финансированию за счет бюджетных средств его обучения в высшем учебном заведении в течение всего срока учебы, определенного государственным стандартом. Это обязательство реализуется только в том случае, если выпускник (а точнее, любой гражданин, сдавший ЕГЭ) поступает в вуз. Предполагалось установить ГИФО разного размера в зависимости от количества баллов, набранных при сдаче ЕГЭ.

ствия на пути повышения качества бюджетных услуг, сокращения числа неэффективно работающих учреждений, а также возможного снижения бюджетных затрат на оказание услуг населению.

Ограничения в сфере субсидирования инвестиционных проектов, реализуемых частными лицами

Субсидии являются универсальным механизмом как для осуществления бюджетных инвестиций, увеличивающих стоимость основных средств, находящихся в собственности государства, так и для бюджетной поддержки проектов, реализуемых частными инвесторами.

Государство неоднократно предпринимало попытки формализовать процедуры распределения субсидий, однако на этапе поправок в Бюджетный кодекс законодатель всегда оказывался перед необходимостью оставить в этом вопросе достаточно высокую степень свободы. К примеру, до 2007 г. определение субсидий, содержавшееся в ст. 6 БК РФ, не предполагало каких-либо ограничений ни по кругу лиц, ни по целям их предоставления. По этой причине субсидии могли предоставляться частным лицам с целью поддержки практически любых реализуемых ими проектов. Однако в 2007 г. в результате внесения поправок в Бюджетный кодекс определение субсидий было исключено из ст. 6 БК РФ.

В редакции п. 1 ст. 78 БК РФ от 2007 г. содержится следующая формулировка: «Субсидии юридическим лицам (за исключением субсидий государственным (муниципальным) учреждениям), индивидуальным предпринимателям, физическим лицам — производителям товаров, работ, услуг предоставляются на безвозмездной и безвозвратной основе *в целях возмещения затрат или недополученных доходов* в связи с производством (реализацией) товаров, выполнением работ, оказанием услуг».

Сформулировав п. 1. ст. 78 БК РФ таким образом, законодатель предпринял попытку ограничить предоставление субсидий частным лицам *определенными целями*. Однако, к сожалению, она является недостаточно последовательной,

из нее неясно, какие именно цели имеются в виду. Существующая формулировка по-прежнему оставляет большие возможности для финансирования частных инвестиционных проектов из бюджета. Более того, в течение всех последних лет на федеральном и на региональном уровнях практикуется субсидирование не только инвесторов, но и организаций, не связанное с их участием в реализации инвестиционных проектов, к примеру в целях недопущения их банкротства¹.

В связи с этим процедурные ограничения при использовании субсидий в сфере инноваций являются не настолько существенными, как, например, при использовании кредитования. Тем не менее при субсидировании инновационных проектов у получателей субсидий могут возникать определенные проблемы:

- в случае кризиса субсидирование инноваций может сокращаться из-за политического определения приоритетов в пользу текущих социальных расходов и мер по предотвращению банкротства стратегических предприятий. Так, на протяжении последних нескольких лет из бюджета субсидировались, в основном, антикризисные проекты, не связанные ни с инновациями, ни с осуществлением капитальных вложений как таковых²;
- непрозрачность распределения субсидий между получателями, что может понижать степень их эффективности. Частично эта проблема рассмотрена выше применительно к субсидиям, выделяемым на финансирование государственных заданий. При распределении субсидий между частными организациями, получающими поддержку в связи с реализацией инновацион-

¹ Данная практика подробно рассмотрена в научном отчете ИЭПП от 2010 г. по теме «Анализ региональной антикризисной политики по пилотным регионам» (авторы: Н. Зубаревич, В. Назаров, И. Стародубровская и др.), а также в научном отчете ИЭПП от 2009 г. по теме «Совершенствование бюджетных процедур при осуществлении инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» (авторы А. Б. Золотарева, А. В. Киреева и др.).

² См. там же и в разд. 1.

ных проектов, она также актуальна. Поскольку четкая оценка приоритетов субсидируемых проектов затруднена, при использовании субсидий риски коррупции выше, чем, например, при предоставлении налоговых льгот, использование которых не требует разрешительных процедур и дополнительного согласования группой лиц, которым эти льготы предоставлены;

- невозможность быстрого принятия и выполнения решений о субсидировании проектов из бюджета. Процесс согласования и выделения бюджетных субсидий является достаточно длительным и может растягиваться на весь бюджетный цикл. Субсидии, выделяемые инновационной компании, могут быть предусмотрены, к примеру, федеральной целевой программой, объем финансирования которой должен быть определен на этапе, предшествующем утверждению бюджета. В некоторых случаях может возникать и проблема, связанная с несвоевременностью их предоставления. Так, если на федеральном уровне принимается решение, скажем, о предоставлении регионам субсидий с целью поддержки малых инновационных компаний, его реализация должна будет сопровождаться принятием подзаконных актов на федеральном и региональном уровнях, регулирующих порядок отбора получателей. После их утверждения должен быть произведен отбор получателей, субсидии переданы регионам и только после этого ассигнования могут быть направлены конечным получателям и израсходованы по назначению. Как правило, этот процесс занимает большую часть финансового года, т. е. компенсация понесенных расходов осуществляется с заметным временным лагом;
- риск дестимулирования частных вложений в инновации и понижения эффективности деятельности инноваторов. Данная проблема носит не столько процедурный, сколько экономический характер. Тем не менее в рамках проводимого анализа ее также следует упомянуть, поскольку она может оказать существенное влияние на развитие инновационного сектора. В частности,

по результатам реализации в США программы поддержки научных исследований малого бизнеса (SBIR) можно констатировать ту закономерность, что чем больше грантов в рамках программы получал субъект инновационной деятельности, тем меньше росли его собственные затраты на исследования. Таким образом, государственное субсидирование вытеснило частные инвестиции из сектора высоких технологий¹.

Тот факт, что государственное субсидирование может приводить к снижению эффективности деятельности хозяйствующих субъектов, получающих бюджетную поддержку, а также к отказу от формирования ими собственных инвестиционных приоритетов, был выявлен и в процессе изучения Институтутом экономической политики им. Гайдара практики субсидирования региональных инвестиционных проектов из федерального бюджета². Проводившиеся институтом исследования не были посвящены непосредственно инновационному сектору, они затрагивали проблемы субсидирования в самых различных отраслях, вплоть до сельского хозяйства. Тем не менее выводы, сделанные авторами, оказались очень схожи с выводами, сделанными в США по результатам реализации программы поддержки научных исследований. Оказа-

¹ Подробнее об этом см.: *Коновалов В.М.* Инновационная сага. <http://www.innocenter.-ru/saga/book-7.htm>.-2000

² Это было показано в целом ряде исследований Института экономики переходного периода, в том числе в отчете института за 2009 г. по теме «Совершенствование бюджетных процедур при осуществлении инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований», в котором были подробно исследованы особенности регионального инвестиционного законодательства на примере Ханты-Мансийского АО, Ненецкого АО, Тюменской области, Камчатской области, Мурманской области, Свердловской области, Республики Адыгея, Брянской области, Республики Тыва, а также в отчете ИЭПП за 2010 г. по теме «Анализ региональной антикризисной политики по пилотным регионам» (авторы: Н. Зубаревич, В. Назаров, И. Стародубровская и др.), в котором анализировалось финансовое законодательство Калининградской, Томской, Тюменской и Вологодской областей, Пермского края, а также Республики Бурятия.

лось, что регионы в условиях нехватки бюджетных ресурсов предпочитают отказаться от собственных проектов, учитывающих специфику их развития, в пользу менее эффективных, но субсидируемых из федерального бюджета¹. Также было показано, что при увеличении субсидирования, объемы производимой получателями продукции могут не расти, а, напротив, снижаться².

В научной среде рассматриваемая проблема даже получила неформальное, но общераспространенное название — «грантоедство». «Грантоеды» осуществляют видимость научных исследований по приоритетным направлениям, при этом их основной целью является получение субсидий. Как только субсидии заканчиваются, исследования прекращаются. При этом их результативность крайне низка, коммерциализации разработок, как правило, не происходит, даже если в процессе исследований получены патентоспособные результаты.

Процедурные ограничения в сфере предоставления инновационным компаниям государственных гарантий

В 2008–2010 гг. гарантии активно использовались не столько в сфере поддержки инвестиций, сколько в антикризисных

¹ К примеру, в 2009 г. из-за экономического кризиса Республика Бурятия сократила все «собственные» инвестиционные проекты, включая Программу по развитию туризма на 2007-2010 годы, а также проекты по дорожному строительству, оставив только те проекты, которые получали федеральную поддержку. При этом федеральное субсидирование осуществлялось в рамках федеральных целевых программ, без учета особенностей регионального развития. Экономическая приоритетность субсидируемых программ по сравнению с дорожным строительством для республики была, очевидно, ниже, поскольку потребность республики в дорогах очень велика, а стоимость их строительства в кризис сильно упала.

² В частности, это произошло в сельском хозяйстве ряда субъектов РФ при увеличении объемов антикризисной поддержки отрасли. См. отчет института за 2009 г. по теме «Совершенствование бюджетных процедур при осуществлении инвестиций за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований».

целях. В большинстве случаев их предоставление не было обусловлено реализацией каких-либо проектов, связанных с модернизацией экономики¹. Тем не менее гарантии являются одним из перспективных инструментов поддержки инновационного сектора, включая проекты, реализуемые малыми инновационными компаниями. Более того, гарантии на сегодняшний день являются одним из наиболее гибких и оперативных инструментов бюджетной поддержки инвесторов. Это связано с тем, что серьезных процедурных ограничений при их предоставлении нет. В частности, упрощению процесса предоставления государственных гарантий способствуют следующие факторы:

- конкурсное распределение гарантий не требуется, что упрощает и ускоряет порядок их предоставления, однако одновременно с этим понижает прозрачность использования гарантий. Следует отметить, что до 2007 г. в п. 4 ст. 115 БК РФ было установлено, что гарантии предоставляются «как правило, на конкурсной основе». Однако требования о конкурсном распределении гарантий не имели эффективной практической реализации;
- в законе о бюджете должны отражаться только крупные гарантии, тогда как прочие гарантии на практике распределяют органы исполнительной власти (участие в распределении гарантий могут принимать Правительство РФ, межведомственная комиссия, Минфин России и т. д.). Согласно редакции ст. 110.2 БК РФ от 2007 г., на всех уровнях бюджетной системы составляется программа государственных гарантий, в которую отдельной строкой включается каждая гарантия (с указанием принципала), величина которой превышает: 1 млрд руб. — для государ-

¹ Проблема практического использования гарантий исследовалась в отчете о выполнении научно-исследовательской работы по теме «Разработка отраслевых антикризисных мер на основе мониторинга системообразующих предприятий Российской Федерации в условиях кризиса» 2010 г. (Ю. Симачев и др.).

ственных гарантий Российской Федерации¹; 10 млн руб. — для государственных гарантий субъекта Российской Федерации²; 100 тыс. руб. — для муниципальных гарантий.

Следует отметить, что правило об отражении в бюджете крупных гарантий на практике легко обходится. Это можно увидеть на примере «антикризисных» гарантий, выделявшихся крупным предприятиям в 2009–2010 гг. В законе о бюджете отражалась общая сумма по данному виду гарантий с формулировкой «гарантии, привлекаемые по кредитам, привлекаемым отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, организациями на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения, а также на погашение кредитов и облигационных займов указанных организаций, привлеченных ранее на осуществление основной производственной деятельности и капитальные вложения». С этой целью из бюджета было выделено 225,0 млрд руб.

Данная формулировка не позволяла определить конкретных получателей гарантии и не отражала даже целей ее предоставления. Правительству разрешалось предоставлять их фактически по четырем разным направлениям: инвестиции (капитальные вложения); поддержка текущей деятельности организации; погашение ранее взятых ею кредитов; погашение ранее выпущенных ею облигационных займов. При этом ни предполагаемые отрасли, ни цели и задачи осуществляемых получателями гарантий капитальных вложений на уровне программы государственных гарантий не определялись. Распределение общего лимита гарантий происходило на уровне решений комиссии (межведомственной

¹ Ранее, согласно п. 1 ст. 116 БК РФ, сумма гарантии, необходимая для ее отражения в бюджете, составляла 1000000 МРОТ.

² Ранее, согласно ст. 117 БК РФ, в законе субъекта РФ (в решении о бюджете муниципального образования) отражались гарантии на сумму, превышающую 0,01% расходов соответствующего бюджета.

или правительственной), принимавшей решения о возможности оказания государственной поддержки¹.

Определенные сложности при использовании гарантий для поддержки инновационного бизнеса может создавать только требование (ст. 115.2 БК РФ) о предоставлении обеспечения принципалом (получателем гарантии). Малые инновационные компании, в особенности на посевной стадии и на стадии стартапа, никакого обеспечения, как правило, предоставить не могут, что, в частности, является причиной недоступности для них банковских кредитов.

Процедурные ограничения в сфере предоставления инновационным компаниям бюджетных кредитов

Условия предоставления бюджетных кредитов юридическим лицам после 2007 г. изменились таким образом, что их фактическое предоставление стало практически невозможным. В Бюджетном кодексе РФ появился абз. 4 п. 1 ст. 93.2 БК РФ следующего содержания: «Бюджетные кредиты юридическим лицам могут предоставляться только за счет целевых иностранных кредитов (заимствований) в случае реструктуризации обязательств (задолженности) юридических лиц по ранее полученным бюджетным кредитам», а также в случае реструктуризации внешних долговых требований Российской Федерации. Поскольку случай реструктуризации таких обязательств является достаточно редким, можно сделать вывод о том, что по общему правилу новые кредиты

¹ См. условия предоставления данного вида гарантий в Постановлении Правительства Российской Федерации от 14 февраля 2009 г. №103 «О предоставлении в 2009-2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации», которым были утверждены Правила предоставления в 2009-2010 годах государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым организациями, отобранными в порядке, установленном Правительством Российской Федерации», которое впоследствии неоднократно изменялось и дополнялось. В частности, последние изменения были внесены в него 31 декабря 2009 г.

юридическим лицам, в том числе и на инвестиционные цели, с 2007 г. предоставляться не могут.

При этом требования к заемщикам и поручителям по кредиту в редакции Бюджетного кодекса от 2007 г. практически не изменились. Так, сохранилось требование о стопроцентном обеспечении бюджетного кредита. Также, согласно ст. 93.2 БК РФ, и заемщики, и поручители не должны иметь задолженности перед бюджетом, они должны пройти предварительную проверку финансового состояния. Кроме того, величина чистых активов поручителя должна быть не меньше трехкратной суммы предоставляемого кредита.

Таким образом, предоставление субъектам инновационного сектора бюджетных кредитов из-за процедурных ограничений просто невозможно.

Процедурные ограничения, связанные с вложением бюджетных средств в уставный капитал инновационных организаций

После утраты возможности кредитования инвесторов вложение в их уставный капитал стало наиболее доступной и широко используемой мерой поддержки предприятий инновационного сектора. В частности, именно путем вложения средств в уставный капитал государство финансирует деятельность всех институтов развития, используемых в целях модернизации экономики.

До последнего времени процедурные ограничения, которые препятствовали бы использованию бюджетных инвестиций в уставный капитал инновационных компаний, отсутствовали. Однако есть риск, что они могут появиться в зависимости от трактовки норм ст. 80 БК РФ на уровне правоприменения, а также и дополнения норм ст. 80 БК РФ положениями закона о бюджете на очередной финансовый год.

Дело в том, что после поправок, внесенных в кодекс в 2007 г., п. 2 ст. 80 БК РФ установил порядок, согласно которому бюджетные инвестиции в форме вклада в уставный капитал юридических лиц должны утверждаться законом о бюджете путем внесения в него соответствующей текстовой

статьи с указанием организации — получателя бюджетных инвестиций, а также объема и цели внесения бюджетных средств в его капитал.

Однако Федеральный закон от 17 декабря 2009 г. № 314-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с Федеральным законом “О федеральном бюджете на 2010 год и на плановый период 2011 и 2012 годов”» приостановил действие данного пункта до 1 января 2011 г. в части предоставления бюджетных инвестиций из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации юридическим лицам, не являющимся государственными учреждениями и государственными унитарными предприятиями, по решениям, принимаемым соответственно Правительством Российской Федерации и высшими исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации при реализации дополнительных мер по поддержке отраслей экономики Российской Федерации в случаях, установленных федеральными законами или законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, временная формулировка п. 2 ст. 80 БК РФ позволяет принять рамочный закон, в котором упоминается возможность выделения бюджетных ассигнований в форме вклада в уставный капитал юридических лиц, а затем на уровне органов исполнительной власти определить получателей бюджетной поддержки и объем выделяемого финансирования. Однако для того чтобы этот механизм применялся на практике, нужно внести изменения в формулировку п. 2 ст. 80 БК РФ путем устранения требования о включении соответствующей статьи в закон о бюджете, в противном случае процесс принятия и реализации решений, связанных с инвестированием в уставный капитал организаций, может неоправданно затянуться и усложниться.

Ограничения, вызванные особенностями законодательства о государственных закупках

Одним из наиболее серьезных процедурных ограничений бюджетного характера, негативно влияющих на развитие

инноваций, является законодательство о государственных закупках, которое, как было показано выше, в целом хорошо приспособлено для закупки технологически простых (серийных, типовых) товаров, работ и услуг, однако совершенно не учитывает особенностей закупки НИОКР и уникальной инновационной продукции.

При разработке законодательства о государственных закупках, основанного на Федеральном законе от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», а также принятых с целью его реализации подзаконных актов, основными целями были ограничение рисков злоупотреблений и создание возможностей для экономии бюджетных средств при размещении заказов за счет конкуренции среди потенциальных поставщиков. Эти цели отчасти были достигнуты путем установления преимущественно конкурсного порядка размещения государственных заказов.

В то же время это обстоятельство стало основанием для появления дополнительных процессуальных ограничений на пути развития инноваций в стране. В числе основных проблем можно указать следующие:

- длительность процедуры размещения заказов во времени. В случаях финансирования капитальных вложений, например, в техническую модернизацию стратегических предприятий, может возникать ситуация, когда решение о финансировании той или иной программы (направления), утвержденное законом о бюджете, требует сперва принятия подзаконных актов о порядке его исполнения профильным ведомством, а затем — разработки и согласования конкурсной документации и проведения конкурса. В результате чего получатель бюджетных средств не успевает израсходовать доведенные до него деньги в течение финансового года полностью и, как следствие, либо должен возвращать неизрасходованные средства в бюджет, либо осваивать их вне зависимости от реального состояния выполненных работ, предоставленных услуг;

- высокая значимость «цены» в системе критериев оценки конкурсной заявки на НИОКР. Пункты 4 и 6 ст. 28 Федерального закона № 94-ФЗ устанавливают порядок определения победителей в конкурсе на выполнение НИОКР, а также критерии оценки заявок, поданных участниками конкурса. Основным критерием оценки выступает цена заявки, тогда как такие критерии как «функциональные характеристики или качественные характеристики товара», а также «качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг» при проведении конкурса на НИОКР должны «весить» не более 45%;
- отсутствие двухэтапных конкурсов при размещении заказов на НИОКР, которое может приводить к размещению заказа у исполнителя, не обладающего достаточной квалификацией, но предложившего самую низкую цену. Следует отметить, что законодатель предпринял попытку «отсечения» недобросовестных участников торгов, введя обязанность победителя в конкурсе обеспечить свои обязательства по контракту путем внесения залога, поручительства, банковской гарантии или страхования. В частности, эта обязанность победителя в торгах упоминается в ст. 41.6, п. 37 ст. 65 Федерального закона № 94-ФЗ. Тем не менее обеспечение обязательств участника торгов при размещении заказа на НИОКР вовсе не гарантирует качественного выполнения работ. В частности, они могут быть выполнены формально в соответствии с техническим заданием, но при этом не привести к созданию охраняемых РИД. Более того, гражданское законодательство допускает возможность получения отрицательного результата научных исследований, в отличие от результатов других работ;
- невозможность профинансировать НИОКР, проводимых в рамках совместных международных проектов иностранными исполнителями, отобранными зарубежными партнерами (условием софинансирования совместных работ из-за рубежа может являться проведение части исследований конкретным исполнителем. К примеру, с подобной проблемой столкнулся Роскосмос при попытке за-

ключить соглашение о проведении совместных исследований с Европейским космическим агентством. Европейское космическое агентство было готово просубсидировать часть расходов на НИОКР, осуществляемых российскими научными организациями, при условии, что отбор исполнителей будет осуществляться европейской стороной¹);

- необходимость проведения формальных конкурсов на НИОКР или услуги в сфере высоких технологий при фактическом монополизме рынка узкоспециализированных исследований. Причем, как правило, подобные исследования осуществляются организациями публичного сектора, к примеру, ОАО, созданными в космическом и оборонном секторе. В космической отрасли имеются примеры программного финансирования модернизации предприятий, продукция которых впоследствии должна закупаться Российской Федерацией на конкурсах. При этом очевидно, что, модернизируя под поставки будущей продукции техническую базу конкретной организации, потенциальный заказчик уже сделал свой выбор, а проведение последующих конкурсов является не более чем формальностью;
- высокая рискованность проведения конкурсов на осуществление инициативных исследований. На практике может возникать ситуация, когда заказчик (профильное ведомство) представляет себе интересующее его направление исследований, однако не в состоянии сформулировать четкого технического задания. К примеру, инициативные исследования финансирует РФФИ. Однако Федеральным законом № 94-ФЗ порядок проведения инициативных исследований (без четкого технического задания и без четкого определения ожидаемых результатов в конкурсной документации) не урегулирован. В связи с этим заказчик инициативных исследований принимает на себя повышенные риски, так как органы финансового контроля могут признать проведение подобных конкурсов нарушением требований действующего законодательства.

¹ Данная проблема стала известна в процессе выполнения работ по заданию Роскосмоса, которые не были опубликованы.

Следует признать, что описанные выше процедурные ограничения устранить в полной мере невозможно без одновременного повышения рисков злоупотреблений. В частности, одной из основных проблем является высокая значимость «цены» НИОКР в составе критериев отбора конкурсной заявки по сравнению с такими критериями, как «качество» работ и «опыт» исполнителя. Однако в том случае, если от этого требования отказаться, дополнительные гарантии улучшения качества проводимых исследований едва ли появятся. При этом можно с высокой степенью уверенности утверждать, что цена исследований вырастет в несколько раз.

Введение возможности проводить двухэтапные конкурсы также несет в себе риски распределения заказов на выполнение НИОКР между «своими» исполнителями, ограничит возможности для свободной конкуренции и, как следствие, приведет к необоснованному повышению бюджетных расходов на проведение исследований.

В совокупности эти проблемы вынуждают органы государственной власти, осуществляющие поддержку инноваций, искать формы их финансирования, позволяющие обойти законодательство о размещении государственных заказов.

3.1.2. ДОСТУПНЫЕ ФОРМЫ КОНТРАКТАЦИИ ДЛЯ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ДОЛГОСРОЧНЫХ ФИНАНСОВЫХ ОБЯЗАТЕЛЬСТВ

Проблема долгосрочного финансирования обязательств, принимаемых на себя государством, остается актуальной на протяжении последних двадцати лет. Частично законодатель попытался решить ее в 2007 г. за счет поправок, внесенных в Бюджетный кодекс РФ с целью введения трехлетнего бюджета и развития системы долгосрочных целевых программ. В 2010 г. целям стабилизации бюджетного финансирования способствовало также принятие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения госу-

дарственных (муниципальных) учреждений», который предусмотрел возможность переноса остатков неиспользованных учреждениями бюджетных ассигнований на следующий год.

Следует отметить, что в целом финансирование программных расходов бюджета во второй половине 2000-х гг. по сравнению с девяностыми годами стабилизировалось. И несмотря на кризис 2008–2009 годов, Правительство в целом выполнило свои обязательства по финансированию программных расходов, в том числе долгосрочных. На региональном уровне объем программных расходов был в ряде случаев сокращен, однако ситуация радикального сокращения финансирования долгосрочных программных обязательств, характерная для 90-х гг., не повторилась¹.

Однако относительная стабильность обеспечения государственного финансирования долгосрочных финансовых обязательств, характерная для последнего десятилетия, обеспечивается не столько правовыми механизмами, сколько политической волей Правительства РФ, а также относительно высокими ценами на нефть. При этом, несмотря на реформу бюджетного законодательства, правовые возможности для сокращения долгосрочных финансовых обязательств государства сохраняются в полном объеме. Принятие бюджета на очередной финансовый цикл вовсе не означает отказа от его ежегодного пересмотра, в ходе которого вполне могут быть произведены сокращения расходных обязательств по любым направлениям.

Таким образом, бюджетно-правовые механизмы обеспечения долгосрочных обязательств бюджета не в полной мере способны гарантировать получателям бюджетных ассигнований ранее согласованных объемов финансирования, в связи с чем определенный интерес вызывает вопрос о возможном их дополнении механизмами государственно-частного партнерства (далее — ГЧП), имеющими гражданско-правовой характер.

¹ Данная практика подробно рассмотрена в научном отчете ИЭПП от 2010 г. по теме «Анализ региональной антикризисной политики по пилотным регионам» (авторы: Н. Зубаревич, В. Назаров, И. Стародубровская и др.).

Следует отметить, идеи ГЧП, которые начали активно развиваться в 2000-е гг., нашли свое выражение в нормативных актах лишь частично. Порядок функционирования ГЧП как таковой, а не только в научной сфере, в настоящее время урегулирован фрагментарно. Это же характерно и для правового сопровождения отдельных форм контрактации (концессии, соглашения о разделе продукции и т. д.). Отчасти это связано с тем, что в Российской Федерации по сравнению с большинством стран ОЭСР механизмы ГЧП недостаточно распространены. К примеру, на это указывает консалтинговая компания *Deloitte* в аналитическом отчете «Сокращение инфраструктурного разрыва: роль государственно-частного партнерства», где проранжировала некоторые страны по уровню развития рынка ГЧП (*Public Private Partnership, PPP*). Из отчета следует, что по этому показателю Россия занимает последнее место среди ведущих стран мира¹.

В данном параграфе рассмотрены особенности правового регулирования ГЧП как такового, а также вопросы о возможности применения основных форм контрактации, характерных для ГЧП, в инновационной сфере.

Правовые основы функционирования ГЧП

Понятие «государственно-частное партнерство» федеральным законодательством не определено, четкая классификация видов ГЧП также не представлена. Тем не менее вопросы регулирования данной сферы затронуты в целом ряде документов. Так, необходимость развития ГЧП была обозначена в Распоряжении Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р «О программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы)». В частности, приоритетными направлениями ГЧП признаны:

¹ http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=347&d_no=14562

- производственная и транспортная инфраструктуры (строительство и эксплуатация дорог, электрических сетей, портов, трубопроводов);
- жилищно-коммунальное хозяйство;
- финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации, и развитие инновационной инфраструктуры;
- профессиональное образование и система переподготовки кадров;
- здравоохранение и социальные услуги;
- информационно-консультационная поддержка предпринимательской деятельности.

Указанным распоряжением были определены наиболее эффективные инструменты взаимодействия государства и бизнеса, к которым были отнесены:

- создание и функционирование особых экономических зон;
- формирование и использование Инвестиционного фонда РФ;
- реализация принципов и механизмов, предусмотренных законодательством о концессиях (ФЗ «О концессионных соглашениях»);
- повышение эффективности деятельности государственных институтов развития, в том числе банков развития;
- развитие инновационной инфраструктуры, в том числе создание технико-внедренческих парков, производственных кластеров;
- государственная поддержка деятельности венчурных инновационных фондов, финансирующих высокотехнологичные и наукоемкие проекты;
- повышение результативности механизмов поддержки лизинга.

О необходимости развития ГЧП говорится и в Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, и в Концепции долгосрочного

социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, а также в иных актах Правительства РФ и актах профильных министерств (при утверждении целевых программ, различных концепций действий, мер и стратегий развития и т. д.).

Однако все перечисленные акты, говорящие об актуальности внедрения ГЧП в российскую практику, не носят регулирующего характера. Они не устанавливают конкретных прав и обязанностей государства и инвесторов, участвующих в государственно-частном партнерстве. В связи с этим по отношению к ГЧП применяются в первую очередь общие нормы гражданского законодательства. В то же время по отношению к участникам ГЧП могут применяться положения Бюджетного кодекса РФ, федеральных законов от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества», от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе» и т. д.

Специальное законодательство для регулирования проектов ГЧП представлено рядом нормативных актов, регулирующих отдельные формы партнерства. Так, еще в Федеральном законе «Об иностранных инвестициях в РСФСР» от 4 июля 1991 г. № 1545-1 предусматривались концессионные договоры и соглашения о разделе продукции. На федеральном уровне можно отметить следующие законодательные акты, определяющие особенности реализации различных форм ГЧП:

- Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ, принятый в развитие законодательства Российской Федерации в области недропользования и инвестиционной деятельности, устанавливает правовые основы отношений, возникающих в процессе осуществления российских и иностранных инвестиций в поиски, разведку и добычу минерального сы-

рья на территории Российской Федерации, а также на континентальном шельфе и (или) в пределах исключительной экономической зоны Российской Федерации на условиях соглашений о разделе продукции. Сюда же можно отнести целый ряд иных законов об участках недр, право пользования которыми может быть предоставлено на условиях раздела продукции;

- Федеральный закон «О концессионных соглашениях» от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ, целями которого являются привлечение инвестиций в экономику, обеспечение эффективного использования государственного и муниципального имущества и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

В условиях отсутствия специального федерального закона попытки урегулировать особенности функционирования ГЧП встречаются и на региональном уровне. К примеру, в г. Санкт-Петербурге действует Закон от 25 декабря 2006 г. № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах». Закон устанавливает порядок и условия участия Санкт-Петербурга в ГЧП путем заключения и исполнения от имени Санкт-Петербурга соглашений, в том числе концессионных. Согласно закону ГЧП — взаимовыгодное сотрудничество города Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных. Целями участия города Санкт-Петербурга в ГЧП заявляются: реализация социально значимых проектов в Санкт-Петербурге; привлечение частных инвестиций в экономику Санкт-Петербурга; обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности Санкт-Петербурга; повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям.

В Томской области принят Закон от 4 декабря 2008 г. № 240-ОЗ «О государственно-частном партнерстве в Томской области»¹. Закон детально определяет порядок участия Томской области в государственно-частном партнерстве, закрепляет конкурсные процедуры при реализации проектов, в которых участвует регион и бизнес. Под государственно-частным партнерством понимается организационное взаимодействие (сотрудничество) между Томской областью либо Томской областью и муниципальными образованиями Томской области, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере на территории Томской области. Хозяйствующими субъектами могут быть индивидуальные предприниматели, коммерческие организации, а также некоммерческие организации, осуществляющие деятельность, приносящую доход.

Схожие понятия ГЧП предусмотрены Законом Кемеровской области от 29 июня 2009 г. № 79-ОЗ «Об основах государственно-частного партнерства». Под ГЧП понимается организационное взаимодействие (сотрудничество) между Кемеровской областью, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, с другой стороны, с целью реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере на территории Кемеровской области, развития инновационного потенциала Кемеровской области, а также планирования, разработки, финансирования, технического перевооружения, строительства, реконструкции и эксплуатации инфраструктурных объектов и объектов социальной сферы, находящихся в государственной собственности Ке-

¹ До принятия данного закона действовал Закон от 16 октября 2006 г. № 244-03 «Об основах государственно-частного партнерства в Томской области», который направлен на обеспечение стабильных условий развития всех форм ГЧП в Томской области, привлечение и эффективное использование государственных, муниципальных, частных ресурсов, включая материальные, финансовые, интеллектуальные, научно-технические ресурсы, для развития экономики и социальной сферы Томской области, повышения уровня жизни граждан. То есть закон определял общие принципы организации отношений при ГЧП.

меровской области либо подлежащих созданию для решения вопросов регионального или межмуниципального значения.

Упоминания о ГЧП встречаются и в законодательстве Республики Дагестан. В Законе Республики Дагестан от 1 февраля 2008 г. № 5 «Об участии Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах» целями участия Республики Дагестан в государственно-частных партнерствах являются реализация социально значимых проектов в республике, привлечение частных инвестиций в экономику, обеспечение эффективности использования имущества, находящегося в собственности республики, повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям. Здесь также под государственно-частным партнерством понимается взаимовыгодное сотрудничество Республики Дагестан с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества (договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том числе концессионных.

Аналогичные нормы присутствуют и в Законе Республики Калмыкия от 18 декабря 2008 г. «59-IV-3 «О государственно-частном партнерстве в Республике Калмыкия», в Законе Республики Алтай от 5 марта 2008 г. № 15-РЗ «Об основах государственно-частного партнерства в Республике Алтай».

В Республике Тыва в целях развития государственно-частного партнерства на территории Республики Правительство Республики¹ утвердило Типовое соглашение о создании условий государственно-частного партнерства на территории республики. Предметом Соглашения является взаимодействие сторон, направленное на создание благоприятных условий для развития государственно-частного партнерства на территории Республики Тыва, стимулирующего социально-экономическое развитие Республики Тыва. В нем прописаны обязательства сторон, порядок разрешения споров и особые

¹ Постановление Правительства Республики Тыва от 26 июня 2008 г. № 408.

условия, срок действия соглашения и иные условия. Затем в Тыве был принят Закон от 2 ноября 2009 г. № 1552 ВХ-2 «Об участии Республики Тыва в государственно-частных партнерствах», в котором понятие ГЧП идентично с определениями, данными в законах республик Дагестан, Калмыкия и Алтай.

Практически во всех регионах предусматривается внедрение механизмов государственно-частного партнерства в разных управленческих документах — в программах (планах, стратегиях) социально-экономического развития региона, основных направлениях по развитию региона, концепциях реформирования каких-либо сфер и т. д. либо отдельных актах, посвященных ГЧП — планах действий по развитию ГЧП (например, в республиках Башкортостан и Дагестан, Оренбургской, Нижегородской, Волгоградской и Курской областях и др.).

Стоит отметить, что на региональном уровне, как и на федеральном, также создаются и действуют комиссии и различные экспертные советы по развитию ГЧП:

- экспертные советы по государственно-частному партнерству созданы при Минэкономразвития России¹ и Минтрансе России²;
- в Москве создан Экспертно-консультационный совет³ по развитию механизмов ГЧП для рассмотрения вопросов и подготовки предложений по совершенствованию механизмов взаимодействия государства и предпринимательского сообщества в целях устойчивого социально-экономического развития города;
- в Амурской области создана Комиссия по приоритетным инвестиционным проектам при Правительстве

¹ Приказ Минэкономразвития Российской Федерации от 2 ноября 2007 г. № 372.

² Приказ Минтранса России от 3 марта 2006 г. № 28.

³ В соответствии с Постановлением Правительства Москвы от 24 июня 2008 г. № 567-ПП «О Плана действий по развитию частно-государственного партнерства в городе Москве на 2008–2011 годы».

Амурской области по реализации инвестиционных проектов на условиях государственно-частного партнерства¹;

- в Астраханской области создана Рабочая группа по разработке механизмов функционирования государственно-частного партнерства² и т. д.

Существующие формы контрактации в системе ГЧП

Можно выделить следующие формы контрактации, предусматривающие возможность государственного финансирования долгосрочных финансовых обязательств:

- концессионные соглашения;
- соглашения о разделе продукции;
- инвестиционные договоры с определением прав на создаваемые объекты и их разновидности³;
- арендные договоры с инвестиционными обязательствами;
- договоры о совместной деятельности;
- сервисные контракты (контракты на обслуживание, эксплуатацию, управление);
- смешанные договоры, содержащие условия перечисленных выше соглашений.

Перечисленные формы ГЧП отличаются степенью ответственности, которую государство или частный сектор берут на себя за эксплуатацию и техническое обслуживание,

¹ Постановление Правительства Амурской области от 17 сентября 2007 г. № 6.

² Распоряжение Правительства Астраханской области от 9 июня 2008 г. № 256-Пр.

³ Понятие «инвестиционный контракт (договор)» используется в юридической и деловой лексике, но к настоящему моменту его четкого определения нет. Действует в этой сфере и Закон РСФСР от 26 июня 1991 г. № 1488-1 «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» в части норм, не противоречащих Закону № 39-ФЗ. Гражданский кодекс РФ регулирует гражданско-правовые отношения и ответственность участников инвестиционного договора. На практике заключение подробных соглашений с участием государства не получило широкого распространения.

капитальные вложения и текущее финансирование, коммерческий риск, а также тем, кому принадлежат активы, и длительностью сотрудничества. При этом в системе контрактации долгосрочных обязательств государства имеется ряд проблем (особенностей), значимых для целей настоящего исследования:

1. Большинство форм контрактации, применяемых в системе ГЧП, не рассчитано на применение в инновационной сфере. В частности, интереса не представляют соглашения о разделе продукции. Во-первых, они ориентированы исключительно на сырьевой сектор, а во-вторых, они оказались крайне невыгодны для Российской Федерации, в связи с чем Правительство фактически отказалось от практики их использования. В настоящее время законодательство, регулирующее вопросы СРП, необходимо только для того, чтобы на его основе могли быть выполнены «старые» соглашения, заключенные в 90-е гг.

Концессии также не характерны для сферы инноваций. В частности, сам закон «О концессионных соглашениях» говорит о том, что объектом подобных соглашений являются: автомобильные дороги и инженерные сооружения транспортной инфраструктуры, в том числе мосты, путепроводы, тоннели, стоянки автотранспортных средств, пункты пропуска автотранспортных средств, пункты взимания платы с владельцев автотранспортных средств¹; объекты железнодорожного транспорта²; объекты трубопроводного транспорта³; морские и речные порты, в том числе гидротехнические сооружения портов, объекты их производственной и инженерной инфраструктур⁴; морские и речные суда, суда

¹ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 27 мая 2006 г. № 319.

² Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 744.

³ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 672.

⁴ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 745.

смешанного (река — море) плавания, а также суда, осуществляющие ледокольную проводку, гидрографическую, научно-исследовательскую деятельность, паромные переправы, плавучие и сухие доки¹; аэродромы или здания и (или) сооружения, предназначенные для взлета, посадки, руления и стоянки воздушных судов, а также создаваемые и предназначенные для организации полетов гражданских воздушных судов, авиационная инфраструктура и средства обслуживания воздушного движения, навигации, посадки и связи²; объекты производственной и инженерной инфраструктур аэропортов³; гидротехнические сооружения⁴; объекты по производству, передаче и распределению электрической и тепловой энергии⁵; системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, переработки и утилизации (захоронения) бытовых отходов, объекты, предназначенные для освещения территорий городских и сельских поселений, объекты, предназначенные для благоустройства территорий, а также объекты социально-бытового назначения⁶; метрополитен и другой транспорт общего пользования⁷; объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные

¹ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 746.

² Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 739.

³ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 739.

⁴ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 747.

⁵ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 673.

⁶ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 5 декабря 2006 г. № 748.

⁷ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 22 декабря 2006 г. № 791.

для санаторно-курортного лечения¹; объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социально-культурного назначения².

Перечень объектов концессионных соглашений показывает, что данный закон рассчитан на применение исключительно в сфере развития материальной базы каких-либо объектов и последующего извлечения инвестором (концессионером) прибыли из их использования. Концессионные соглашения активно применяются в дорожном строительстве, ЖКХ и т. д., однако в научно-технической сфере они малоприменимы. Пожалуй, единственным направлением, где они могут оказаться задействованы, является развитие материально-технической базы инновационных предприятий, а также вузов и НИИ. Теоретически концессионные соглашения могут использоваться при решении таких проблем, как:

- высокая степень износа научного оборудования. Однако ее решение за счет концессий может иметь лишь точечный характер, поскольку коммерческое использование этой базы концессионером может оказаться затруднительным;
- развитие системы вузовских общежитий. Это направление связано с поддержкой инноваций не напрямую, однако оно может косвенным образом стимулировать развитие научных кадров (их нехватка, наряду с износом материальной базы, также является одной из основных проблем инновационного сектора³). В частности, использование ГЧП при строительстве общежитий вузов

¹ Типовое концессионное соглашение утверждено Постановлением Правительства РФ от 14 февраля 2009 г. № 138.

² Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2006 г. № 671 утверждено типовое концессионное соглашение в отношении объектов образования; от 9 февраля 2007 г. № 90 в отношении объектов культуры, спорта, организации отдыха граждан и туризма и иных объектов социально-культурного назначения.

³ http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=347&d_no=14562

в настоящее время планируется Министерством образования и науки. Предполагается, что при помощи ГЧП вузы смогут избежать проблемы «строительной инфляции», когда стоимость сметы, финансируемой за счет средств целевых программ на протяжении нескольких лет, дорожает в процессе строительства. В рамках ГЧП инвестор, отобранный на конкурсе, должен будет профинансировать строительство не частями, а полностью¹.

Инвестиционные договоры с определением прав на создаваемые объекты и их разновидности не имеют широкого распространения даже в практике других отраслей, не говоря уже о сфере научных исследований и инноваций. В этой сфере основным объектом, интересующим инвестора, могут являться исключительные права на РИД, которые он может получить по государственному контракту, в связи с чем развитие дополнительной договорной формы не требуется.

Арендные договоры с инвестиционными обязательствами для инновационного сектора также нехарактерны, а рассматривать аренду недвижимого имущества бюджетных учреждений (независимо от того, сопряжена она с инвестиционными обязательствами или нет) в качестве договора, имеющего отношение к инновациям, нельзя. Сама по себе аренда и ремонт здания не обеспечивают развитие инновационной среды.

Определенный интерес в этом направлении может представлять только развитие норм, регулирующих взаимоотношения НИИ и вузов с создаваемыми ими малыми инновационными компаниями. Действующий вариант п. 3 ст. 17.1 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», а также Постановления Правительства РФ от 30 июня 1998 г. № 685 «О мерах по обеспечению поступления в федеральный бюджет доходов от использования федерального имущества» говорят о необходимости конкурсного предоставления государственного имущества. Если эти нормы будут смягчены с целью предоставления малым инновационным компаниям возможности арендовать помещения

¹ <http://mon.gov.ru/press/smi/6747/>

у своих учредителей (НИИ и вузов) во внеконкурсном порядке, можно будет включить в них условие о порядке (графике, объеме и т. д.) осуществления арендаторами внедренческой деятельности и требуемых для этого инвестиций.

Договоры о совместной деятельности в научной сфере, как правило, носят рамочный характер и направлены на закрепление общих намерений сторон осуществлять сотрудничество и обмениваться информацией. Примерами таких соглашений могут служить соглашения, заключенные институтами развития в 2010 г. с целью создания «инновационного лифта», Соглашение о сотрудничестве и партнерстве в исследовании и использовании космического пространства в мирных целях от 11 февраля 2003 г., заключенное Правительством Российской Федерации и Европейским космическим агентством и т. д. Конкретных финансовых обязательств сторон, которые требовали бы долгосрочной защиты, они, как правило, не содержат. Особенности финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках подобных соглашений, могут регулироваться отдельными договорами о реализации каждого конкретного проекта.

Таким образом, основными формами контрактации ГЧП, создаваемых с целью развития и «продвижения» инноваций, могут являться:

- соглашения, заключаемые с резидентами ОЭЗ либо участниками проекта «Сколково»;
- соглашения, определяющие участие частных инвесторов в венчурном финансировании, как путем прямого, так и коллективного инвестирования;
- учредительные договоры и иные соглашения, которыми может оформляться участие частных инвесторов в создании и /или акционировании институтов развития.

Попытки контрактации и реализации принципов ГЧП в инновационной сфере далеко не всегда оказывались удачными, причем основные проблемы зачастую связаны вовсе не с отсутствием стабильности в исполнении государственных обязательств по финансированию проектов, а с невозмож-

ностью найти частных инвесторов, желающих участвовать в инновационных ГЧП. Имеется целый ряд примеров, когда государство полностью выделяло необходимое финансирование из бюджета еще до того, как соинвесторы были найдены, однако привлечь частные инвестиции в запланированном объеме все же не удавалось. Эту проблему наглядно демонстрируют:

- попытки выстроить работу РВК на принципах ГЧП, преимущественно ориентированного на частное инвестирование. Результатом нехватки полностью независимых инвесторов стал переход к совместному инвестированию РВК с участием других институтов развития;
- попытки некоторых регионов создать венчурные фонды на основе принципов ГЧП, которые не были реализованы в силу отсутствия частных инвесторов;
- попытки сформировать на основе ГЧП Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий с привлечением частных инвестиций. Выделенные фонду бюджетные ассигнования не могли быть использованы в течение нескольких лет в связи с тем, что необходимый объем частных инвестиций также не был привлечен.

По нашему мнению, проблемы с поиском венчурных инвесторов для создания ГЧП были в значительной степени обусловлены тем, что инвесторы привлекались к финансированию направлений и проектов, отбираемых государством (чиновниками и менеджерами, управляющими институтами развития). Так, отсутствие полной самостоятельности в выборе направлений инвестирования («пассивная роль») инвесторов в «старой» модели функционирования Российского инвестиционного фонда информационно-коммуникационных технологий стало одной из причин непривлекательности данного института развития для бизнеса. После изменения принципов работы фонда в 2010 г. (фонд полностью формируется за счет бюджетных средств и «присоединяется» к финансированию проектов, отобранных частными

инвесторами) у ГЧП в секторе связи появились определенные перспективы.

Научная общественность, говоря о ГЧП в инновационной сфере, в первую очередь упоминает:

- бюджетное финансирование инициативных исследований, проводимых по приоритетным направлениям в интересах крупных компаний. ГЧП в форме субсидирования частных исследований предусмотрено, к примеру, целевой программой «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007-2012 годы». Следует отметить, что опыт ГЧП в форме субсидирования оказался вполне успешным. Программа предусматривает возможность субсидирования (по результатам конкурса) проектов¹, финансируемых частным бизнесом. Причем частное финансирование (в зависимости от типа проекта) должно составлять до 70% общего объема расходов. Таковую модель ГЧП предусматривают, в том числе мероприятия по проведению ОКР и опытно-технологических работ совместно с иностранными научными организациями по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом, мероприятия по реализации важнейших инновационных проектов государственного значения по приоритетным направлениям, мероприятия по коммерциализации технологий по тематике, предлагаемой бизнес-сообществом.

Судя по сведениям, представленным представителями Министерства образования и науки², ГЧП по данному направлению реализуется весьма успешно. Во-первых, за счет этих мероприятий государство поддерживает финансирование и научный уровень веду-

¹ Порядок отбора проектов см. в Приказе Минобрнауки России от 24 декабря 2007 г. № 372.

² На дату публикации сведений о ходе реализации механизмов ГЧП в рамках данной программы за ее выполнение отвечало Федеральное агентство по науке и инновациям.

щих российских НИИ и вузов, стимулирует размещение заказов на выполнение НИОКР бизнес-сообществом. Во-вторых, по данным направлениям, являющимся для бизнеса «инициативными», практически гарантирована коммерциализация исследований.

Механизм ГЧП, используемый в данной программе, реализуется путем заключения контрактов на финансирование программных мероприятий за счет внебюджетных источников. К сожалению, в открытом доступе данные контракты нами не найдены, однако комплексный анализ программы и подзаконных актов, принятых в целях ее исполнения¹, а также аналитические материалы² показывают, что одним из основных условий подобных соглашений является четкое описание обязательств сторон по финансированию проекта, а также наличие санкций за их неисполнение и обязательств частного инвестора, и его обязанность вернуть бюджетные ассигнования в случае невыполнения принятых на себя обязательств;

- наличие государственного заказа на инновационную продукцию. В условиях низкого внутреннего спроса на инновационные товары, а также высокой международной конкуренции именно государственные закупки являются одним из ключевых условий «выживания» и развития ряда инновационных отраслей. В первую очередь это касается таких направлений, как фармакология и биотехнологии. Следует отметить, что предприятия этих отраслей, прежде чем перейти к выпуску полностью оригинальной инновационной продукции, как правило, проходят «джернериковую» стадию, когда они налаживают выпуск аналогов препаратов, разработанных за рубежом. Если на этом этапе государство не закупает отечественные аналоги, дальнейшее развитие предприятий отрасли серьезно осложняется³.

¹ Приказ Минобрнауки России от 24 декабря 2007 г. № 372.

² http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=16209

³ http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=347&d_no=14562

При реализации ГЧП в форме государственных заказов используются формы контрактации, предусмотренные Федеральным законом № 94-ФЗ;

- предоставление льгот и преференций как налогового, так и иного характера (в форме льготной аренды, коллективного пользования оборудованием, консалтинга, снятия административных барьеров и т. д.) на территории ОЭЗ, технопарков, а также инновационного центра «Сколково». Основной формой взаимодействия субъекта инновационной деятельности и органов управления ОЭЗ, ИЦ и технопарков являются соглашения, заключаемые ими на типовых условиях, предусмотренных каждым из подобных инструментов поддержки инноваций (нефинансовых институтов);
- соглашения о взаимодействии, заключаемые различными институтами развития и органами государственной власти с целью объединения усилий по развитию инноваций, отбору научных коллективов и проектов, получающих поддержку, обмену информацией и т. д. Примером такого договора о намерениях является Соглашение 2010 года, которое стало основой для формирования «инновационного лифта». Подобные соглашения нельзя в полном смысле слова признать разновидностью контрактации, направленной на обеспечение государственного финансирования долгосрочных финансовых обязательств, так как юридических прав и обязанностей у сторон они не создают. Тем не менее их полезность для инновационной сферы является высокой, особенно с учетом того, что разрозненность действий различных ведомств и институтов развития до последнего времени была одной из причин недостаточной эффективности государственной политики в научно-технической сфере.

ГЧП в инновационной сфере обладает определенной спецификой, в связи с чем общепринятые формы контрактации, свойственные государственно-частному партнерству, к ним применимы крайне ограничено.

ГЧП в инновационной сфере имеет больше шансов на успех, когда инициатором взаимодействия выступает частный бизнес, а государство/институты развития отбирают из числа поступивших предложений наиболее перспективные на конкурсной основе. При этом опыт РВК и Российского инвестиционного фонда информационно-коммуникационных технологий показывает, что бизнес несколько менее охотно присоединяется к проектам, отобранным по инициативе государства/институтов развития.

Особенности контрактации в рамках инновационных ГЧП не имеют специального регулирования, которое учитывало бы их специфику. В отношении данной сферы применяется комплексное регулирование.

3.2. ИССЛЕДОВАНИЕ РОССИЙСКОГО ОПЫТА ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Можно констатировать, что процесс сближения интересов государства и бизнеса, когда партнерство между ними стало рассматриваться как стратегический альянс для реализации общественно значимых проектов в широком спектре деятельности — от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг, — начался относительно недавно, в 2004–2005 гг. За прошедшие с тех пор годы государством были созданы определенные предпосылки для расширения практики ГЧП в экономике России.

Впервые термин «государственно-частное партнерство» был использован в России в 2004 г. в ходе заседания Правительства РФ в докладе министра транспорта Игоря Левитина, после которого Правительство РФ выразило надежду на достижение такого уровня сотрудничества с частным сектором, при котором на его долю приходилось бы до 60% необходимых инвестиций в транспортную сферу. Как следствие, в программных документах и плановых проектировках все чаще ставились задачи организации и стимулирования

государственно-частных партнерств. В 2005 г. были разработаны основные положения о развитии частно-государственных партнерств в научно-инновационной сфере. При этом приоритет был отдан уже реализуемым крупным проектам, развитию инфраструктуры национальной инновационной системы, урегулированию прав на результаты научно-технической деятельности, а также применительно к авиастроению и автомобильной промышленности¹.

Тогда же была разработана Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 гг.)², в которой предусматривалось развитие механизмов ГЧП. Согласно Программе, развитие эффективных институтов взаимодействия государства и бизнеса является одним из важных условий формирования эффективной экономической политики, повышения инновационной активности, развития экономической и социальной инфраструктуры. ГЧП предполагает использование лизинговых и концессионных механизмов, финансирование с привлечением частных инвестиций социальных программ и инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение.

За последние годы был принят ряд важных законодательных инициатив, направленных на развитие ГЧП в России. Так, в 2005 г. в России принят закон «О концессионных соглашениях», который обеспечивает нормативно-правовую базу ГЧП на основании концессионных соглашений для финансирования инвестиций и модернизации российской инфраструктуры. В рамках концессии частный партнер сооружает, модернизирует и эксплуатирует объекты, сохраняемые в государственной собственности. Вместе с тем концессионер получает от государства исключительные права на выполнение работ или предоставление услуг, составляющих предмет

¹ Виктор Христенко: «Государство готово в кризисных условиях сопровождать проекты и находить инструменты государственно-частного партнерства для их реализации»: <http://ppp-russia.ru/news/100-viktor-xristenko-gosudarstvo-gotovo-v-krizisnyx.html>

² Утвержденная Распоряжением Правительства РФ от 19 января 2006 г. № 38-р.

концессии. В зависимости от условий концессии государство также может регулировать и контролировать качество, объем и цены на предоставляемые потребителям услуги¹.

Несмотря на внесение в июле 2008 г. в закон ряда поправок², эти изменения не устранили все существующие препятствия на пути популяризации концессионных соглашений в России,

¹ Мировой опыт свидетельствует, что механизм концессий наилучшим образом подходит для привлечения значительного объема внебюджетных инвестиций в инфраструктурные отрасли, однако в настоящее время существует ряд препятствий для увеличения масштабов развития концессионной формы ГЧП. В первую очередь барьеры для развития системы концессионных соглашений связаны с ограниченностью круга банков, способных предоставить финансирование в необходимых объемах и на требуемых условиях. В России к числу таких банков можно отнести Внешэкономбанк, несколько крупнейших коммерческих банков (Сбербанк, Внешторгбанк и т. п.) и ряд ведущих западных банков, специализирующихся на финансировании инфраструктурных проектов. Однако банки, как правило, не готовы дать гарантии предоставления финансирования конкретному частному консорциуму до объявления победителя конкурса, в то время как необходимым условием участия в конкурсе является подтверждение банковской гарантией стопроцентного объема долгового финансирования (как это зачастую делается в подобных конкурсах за рубежом). Другими проблемами является сложная система конкурсных процедур, отсутствие обоснованной методики комплексной проверки финансовых предложений конкурсантов на предмет их реалистичности, несбалансированность технических и финансовых критериев отбора конкурсных заявок, несогласованность концессионного и бюджетного законодательства. Даже неполный перечень проблем, касающихся реализации концессионных соглашений как формы ГЧП, свидетельствует о том, что организационная и законодательная база концессионных соглашений требует существенной доработки.

² В том числе: передача прав концедента уполномоченному органу, в частности, специальному органу по ГЧП, что является положительным фактором, поскольку может упорядочить процесс реализации проекта; условия компенсации расходов, понесенных в случае досрочного прекращения концессионного соглашения, могут быть включены в условия концессионного соглашения, и в случае их надлежащего формулирования это может снизить риск досрочного прекращения соглашения и обеспечить более высокий уровень прозрачности в отношении перспектив возврата долга в случае расторжения соглашения; материальные активы не могут быть переданы в залог, что налагает ограничения на обеспечение проекта и др.

а следовательно, совершенствование нормативно-правовой базы концессии следует продолжать ускоренными темпами.

В развитии инструментов ГЧП в 2005 г. было принято Положение «Об инвестиционном фонде»¹. Инвестиционный фонд стал одним из первых созданных на территории страны институтов развития, призванных функционировать в рамках механизма государственно-частного партнерства. Основным отличием Инвестфонда от появившихся позднее (в период 2006–2007 гг.) институтов развития (Внешэкономбанк, ОАО «ОЭЗ», Российская венчурная компания, ГК «Ростехнология», Фонд реформирования ЖКХ др.) является отсутствие организационно-правовой формы, так как, согласно ст. 179.2 БК РФ, Инвестфонд является целевой статьей федерального бюджета, подлежащей использованию в целях реализации инвестиционных проектов, осуществляемых на принципах государственно-частного партнерства.

Это обстоятельство накладывает определенные ограничения как на формы расходования денежных средств, так и порядок управления активами фонда. Особую значимость проектов подчеркивает хотя бы требование о минимальной сметной стоимости проекта в размере 5 млрд руб. Такие крупномасштабные проекты должны осуществляться на принципах разделения рисков государства с частным капиталом и сбалансированности интересов участников инвестиционного проекта. Также отметим, что инвестиционный проект не является программой развития приоритетных направлений на всей территории Российской Федерации, а имеет конкретную локализацию и рассматривается как развернутая во времени совокупность мероприятий, направленных на достижение целей проекта и требующих для своей реализации значимых инвестиций.

Еще одним существенным изменением стало приведение форм оказания государственной поддержки в соответствие с Бюджетным кодексом РФ. Если ранее в качестве наиболее используемой формы поддержки фигурировало так называемое софинансирование на договорных условиях инвести-

¹ Утвержденное Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 2005 г. № 694.

ционного проекта, содержание которого в бюджетном законодательстве не было определено, то в настоящей редакции уже применяются предусмотренные Бюджетным кодексом формы предоставления средств фонда, как то: бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства государственной собственности и предоставление субсидий бюджетам нижестоящих уровней для целей создания региональной или муниципальной собственности и разработки соответствующей проектной документации.

Также следует отметить, что наряду с существовавшими ранее инвестициями в уставные капиталы открытых акционерных обществ и предоставлением государственных гарантий Российской Федерации добавилась возможность направления средств Инвестфонда в инвестиционные фонды, создаваемые в субъектах РФ. Более того, в соответствии с указанным постановлением Правительства РФ была введена новая категория проектов фонда — региональные инвестиционные проекты, установлены требования к структуре проектов и определен порядок рассмотрения заявок на финансирование региональных инвестиционных проектов.

Несмотря на всю значимость Инвестфонда для реализации инфраструктурных проектов, модель действия этого института развития довольно далека от принципов ГЧП. Дело в том, что характерной чертой проектов Инвестфонда является элемент объединения ресурсов государства и частного бизнеса лишь по формальным признакам (государство строит взлетно-посадочную полосу, а частный инвестор — терминал). В такой модели ГЧП не возникает финансового рычага, так как никто из ее участников взаимными рисками не управляет. На самом же деле ГЧП должно быть ориентировано на разделение рисков, что в условиях кризиса является крайне важным для бизнеса.

На основе сводной информации о реализуемых проектах в субъектах РФ¹ можно сделать следующие выводы. Основные проекты, реализуемые в регионах, финансируются

¹ По информации с сайта Минрегиона России, Счетной палаты России и www/ppp-russia.ru

за счет Инвестиционного фонда. Собственных проектов, которые реализовывались бы исключительно при финансовой поддержке регионов, практически нет, за исключением проектов создания ОЭЗ в сфере туризма. Наличие законодательной базы или центров ГЧП пока не оказывает существенно влияния на принятие Инвестиционным фондом решения о реализации проектов в регионе. Можно предположить, что решения о финансировании проектов принимаются с учетом административного ресурса региональных органов власти или частных инвесторов.

Другим отступлением от концепции ГЧП является то, что государство в проектах выступает как инвестор, вкладывая собственные средства из расчета окупаемости осуществляемых бюджетных затрат за счет будущих доходов бюджета от частных проектов. В рамках же концепции ГЧП государство должно являться заказчиком, который сокращает риски частных инвестиций в инфраструктуру посредством расходования части будущих бюджетных доходов на обеспечение приемлемой рентабельности частных инвестиций.

Еще одним шагом к продвижению ГЧП стало принятие Федерального закона № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. Особые экономические зоны (ОЭЗ) должны способствовать стимулированию предпринимательской активности в регионах, обеспечивать создание и функционирование современных объектов инженерной и транспортной инфраструктуры за счет привлечения частных инвестиций, средств федерального бюджета, использования комплекса фискальных и административных преференций. Для частного бизнеса размещение производства на территории таких зон должно обеспечить повышение эффективности инвестиционного проекта, в том числе за счет налоговых льгот, предоставляемых участникам особых экономических зон.

На сегодняшний день в России действуют четыре вида ОЭЗ¹, в том числе технико-внедренческие ОЭЗ, которые

¹ Кроме промышленно-производственных и технико-внедренческих, еще и туристско-рекреационные ОЭЗ (Республика Алтай, «Алтайская до-

могут стать базовыми для развития ГЧП в инновационной сфере¹:

- Московская область, г. Дубна. Отрасли специализации: разработка программного обеспечения, исследования в ядерной физике, исследования в СВЧ-электронике, биотехнологии, предоставление интернет-услуг, диагностика промышленной безопасности оборудования, географические исследования, разработка летательных аппаратов;
- г. Москва, Зеленоградский АО. Отрасли специализации: биотехнологии, медицинские технологии, сборка бытовой техники, нанотехнологии, технологии производства новых материалов, информационно-коммуникационные технологии;
- г. Санкт-Петербург. Отрасли специализации: точное и аналитическое приборостроение, медицинская аппаратура, программное обеспечение, информационные системы и системы управления, биотехнологии;
- Томская область, г. Томск. Отрасли специализации: нано- и биотехнологии, производство новых материалов, нефтехимия, информационно-коммуникационные технологии.

Кроме того, были сформированы несколько десятков финансовых институтов развития, речь о которых шла выше. Тем не менее справедливо будет утверждать, что процесс

лина»; Республика Бурятия, Алтайский край, «Бирюзовая Катунь»; Краснодарский край, «Новая Анапа»; Ставропольский край, «Гранд Спа Юца»; Иркутская область, Калининградская область, «Куршская коса»: Приморский край, «Остров Русский») и портовые ОЭЗ. (г. Ульяновск. Направления деятельности в ОЭЗ: техническое обслуживание и ремонт воздушных судов с предоставлением всех видов линейного и базового технического обслуживания самолетов; простые сборочные производства, ориентированные на экспорт, и производство по модернизации и конвертации воздушных судов; терминально-логистическая деятельность. Хабаровский край, г. Советская Гавань. Направления деятельности в ОЭЗ: перевалка железорудной продукции, нефтепродукции и генеральных грузов; судоремонт; переработка морепродуктов.)

¹ Особые экономические зоны (ОЭЗ): <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/specialEconomicAreasMain/specialEconomicAreas/>

создания и использования механизмов ГЧП в России, а также диалог государства и бизнеса по данному вопросу только начаты и требуется значительно ускорить движение в этом направлении.

Необходимо отметить, что несмотря на то что инновационное развитие экономики декларируется как приоритетная задача Правительства РФ, механизмов для привлечения частного бизнеса на основе ГЧП не разработано. Сегодня основная задача государственной власти и бизнеса — выработка конкретных процедур применения этих инструментов и их обкатка на пилотных проектах. По мнению экспертов, необходимы скоординированные действия власти и бизнеса по повышению эффективности ГЧП; и в первую очередь нуждается в совершенствовании законодательная база государственно-частного партнерства, чтобы этот инструмент заработал в полную силу.

Структура проектов ГЧП показывает, что большинство проектов реализуется в наиболее привлекательных сферах с точки зрения прибыльности и минимизации рисков вложенных частным инвестором средств. Речь идет о транспортной инфраструктуре, ЖКХ, промышленном производстве. В то же время есть только единичные проекты ГЧП в таких приоритетных социальных отраслях, как здравоохранение, образование, культура, и в инновационной сфере.

Созданные институты развития предпочитают финансировать либо капиталоемкие проекты со сроком окупаемости более 3–5 лет, либо коммерчески рентабельные. Однако инновационные проекты, как правило, требуют на порядок меньше средств и обладают высокой степенью рисковости. В этой связи интерес к подобным проектам со стороны большинства институтов развития крайне ограниченный. Более того, отсутствие проектов ГЧП в инновационной сфере можно объяснить и тем фактом, что российский крупный бизнес все-таки предпочитает покупать новые технологии и оборудование, а не разрабатывать их, хотя объем частных инвестиций до сих пор равен или превышает объем финансирования из бюджетной системы. Например, соотношение финансирования из бюджетных и внебюджетных источни-

ков составило 105:120 млн руб. по проекту по разработке портативных автономных зарядных устройств на основе щелочных топливных элементов с градиентно-пористыми структурами; 70:70 млн руб. по проекту по разработке микротопливных элементов на основе пористого кремния и наноструктурированных материалов; 105:138 млн руб. по проекту по разработке малоэмиссионных камер сгорания для энергетических ГТУ.

По мнению многих специалистов, в ближайшие годы будут развиваться относительно небольшие проекты ГЧП, а большинство широко используемых в стране инструментов ГЧП рассчитано на привлечение значительных объемов инвестиций. В связи с этим инструменты ГЧП становятся недоступными для субъектов малого и среднего предпринимательства, что не позволяет использовать их инновационный потенциал в полной мере. В существующих условиях бюджетных и нормативно-правовых ограничений представляется наиболее целесообразным апробировать механизмы государственно-частного партнерства, прежде всего для проектов развития инфраструктуры поддержки инновационной деятельности, с учетом международного и российского опыта.

3.3. АНАЛИЗ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ОПЫТА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННО ОРИЕНТИРОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

3.3.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ К ИНСТИТУТАМ РАЗВИТИЯ

К настоящему моменту в России создан ряд институтов развития, играющих ключевую роль в функционировании различных сфер экономической деятельности. Мотивом создания институтов развития явилось стремление реализовывать долгосрочные инвестиционные проекты и развивать «точки роста», которые бы способствовали повышению конкурентоспособности российской экономики. Потенциал институтов развития (а их совокупный капитал оценивается порядка

1,2 трлн руб., или 3% ВВП¹) необходим для ускорения консолидации и реализации масштабных проектов в приоритетных (высокотехнологичных) направлениях экономики, результат которых будет востребован обществом. Реализовывать подобные проекты без государственной поддержки достаточно сложно из-за низкой рентабельности, высоких рисков и длительной окупаемости, что делает их непривлекательными для частного бизнеса.

В системе финансирования институты развития рассматриваются экспертами как промежуточное звено между бюджетными ассигнованиями и рыночным финансированием. Как показывает мировой опыт, участие государства в создании институтов развития не только не препятствует развитию рыночной среды, но и способствует повышению эффективности в экономической деятельности².

В экономической и правовой литературе, в СМИ можно увидеть весьма разнообразный перечень компаний, которые относят к институтам развития. Зачастую термин «институт развития» трактуется в России довольно широко, что показано в таблице 3.1.

Однако не все перечисленные выше компании и организации являются полноценными институтами развития. В российском законодательстве не закреплено четкого определения данного понятия, экономисты по-разному определяют данный термин. К примеру, Министерство экономического развития РФ под институтами развития понимает «инструмент государственной политики, стимулирующий инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства»³. Эксперты Центра макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования институтами развития называют

¹ См.: *Титов Д.* Институты развития уже есть // Экономика и жизнь. 2011. № 01 (9367): <http://www.eg-online.ru/article/123250/>

² <http://www.veb.ru/ru/about/press/publications/index.php?from32=6&id32=4176>

³ Министерство экономического развития РФ: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/instdev/institute/>

Таблица 3.1. Перечень компаний, причисляемых к институтам развития¹

ОАО «АвтоВАЗ»	ГК «Росатом»
ГК «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»	ОАО «Российский сельскохозяйственный банк»
ГК Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)	ОАО «Российская венчурная компания»
ОАО «Газпром»	ОАО «Российская корпорация нанотехнологий»
Инвестиционный фонд Российской Федерации	ОАО «Российская самолетостроительная корпорация «МиГ»
ОАО «Научно-производственная корпорация «Уралвагонзавод» им. Ф.Э. Дзержинского»	Российский гуманитарный научный фонд
ОАО «Объединенная авиастроительная корпорация»	ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»
ОАО «Объединенная судостроительная корпорация»	Российский фонд фундаментальных исследований
ФГУП «Омское моторостроительное производственное объединение им. П.И. Баранова»	Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»
ОАО «Особые экономические зоны»	ОАО «Сбербанк России»
ОАО «Производственное объединение «Северное машиностроительное предприятие»	Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства
Региональные фонды содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере	Фонд «Сколково» (Фонд развития центра разработки и коммерциализации новых технологий)
ОАО «Российские железные дороги»	Фонд содействия развитию малых форм предприятия в научно-технической сфере (фонд Бортника)
ОАО «Росагролизинг»	Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

¹ В таблице перечислены компании, деятельность которых лежит за рамками оборонного заказа и проектов в космической сфере.

«специализированные государственные (квазигосударственные) корпорации (компании), деятельность которых направлена на устранение «провалов рынка», сдерживающих экономическое и социальное развитие страны»¹. Или приведем еще одно определение: «Институт развития — это организационно-экономическая структура, содействующая распределению ресурсов в пользу проектов по реализации потенциала экономического роста»². Так или иначе внимание акцентируется на основной цели институтов развития — перераспределении общественных ресурсов в пользу ключевых проектов по реализации потенциала экономического роста³. К ключевым направлениям в экономике относят развитие экономической и социальной инфраструктуры, инновационной сферы, поддержку малого и среднего бизнеса, аграрного сектора, стимулирование несырьевого экспорта и пропорциональное региональное развитие⁴.

На основе изучения целей и задач функционирования государственных институтов развития, которые ставят перед ними органы власти, а также опираясь на международный опыт, можно выделить критерии отнесения организаций к категории «институт развития». Основные критерии схематично представлены на рис. 3.1.

¹ Солнцев О.Г., Хромов М.Ю., Волков Р.Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, 2009: <http://www.forecast.ru/mainframe.asp>

² Хасанов И.В. Международный опыт создания и функционирования институтов развития // Транспортное дело России. 2010. № 8: <http://test.morvesti.ru/publication/transport/anons/detail.php?ID=4805>;

³ См.: Хасанов И.В. Международный опыт создания и функционирования институтов развития // Транспортное дело России. 2010. № 8: <http://test.morvesti.ru/publication/transport/anons/detail.php?ID=4805>; Фрумкин К. Модернизацию России не способны подтолкнуть институты развития // Финанс. 2010. 5 авг.; <http://www.veb.ru/ru/about/press/publications/index.php?from32=6&id32=4176>

⁴ См.: Министерство экономического развития РФ: <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/instdev/institute/>; Захарова М.А. О роли институтов развития в диверсификации экономики страны. Московский гуманитарно-экономический институт (Кировский филиал), 2009.



Рис. 3.1. Критерии отнесения организаций к категории институтов развития

Использование приведенных критериев делает невозможным отнесение ряда организаций к институтам развития. К примеру, наличие первых двух критериев не позволяет причислить к числу государственных институтов развития Российский фонд технологического развития, поскольку средства фонда не являются бюджетными и формируются за счет добровольных отчислений российских организаций. При этом в литературе и СМИ Российский фонд технологического развития часто причисляется именно к институтам развития¹. Однако следует сказать, что финансирование деятельности самого РФТР сопряжено с неэффективными налоговыми льготами, в получении которых полностью частный бизнес не заинтересован². Система отбора проектов, получающих

¹ <http://protown.ru/information/hidden/4448.html>

² Абзац 13 пп. 14 п. 1 ст. 251 относит к освобождаемому от уплаты налога на прибыль целевому финансированию средства, поступившие на формирование Российского фонда технологического развития и иных отраслевых и межотраслевых фондов финансирования научно-исследовательских и опытно-кон-

поддержку РФТР, не является независимой от ведомства, в ведении которого находится фонд. РФТР находится в подчинении Минобрнауки России, которое, по факту, и определяет порядок использования его средств. На наш взгляд, следует говорить о необходимости реформирования РФТР. В частности, фонд может функционировать в форме бюджетного учреждения (сегодня он имеет статус автономного учреждения), выполняющего функции отбора проектов, получающих бюджетную поддержку, на основании государственного задания. При этом неэффективные налоговые льготы и систему псевдочастного финансирования РФТР за счет средств ФГУПов и ОАО с государственным участием следует ликвидировать, заменив ее прямым финансированием фонда из бюджета.

По причине отсутствия бюджетного финансирования не относится к институтам развития и Торгово-промышленная палата РФ, хотя ей также отводят весьма высокую роль в инновационном развитии экономики страны¹.

За рубежом институтами развития в большинстве случаев тоже называют организации с государственным участием. Хотя необходимо отметить, что в некоторых наиболее развитых странах к подобной категории могут относить и ком-

структорских работ, зарегистрированных в порядке, предусмотренном Федеральным законом «О науке и государственной научно-технической политике». Однако льгота, предусмотренная абз. 13 пп. 14 п. 1 ст. 251 НК РФ, бессмысленна как для коммерческих организаций, так и для организаций, находящихся в собственности государства. Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации №1156, внебюджетные фонды финансирования НИОКР коммерческих организаций формируются за счет собственных отчислений, а также отчислений, осуществляемых на договорной основе другими коммерческими организациями, и направляются на финансирование научных исследований и экспериментальных разработок. Однако у коммерческих организаций отсутствует заинтересованность в финансировании исследований других юридических лиц (проводимых не на основании договора на выполнение НИОКР в интересах инвестора, финансирующего исследования).

¹ См.: Чухланцев Д. О. Инновационное развитие российской экономики. Подкомитет по региональной инвестиционной политике ТПП РФ: <http://www.tonap.ru/site/docs/Innovational%20development%20of%20the%20Russian%20economy.doc>

мерческие учреждения, которые не финансируются из государственного бюджета (например Канадский банк развития бизнеса¹). Однако в условиях российской действительности формирование системы институтов развития, основанной исключительно на рыночных механизмах, представляется пока плохо реализуемой задачей, поскольку частный бизнес концентрируется преимущественно на проектах с низкой степенью риска.

Принимая во внимание перечисленные критерии, из приведенного перечня организаций можно выделить институты развития федерального значения (табл. 3.2).

Организации, не попавшие в данный перечень, — это, прежде всего, крупные компании или фонды с государственным участием, которые только консолидируют государственные активы, управляют определенным имущественным комплексом в той или иной отрасли, но по своей сути не являются институтами развития (ОАО «Газпром», ОАО «РЖД» и др.).

Особняком стоит Инвестиционный фонд РФ, основной задачей которого является формирование и развитие инфраструктуры, имеющей общегосударственное значение, с использованием механизма частно-государственного партнерства. Тем не менее он в полной мере не является институтом развития, поскольку не имеет обособленной оргструктуры, являясь статьей расходов в бюджете. По той же причине не могут считаться институтами развития другие федеральные целевые программы, администрируемые без создания самостоятельного юридического лица. Однако, несмотря на то что вышеперечисленные организационные структуры не являются полноценными институтами развития, они вполне могут участвовать в модернизации экономики страны, в том числе в реализации инновационно ориентированных государственных программ.

Наконец, спорным является вопрос отнесения компании ОАО «Особые экономические зоны» к институтам развития. С одной стороны, компания осуществляет исключительно хозяйственно-управленческие функции и не предоставляет

¹ <http://www.avias.com/news/2009/12/07/8796093097863.html>

Таблица 3.2. Перечень федеральных институтов развития

ГК «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию»	Российский гуманитарный научный фонд
ГК Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)	ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий»
Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»	Российский фонд фундаментальных исследований
Региональные фонды содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере	ОАО «Сбербанк России»
ОАО «Росагролизинг»	Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства
ОАО «Российская венчурная компания»	Фонд «Сколково» (Фонд развития центра разработки и коммерциализации новых технологий)
ОАО «Российская корпорация нанотехнологий»	Фонд содействия развитию малых форм предприятия в научно-технической сфере (фонд Бортника)
ОАО «Российский сельскохозяйственный банк»	Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства

финансовой поддержки проектам, реализуемым на территории этих зон, а именно проектное финансирование является основным видом деятельности институтов развития. Но в то же время значимость компании ОАО «ОЭЗ» для стимулирования приоритетных экономических направлений подчеркивает тот факт, что инициатива передачи компании полномочий по управлению особыми экономическими зонами реализована на федеральном уровне¹, а ее основной

¹ Открытое акционерное общество «Особые экономические зоны» образовано во исполнение Постановления Правительства Российской Феде-

задачей является развитие инфраструктуры на выбранных территориях и предоставление специализированных услуг резидентам этих зон. Таким образом, ОАО «ОЭЗ» фактически выполняет функции управляющей компании и относится скорее к региональным институтам развития, обеспечивающим надлежащее материально-техническое сопровождение деятельности резидентов.

Характеризуя перечень институтов развития федерального значения, можно отметить, что он включает в себя широкий спектр учреждений различных организационно-правовых форм и экономических направлений. Однако далеко не все из них принимают активное участие в оказании поддержки инвестиционных проектов на различных стадиях инновационной цепочки.

3.3.2. Структурирование ИП по степени инновационной активности

С провозглашением курса на модернизацию и инновационное развитие экономики страны возникла необходимость выстроить систему институтов развития, ориентированных на поддержку инноваций и финансирование НИОКР. Во многих странах именно институты поддержки прикладных инноваций способствовали бурному развитию инновационного процесса. Рыночная среда не всегда создает стимулы к появлению совершенно новых технологий, продуктов и услуг, поскольку это связано с длительной окупаемостью проектов, высоким риском проектов в условиях информационной неопределенности, ограниченной способностью малого и среднего бизнеса концентрировать собственные ресурсы, отсутствием координации между наукой и бизнесом¹. Поэтому

рации от 12 апреля 2006 г. № 211 «О преобразовании федерального государственного предприятия “Внешнеэкономическое объединение «Внешстройимпорт»” в открытое акционерное общество “Особые экономические зоны”».

¹ См.: Солнцев О. Г., Хромов М. Ю., Волков Р. Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, 2009: <http://www.forecast.ru/mainframe>. asp

основная задача государственных институтов инновационного развития состоит в отборе и комплексной поддержке проектов, которые, несмотря на все минусы их финансирования, являются приоритетными для развития экономики страны.

В официальных источниках и научной специализированной литературе опять-таки можно встретить весьма разнообразный перечень организаций, относимых к инновационно ориентированным институтам развития. Однако на практике далеко не для всех таких организаций основной целью функционирования является прямая поддержка инновационного процесса и стимулирование развития высокотехнологичных отраслей экономики посредством отбора проектов на основе специализированной экспертизы с целью их софинансирования.

Установленной классификации институтов развития не существует. Однако по критерию основной цели деятельности их можно условно разделить на финансовые и инновационные, а иногда отдельно выделяют так называемые управленческие институты. Многие эксперты и представители власти относят Внешэкономбанк, Россельхозбанк и даже Сбербанк России к институтам развития, ориентированным на поддержку инноваций и развитие высокотехнологичных отраслей¹. В их официальных документах (уставы, инвестиционные меморандумы, концепции долгосрочного развития и т. д.) в качестве одного из направлений деятельности действительно значится финансирование проектов, направленных на развитие инноваций. Внешэкономбанк, являясь, пожалуй, самым масштабным источником относительно дешевых заемных средств, публикует информацию об участии в проектах по реализации ГЛОНАСС, по строительству технопарков и т. д. Также в СМИ периодически появляются

¹ См.: Фрумкин К. Модернизацию России не способны подтолкнуть институты развития // Финанс. 2010. 5 авг.; Сулакшин С. С. О политике и институтах развития в России. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Научный доклад. 30 декабря 2009 г.: <http://www.rusrand.ru/results/inrasvitie.pdf>; <http://protown.ru/information/hidden/4448.html>

новости о кредитовании Сбербанком России инновационных проектов¹. Однако финансовые учреждения в данном случае лишь реализуют свою основную функцию — кредитование юридических лиц² — при тесном сотрудничестве с другими инновационными институтами развития, которые осуществляют отбор проектов по техническим и технологическим показателям. В этой связи перечисленные кредитные учреждения все же не следует относить к инновационным институтам развития, тем более что их поддержка инновационных проектов не выходит за рамки предоставления денежных средств, в то время как подобные финансовые учреждения в других странах (например, банк KfW в Германии, Японский банк развития) оказывают также кадровую, организационную, техническую помощь, экспортную поддержку³. Для этих целей в зарубежных банках развития создаются специальные подразделения или дочерние компании. К сугубо финансовым институтам развития относится, естественно, и Агентство по ипотечному жилищному кредитованию.

В целом, на наш взгляд, вполне логичным представляется в отношении финансовых институтов проведение мероприятий по изменению статуса государственных корпораций на статус обычных кредитных организаций (ОАО) и переподчинение их общим банковским требованиям и контролю со стороны Центрального банка России.

Деятельность ряда других институтов развития (Росагролизинг, Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства, Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства) направлена в первую очередь на модернизацию отдельных сегментов экономики, повышение

¹ <http://www.bkdproject.ru/>; <http://www.kapital-rus.ru/news/174306>

² В отношении Внешэкономбанка следует сказать, что его деятельность не подконтрольна Центральному банку РФ, что принципиально отличает его от всех остальных коммерческих банков, и инвестирование наряду с предоставлением гарантий по кредитам являются фактически единственными видами деятельности банка, поскольку он не принимает депозиты от вкладчиков и не осуществляет расчетных операций.

³ <http://protown.ru/information/hidden/4448.html>; <http://www.veb.ru/ru/about/press/publications/index.php?from32=6&id32=4176>

эффективности их функционирования, но не на создание инноваций и прорывных технологий в приоритетных отраслях экономики¹. В этой связи их можно назвать скорее управленческими институтами развития, целью которых является управление государственным имуществом. Институты, выполняющие управленческие функции, при условии их эффективной работы в целом следует сохранить в существующем виде. Однако для принятия окончательного решения об их дальнейшей судьбе целесообразно провести аудит их эффективности, что может быть сделано Счетной палатой и Росфиннадзором. В частности, требует внимания вопрос о целесообразности сохранения таких институтов, как Государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Поскольку получателями субсидий из него являются не частные инвесторы, а регионы, и временно свободные средства в фонде не используются для финансирования других бюджетных обязательств, возникает повод говорить о возможной замене фонда обычной целевой программой, содержащей критерии отбора регионов — получателей субсидий.

Таким образом, из перечня институтов развития к числу инновационных институтов развития федерального значения можно отнести только следующие:

- ОАО «Российская корпорация нанотехнологий»;
- ОАО «Российская венчурная компания»;
- ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» (Росинфокоминвест);
- Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»;

¹ К примеру, в Федеральном законе «Об инновационном центре “Сколково”» к таким направлениям отнесены: энергоэффективность и энергосбережение, ядерные, космические, медицинские и стратегические компьютерные технологии. К приоритетным направлениям технико-внедренческих ОЭЗ причисляют нано- и биотехнологии, медицинские технологии, электронику и средства связи, информационные технологии, точное и аналитическое приборостроение, ядерную физику.

- Инновационный центр «Сколково» (управляющая компания — некоммерческая организация «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» (фонд «Сколково»));
- Фонд содействия развитию малых форм предприятия в научно-технической сфере (фонд Бортника);
- Российский фонд фундаментальных исследований;
- региональные фонды содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере.

Следует отметить, что в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утвержденной Распоряжением Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (далее — Концепция), многие из вышеперечисленных организаций, отнесенных к инновационным институтам развития, именуются финансовыми институтами развития (Российская корпорация нанотехнологий, Российская венчурная компания, Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий) с той точки зрения, что они сфокусированы прежде всего на финансовой поддержке приоритетных проектов, которая осуществляется чаще всего путем внесения средств в уставный капитал дочерних компаний и предполагает участие в управлении инвестированных компаний. Кроме того, финансирование инновационных стартапов через уставный капитал имеет еще такой плюс, как стимулирование частных инвесторов. Государственное участие (в лице институтов развития) в капитале стартапов существенно повышает к ним доверие со стороны частного бизнеса.

Тем не менее в распоряжении большинства федеральных институтов развития и региональных венчурных фондов имеются еще такие финансовые инструменты, как гранты, целевые возвращаемые займы, компенсация части процентов по кредитам коммерческих банков, предоставление гарантий и поручительств, страховые продукты, лизинг. Обычно на возвратной основе предоставляют инвестиции финансовые учреждения (в частности «Внешэкономбанк»),

однако банки развития, как уже отмечалось ранее, не относятся к чисто инновационным институтам развития.

Несколько другой принцип финансирования инновационного процесса у фонда «Сколково». Фонд финансирует проекты в форме предоставления безвозмездного и безвозвратного гранта инновационной компании. А согласно утвержденной инвестиционной политике, фонд «Сколково», в отличие от других финансовых институтов развития, вообще не планирует участвовать в уставном капитале компаний и претендовать на участие в их прибыли¹.

Каждый институт развития формирует собственные принципы финансирования. В частности, «Роснано» предоставляет финансирование посредством участия в уставном капитале в размере менее чем 50% его величины, а остальное финансирование (в случае необходимости) со стороны «Роснано» может осуществляться посредством других финансовых инструментов. Аналогичные требования у ОАО «РВК»: доля компании в венчурном фонде не должна превышать 49% общего числа инвестиционных паев этого фонда. Доля участия региональных венчурных фондов в уставном капитале инновационных компаний может варьироваться в диапазоне от 25%+1 акция до 75%+1 акция в зависимости от стадии развития компании и качества ее корпоративного управления². Вторая часть необходимых инвестиций в инновационные проекты (венчурные фонды) должна финансироваться за счет частного капитала. Такое требование со стороны институтов развития оправдано тем, что это должно создать более высокую мотивацию для успешной реализации проекта.

Следует отметить, что зарубежные институты инновационного развития финансируют проекты не более чем на 30–40% (например, израильская программа Yozma — аналог

¹ <http://www.i-gorod.com/files/invest-policy.pdf>

² См.: Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Свердловской области: <http://www.ural-venture.ru/>

Российской венчурной компании)¹. В то же время Фонд «Сколково» может полностью профинансировать проект на нулевой стадии, хотя объем инвестиций в данном случае составит не более 1,5 млн руб.

Что касается инновационно-ориентированных региональных институтов развития, то, как было отмечено выше, к ним относятся особые экономические зоны технико-внедренческого типа (на территории Москвы, Санкт-Петербурга, Томска и Дубны). ОАО «ОЭЗ» финансирует деятельность и развитие входящих в ее состав особых экономических зон, а не самих резидентов ОЭЗ. Указанные вложения носят целевой характер и направляются на создание объектов инженерной, транспортной, научной и иной инфраструктуры для обустройства и соответствующего материально-технического оснащения особых экономических зон. При этом компания не осуществляет ни прямого, ни косвенного финансирования инновационных проектов, и именно поэтому ее необходимо рассматривать как нефинансовый институт развития. А возможность для резидентов использовать особый режим налогообложения, режим свободной таможенной зоны и особый порядок деятельности регулирующих органов власти на территории зон гарантируется Федеральным законом от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах Российской Федерации». Именно эти преференции привлекают частный бизнес в проекты, реализуемые в особых экономических зонах.

К другим нефинансовым институтам развития Концепция относит технопарки, крупные бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, которые в 2000-е гг. стали активно создаваться на территории России. Перечисленные инфраструктурные объекты, а также наукограды можно рассматривать как своего рода региональные институты развития. Активизация развития подобных региональных институтов поддержки связана с комплексной программой «Создание

¹ См.: Хасанов И.В. Международный опыт создания и функционирования институтов развития // Транспортное дело России. 2010. № 8: <http://test.morvesti.ru/publication/transport/anons/detail.php?ID=4805>

в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», одобренной Распоряжением Правительства РФ от 10 марта 2006 г. № 328-р. Технопарки зачастую характеризуются меньшими масштабами поддержки по сравнению, например, с особыми экономическими зонами, однако занимают важную нишу в инновационном процессе. Роль нефинансовых региональных институтов развития состоит не столько в предоставлении инвестиций на развитие инновационного бизнеса, сколько в оказании инфраструктурной поддержки, т.е. в предоставлении материально-технической и сервисной базы для самостоятельного ведения бизнеса некрупными инновационными предприятиями. Сами региональные институты развития получают финансирование как из регионального, так и из федерального бюджетов¹, причем соотношение долей двух источников финансирования существенно различается в каждом конкретном случае².

3.3.3. Анализ существующих проблем функционирования институтов развития в России

Несмотря на то что в нашей стране уже на протяжении нескольких лет существует весьма обширный перечень институтов развития инноваций, эффективность их деятельности едва ли можно признать удовлетворительной. Среди основных проблем на пути стимулирования инноваций посредством институтов развития можно выделить следующие.

Первой и, пожалуй, основной проблемой является *«размывание» ответственности* вследствие закрепления за институтами развития слишком широкой специализации

¹ Федеральный закон от 13 декабря 2010 г. № 357-ФЗ «О федеральном бюджете на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов»; Постановление Правительства Российской Федерации от 8 декабря 2010 г. № 992 «О внесении изменений в правила предоставления в 2007 году и в 2008–2010 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий».

² См.: Кузнецова О. В. Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 4. Т. 2.

и полномочий. Среди приоритетных направлений экономического развития, обозначенных высшим руководством страны, практически нет сфер деятельности, за развитие которых ответственен отдельно взятый институт развития (в качестве исключения можно назвать наноиндустрию), а соответственно, сложившаяся ситуация позволяет институтам развития снять с себя ответственность за результаты деятельности всей отрасли (табл. 3.3).

Систематизация проектов, которым институты развития оказывают поддержку, позволяет сделать вывод о том, что формирование системы институтов развития в стране происходило без учета отраслевого принципа. Слишком широкая специализация институтов привела к отсутствию у них четкого понимания границ своих полномочий, направлений своих финансовых потоков, разному уровню участия в поддержке отдельных отраслей. В итоге подобная ситуация создает сложности для самих инновационных компаний, которые лишены возможности обращаться за поддержкой к одной уполномоченной организации. Причем, как отмечают сами представители власти, в странах с несовершенной институциональной средой целесообразна узкая специализация институтов развития на определенном экономическом направлении, снижающая вероятность неправильного выбора направлений деятельности и облегчающая оценку эффективности их работы¹.

В то же время присутствие нескольких государственных институтов развития в одних и тех сферах экономической деятельности снижает эффективность расходования бюджетных средств. Наличие одного института развития на каждом направлении позволило бы увеличить его капитал и приблизить к международному уровню. Наконец, еще одним негативным последствием пересекающейся специализации институтов развития является возникновение между ними конкуренции за проекты, что противоречит самой идее создания в стране системы институтов развития.

¹ См.: *Кокорев Р. А.* Роль институтов в диверсификации экономики Российской Федерации. Министерство экономического развития РФ: http://www.un.org/esa/policy/eitconference/report_kokorev_rus.pdf

Таблица 3.3. Распределение институтов развития по экономическим направлениям и степени участия в основных стадиях инновационного процесса

Гражданские направления в экономике	Прикладные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки	Коммерциализация разработок
Нанотехнологии, наноматериалы	«Роснано», РФФИ*	«Роснано», РВК, Курчатовский институт, региональные венчурные фонды
Медицина, фармацевтика, биотехнологии	«Сколково», «Ростехнологии», РФФИ*	РВК, «Сколково», Ростехнологии, региональные венчурные фонды
Электроника, оптика	«Ростехнологии», РФФИ*	РВК, «Ростехнологии», региональные венчурные фонды
Связь, мультимедиа, информационные, компьютерные и программные технологии	«Ростехнологии», «Сколково», фонд ИКТ, РФФИ*, фонд Бортника	РВК, «Ростехнологии», «Сколково», фонд ИКТ, региональные венчурные фонды
Машиностроение, авиационное, судостроение, приборостроение	«Ростехнологии», РФФИ*, фонд Бортника	РВК, «Ростехнологии», региональные венчурные фонды
Ядерная физика (в т.ч. ядерная медицина)	«Сколково», РФФИ*	РВК, «Сколково»
Химия и нефтехимия	«Ростехнологии», «Сколково», РФФИ*	РВК, «Ростехнологии», «Сколково», региональные венчурные фонды
Энергетика, энергосбережение	«Ростехнологии», «Сколково», РФФИ*	РВК, «Ростехнологии», «Сколково», региональные венчурные фонды
Инфраструктурные технологии (в т.ч. транспортные системы, новые строительные технологии и т.д.)	«Ростехнологии»	РВК, «Ростехнологии», региональные венчурные фонды

Окончание табл. 3.3

Гражданские направления в экономике	Прикладные научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки	Коммерциализация разработок
Технологии добычи, использования и утилизации природного сырья (геология, добыча и переработка полезных ископаемых, производство и переработка сельскохозяйственного сырья и продуктов питания, новые технологии в ЖКХ)	<i>«Ростехнологии», «Сколково»</i>	РВК, <i>«Ростехнологии», «Сколково», региональные венчурные фонды</i>
Металлургия		Региональные венчурные фонды
Безопасность и противодействие терроризму, технологии обеспечения защиты и жизнедеятельности населения	РФФИ*	<i>РВК</i>

Примечание: Курсивом выделены компании, которые в соответствии со своими официальными документами должны оказывать поддержку отраслям экономики, однако общедоступной информации о реализации таких проектов нет.

* Российский фонд фундаментальных исследований проводит преимущественно фундаментальные исследования.

Слишком широкий перечень полномочий институтов развития порождает вторую проблему, препятствующую стимулированию инновационного процесса — *раскоординированность действий* институтов между собой по обеспечению поддержки проектов на протяжении всей инновационной цепочки — от научных исследований к серийному производству. Основной проблемой при обеспечении полноты охвата всего инновационного процесса является недостаточная поддержка проектов на посевной и ранней стадии.

В мире задача финансирования на стадии НИОКР и формирования стартапов решается за счет государства в лице

институтов развития и особой категории частных инвесторов — бизнес-ангелов, которых в России пока мало. В России же концентрация деятельности институтов развития происходит на более поздних стадиях инновационного процесса (за исключением Российского фонда фундаментальных исследований и фонда Бортника), при этом на начальных стадиях реализации проектов по-прежнему сохраняется острый недостаток в финансировании, поскольку такие проекты не привлекают традиционный частный бизнес. Как отмечают эксперты, разница в объеме финансирования на ранней и поздней стадиях инновационных проектов есть и в странах с высоким инновационным потенциалом (Израиль, США, Финляндия), но все же она не столь существенна, как в России, где этот разрыв составляет десятки раз¹.

За рубежом институты развития, как правило, присутствуют на конкретной стадии проекта. К примеру, фонд «посевого финансирования» *TEKES* в Финляндии отвечает только за переход от «обкатки идей» к стадии первых промышленных образцов и создания малых инновационных фирм, осуществляющих запуск опытного производства (стартапов)². Зарубежный аналог «Роснано» в США — Агентство по развитию стратегических технологий *DARPA* (*Defense Advanced Research Project Agency*) — отдает предпочтение только высокорисковому, но в то же время высокодоходным проектам³. В России же в настоящее время институты развития фактически ведут себя как частный бизнес, активно поддерживая стартапы с более низким риском инвестиций и вытесняя тем самым частный сектор из инвестиционного процесса на той его стадии, на которой проект был бы интересен частному бизнесу⁴.

¹ <http://protown.ru/information/hidden/4497.html>

² См.: Вялкин А. Г. Институты развития для диверсификации экономики // ЭКО. 2009.

³ <http://protown.ru/information/hidden/4448.html>

⁴ См.: Хасанов И. В. Международный опыт создания и функционирования институтов развития // Транспортное дело России. 2010. № 8: <http://test.morvesti.ru/publication/transport/anons/detail.php?ID=4805>; <http://protown.ru/information/hidden/4448.html>

Можно назвать несколько причин концентрации финансовой поддержки на поздних стадиях процесса. Во-первых, она стала неизбежной ввиду того, что одним из требований институтов развития к проектам является наличие сформированного плана коммерциализации инновационной продукции, что на стадии НИОКР не всегда является возможным. Региональные венчурные фонды также декларируют, что они финансируют «проекты компаний, находящихся на стадии раннего роста, когда *существует продукт или технология* и компании необходимы инвестиции для продолжения разработки и запуска в серийное производство продукта или услуги»¹. Поэтому поддержка проектов на посевной стадии оказывается практически нереализуемой.

Таким образом, существующее соглашение между крупнейшими институтами развития по выстраиванию «инновационного лифта» в России пока не принесло ощутимых результатов².

Во-вторых, активное участие в проектах на поздних стадиях коммерциализации продиктовано ограничениями по объектам инвестирования, установленным в учредительных документах институтов развития. Так, в инвестиционной декларации ОАО «Росинфокоминвест» установлено, что объектом инвестирования могут являться только акции и облигации российских хозяйственных обществ, а также иностранные

¹ Направления инвестирования Регионального венчурного фонда инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Свердловской области.

² Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ОАО «Российская венчурная компания», ГК «Российская корпорация нанотехнологий», ОАО «Российский банк развития», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Общероссийская общественная организация малого и среднего предпринимательства «ОПОРА РОССИИ», Российская ассоциация венчурного инвестирования, а также ЗАО «Московская межбанковская валютная биржа» и Федеральное агентство по делам молодежи 6 апреля 2010 г. заключили Соглашение о взаимодействии институтов развития и заинтересованных организаций в сфере обеспечения непрерывного финансирования инновационных проектов на всех стадиях инновационного цикла.

депозитарные расписки на эти ценные бумаги¹. Однако в декларации ничего не сказано относительно возможности делать взносы в уставный капитал обществ с ограниченной ответственностью, а именно в этой организационно-правовой форме создается большинство субъектов малого бизнеса. Из этого следует, что финансирование фондом «Росинфокоминвест» направлено в сторону среднего и крупного бизнеса, который, как правило, представлен на фондовой бирже и не ограничен в выборе источников внешнего финансирования. К примеру, сфера поддержки индийского фонда *Punjab Infotech Venture Fund* совершенно противоположная: она нацелена на ИКТ стартапы, которые не представлены на бирже².

Согласно корпоративным документам ОАО «РВК», компании разрешено приобретать только инвестиционные паи венчурных фондов, предназначенных для инвестирования в инновационные компании. В то же время аналог «РВК» — израильская программа *Yozma* — вправе осуществлять прямое инвестирование в высокотехнологичные стартапы³.

Что касается стадии НИОКР, то в России финансирование проектов в этом случае осуществляется, как правило, посредством выделения грантов. А, например, американские программы *SBIR* и *STTR* большую часть проектов финансируют в форме государственных заказов на проведение научных исследований и производство продукции, необходимой для государства.

В качестве еще одной причины концентрации институтов развития на поздних стадиях можно назвать тот факт, что государственные институты развития федерального значения изначально создавались независимо друг от друга, а некото-

¹ По данным официального сайта ОАО «Росинфокоминвест»: <http://rosinfocominvest.ru/investdeclaration/>

² Проект Долгосрочного прогноза научно-технологического развития Российской Федерации (до 2025 г.), 11 ноября 2008 г.

³ <http://protown.ru/information/hide/4448.html>

рые эксперты также указывают на то, что институты подконтрольны разным ведомствам¹.

Третьей проблемой является *недостаточный контроль* со стороны властей и общественности (внешний аудит) за эффективностью расходования бюджетных средств, структурой активов институтов развития и обоснованностью выбора проектов. В Концепции закреплено, что необходимо проводить мониторинг функционирования каждого созданного института развития, чтобы «выяснить необходимость поправок к нему или своевременно принять меры, способствующие более эффективному его функционированию». Однако на практике институты развития в одностороннем порядке увеличивают свои текущие расходы, сокращая тем самым объем финансовых ресурсов, направляемых в инновационные проекты, хотя и без этого объем располагаемых денежных средств российских институтов развития в несколько раз меньше зарубежных аналогов (например, если сравнивать ресурсы фонда Бортника с капиталами французского агентства OSEO, американских программ поддержки малого инновационного бизнеса *SBIR* и *STTR*).

Такая ситуация возникла в результате нечеткого понимания институтами развития своей роли в экономике. С одной стороны, их предназначением является присутствие в тех сферах, которые непривлекательны для частного бизнеса, и содействие структурным изменениям в экономике. Но, с другой стороны, это вовсе не означает, что государственные институты развития должны быть «хронически» убыточными. Исключение составляют те институты, которые занимаются фундаментальными исследованиями и, соответственно, получают бюджетные ассигнования на безвозвратной основе (к примеру РФФИ)². Остальные институты, которые

¹ См.: Кузнецова О. В. Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 4. Т. 2.

² См.: Кокорев Р. А. Роль институтов в диверсификации экономики Российской Федерации. Министерство экономического развития РФ: http://www.un.org/esa/policy/eitconference/report_kokorev_rus.pdf

финансируют инновационные проекты на стадии коммерциализации, должны стремиться если не к максимизации прибыли, то, по крайней мере, к окупаемости своей деятельности. К примеру, в стратегии развития ОАО «РВК» оговорено, что инвестиции компании должны быть прибыльными в той мере, в которой обеспечивается разумный баланс между институциональной функцией ОАО «РВК» и необходимостью обеспечения долгосрочной финансовой устойчивости.

Усложняет анализ результатов деятельности институтов развития отсутствие единых для всех институтов развития критериев определения стадий инновационного процесса. Это не позволяет провести сравнительный анализ и объективно оценить эффективность деятельности институтов развития на той стадии инновационных проектов, на которой они уполномочены оказывать поддержку. К примеру, в документах «Роснано» ранняя стадия проекта упоминается как период до продвижения товарных знаков на рынке¹. А Российская венчурная компания под инновационной компанией «ранней» стадии понимает хозяйственное общество, выручка которого, по данным бухгалтерской отчетности за последние четыре квартала, предшествующие дате предложения о включении ценных бумаг/долей общества в состав имущества венчурного фонда, не превышает 75 млн руб.² Второй подход к определению ранней стадии дает возможность венчурным фондам инвестировать не только в стартапы, но и в уже зрелый, вполне успешный малый бизнес, торговый оборот которого не превышает указанной величины.

Сложность контроля деятельности институтов развития со стороны общественности и бизнеса обусловлена непрозрачностью принципов их функционирования. Традиционные институты развития, которые являются непосредственными распорядителями финансовых ресурсов, вправе утвердить собственную методику оценки проектов.

¹ Практическое руководство по проведению оценки активов в рамках проектов, реализуемых с участием Открытого акционерного общества «Роснано».

² Положение об инвестиционной политике открытого акционерного общества «Российская венчурная компания».

Однако на практике большая часть институтов развития не представила свои формализованные методики отбора перспективных проектов для широкого круга лиц¹. Пока наиболее четко обозначили и разместили в открытом доступе условия и саму процедуру отбора проектов, перечень необходимых документов, сроки рассмотрения заявок и критерии финансирования ОАО «Роснано», фонд «Сколково» и Российский фонд фундаментальных исследований, которые для рассмотрения заявок активно привлекают независимых экспертов из научно-технической среды². Отсутствие формализованных схем отбора и поддержки проектов ведет к использованию субъективных оценок, что не способствует повышению эффективности инновационного процесса.

Эффективность функционирования инвестиционных фондов снижают законодательные ограничения. Российской особенностью функционирования фондов является «замораживание» денежных средств, внесенных в капитал фонда, до его полного формирования в соответствии с учредительными документами³. За рубежом эта проблема решается посредством создания венчурных фондов в форме ограниченного партнерства (*limited partnership*)⁴. Такие фонды формируются

¹ См.: Фрумкин К. Модернизацию России не способны подтолкнуть институты развития // Финанс. 2010. 5 авг.; Тумов Д. Институты развития уже есть // Экономика и жизнь. 2011. № 01 (9367): <http://www.eg-online.ru/article/123250/>

² «Роснано»: Положение об экспертизе проектов. Требования к составу и содержанию проектов. Практическое руководство по проведению оценки активов в рамках проектов, реализуемых с участием ОАО «Роснано»; фонд «Сколково»: Инвестиционная политика. Положение о присвоении и утрате статуса участника проекта. Положение об экспертных коллегиях, Положение об инвестиционном комитете; Процедура проведения экспертизы проектов в Российском фонде фундаментальных исследований.

³ В соответствии со ст. 13.2 Федерального закона от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» имущество, переданное в оплату инвестиционных паев, включается в состав паевого инвестиционного фонда при его формировании только если стоимость имущества, переданного в оплату инвестиционных паев, достигла размера, необходимого для завершения формирования паевого инвестиционного фонда.

⁴ <http://protown.ru/information/hidden/4448.html>

постепенно по мере подготовки инвестиционных сделок, что исключает возможность «замораживания» неразмещенных средств. К примеру, индийский фонд поддержки ИКТ-компаний *Punjab Infotech Venture Fund* (аналог фонда «Росинфокоминвест») начал инвестиционную деятельность до окончательного формирования капитала, что исключило временное «замораживание» государственных финансовых ресурсов¹. Еще одним минусом при формировании фондов является отсутствие указания на срок существования фонда. Например, срок деятельности фонда «Росинфокоминвест» был обозначен в его учредительном документе только спустя почти четыре года с момента его учреждения². Хотя, как показывает мировая практика, изначально зафиксированный срок существования фондов существенно повышает их инвестиционную привлекательность.

Оценить результаты деятельности институтов развития тоже представляется весьма сложным. Конечно, нельзя не отметить позитивную тенденцию в этом вопросе, которой способствуют постепенно ужесточающиеся требования к раскрытию информации государственными (квазигосударственными) учреждениями. Однако, как отмечают эксперты Межведомственного аналитического центра³, отчеты большинства институтов развития (как, впрочем, и всех госкорпораций) пока недостаточно детализированы по конкретным проектам, а в открытом доступе преимущественно находятся лишь обобщенные годовые отчеты. При этом если с документами, регламентирующими деятельность институтов развития, и принятыми решениями органов управления все-таки можно ознакомиться на официальных интернет-сайтах, то сама процедура принятия решений относительно поддержки инновационных проектов в подавляющем большинстве случаев остается закрытой информацией.

¹ <http://protown.ru/information/hidden/4448.html>

² Постановление Правительства Российской Федерации от 17 марта 2010 г. № 147 «О внесении изменений в Постановление Правительства Российской Федерации от 9 августа 2006 г. № 476».

³ <http://www.asv.org.ru/agency/methodological/007.doc>

Четвертая проблема функционирования институтов развития выражается в *ограниченности использования* ими форм и инструментов стимулирования исследований и формирования стартапов. Предполагается, что система инновационно-ориентированных институтов развития должна охватывать все аспекты инновационного процесса и оказывать не только финансовую, но и административную, правовую, информационно-консультационную, кадровую, научно-исследовательскую поддержку¹. В настоящее время в России поддержка инновационным проектам со стороны институтов развития ограничивается в основном выделением финансирования. Однако исследователям и начинающим предпринимателям необходима помощь и в решении других немаловажных вопросов. За рубежом поддержка инновационных компаний со стороны институтов развития включает такие нефинансовые инструменты, как информационная и правовая поддержка (особенно в вопросах авторского права, регистрации торговых знаков, а также консультирование компаний по их реструктуризации, использованию финансовых инструментов для привлечения ресурсов и т.д.), кадровое и научное обеспечение, образовательные программы (например, фонд Чили²).

Отдельного внимания заслуживает необходимость проведения мероприятий, направленных на расширение экспортного потенциала инновационных компаний. В странах с высоким инновационным потенциалом институты развития отдают приоритет компаниям, нацеленным на мировые рынки (например, израильская программа *Yozma* предъявляет к формируемым фондам требование наличия американского или европейского партнера и предоставляет налоговые стимулы с целью привлечения средств западных

¹ См.: Захарова М. А. О роли институтов развития в диверсификации экономики страны. Московский гуманитарно-экономический институт (Кировский филиал), 2009; Титов Д. Институты развития уже есть // Экономика и жизнь. 2011. № 01 (9367): <http://www.eg-online.ru/article/123250/>; Фрумкин К. Модернизацию России не способны подтолкнуть институты развития // Финанс. 2010. 5 авг.

² См.: Солнцев О. Г., Хромов М. Ю., Волков Р. Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования, 2009: <http://www.forecast.ru/mainframe>. asp

финансовых институтов в израильские венчурные фонды¹), правительствами создаются специальные агентства, специализирующиеся на экспортном страховании (*COFACE* во Франции, *SACE* в Италии)². В России многие институты развития в учредительных документах и инвестиционных декларациях объявляют о поддержке экспорта инновационной продукции («Роснано», РВК, «Росинфокоминвест», ОЭЗ, ВЭБ и др.). Однако на практике этому уделяется недостаточно внимания, что, по всей видимости, обусловлено отсутствием финансовых и кадровых ресурсов. Таким образом, по-прежнему сохраняются барьеры для выхода компаний на внешние рынки³.

Наконец, к пятой проблеме следует отнести *отсутствие налаженных связей и низкий уровень взаимодействия* институтов развития с вузами и НИИ, а также с региональными технопарками и бизнес-инкубаторами. Зарубежные институты развития стараются максимально полно использовать потенциал образовательной и научной инфраструктуры, поскольку совместные поисковые работы стартапов с представителями научной, образовательной и бизнес-среды особенно важны в случае, если институт развития поддерживает именно раннюю стадию инновационного процесса⁴. Так, американская программа *SBIR* поддерживает контрактные работы государственных НИИ с малым бизнесом, программа *STTR* предоставляет финансовую поддержку предприятиям малого бизнеса для осуществления ими совместных НИОКР

¹ См.: Хасанов И.В. Международный опыт создания и функционирования институтов развития. Транспортное дело России. 2010. № 8: <http://test.morvesti.ru/publication/transport/anons/detail.php?ID=4805>

² <http://economyobzor.com/banki/25203-sozdavaemoe-v-rf-agentstvo-v-yetom-godu-mozhet.html>; <http://www.aksakov.ru/ru/news/hrone/index.php?id=1549>

³ См.: Сулакшин С.С. О политике и институтах развития в России. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Научный доклад, 30.12.2009: <http://www.rusrand.ru/results/inrasvitie.pdf>

⁴ См.: Хасанов И.В. Международный опыт создания и функционирования институтов развития. Транспортное дело России. 2010. № 8: <http://test.morvesti.ru/publication/transport/anons/detail.php?ID=4805>

с университетами и федеральными научными центрами¹. Израильский институт развития *Yozma* поддерживает связь с инкубаторами, чтобы отбирать наиболее перспективные стартапы для осуществления прямых инвестиций в них.

3.3.4. НАЛИЧИЕ ВОЗМОЖНОСТЕЙ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ ДЛЯ ОБОДА СУЩЕСТВУЮЩИХ ПРОЦЕДУРНЫХ ОГРАНИЧЕНИЙ БЮДЖЕТНОГО ХАРАКТЕРА

Институты развития являются одним из основных инструментов, позволяющих обойти процедурные ограничения бюджетного характера. В разделе 3.1.1 процедурные ограничения бюджетного характера были рассмотрены достаточно подробно, в связи с чем здесь приводится краткий анализ практики использования институтов развития для их обхода (табл. 3.4).

Таблица 3.4. Перечень процедурных ограничений бюджетного характера, преодолеваемых с помощью институтов развития (ИР)

Вид ограничения	Суть ограничения	Особенности использования ИР для обхода ограничения
Ограничения, связанные с особенностями финансирования казенных, бюджетных и автономных учреждений (КУ финансируются по смете, БУ и АУ – на основании государственных заданий, представляющих собой укрупненную смету)		
Отсутствие гибкости в принятии решений о направлении расходов бюджетных средств (невозможность перераспределения бюджетных ресурсов между разными	Сметное финансирование (сохранилось для казенных учреждений) и финансирование на основании государственных заданий (применяется для бюджетных и автономных учреждений) основано	ИР, как правило, получают бюджетные средства в форме взносов в их капитал. Целевое закрепление ассигнований за видами расходов ИР отсутствует. ИР обладают свободой в выборе направлений расходования

¹ См.: Зоидов К.Х., Моргунов Е.В. Биджамова К.В. Особенности эволюции малого и среднего инновационного предпринимательства кризисной экономики в постсоветском пространстве. М.: ЦЭМИ РАН, 2009.

Продолжение табл. 3.4

Вид ограничения	Суть ограничения	Особенности использования ИР для обхода ограничения
пунктами экономической классификации расходов внутри учреждения)	на жестком контроле за направлениями расходования средств и ответственности за их целевое расходование	выделенных им ассигнований, которая ограничивается только общими целями их деятельности
Отсутствие заинтересованности в результатах деятельности КУ, БУ и АУ (отсутствие ответственности руководства, неэффективность работы КУ, БУ и АУ)	Сметное финансирование и финансирование на основании государственных заданий ориентировано на контроль за процедурой бюджетных расходов, но не позволяет установить какую-либо ответственность за непосредственные и конечные результаты расходования бюджетных средств. Если процедура соблюдена, а результаты не достигнуты, руководство КУ, БУ и АУ никакой ответственности не понесет	Процедуры контроля за процессом расходования ассигнований, выделенных институтам развития, не установлены. Руководство институтов несет политическую ответственность за общую результативность их деятельности
Синдром «конца бюджетного года»	КУ, финансируемые по смете, не могут переносить на следующий год неизрасходованные остатки финансирования (п. 4 ст. 242 БК РФ). БУ и АУ могут переносить остатки финансирования, выделенного на выполнение государственного задания, а инвестиционные субсидии, выделенные с целью финансирования капитальных вложений и на	ИР полностью сохраняют выделенное им финансирование. У них отсутствуют стимулы по неэффективному расходованию выделенных им бюджетных ассигнований в конце года. Это позволяет институтам «ждать» появления действительно перспективных проектов, в которые могут быть вложены инвестиции.

Продолжение табл. 3.4

Вид ограничения	Суть ограничения	Особенности использования ИР для обхода ограничения
	«иные цели», подлежат возврату ¹ Как следствие, КУ, БУ и АУ заинтересованы израсходовать в конце года все выделенные им ассигнования независимо от степени эффективности производимых ими расходов. Распространенная практика – финансирование в конце года НИРов, результаты	Ряд ИР прямо наделен правом размещать временно свободные средства под проценты, что позволяет им избежать инфляционных потерь ²

¹ См.: Федеральный закон от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 28 июля 2010 г. № 81н «О требованиях к плану финансово-хозяйственной деятельности государственного (муниципального) учреждения»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 16 июля 2010 г. № 72н «О санкционировании расходов федеральных государственных учреждений, источником финансового обеспечения которых являются субсидии, полученные в соответствии с абзацем вторым пункта 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации»; Приказ Министерства финансов Российской Федерации от 14 июля 2010 г. № 71н «О перечислении остатков средств федеральных государственных учреждений с соответствующих счетов территориальных органов федерального казначейства, открытых в учреждениях Центрального банка Российской Федерации».

² См., напр.: Постановление Правительства Российской Федерации от 28 февраля 2008 г. № 127 «О направлениях, порядке и условиях инвестирования, предельном размере инвестируемых временно свободных средств государственной корпорации нанотехнологий»; Подпункт 5 п. 1 ст. 7 Федерального закона «О Государственной корпорации «Ростехнологии»»; Постановление Правительства Российской Федерации от 15 февраля 2008 г. № 76 «О размещении временно свободных средств государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и т.д.

Продолжение табл. 3.4

Вид ограничения	Суть ограничения	Особенности использования ИР для обхода ограничения
Отсутствие реальной конкуренции между КУ, БУ и АУ за право выполнения государственных заданий	<p>которых учреждению, в общем-то, не нужны</p> <p>КУ, БУ и АУ финансируются на основании нормативов, которые устанавливаются индивидуально. Система «передачи» задания от менее эффективного исполнителя к более эффективному не создана. Практика «закрытия» неэффективных КУ, БУ и АУ не получила широкого распространения</p>	<p>ИР имеют возможность применения различных отборочных и конкурсных механизмов для выбора наиболее эффективного исполнителя.</p> <p>ИР имеют возможность предусмотреть в соглашениях, заключаемых с исполнителями, условия и порядок прекращения финансирования в случае выявления неэффективности или бесперспективности конкретного проекта</p>
Ограничения в сфере субсидирования инвестиционных проектов, реализуемых частными лицами		
Ограниченность круга лиц, имеющих право на получение субсидий	<p>Определение субсидий, содержащееся в п. 1 ст. 78 БК РФ, не позволяет выделять их физическим лицам без статуса индивидуального предпринимателя, малым научным коллективам — без статуса юридического лица и иным группам лиц</p>	<p>ИР могут субсидировать неограниченный круг лиц, в т.ч. физических лиц (молодых ученых, малые научные коллективы, покупателей жилья и т.д.).</p>
Непрозрачность распределения субсидий между получателями, что может понижать степень их эффективности	<p>Субсидирование требует установления специализированного механизма отбора по отношению к каждому виду выделяемых субсидий. В противном случае они окажутся неэффективны</p>	<p>ИР имеет возможность сформировать несколько отдельных программ, по каждой из которых будут установлены особые условия субсидирования</p>

Продолжение табл. 3.4

Вид ограничения	Суть ограничения	Особенности использования ИР для обхода ограничения
Невозможность быстрого принятия и выполнения решений о субсидировании проектов из бюджета	Процесс согласования и выделения бюджетных субсидий является достаточно длительным и охватывает весь бюджетный цикл	ИР могут быстро принять решение о субсидировании
Отсутствие в БК РФ понятия гранта	Отсутствие в БК РФ такой формы финансирования, как грант приводит к необходимости их замены субсидиями, которые могут быть использованы очень ограниченно	ИР имеют возможность предоставлять гранты, в т.ч. с целью реализации международных проектов, в которых участвуют иностранные ученые и научные коллективы
Процедурные ограничения в сфере предоставления бюджетных кредитов		
Невозможность предоставить бюджетный кредит частным лицам	БК РФ не предусматривает возможности бюджетного кредитования юридических и физических лиц	ИР имеют все возможности для предоставления финансирования на возвратной и платной основе
Невозможность организовать систему сколько-нибудь эффективного отбора получателей бюджетных кредитов	Для того чтобы отобрать заемщиков, требуется специализированная организационная структура, сотрудники которой обладают соответствующей квалификацией. Даже в случае возвращения бюджетных кредитов частным лицам, по БК РФ, на практике бюджетное кредитование по решению чиновников, скорее всего, окажется неэффективным и рискованным с точки зрения коррупции	ИР имеют возможность для использования любых, в т.ч. банковских, механизмов отбора заемщиков, проверки их платежеспособности, а также применения любых способов обеспечения обязательств, предусмотренных Гражданским кодексом РФ

Продолжение табл. 3.4

Вид ограничения	Суть ограничения	Особенности использования ИР для обхода ограничения
Процедурные ограничения в сфере предоставления государственных гарантий		
Длительность и сложность процедуры согласования	Гарантии, предоставляемые непосредственно из бюджета, должны быть согласованы в начале бюджетного цикла (крупные гарантии отражаются в бюджете отдельной строкой, мелкие также должны быть учтены при планировании общего объема обязательств по государственным гарантиям)	ИР могут выступать в качестве поручителей заемщика без каких-либо дополнительных административных процедур
Процедурные ограничения в сфере вложения в уставный капитал организаций		
Необходимость отражения в законе о бюджете	Согласно п. 2 ст. 80 БК РФ, вклады в уставный капитал юридических лиц должны утверждаться текстовыми статьями в бюджете с указанием организации-получателя бюджетных инвестиций, а также объема и цели внесения бюджетных средств в его капитал. Как следствие, для вноса в уставный капитал решение должно быть принято в начале бюджетного цикла. Кроме того, высоки риски коррупции в процессе принятия решения о выделении вноса в уставный капитал.	Институты развития могут оперативно принимать решения о вносе в уставный капитал организаций

Продолжение табл. 3.4

Вид ограничения	Суть ограничения	Особенности использования ИР для обхода ограничения
Ограничения, вызванные особенностями законодательства о государственных закупках		
Система государственных закупок ориентирована на контроль за процедурой, а не за результатами государственных расходов	Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» устанавливает жесткую процедуру государственных закупок	Институты развития, в отличие от КУ, БУ и АУ, не подпадают под действие ФЗ-94 и руководствуются внутренними положениями о закупках
Длительность процедуры размещения заказов во времени	Решение о финансировании той или иной программы (направления), утвержденное законом о бюджете, требует сперва принятия подзаконных актов о порядке его исполнения профильным ведомством, затем – разработки и согласования конкурсной документации и проведения конкурса. Процедура, установленная Законом от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ, предполагает подготовку конкурсной документации, размещение информации о конкурсе, установление срока для подачи заявок, проведение конкурса и т.д.	ИР может осуществлять закупки, в т.ч. размещать заказы на НИОКР, в оперативном режиме
Высокая значимость «цены» науч-	Пункты 4 и 6 ст. 28 Закона № 94-ФЗ установли	ИР имеет возможность ориентироваться, в пер-

Вид ограничения	Суть ограничения	Особенности использования ИР для обхода ограничения
ных исследований в системе критериев оценки конкурсной заявки на НИОКР	вают порядок определения победителей в конкурсе на выполнение НИОКР, а также критерии оценки заявок, предложенных участниками конкурса. Основным критерием оценки выступает цена заявки	вую очередь, на качество приобретаемых услуг
Отсутствие двухэтапных конкурсов при размещении заказов на НИОКР	Отсутствие предварительного отбора, ориентированного на оценку квалификации потенциальных исполнителей, может приводить к размещению заказа у исполнителя, не обладающего достаточной квалификацией, но предложившего самую низкую цену	ИР при отборе исполнителей имеет возможность произвести предварительный отбор исполнителей по критерию их квалификации
Невозможность профинансировать НИОКР, проводимые в рамках совместных международных проектов, иностранными исполнителями, отобранными зарубежными партнерами	Закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ не регулирует ситуацию, когда отбор исполнителей работ и услуг, в т.ч. НИОКР, осуществляется комиссией, в состав которой входят представители иностранных соинвесторов	ИР имеет возможность осуществлять совместное инвестирование в проект с участием других инвесторов, в т.ч. иностранных. При этом условия отбора проектов могут устанавливаться каждым конкретным соглашением
Неурегулированность порядка проведения конкурсов на осуществление инициативных исследований	Закон № 94-ФЗ устанавливает достаточно жесткие требования к конкурсной документации и техническому заданию на НИОКР	ИР могут финансировать инициативные исследования без четкой формулировки технического задания

3.3.5. ОПИСАНИЕ

ТЕКУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ МОДЕЛИ УПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

С организационной точки зрения можно выделить следующие группы институтов развития:

- институты развития, созданные в форме ОАО. Таковых в настоящее время большинство. К их числу относятся ОАО: «Роснано», «Российская венчурная компания», «Агентство по ипотечному жилищному кредитованию», «Российский сельскохозяйственный банк»; «Росагролизинг», «Российский фонд информационно-коммуникационных технологий», «Особые экономические зоны», «МСП Банк» и др.;
- институты развития, созданные в форме бюджетных и автономных учреждений. К их числу в первую очередь относятся государственные научные фонды (Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд, Фонд содействия развитию малых предприятий в научно-технической сфере и др.);
- институты развития, созданные в форме государственных корпораций. К их числу относятся: ГК «Ростехнологии», ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ», ГК «Олимпстрой», ГК «Росатом», ГК «Агентство по страхованию вкладов»;
- институты развития, созданные с использованием иных организационных форм, а также без формирования организационной структуры. К их числу в первую очередь можно отнести: Федеральный фонд содействия развитию жилищного строительства (Фонд «РЖС»), имеющий форму некоммерческой организации типа «фонд», Инвестиционный фонд, созданный в форме статьи в бюджете, администрирование которой осуществляет Минрегион России; государственную компанию «Российские автомобильные дороги», а также автономную

некоммерческую организацию «Агентство стратегических инициатив».

Если особенности организационно-правовых форм первых двух групп институтов развития определены на законодательном уровне и в принципе имеют устоявшуюся правоприменительную практику, то две последние группы являются наименее прозрачными организационными структурами, требующими отдельного анализа.

Механизмы организации системы управления институтов развития, созданных в форме государственных корпораций

Возможность использования такой организационно-правовой формы юридического лица, как «государственная корпорация», на протяжении последних трех лет является дискуссионной. Имеются как активные противники создания институтов развития с использованием данной организационной правовой формы, так и сторонники, которые видят целый ряд преимуществ в организационно-правовой форме юридического лица, позволяющей обойти как процедурные ограничения бюджетного характера, свойственные для трансфера бюджетных ассигнований в частный сектор, так и ограничения гражданско-правового свойства. В частности, на волне политического тренда, ориентированного на отказ от использования такой организационно-правовой формы, как государственные корпорации, сложившегося в 2009 г., ГК «Роснано» была преобразована в акционерное общество.

Однако имеются основания предположить, что данный тренд в 2010–2011 гг. изменился. Процесс акционирования оставшихся государственных корпораций замедлился, что видно, например, из текста их стратегий, где вопросам акционирования оставшихся ГК уделяется недостаточно внимания, а также из поправок, активно вносимых в текст Федерального закона «О некоммерческих организациях» в 2010–2011 гг. с целью ликвидации недостатков правового регулирования деятельности ГК. В том случае, если бы политическая мотивация к акционированию ГК сохранялась

на уровне 2009 г., в указанных поправках не было бы необходимости.

В связи с этим считаем необходимым подробно рассмотреть требования, предъявляемые к государственным корпорациям действующим законодательством, а также проанализировать суть дискуссии о целесообразности/нецелесообразности дальнейшего использования указанной организационно-правовой формы.

Общие требования к порядку формирования и функционирования государственных корпораций установлены ст. 7.1 Федерального закона от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях». Данная статья была внесена в закон «Об НКО» Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ и последний раз редактировалась в 2011 г. Однако наиболее существенные изменения были внесены в порядок функционирования государственных корпораций в 2010 г. Федеральным законом от 8 июля 1999 г. № 140-ФЗ. В том числе данный закон установил общие подходы к контролю за деятельностью государственных корпораций.

Как организационно-правовая форма, ГК представляет собой реализацию принципа «чистого листа», написать на котором можно практически все, что угодно. Общие требования к порядку учреждения ГК позволяют использовать данную форму во всех случаях, когда у Правительства возникает необходимость учесть специфику организации или обойти ограничения, создаваемые такими традиционными формами, как автономные и бюджетные учреждения, казенные учреждения и ОАО.

В законе, на основании которого формируется государственная корпорация, должны быть определены:

- наименование;
- цели деятельности;
- место нахождения;
- порядок управления деятельностью (в т. ч. органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения);

- порядок реорганизации и ликвидации;
- порядок использования имущества в случае ликвидации.

Учредительные документы для ее создания не требуются. Фактически их роль выполняет закон о создании государственной корпорации.

Государственной корпорацией признается не имеющая членства некоммерческая организация, учрежденная Российской Федерацией на основе имущественного взноса и созданная для осуществления социальных, управленческих или иных общественно полезных функций. Имущество, переданное государственной корпорации Российской Федерацией, является собственностью государственной корпорации. Государственная корпорация не отвечает по обязательствам Российской Федерации, а Российская Федерация не отвечает по обязательствам государственной корпорации, если законом, предусматривающим создание государственной корпорации, не предусмотрено иное.

Однако подобная свобода творчества оставлена только для федерального уровня. Согласно п. 1 ст. 7.1 Федерального закона «Об НКО», государственная корпорация создается на основании федерального закона. Таким образом, субъекты Российской Федерации пользоваться этой организационно-правовой формой не могут. Однако это не препятствует использованию на региональном уровне других, столь же неопределенных форм НКО, как фонды, автономные некоммерческие организации и т. д.

Высокая степень свободы, заложенная в организации государственных корпораций в 1999 г., впоследствии была частично ограничена с целью создания дополнительных гарантий прав их кредиторов и контрагентов, а также в направлении повышения прозрачности их деятельности. Так, начиная с 2007 г. государственным корпорациям разрешается образовывать уставный капитал, которым они могут отвечать по своим обязательствам. Согласно абз. 4 п. 1 ст. 7.1, в случаях и порядке, которые установлены федеральным законом, предусматривающим создание государственной корпорации, за счет части ее имущества может быть сфор-

мирован уставный капитал. Уставный капитал определяет минимальный размер имущества государственной корпорации, гарантирующего интересы ее кредиторов.

Одновременно с созданием определенных гарантий прав потенциальных кредиторов наличие уставного капитала упрощает вопрос о форме бюджетного взноса в государственную корпорацию. В тех случаях, когда ГК осуществляет деятельность, не направленную на извлечение прибыли, к примеру, субсидирует конечных получателей бюджетной поддержки или финансирует проекты с повышенным уровнем рискованности, регулярные взносы из федерального бюджета оказываются единственной формой поддержки ее деятельности. Отсутствие фразы о возможности взноса в уставный капитал вынуждало бы государство субсидировать государственные корпорации, что с бюджетно-правовой точки зрения значительно сложнее. Субсидия выделяется с установлением определенных целей расходования, ее предоставление требует детального обоснования, тогда как взнос в уставный капитал целевого характера не имеет.

Статус некоммерческой организации, тем не менее, не мешает государственным корпорациям осуществлять деятельность, приносящую прибыль. В пункте 2 ст. 7.1 Федерального закона «Об НКО» прямо указано, что государственная корпорация вправе использовать свое имущество для целей, определенных законом, предусматривающим создание государственной корпорации, однако при этом она вправе осуществлять предпринимательскую деятельность «постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых она создана, и соответствующую этим целям».

Трактовать соответствие коммерческой деятельности основным целям можно предельно широко. В тех случаях, когда прибыль от коммерческой деятельности используется в уставных целях, коммерческую деятельность уже можно признать соответствующей целям некоммерческой организации. Таким образом, если государственная корпорация размещает временно свободные денежные средства, выделенные ей из бюджета в форме взноса в уставный капитал, любым незапрещенным способом, ее нельзя обвинить в не-

целевом расходовании бюджетных ассигнований. Можно говорить об отсутствии эффективности таких вложений, однако оценки результативности деятельности любой организации публичного сектора являются в высшей степени условными. В связи с чем до последнего времени они не служили основанием для привлечения кого-либо к ответственности даже в тех случаях, когда о недостаточной эффективности работы того или иного института развития заявляла Счетная палата¹.

В 2010–2011 гг.² законодатель усилил требования к информационной открытости деятельности государственных корпораций. На сегодняшний день государственная корпорация обязана:

- ежегодно публиковать отчеты об использовании своего имущества в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации, если иное не предусмотрено указанным законом;
- ежегодно публиковать отчет о своей деятельности³. Отчет публикуется в срок не позднее двух недель с даты принятия высшим органом управления государственной корпорации решения об утверждении этого отчета, если федеральным законом, предусматривающим

¹ Подробнее об этом см. далее.

² Изменения, направленные на детализацию вопроса о публикации отчетности государственных корпораций, внесены: Федеральными законами от 4 июня 2011 г. № 124-ФЗ, от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ; от 11 июля 2011 г. № 200-ФЗ.

³ Годовой отчет государственной корпорации, публикуемый с учетом требований законодательства Российской Федерации о государственной тайне, должен содержать информацию о выполнении стратегии деятельности государственной корпорации, иную предусмотренную законодательством Российской Федерации информацию и быть утвержден не позднее 1 июля года, следующего за отчетным годом. Правительство Российской Федерации вправе устанавливать дополнительные требования к содержанию годового отчета государственной корпорации, в том числе в части инвестиционной деятельности.

- создание государственной корпорации, не установлен иной срок;
- проводить ежегодный аудит своей бухгалтерской отчетности. Аудит проводится организацией, отобранной по результатам открытого конкурса и утвержденной высшим органом управления государственной корпорации;
 - утверждать и публиковать на своем сайте в сети Интернет стратегию деятельности;
 - утверждать и публиковать на своем сайте в сети Интернет порядок закупки товаров, выполнения работ, оказания услуг для нужд государственной корпорации.

В 2009–2010 гг. на уровне закона «Об НКО» были установлены и общие требования к структуре управления государственными корпорациями. В связи с тем что у них имеется только один собственник, сложные управленческие структуры, ориентированные на согласование принимаемых решений, как например, в случае с акционерными обществами, государственным корпорациям не требуются. В связи с этим положением для ГК предусмотрен лишь одним высший исполнительный орган — совет директоров или наблюдательный совет.

В законе, предусматривающем создание государственной корпорации, согласно п. 3 и п. 3.1 ст. 7.1 Федерального закона «Об НКО», должны определяться, в том числе:

- порядок управления ее деятельностью (в т.ч. органы управления государственной корпорации и порядок их формирования, порядок назначения должностных лиц государственной корпорации и их освобождения). В тексте федеральных законов порядок назначения должностных лиц ГК, как правило, прописывается только в контексте распределения мест в ее исполнительном органе между представителями, назначаемыми Президентом, Председателем Правительства Российской Федерации, а также министерствами и ведомствами, выполняющими смежные функции. Система органов управления оставшимися госу-

дарственными корпорациями организована идентичным образом и практически не имеет отличий. Во всех случаях систему органов управления образуют наблюдательный совет, генеральный директор (или президент), правление, ответственное за принятие текущих управленческих решений, а также ревизионная комиссия, ответственная за контроль за хозяйственными аспектами деятельности государственных корпораций. Примеры приведены в таблице «Система органов управления государственными корпорациями» (табл. 3.5);

- порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации. Нормы, определяющие порядок реорганизации и ликвидации ГК в тексте закона о ее создании, по нашему мнению, лишены смысла, в связи с тем что вопрос о ее реорганизации и ликвидации решается федеральным законом, принимаемым позднее по времени, и, как следствие, имеющим приоритет перед ранее принятым. Включение положений о порядке ликвидации ГК целесообразно лишь в тех случаях, когда она изначально создается для решения задачи, имеющей ограниченные сроки действия. Примером тому может служить ГК «Олимпстрой». По окончании Олимпийских игр поставленные перед ней задачи, вероятно, можно будет считать выполненными;
- порядок использования имущества государственной корпорации в случае ее ликвидации. Данное положение представляется в значительной степени декларативным, поскольку изменение статуса государственной корпорации осуществляется на основании федерального закона, равного по юридической силе закону о ее создании, но принимаемому позднее по времени. Как следствие, нормы, ограничивающие возможные направления использования имущества государственной корпорации, могут быть легко изменены. Кроме того, на этапе создания ГК трудно предположить, каким именно способом может быть использовано ее имущество впоследствии;
- формирование совета директоров или наблюдательного совета государственной корпорации.

- К компетенции высшего органа управления государственной корпорации относятся:
- утверждение долгосрочной программы деятельности и развития государственной корпорации, предусматривающей выполнение производственных, инвестиционных и финансовых показателей, и (или) иного документа о долгосрочном планировании, определенного федеральным законом, предусматривающим создание государственной корпорации (стратегии деятельности государственной корпорации);
- утверждение системы оплаты труда работников государственной корпорации, предусматривающей зависимость оплаты труда ее работников от достижения основных показателей эффективности деятельности;
- определение порядка использования прибыли государственной корпорации;
- принятие решения о передаче части имущества государственной корпорации в государственную казну Российской Федерации;
- иные вопросы, отнесенные к компетенции высшего исполнительного органа законом о создании каждой конкретной государственной корпорации.

Высший орган управления государственной корпорации вправе создавать комитеты, комиссии по вопросам, отнесенным к его компетенции, для их предварительного рассмотрения и подготовки. Порядок деятельности таких комитетов, комиссий и их персональный состав устанавливаются решениями о создании комитетов, комиссий.

В состав высшего органа управления государственной корпорации могут входить члены, не являющиеся государственными гражданскими служащими. Правительство Российской Федерации устанавливает порядок участия членов Правительства Российской Федерации и государственных гражданских служащих в высших органах управления государственных корпораций. Возможность включения в состав совета директоров ГК лиц, не являющихся государственными гражданскими служащими, появившуюся в 2010 г. после

принятия Федерального закона от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ, следует рассматривать в качестве возможности привлечения квалифицированных управленцев, имеющих опыт реализации коммерческих проектов, а также экспертов, имеющих опыт научной и инновационной деятельности. Обе возможности имеют принципиальное значение для проектов модернизационной и инновационной направленности.

На политическом уровне речь неоднократно заходила о перспективе полного вывода государственных служащих из органов управления институтами развития и их замене представителями частного бизнеса. Последнее представляется маловероятным, особенно в сфере управления деятельностью государственных корпораций, ориентированных на работу с информацией, доступ к которой ограничен, а также с технологиями военного и двойного назначения (ГК «Ростехнологии»).

По этой причине говорить следует, скорее, о возможности «точечного» присутствия независимых экспертов и управленцев в высших исполнительных органах государственных корпораций. Однако, как видно из таблицы 3.5, даже эта возможность совершенно не используется.

Единственным шагом в направлении расширения состава наблюдательных советов ГК является включение в состав наблюдательного совета ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ» представителей общественной палаты, а также представителей региона в состав наблюдательного совета ГК «Олимпстрой».

Перспективы изменения организационно-правового статуса государственных корпораций

Как упоминалось выше, в 2009 г. преобладали политические тенденции, направленные на реформирование сложившейся системы государственных корпораций. В 2009 г. Президент России Д. А. Медведев исходил из того, что государственные корпорации должны были либо сохраняться в государственном секторе, либо даже передаваться частным инвесторам.

Таблица 3.5. Система органов управления государственными корпорациями

Государственная корпорация	Норма права, устанавливающая порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Наличие/отсутствие в наблюдательном совете лиц, не являющихся государственными гражданами служащими
ГК «Росатом»	Ст. 22, 23 Федерального закона от 1 декабря 2007 г. № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»»	<p>Органами управления ГК являются: наблюдательный совет (члены совета – политические фигуры, работающие не на постоянной основе, но контролирующие процесс принятия решений); генеральный директор (единоличный исполнительный орган); правление (назначаемые наблюдательным советом по представлению гендиректора и работающие на постоянной основе сотрудники ГК, а также ее учреждений, дочерних обществ и других зависимых организаций).</p> <p>В состав наблюдательного совета входят девять членов, в том числе восемь – представители Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также генеральный директор Корпорации, являющийся членом наблюдательного совета Корпорации по должности.</p>	Независимых представителей экспертного и делового сообщества нет. Указ Президента РФ от 12 декабря 2007 г. №1664 «О членах наблюдательного совета Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» с изм. и доп.

Продолжение табл. 3.5

Государственная корпорация	Норма права, устанавливающая порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Наличие/отсутствие в наблюдательном совете лиц, не являющихся государственными гражданами служащими
		<p>Председатель наблюдательного совета назначается Президентом Российской Федерации из числа членов наблюдательного совета Корпорации одновременно с назначением членов наблюдательного совета Корпорации.</p> <p>Члены наблюдательного совета, за исключением генерального директора Корпорации, работают в Корпорации не на постоянной основе, они имеют право совмещать свое членство в наблюдательном совете Корпорации с замещением государственной должности Российской Федерации, государственной должности субъекта Российской Федерации, муниципальной должности, а также должности государственной или муниципальной службы</p>	

Продолжение табл. 3.5

Государственная корпорация	Норма права, устанавливающая порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Наличие/отсутствие в наблюдательном совете лиц, не являющихся государственными гражданами служащими
ГК «Ростехнологии»	Ст. 10, 11 Федерального закона от 23 ноября 2007 г. № 270-ФЗ «О государственной корпорации «Ростехнологии»»	<p>Органами управления ГК являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – наблюдательный совет (члены совета – политические фигуры, работающие не на постоянной основе, но контролирурующие процесс принятия решений); <ul style="list-style-type: none"> – генеральный директор (единоличный исполнительный орган); – правление (назначаемые наблюдательным советом по представлению гендиректора и работающие на постоянной основе сотрудники ГК, а также ее учреждений, дочерних обществ и других зависимых организаций) В состав наблюдательного совета Государственной корпорации «Ростехнологии» входят девять членов: четыре представителя Президента Российской Федерации, четыре представителя Правительства Российской Федерации, генеральный директор Государственной корпорации «Ростехнологии», являющийся членом наблюдательного совета по должности. 	<p>Независимых представителей экспертного и делового сообщества нет.</p> <p>Указ Президента РФ от 26 ноября 2007 г. № 1576 «О членах наблюдательного совета Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»» с изм. и доп.</p>

Продолжение табл. 3.5

Государственная корпорация	Норма права, устанавливающая порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Наличие/отсутствие в наблюдательном совете лиц, не являющихся государственными гражданами или служащими
		<p>Члены наблюдательного совета Государственной корпорации «Ростехнологии» назначаются Президентом Российской Федерации на срок не более пяти лет. Председатель наблюдательного совета Государственной корпорации «Ростехнологии» назначается Президентом Российской Федерации из числа членов наблюдательного совета Государственной корпорации «Ростехнологии» одновременно с назначением членов наблюдательного совета Государственной корпорации «Ростехнологии».</p> <p>Генеральный директор Государственной корпорации «Ростехнологии» не может являться председателем наблюдательного совета Государственной корпорации «Ростехнологии».</p>	
ГК «Олимпстрой»	Ст. 10, 11 Федерального закона от 30 октября 2007 г. № 238-ФЗ	<p>Органами управления ГК являются:</p> <p>– наблюдательный совет (члены совета – политические фигуры, работающие не на постоянной основе,</p>	Независимых представителей экспертного и делового сообщества нет.

Продолжение табл. 3.5

Государственная корпорация	Норма права, устанавливающая порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Наличие/отсутствие в наблюдательном совете лиц, не являющихся государственными гражданами служащими
	«О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»	<p>но контролирующие процесс принятия решений);</p> <p>– президент корпорации (единоличный исполнительный орган);</p> <p>правление является коллегиальным исполнительным органом.</p> <p>Президент корпорации является членом правления корпорации по должности и руководит работой правления корпорации. Члены правления назначаются на должность и освобождаются от должности наблюдательным советом корпорации по представлению президента корпорации, работают в корпорации на постоянной основе. Полномочия членов правления могут быть прекращены наблюдательным советом корпорации по представлению президента корпорации). Количественный и персональный состав наблюдательного совета корпорации определяется Правительством Российской Федерации.</p>	<p>Распоряжение Правительства РФ от 12 ноября 2007 г. №1604-р «О наблюдательном совете Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» с изм. и доп.</p>

Продолжение табл. 3.5

Государственная корпорация	Норма права, устанавливающая порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Наличие/отсутствие в наблюдательном совете лиц, не являющихся государственными гражданами служащими
ГК «Агентство по страхованию вкладов»		<p>Президент корпорации входит в состав наблюдательного совета корпорации по должности и не может являться председателем наблюдательного совета корпорации, а также председателем наблюдательного совета корпорации на заседании наблюдательного совета корпорации</p> <p>Органами управления агентства являются:</p> <ul style="list-style-type: none"> – совет директоров агентства, выполняющий функции, аналогичные функциям наблюдательного совета в государственных корпорациях, созданных позднее; – правление агентства, выполняющее функции, традиционные для правления прочих ГК¹; <ul style="list-style-type: none"> – генеральный директор Агентства 	<p>Независимых представителей экспертного и делового сообщества нет.</p> <p>Распоряжение Правительства РФ от 6 января 2004 г. № 6-р «О составе совета директоров государственной корпорации</p>

¹ Количественный состав правления агентства определяется советом директоров агентства. Генеральный директор агентства входит в состав правления агентства по должности и руководит работой правления агентства. Члены правления агентства, за исключением генерального директора агентства, назначаются на должность сроком на пять лет сроком на пять лет в том числе на должность генерального директора агентства. Члены правления агентства работают в агентстве на постоянной основе.

Продолжение табл. 3.5

Государственная корпорация	Норма права, устанавливающая порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Наличие/отсутствие в наблюдательном совете лиц, не являющихся государственными гражданами служащими
	Высшим органом управления агентства является совет директоров агентства	В совет директоров агентства входят 13 членов: семь представителей Правительства Российской Федерации, пять представителей Банка России и генеральный директор агентства. Генеральный директор агентства входит в состав совета директоров агентства по должности. Председатель совета директоров агентства избирается советом директоров агентства по представлению Правительства Российской Федерации	“Агентство по страхованию вкладов” с изм. и доп.
ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ»	Ст. 6, 7 Федерального закона от 21 июля 2007 г. №185-ФЗ «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»	Органами управления фонда являются: – наблюдательный совет фонда; – правление фонда; – генеральный директор фонда. Распределение компетенции между органами управления фонда является стандартным для государственных корпораций	В составе наблюдательного совета имеются представители Общественной палаты, а также некоммерческого партнерства «Национальный жилищный конгресс».

Окончание табл. 3.5

Государственная корпорация	Норма права, устанавливающая порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Порядок формирования высшего исполнительного органа ГК	Наличие/отсутствие в наблюдательном совете лиц, не являющихся государственными гражданами служащими
			<p>Распоряжение Правительства РФ от 31 октября 2007 г. № 1539-р «О составе наблюдательного совета государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» с изм. и доп.</p>

Источник: Составлено авторами.

Как утверждал в своих интервью помощник президента А. Дворкович, первыми планировалось приватизировать Внешэкономбанк, «Ростехнологии» и «Роснано». Из них процедуру смены организационно-правовой формы прошла только ГК «Роснано».

Статус ГК «Росатом» и ГК «Агентство по страхованию вкладов» пока что менять не предполагалось, а фонд ЖКХ планировалось сохранить до 2012 г. и затем ликвидировать.

ГК «Олимпстрой» должна была функционировать до окончания подготовки и проведения Олимпиады-2014 в Сочи¹.

Обобщение аргументов сторонников этой позиции представлено в Концепции развития гражданского законодательства, разработанной на основании Указа Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 г. № 1108 «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации». Авторы концепции приводят следующие доводы против использования государственных корпораций: «...Госкорпорации не являются ни корпорациями (не имеют членства), ни государственными организациями (будучи частными собственниками своего имущества), ни некоммерческими организациями, ибо в ряде случаев создаются для осуществления предпринимательской деятельности. Главную особенность статуса этих юридических лиц составляет то обстоятельство, что каждая госкорпорация создается на основании специального федерального закона, а потому, в отличие от всех других юридических лиц, не имеет учредительных документов. При этом для госкорпораций законом устанавливается правило о целевом характере их имущества, присущее учреждениям.

Общие нормы о статусе госкорпораций содержат различные и многочисленные исключения из общего статута юридических лиц, в частности, на них не распространяется общая обязанность некоммерческих организаций периодически представлять в уполномоченный орган отчет о своей деятельности и об использовании своего имущества; для них предусмотрены изъятия из сферы контроля, осуществляемого

¹ <http://www.finam.info/currency/news216C600001/default.asp>

финансовыми и налоговыми органами (а Внешэкономбанк не подвержен процедуре лицензирования, применимой к коммерческим банкам и участникам профессиональной деятельности на рынке ценных бумаг). К ним также неприменимы общие правила о ликвидации юридического лица вследствие признания его несостоятельным.

Фактически госкорпорация является не организационно-правовой формой юридического лица в смысле ГК и гражданского права вообще, а специальным способом создания субъектов права, уникальных по своему правовому статусу.

В связи с этим представляется целесообразным исключить уже сейчас законодательной возможности создания юридических лиц в самостоятельной организационно-правовой форме госкорпораций путем отмены соответствующих правил Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Таким образом, авторы концепции предъявили к государственным корпорациям как организационной форме следующие претензии:

- «свободный характер» данной организационной формы (вписать в нее можно, практически, что угодно);
- наличие изъятий из действующего гражданского законодательства;
- отсутствие в деятельности государственных корпораций процедурных барьеров бюджетного характера, свойственных бюджетным учреждениям;
- отсутствие ежегодной отчетности и неподконтрольность государственных корпораций органам финансового контроля, включая Счетную палату.

Вышеуказанные особенности данной организационной формы авторы концепции оценили негативно, хотя, по нашему мнению, за исключением последней, они являются не недостатками, а достоинствами государственной корпорации.

Практика показывает, что государство испытывает острую потребность в использовании «специальных способов создания субъектов права, уникальных по своему правовому

статусу», в том числе потребность в обходе ограничений, устанавливаемых для прочих субъектов гражданского права и лиц публичного сектора (казенных, бюджетных и автономных учреждений). Подобные уникальные формы должны создавать условия для осуществления коммерческой деятельности государства по тем направлениям, где:

- требуются крупные и высоко рискованные инвестиции, которых рынок по тем или иным объективным причинам предоставить не может;
- коммерческая деятельность связана с разработкой и производством объектов, изъятых из гражданского оборота или ограниченных в обороте (вооружения и пр.);
- должны сочетаться инвестиции, имеющие коммерческую и социальную направленность, осуществление которых невозможно субъектами рынка.

При этом, поскольку имущество государственных корпораций, по сути, является имуществом публично-правовых образований, их банкротство не может рассматриваться в качестве допустимой меры воздействия. Контрагенты, взаимодействующие с государственными корпорациями, осведомлены об отсутствии такой возможности, и в условиях наличия принципа свободы договора их интересы в качестве потенциальных кредиторов нельзя рассматривать как ущемляемые.

Вопрос о членстве в корпорации также неактуален, в связи с тем что у нее имеется единственный собственник — учредитель в лице Российской Федерации. Учредительные документы при наличии специального закона, определяющего объем органов, осуществляющих управление деятельностью корпорации, а также порядок их осуществления, не нужны. Важно отметить, что федеральные законы, регулирующие деятельность каждой из государственных корпораций в общих чертах, дополняются меморандумами, а также средние и долгосрочными стратегиями каждой из корпораций, утверждаемыми представителями органов государственной

власти, входящими в состав их наблюдательных советов/советов директоров.

Таким образом, аргументы о негативном влиянии отсутствия элементов корпоративного управления в государственных корпорациях оказываются несостоятельными. Именно сочетание возможностей для обхода процедурных ограничений бюджетно-правового характера делает форму государственных корпораций чрезвычайно интересной для государства как для инвестора.

В 2010–2011 гг. был опубликован целый ряд экспертных мнений, ориентированных на отказ от тотального реформирования институтов развития, функционирующих в форме государственных корпораций. Ниже представлены некоторые из них:

1. «Собственность государственных корпораций обладает существенными признаками публичности. Имущество, которое предоставляется государственным корпорациям, направлено на реализацию важнейших социально-экономических, т. е. публичных, целей, и это является одним из основных признаков публичности собственности. Субъект данной собственности (государственная корпорация) хотя практически и не обладает административно-властными полномочиями, тем не менее является особенным, реализующим исключительно публичные, социальные цели. Сторонники позиции о частной собственности государственных корпораций могут возразить, что полномочия по распоряжению собственностью любой организации ограничены ее уставными целями. И все же основным критерием публичности является не формальное закрепление порядка использования правомочий собственника, а направленность целей применения этой собственности.

В то же время государственные корпорации отличаются от органов власти достаточной степенью автономии, что проявляется в том числе в самостоятельном распоряжении собственностью. Это не позволяет идентифицировать их имущество как имущество государства или муниципальных образований. В целях более четко-

го разграничения этих видов имущества и недопущения терминологических разногласий (с учетом понимания публичной собственности в широком смысле как совокупности государственной и муниципальной) в отношении государственных корпораций лучше применять иной термин, например “обособленная публичная собственность” или “собственность обособленных публичных субъектов”¹;

2. «...Государство как форма организации социума предполагает создание механизма управления общественными процессами. Именно эти функции (социальная и управленческая) и являются основными целями государственных корпораций, как устанавливает Гражданский кодекс РФ. То есть нормы о целевой направленности деятельности государственной корпорации базируются на принципиальных положениях Конституции РФ.

На этот довод можно бы было возразить: не только форма государственной корпорации позволяет осуществлять социальные функции. Существуют сферы общественной жизни, в которых необходима максимальная оперативность принятия решений, в том числе финансовых, и в то же время они не допускают установление в качестве цели извлечения прибыли в связи с упомянутой социальной обусловленностью необходимости развития этих отраслей и недопущения чрезмерных рисков, граничащих с деградацией такой сферы. В данном случае сразу отпадает возможность работы коммерческих организаций, так как именно извлечение прибыли закон называет их основной задачей (ст. 50 ГК РФ). Государство при этом является менее эффективным субъектом, поскольку может функционировать лишь через свои органы, деятельность которых чрезвычайно осложнена разнообразными запретами.

¹ Морозов А. Е. Государственные корпорации как государственные финансовые институты развития // Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы: Ежегодник 2008/под ред. С. В. Запольского, Д. М. Шекина. М.: Статут, 2009.

Единственный остающийся субъект — некоммерческие организации. В то же время государство в силу приведенных выше конституционных основ не может полностью устраняться от социально значимых сфер общественной жизни... Таким образом, субъектом, оперативно исполняющим социально полезные функции, направленные на реализацию общественно значимых целей, может быть только некоммерческая организация с сильным публичным началом. Учреждение при этом, равно как и органы государственной власти, также не обладает собственным имуществом (что существенно снижает оперативность работы). Целями деятельности государственной компании является оказание отдельных государственных услуг (ст. 7.2 Федерального закона от 12 января 2006 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»). Единственной допустимой и наиболее разумной организационно-правовой формой остается государственная корпорация. Таковая действует как некоммерческая организация (и, соответственно, не может распределять прибыль, что существенно снижает финансовые и другие риски), направлена на реализацию социально значимых целей и обеспечена имуществом, находящимся в ее собственности, что позволяет ей максимально быстро реагировать на изменения сферы жизни общества, в которой она работает»¹;

3. «Можно ли просто так изменить организационно-правовую форму государственной корпорации, не меняя концепции «Ростехнологии», ее сути, предназначения и цели? С точки зрения теории права должно быть полное соответствие цели юридического лица и формы. Все цели в законе о корпорации являются некоммерческими. Это содействует организациям различных отраслей промыш-

¹ *Кравченко Д. В.* О реформировании государственных корпораций // Законодательство и экономика. 2010. № 5; *Лазарев Л. В., Морщакова Т. Г., Страшун Б. А. и др.* Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации (постатейный комментарий). М.: Институт права и публичной политики, 2005; *Ефимова Л. Г.* Правовое положение Агентства по страхованию вкладов // Юридическая работа в кредитной организации. 2008. № 3–4.

ленности в разработке, создании, производстве и продвижении продукции на внешний и внутренний рынки.

Давайте предположим, что, не меняя цели, мы меняем форму на акционерное общество «Ростехнологии». Что произойдет в результате несоответствия цели и формы? Форма всегда вторична, потому что первична целевая установка. Для этого юридическое лицо и создается.

Преобразование в акционерное общество «Ростехнологии» заложит конфликт противоречия между целью и формой. Концептуально глобальный проект под названием «Ростехнологии» меняет свою цель, свою концепцию? Если это так, то надо сформулировать, как меняется цель, какой она становится, что закладывается в основу «Ростехнологии», а уже из этого определять организационно-правовую форму»¹;

4. «...Акционирование принципиально не изменит роли госкорпорации. РЖД, «Роснефть» или «Газпром», являясь акционерными обществами, также часто используются как проводники государственной политики. В том числе на международном уровне»² и т. д.

Таким образом, аргументы противников акционирования государственных корпораций в целом сводятся к следующему:

- использование организационной формы государственных корпораций само по себе не препятствует усилению финансового контроля за их деятельностью со стороны государства. Более того, по нашему мнению, финансовый контроль за деятельностью акционерного общества организовать сложнее. Акционерное общество, получающее от государства взнос в уставный капитал,

¹ Кудашкин В. В., начальник Правового департамента Государственной корпорации «Ростехнологии» — по данным <http://www.garant.ru/action/interview/216075/>

² Нейжмаков М., руководитель Центра анализа международной политики ИГСО — по данным <http://www.rosbalt.ru/business/2009/10/28/684076.html>

ником образом не связано обязательствами по его целевому расходованию и по расходованию выделенных ему средств в принципе. В результате претензии относительного нецелевого использования выделенных из бюджета средств/неиспользовании выделенных из бюджета средств, которые могут предъявляться к государственным корпорациям, по отношению к акционерному обществу предъявлены быть не могут;

- акционирование государственных корпораций создает условия для последующего «присвоения» выделенного им имущества, а также потенциальной прибыли в случае их последующей приватизации заинтересованными лицами;
- акционирование государственных корпораций в ряде случаев требует дополнительных и немедленных бюджетных расходов для обеспечения их платежеспособности (в случае с оборонными предприятиями, принадлежащими ГК «Ростехнологии»), а также банковской ликвидности (в случае с ГК «Внешэкономбанк»). Эти расходы, по большому счету, лишены экономической целесообразности. Если система функционирует в более дешевом варианте, без дополнительных инвестиций, то осуществлять их из соображений обеспечения «чистоты и системности» гражданско-правового подхода к регулированию организационно-правовых форм юридических лиц бессмысленно.

Если же говорить о проблеме системности гражданско-правового подхода к организационно-правовым формам юридических лиц как таковой, то в этом вопросе следует согласиться с позицией Д. В. Васильева (управляющий директор Института корпоративного права и управления), которая заключается в том, что российское гражданское право по сравнению с гражданским правом большинства стран ЕС серьезно устарело. Сложившаяся в российском гражданском законодательстве система организационно-правовых форм юридических лиц служит одним из процедурных барьеров на пути развития инноваций и внедрения таких востребован-

- ных субъектами инновационной деятельности организационных форм, как, например, инвестиционное товарищество. Сегодня оно внедряется в российское право не как самостоятельная организационно-правовая форма хозяйственной деятельности, а как договор, что серьезно усложняет конструкцию его налогообложения;
- акционирование государственных корпораций само по себе не создает дополнительных возможностей для борьбы с завышенными административными расходами и зарплатными бонусами, существующими внутри корпораций;
 - акционирование государственных корпораций в целом не воспрепятствует их использованию в качестве института государственной политики по развитию отдельных отраслей (по аналогии с РЖД и др.), однако в ряде случаев затруднит их использование в качестве канала доведения бюджетных инвестиций и антикризисной помощи до конечных получателей. В особенности серьезной последняя проблема может оказаться для Внешэкономбанка, который, в случае его акционирования, должен будет следовать требованиям ликвидности, установленным Центробанком. Это в свою очередь ограничит его возможности по финансированию инновационных (высоко рискованных) проектов, а также по антикризисной поддержке кредитной системы, предполагающей кредитование ненадежных заемщиков в больших масштабах;
 - недопустимость возложения на государственные корпорации, выполняющие функции по управлению стратегическими отраслями (ГК «Росатом», ГК «АСВ») и предприятиями (ГК «Ростехнологии»), рисков банкротства. Одновременно с этим важно учесть, что даже если формально такие риски будут возложены на акционированную корпорацию, государство, скорее всего, окажется перед необходимостью отвечать по ее долгам в субсидиарном порядке, как единственное лицо, от чьего имени принимались управленческие решения, реализация которых довела корпорацию до состояния неплатежеспособности;

- наличие объективной потребности в «свободной» организационно-правовой форме юридического лица. Наличие объективной потребности подтверждается, в частности, тем фактом, что как только речь заходит о перспективах отказа от использования государственных корпораций, заинтересованные представители государственной власти тут же начинают искать иные организационные формы, позволяющие реализовать принцип «чистого лица» и обойти как бюджетные, так и гражданско-правовые ограничения. Эта практика, по нашему мнению, заслуживает отдельного внимания и будет рассмотрена далее.

Итак, проведенный анализ аргументов «за» и «против» сохранения государственных корпораций как самостоятельной организационно-правовой формы функционирования институтов развития позволяет сделать следующие выводы:

5. Сохранение организационно-правовой формы «государственная корпорация» скорее целесообразно, нежели нет. Полный отказ от нее создаст проблемы, решение которых потребует дополнительных финансовых вложений, а также серьезной правки действующего гражданского законодательства с целью сохранения их в качестве инструмента государственной политики. Представим, например, ситуацию, когда законодатель окажется перед необходимостью описать в нормах права иной объем полномочий Центробанка по контролю за деятельностью ВЭБа не посредством установления его особого статуса (ГК), а посредством внесения точечных поправок во все банковское законодательство. Скорее всего, правовая конструкция окажется несовершенной и оставит целый ряд неотредактированных норм, что в конечном счете приведет к коллизиям, препятствующим работе данного института развития.
6. Выбор организационно-правовой формы функционирования института развития тесно связан с функциональной направленностью его деятельности. Все институты, использующие «свободные» организационные формы (го-

сударственные корпорации, государственные компании и некоммерческие организации), по объективным причинам нуждаются в системе обхода существующих процедурных ограничений как бюджетного, так и гражданско-правового характера. Так, ГК «Внешэкономбанк» не имеет возможности одновременно кредитовать высокорискованные и недостаточно прибыльные проекты в целях реализации инновационной и антикризисной политики Правительства и соблюдать нормативы банковской ликвидности, устанавливаемые Центробанком для кредитных организаций, функционирующих в форме хозяйственных обществ. ГК «Росатом» и ГК «Ростехнологии» работают с технологиями военного и двойного назначения, что затрудняет их перевод в состав обычных хозяйственных обществ. ГК «АСВ» выполняет уникальную функцию по стабилизации банковской системы, которая в случае масштабного кризиса может потребовать привлечения бюджетных ресурсов. ГК «Фонд РЖС», а также ГК «Олимпстрой» решают временные задачи, а значит, в перспективе куда более целесообразно говорить об их ликвидации, а не реорганизации.

7. Акционирование государственных корпораций может рассматриваться в качестве целесообразного шага в первую очередь в тех случаях, когда оно приводит к расширению сферы деятельности (инвестиционных интересов корпорации), а также в тех случаях, когда существует реальная возможность привлечения частных инвесторов. При этом перспективы их участия в капитале акционированной корпорации не должны предполагать снижения уровня государственного контроля за ее деятельностью. Впрочем, привлечение частных инвестиций к реализации проектов, финансируемых корпорациями, возможно и в иных формах (без акционирования ГК). Это может быть сделано в первую очередь за счет создания отдельных юридических лиц с участием государственной корпорации и иных инвесторов под конкретные проекты, получающие их поддержку.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ,
АЛЬТЕРНАТИВНЫЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМ КОРПОРАЦИЯМ
И АКЦИОНЕРНЫМ ОБЩЕСТВАМ

В течение последних нескольких лет государством было использовано еще несколько «свободных» организационно-правовых форм, которые потребовались для обхода существующих бюджетных и гражданско-правовых ограничений ввиду негативного политического отношения к государственным корпорациям как организационно-правовой форме.

В качестве замены государственных корпораций были использованы:

- государственные компании (ГК «Российские автомобильные дороги»);
- автономные некоммерческие организации (Агентство стратегических инициатив);
- также предпринята попытка использовать такую организационно-правовую форму, как «публично-правовая компания». Данную форму, предположительно, планировалось использовать для реорганизации Внешэкономбанка. С одной стороны, она должна была удовлетворить президентскому плану по отказу от формы «государственных корпораций», а с другой стороны, сохранить особый статус Внешэкономбанка, позволяющий использовать его для стратегически значимых инвестиций, осуществление которых невозможно за счет средств обычных банковских организаций, вынужденных соблюдать требования о ликвидности.

Кратко рассмотрим каждую из перечисленных форм.

Государственной компанией, согласно ст. 7.2 Федерального закона «Об НКО», признается некоммерческая организация, не имеющая членства и созданная Российской Федерацией на основе имущественных взносов для оказания государственных услуг и выполнения иных функций с использованием государственного имущества на основе до-

верительного управления. Государственная компания создается на основании федерального закона. Государственная компания как организационно-правовая форма деятельности институтов развития появилась в 2009 г., она была введена Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ и использована для создания государственной компании «Российские автомобильные дороги» (далее — ГК «Автодор»). В настоящее время ее деятельность регулируют следующие акты:

- Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании “Российские автомобильные дороги” и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;
- Постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 685 «Об утверждении Регламента Государственной компании “Российские автомобильные дороги”»;
- Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р «Об утверждении программы деятельности Государственной компании “Российские автомобильные дороги” на долгосрочный период (2010–2015 годы)”».

По большинству параметров (порядок создания на основании закона, объем прав на осуществление предпринимательской деятельности, органы управления, порядок взаимодействия с органами государственной власти, порядок раскрытия информации о деятельности и т.д.) государственные корпорации и компании идентичны.

Однако у государственных компаний имеется одна особенность — в ст. 7.2 Федерального закона «Об НКО» упоминается, что они могут быть использованы для доверительного управления государственным имуществом. То есть не все имущество, переданное государством, передается в их собственность. Для таких компаний, как ГК «Российские автомобильные дороги», эта возможность носит принципиальный характер, поскольку эта компания осуществляет управление

платными дорогами, с формально-юридической точки зрения находящимися в собственности Российской Федерации. Если быть точнее, в доверительное управление компании передаются:

- автомобильные дороги общего пользования федерального значения, находящиеся в федеральной собственности, используемые на платной основе;
- автомобильные дороги общего пользования федерального значения, находящиеся в федеральной собственности и содержащие платные участки (за исключением земельных участков в границах полос отвода таких автомобильных дорог);
- также автомобильные дороги, деятельность по организации строительства и реконструкции которых осуществляется государственной компанией.

ГК «Автодор» с учетом целей ее деятельности, а также предоставленных ей полномочий представляет собой нечто среднее между органом государственной власти, унитарным предприятием и хозяйственным обществом. Ей предоставлено как право осуществлять деятельность, приносящую прибыль (в соответствующей сфере), так и полномочия по регулированию, традиционные для органов государственной власти. В своем роде речь идет о случае «аутсорсинга» государственных властных полномочий организационно-правовому образованию, имеющему право осуществлять приносящую прибыль деятельность.

В числе полномочий, свойственных скорее органу государственной власти, чем юридическому лицу, можно указать ряд полномочий государственной компании. К примеру, она наделена правом осуществлять «организацию дорожного движения, в том числе управление транспортными потоками», выполнять функции заказчика «при капитальном ремонте, ремонте и содержании автомобильных дорог государственной компании». Последнее фактически означает, что компания выполняет функции государственного заказчика, осуществляя ремонт и строительство объектов государственной

собственности для государственных нужд, но в обход конкурсных процедур, установленных Федеральным законом № 94-ФЗ. Для того чтобы обойти требования данного закона, дороги сперва были переданы в доверительное управление компании, на которую его требования не распространяются, а затем ей же были переданы субсидии, необходимые для оплаты работ по их ремонту и поддержанию в надлежащем состоянии.

О близости функций ГК «Автодор» к органам государственной власти говорит и способ финансирования ее деятельности через лицевые счета, открываемые в Федеральном казначействе.

Параллельно с возможностью получения предпринимательской прибыли ст. 22 Федерального закона № 145-ФЗ устанавливает возможность ее финансирования через субсидии. Для сравнения, государственным корпорациям, как правило, выделяются только имущественные взносы и взносы в уставный капитал, не имеющие целевого назначения.

Финансовое обеспечение деятельности ГК «Автодор» по доверительному управлению осуществляется за счет:

- 1) субсидий, полученных из федерального бюджета на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами компании;
- 2) субсидий, полученных из федерального бюджета на осуществление деятельности по организации строительства и реконструкции автомобильных дорог, переданных ГК «Автодор»;
- 3) доходов от деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами компании, за исключением платы за проезд транспортных средств по автомобильным дорогам, переданным ГК «Автодор», остающейся в распоряжении концессионера в соответствии с концессионным соглашением, полномочия концедента по которому осуществляет ГК «Автодор»;
- 4) иных поступлений от операций, связанных с осуществлением доверительного управления автомобильными дорогами, переданными ГК «Автодор».

Финансовое обеспечение деятельности ГК «Автодор», не относящейся к деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами компании, осуществляется за счет:

- имущественных взносов Российской Федерации;
- доходов от передачи в субаренду земельных участков;
- доходов от иных видов деятельности;
- добровольных пожертвований и добровольных отчислений;
- доходов от участия в коммерческих организациях;
- вознаграждения за осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами;
- иных не запрещенных законом источников.

Размер имущественных взносов Российской Федерации определяется Правительством Российской Федерации с учетом необходимости содержания ГК «Автодор» и обеспечения ее деятельности, компенсации расходов компании, связанных с уплатой арендной платы за земельные участки компании, финансирования кадастровых работ в отношении автомобильных дорог и земельных участков компании. Такие имущественные взносы Российской Федерации предоставляются ГК «Автодор» в форме субсидий в порядке, установленном бюджетным законодательством Российской Федерации.

Субсидии из федерального бюджета перечисляются главным распорядителем средств федерального бюджета на отдельный счет, открытый Федеральному казначейству в учреждении Центрального банка Российской Федерации для учета операций со средствами государственной компании, и отражаются на лицевом счете, открытом государственной компании в Федеральном казначействе.

Остатки средств, не использованные по состоянию на 1 января текущего финансового года, находящиеся на лицевом счете, открытом ГК «Автодор» в Федеральном казначействе, используются компанией в текущем финансовом году на цели, предусмотренные программой ее деятельности на долгосрочный период.

Доходы от деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами, за исключением платы за проезд транспортных средств по автомобильным дорогам ГК «Автодор», остающейся в распоряжении концессионера в соответствии с концессионным соглашением, полномочия концедента по которому осуществляет компания, зачисляются на ее лицевой счет и подлежат отдельному учету. Указанные средства могут быть израсходованы «Автодором» на осуществление деятельности по доверительному управлению автомобильными дорогами.

С унитарными предприятиями государственную компанию «Автодор» сближает наличие в ее распоряжении имущества, не являющегося собственностью ГК, а также ограничение на совершение крупных сделок. Согласно ст. 24, 25 Федерального закона № 145-ФЗ, крупной сделкой признается сделка, связанная с распоряжением денежными средствами, привлечением заемных денежных средств, а также с отчуждением имущества ГК «Автодор», передачей этого имущества в пользование или в залог при условии, что цена такой сделки либо стоимость отчуждаемого или передаваемого имущества компании превышает десять процентов балансовой стоимости ее активов, определяемой по данным бухгалтерской отчетности на последнюю отчетную дату, если наблюдательным советом не предусмотрен меньший размер такой сделки. Крупная сделка совершается с предварительного одобрения наблюдательного совета.

Представляется, что с учетом выполнения государственной компанией «Автодор» управленческих функций в отношении государственного имущества формы ее финансирования, а также передачи государственной компании части властных полномочий *ее акционирование невозможно*. В противном случае невозможным стало бы как целевое субсидирование ее деятельности, позволяющее органам финансового контроля отслеживать не только эффективность, но и целевое назначение используемых ассигнований, так и осуществление компанией функций по аутсорсингу государственных полномочий.

Следует отметить, что вторым примером аутсорсинга государственных полномочий является некоммерческая организация «Фонд развития Центра разработки и коммерциализации новых технологий» (фонд «Сколково»), выполняющая часть региональных и местных полномочий в сфере управления деятельностью инновационного центра. Практика передачи полномочий по государственному управлению юридическим лицам в последнее время становится все более распространенной.

Как и другие институты развития, выполняющие смешанные функции коммерческой организации, стимулирующей рынок, а также органов государственной власти, в той или иной степени регулирующей его деятельность, фонд «Сколково» создан в форме некоммерческой организации. Причем, что характерно, ее разновидность на уровне Федерального закона от 28 сентября 2010 г. № 244-ФЗ «Об инновационном центре “Сколково”» не уточняется.

Также, в отличие от государственных корпораций и компаний, фонд «Сколково» создан не путем принятия отдельного федерального закона или постановления Правительства, а решением его учредителей, в число которых вошли другие институты развития и бюджетные учреждения. Учредителями фонда стали: Российская академия наук, государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк), ОАО «Роснано», Московский государственный технический университет им. Н.Э. Баумана, ОАО «Российская венчурная компания», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

Система органов управления фондом также отличается от системы управления государственными корпорациями и компаниями. Управление фондом осуществляют:

- совет фонда — высший орган управления, состоящий не менее чем из десяти членов;
- консультативный научный совет фонда — специальный экспертный орган;
- попечительский совет фонда — коллегиальный орган, утверждающий основные задачи фонда, осуществляющий

надзор за его деятельностью и использованием имущества фонда;

- президент фонда, назначаемый советом фонда.

Таким образом, органы управления фонда значительно в большей степени ориентированы на участие в отборе научных/инновационных проектов, чем органы других институтов развития, созданных корпораций и компаний. Научный совет имеется только в ГК «Автодор», хотя из положений ст. 7.2 закона «Об НКО» необходимость его создания не вытекает.

В качестве управляющей компании фонд призван обеспечивать на территории центра «Сколково» формирование полного цикла инновационного процесса, включающего в себя образование и научно-исследовательские работы, опытно-конструкторские разработки и коммерциализацию их результатов. Вспомогательными функциями фонда являются предоставление централизованных услуг, связанных с организацией инновационного процесса, и участие в его финансировании. В результате фонд «Сколково» сочетает функции:

- свойственные научным фондам, функционирующим в форме автономных учреждений, — в части предоставления грантов резидентам инновационного центра «Сколково»;
- свойственные государственным унитарным предприятиям — в части управления имуществом инновационного центра;
- свойственные коммерческим организациям — в части создания венчурных фондов и финансирования инновационных проектов;
- органам государственной власти — в части выполнения функций по созданию «дружественного режима» государственного администрирования (как в налоговой сфере, так и по другим направлениям — миграция, землепользование, выполнение санитарных, противопожарных требований, строительных норм и правил и т.д.), а также изданию актов, регулирующих деятельность участников проекта. В данном случае речь идет о правилах

проекта, которые обладают рядом признаков нормативного правового акта, не будучи при этом актами органов государственной власти, такими как установление норм, обязательных для применения, рассчитанных на неоднократное применение, направленные на урегулирование общественных отношений либо на изменение или прекращение существующих правоотношений. И хотя фонд «Сколково» не является органом государственной власти или органом местного самоуправления, уполномоченным издавать нормативные акты, факт выполнения управляющей компанией части функций региональных органов государственной власти и органов местного самоуправления позволяет признать правила проекта нормативным правовым актом.

Сочетание публичных полномочий и возможности осуществлять частную деятельность, а также отсутствие в составе органов его управления представителей государственной власти превращает фонд «Сколково» в один из уникальных институтов развития, трансформация которого в какую-либо иную организационную форму могла бы оказаться еще сложнее, чем государственной корпорации в ОАО. Поскольку ГК создается на основании федерального закона, то и изменить ее статус федеральным законом оказывается относительно несложно. Фонд «Сколково», как указывалось выше, был создан учредителями без принятия специального акта, в связи с чем реорганизовать его на основании актов органов государственной власти оказалось бы проблематично.

Порядок финансового контроля за его деятельностью, как и в случае с институтами развития, созданными в форме акционерных обществ, зависит от наличия прямой бюджетной поддержки. А поскольку такая поддержка присутствует (фонд получает бюджетные субсидии), деятельность фонда оказывается объектом инспектирования Счетной палаты. При этом возможности иных органов финансового контроля, скорее всего, окажутся ограниченными.

Если в наблюдательных советах всех государственных корпораций и компаний представлены Минфин России, Мин-

экономразвития России и иные органы финансового блока, то в органах управления фондом «Сколково» представлены институты развития, являющиеся его учредителями.

Публично-правовая компания (ППК). Попытка сформировать публично-правовые компании, как указывалось выше, пока что не реализована до конца, однако соответствующий законопроект представлен Министерством экономического развития РФ в сети Интернет.

Основной целью его разработки стал поиск возможностей сохранения «свободной» организационной формы для таких институтов, как Внешэкономбанк, который с учетом политического тренда на отказ от использования организационно-правовой формы государственных корпораций рискует ее потерять. Соответствующий законопроект был представлен в открытом доступе в августе 2011 г., однако на официальных информационных ресурсах Госдумы он пока не опубликован, из чего можно сделать вывод о том, что на рассмотрение законодателей он еще не поступил.

Тем не менее законопроект серьезно меняет политический тренд 2009 г., ориентированный на отказ от «свободных» организационно-правовых форм в сторону тренда к значительному увеличению степени свободы организационно-правовых форм институтов развития, сочетающих в своей деятельности публично-правовые и частные функции. Предположительно, вместо акционирования, предполагавшегося ранее, реформа существующей системы государственных корпораций и компаний будет проводиться в направлении унификации законодательных требований к их деятельности через их реорганизацию в ППК. Ради этого авторы законопроекта предлагают внести изменения даже в Гражданский кодекс, что довольно проблематично с практической точки зрения.

Кратко охарактеризуем особенности ППК как организационно-правовой формы, которая потенциально может быть использована институтами развития как уже действующими, так и создаваемыми.

ППК планируется создавать решениями Правительства Российской Федерации, т. е. регионам и местному самоуправлению

данная организационно-правовая форма доступна не будет. Правительство должно будет утверждать устав ППК, а также состав наблюдательного совета ППК, требования к отчетности ППК и т. д.

В качестве целей создания ППК в законопроекте указаны «интересы государства и общества», т. е. цели могут быть практически любыми. Отличительной особенностью ППК является возможность передачи ей государственных полномочий по осуществлению государственного контроля и надзора, т. е. полномочий органа государственной власти при сохранении возможностей:

- по открытию банковских счетов, т. е. совершению финансовых операций вне казначейской системы;
- создавать дочерние коммерческие и некоммерческие организации;
- по осуществлению коммерческой деятельности, «поскольку это не противоречит целям, для которых она создана»;
- по инвестированию «временно свободных» средств ППК.

Важным нововведением является и отсутствие ответственности Российской Федерации по обязательствам ППК, фактически выполняющей функции органа государственной власти. То есть если ППК в ходе выполнения возложенных на нее функций по контролю и надзору причинит проверяемым лицам ущерб, государство никакой ответственности за это не понесет.

Система органов управления ППК предположительно будет организована по аналогии с государственными корпорациями (наблюдательный совет, правление и генеральный директор, ревизионная комиссия). Система планирования деятельности ППК и ее отчетность в целом также повторяет схему, реализованную в отношении государственных компаний и корпораций. Предполагается, что помимо внутреннего финансового контроля ППК будет подвергаться ежегодному внешнему аудиту, а также публиковать свою отчетность.

Одним из отличий ППК от других организационных форм, используемых для создания институтов развития, является введение свойственных государственной службе ограничений для их персонала.

В отличие от других НКО, используемых для создания институтов развития, совмещающих функции публичных структур и частных компаний, для ППК установлены общие подходы к оценке эффективности их работы. ППК должна формировать программу на долгосрочный период и финансовый план на очередной финансовый год.

Предполагается, что программа деятельности ППК на долгосрочный период должна быть разработана с учетом целей и задач, содержащихся в федеральных целевых программах, долгосрочных целевых программах, а также с учетом объема средств, выделяемых из федерального бюджета, притом что гарантии их выделения за пределами финансового года отсутствуют: трехлетний бюджет ежегодно корректируется, при этом действенные ограничения для пересмотра объемов финансирования целевых программ отсутствуют.

Как следствие, оценка эффективности ППК будет проводиться на основании степени выполнения плановых показателей, заложенных в ее программе, т.е. опосредованных показателей целевых программ федерального уровня. Заключение об эффективности работы ППК, вероятно, будет представлять федеральный орган государственной власти, «осуществляющий функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности ППК». Можно заранее предположить, что данный ФОИВ вряд ли окажется заинтересованным в низкой оценке и критике подведомственной ему компании.

Таким образом, внедрение ППК может стать еще одним шагом в сторону легализации аутсорсинга государственных полномочий юридическим лицам. ППК, скорее всего, будет совмещать признаки коммерческой организации и органа государственной власти.

Однако, в отличие от органов государственной власти, у ППК не будет необходимости возвращать в бюджет неиспользованные ассигнования в конце года, осуществлять

казначейские расчеты и скрывать доходы от предпринимательской деятельности путем создания подведомственных ФГУПов и ОАО.

Автономные некоммерческие организации. Согласно ст. 10 Федерального закона «Об НКО», под автономной некоммерческой организацией (далее — АНО) понимается «не имеющая членства некоммерческая организация, созданная в целях предоставления услуг в сфере образования, здравоохранения, культуры, науки, права, физической культуры и спорта и иных сферах».

Автономная некоммерческая организация может быть создана в результате ее учреждения гражданами и (или) юридическими лицами на основе добровольных имущественных взносов. В случаях, предусмотренных федеральными законами, автономная некоммерческая организация может быть создана путем преобразования юридического лица другой организационно-правовой формы. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 220-ФЗ уточняет это положение ст. 10 Федерального закона «Об НКО», указывая, в частности, что АНО может быть создана путем преобразования ГУПов.

Автономная некоммерческая организация вправе осуществлять предпринимательскую деятельность, соответствующую целям, для достижения которых создана указанная организация. Надзор за ее деятельностью осуществляют ее учредители в порядке, предусмотренном ее учредительными документами.

До последнего времени АНО являлась одной из наименее урегулированных организационно-правовых форм. В частности, в статью, определяющую общие вопросы функционирования АНО, не вносилось поправок вплоть до 2011 г., когда эта форма была использована для создания Агентства стратегических инициатив. Любопытно, что эти поправки не совпадают с логикой законопроекта о публично-правовых образованиях и не обеспечивают даже того уровня детализации требований к раскрытию информации о деятельности компании и требований финансового контроля, который был достигнут в 2010–2011 гг. в отношении государственных корпораций и компаний. Оба этих вопроса в отношении

АНО законом «О некоммерческих организациях» не урегулированы.

При этом, в отличие от государственных корпораций и компаний, организационно-правовая форма АНО доступна для регионов и местного самоуправления, поскольку создание автономной некоммерческой организации не требует принятия федерального закона.

Таким образом, из существующих «свободных» организационно-правовых форм функционирования институтов развития АНО является одной из наиболее свободных.

Агентство стратегических инициатив в форме АНО было создано Распоряжением Правительства Российской Федерации от 11 августа 2011 г. № 1393-р «Об учреждении автономной некоммерческой организации “Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов”». Указанным актом был утвержден его устав. За исключением данного акта, каких-либо данных о деятельности агентства, включая мнения экспертного сообщества о перспективах данного института развития, в открытом доступе практически нет. Официальный сайт агентства не позволяет получить сколько-нибудь подробного представления о его деятельности.

В частности, о реальных перспективах агентства очень сложно сделать вывод на основании его целей, закрепленных в уставе. Они сформулированы крайне общо. В частности, уставом предусмотрено, что агентство создается «в целях содействия развитию социальной и профессиональной мобильности молодых профессиональных кадров и коллективов в сфере среднего предпринимательства и социальной сфере, в том числе путем поддержки общественно значимых проектов и инициатив».

Агентство осуществляет свою деятельность по следующим приоритетным направлениям:

а) содействие инициированию и продвижению общественно значимых проектов субъектов среднего предпринимательства, в том числе в социальной сфере;

б) продвижение инициатив по улучшению предпринимательского климата, содействие преодолению барьеров в раз-

витии субъектов среднего предпринимательства, в том числе в социальной сфере;

в) обеспечение распространения лучших практик поддержки предпринимательства, в том числе в социальной сфере, в субъектах Российской Федерации;

г) содействие распространению лучших корпоративных практик оценки и развития компетенций молодых профессиональных кадров;

д) содействие реализации проектов и инициатив по улучшению имиджа среднего предпринимательства;

е) создание и развитие региональной сети (филиалов и представительств) агентства на основе прямого взаимодействия с предпринимательским сообществом;

ж) обеспечение информационной поддержки деятельности субъектов среднего предпринимательства;

з) содействие развитию системы профессиональной аттестации работников;

и) оказание поддержки профессиональным ассоциациям с целью создания профессиональных стандартов (квалификационных требований);

к) разработка механизмов обеспечения долгосрочной поддержки молодых профессионалов и рекомендаций по совершенствованию системы среднего и высшего профессионального образования;

л) содействие в разработке системы прогнозирования перспективных потребностей в специалистах для компаний среднего бизнеса и новых современных форм образования;

м) содействие в развитии и продвижении молодых профессиональных коллективов, реализующих социально значимые проекты, и активизации предпринимательской деятельности в социальной сфере;

н) содействие развитию форм поддержки проектов и инициатив в социальной сфере, в том числе с использованием целевого капитала и иных финансовых инструментов;

о) взаимодействие с общественными организациями, институтами развития и экспертным сообществом;

п) иные направления.

Исходя из этих целей, агентство может заниматься практически любыми проектами, включая инновационные. При этом пока что не понятно, каким образом оно собирается (и собирается ли в принципе) встраиваться в уже сформированный «инновационный лифт».

Органы управления агентством созданы по аналогии с органами управления государственных корпораций, однако уровень требований по отношению к эффективности его деятельности, раскрытию информации о его деятельности, а также обязанностям в области финансового контроля ниже, чем в отношении ГК и ППК. В уставе агентства указано только, что оно обязано:

- предоставлять информацию о своей деятельности органам государственной власти Российской Федерации и иным лицам в соответствии с законодательством Российской Федерации, а также размещать ее на официальном сайте в сети Интернет;
- обеспечивать в установленном порядке защиту сведений, составляющих коммерческую, служебную и иную охраняемую законом тайну.

При этом ни периодичность отчетов, ни необходимость ежегодного внешнего аудита уставом не оговариваются.

3.3.6. ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ КОНТРОЛЯ ЗА ЭФФЕКТИВНОСТЬЮ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

Содержание типичных претензий, предъявляемых органами финансового контроля к институтам развития

Формирование правовых основ для осуществления финансового контроля, тем не менее, не обеспечивает возможностей для контроля за эффективностью используемых финансовых ресурсов.

Система государственного финансового контроля до последнего времени была ориентирована в первую очередь на контроль за их целевым использованием, а не за конечными результатами. Данная проблема является типичной для всех институтов развития независимо от организационно-правовой формы, в которой они функционируют. То есть акционирование институтов развития само по себе в этом направлении ничего не даст.

Вплоть до последнего времени органы финансового контроля предъявляли к институтам развития, как имеющим форму государственных корпораций, так и другие организационные формы, стандартный набор претензий (табл. 3.6), которые:

- с юридической точки зрения, были до 2010–2011 гг. абсолютно обоснованными, в связи с тем что действовавшие в этот период времени нормы законодательства не учитывали особенностей функционирования институтов развития;
- были частично урегулированы поправками, внесенными в действующее законодательство в 2010–2011 гг.

Проблема оценки эффективности расходов, осуществляемых институтами развития

Ранее мы уже обращали внимание на сложность разрешения проблемы установления сколько-нибудь эффективного контроля за результатами деятельности инновационных институтов развития и пр. В числе препятствий введению сколько-нибудь адекватной системы оценки эффективности имеются как объективные причины, устранение которых маловероятно, так и причины, вызванные недоработкой технологий контроля за деятельностью институтов.

К числу объективных причин следует отнести в первую очередь высокую степень неопределенности деятельности институтов развития, связанной с финансированием фундаментальных исследований, а также инновационных проектов на ранних стадиях.

Таблица 3.6. Типичные претензии органов финансового контроля к институтам развития и попытки снять их путем внесения поправок в действующее законодательство

Суть претензий	Поправки, направленные на их устранение	Комментарии
<p>Претензии по поводу неполного использования выделенных из бюджета ассигнований на основные цели деятельности и к факту временного размещения</p>	<p>Согласно п. 3.2 ст. 7.1 и п. 9 ст. 7.2 Федерального закона «Об НКО», инвестирование временно свободных средств государственной корпорации (компаний) осуществляется на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых ею активов (объектов инвестирования). Высший орган управления государственной корпорации вправе установить дополнительные ограничения и требования в отношении операций по инвестированию временно свободных средств государственной корпорации (компаний)</p>	<p>Количество претензий к институтам развития, созданным в форме государственных корпораций и государственных компаний, по данному вопросу, скорее всего, сократится. Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ были внесены п. 3.2 ст. 7.1 и п. 9 ст. 7.2 Федерального закона «Об НКО», прямо разрешившие государственным корпорациям и компаниям инвестировать временно свободные средства. Таким образом, размещение средств, не использованных в целях реализации профильных проектов, перестало быть противоправным. И поскольку Правительством каких-либо ограничений на этот счет не установлено, некоммерческие организации, выполняющие функции институтов развития, могут свободно использовать возможность размещения переданных им бюджетных средств. При этом поправки не затронули вопроса о размещении временно свободных средств институтами, созданными; — в форме акционерных обществ; — в форме бюджетных и автономных учреждений. В отношении акционерных обществ можно отметить следующее. С одной стороны, акционерное общество вправе распоряжаться переданными учреждением средствами любым законным способом. Однако, с другой стороны, это не избавляет его от претензий Счетной палаты</p>

Продолжение табл. 3.6

Суть претензий	Поправки, направленные на их устранение	Комментарии
		<p>в неэффективности подобного использования бюджетных ресурсов. Их размещение вполне может трактоваться проверяющими как допустимое, но недостаточно эффективное. Правовые последствий у подобной оценки деятельности ИП со стороны контролирурующих органов, скорее всего, не будет, однако политические последствия вполне возможны.</p> <p>В отношении ИП, созданных в форме учреждений (АУ и БУ), ситуация еще сложнее. В закон «Об автономных учреждениях» с 2011 г. был внесен ряд поправок, направленных на уточнение порядка переноса выделенных автономным учреждениям ассигнований. Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 239-ФЗ были внесены п. 3.15 и 3.17 в п. 1 ст. 2 Федерального закона «Об АУ», которыми был установлен следующий порядок переноса ассигнований, выделенных учреждению, на следующий год. Не использованные в текущем финансовом году остатки субсидий «на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ)», переходят на очередной финансовый год. Не использованные в текущем финансовом году остатки субсидий, выделенных «на иные цели», подлежат</p>

Продолжение табл. 3.6

Суть претензий	Поправки, направленные на их устранение	Комментарии
Претензии к отсутствию/недостаточной эффективности проектов, финансируемых институтами развития	Попытка сформировать критерии эффективности инновационных институтов присутствует в Федеральном законе от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ, которым были внесены поправки в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ	<p>перечислению автономным учреждением в соответствующий бюджет бюджетной системы Российской Федерации.</p> <p>Представляется, что средства, используемые для реализации инновационных проектов, в т.ч. средства, выделяемые научным фондам для предоставления грантов, следует относить к числу «иных средств», поскольку четкого государственного задания по их использованию институты развития, созданные в форме АУ и БУ, не получают. Если исходить из этой логики, то можно сделать вывод о том, что в случае неиспользования эти средства подлежат возврату в бюджет.</p> <p>Отсутствие прямого разрешения в их случае означает запрет. Это может стимулировать «синдром конца года», когда научные фонды окажутся заинтересованы в предоставлении грантов в большей степени, чем в неосвоении выделяемых им средств</p>
		<p>Данная проблема является наиболее сложной в связи с тем, что она не может быть решена законодательно. Установление определенного норматива неэффективности (к примеру, норматива, предполагающего, что 8 из 10 инновационных проектов оказываются безрезультатными) было бы равнозначно прямому разрешению украсть «естественную убыль» через систему взаимосвязанных лиц</p>

Продолжение табл. 3.6

Суть претензий	Поправки, направленные на их устранение	Комментарии
Претензии к эффективности размещения временно свободных средств институтов развития	<p>«О науке и государственной научно-технической политике».</p> <p>Однако указанный акт создает не более чем предпосылки для формирования системы контроля¹</p> <p>Согласно п. 3.2 ст. 7.1 и п. 9 ст. 7.2 Федерального закона «Об НКО» Правительство Российской Федерации вправе установить перечень разрешенных активов (объектов инвестирования), порядок и условия инвестирования временно свободных средств государственной корпорации/государственной компании, порядок и механизмы контроля за инвестированием этих средств, формы отчетности об инвестировании, порядок их предоставления и раскрытия</p>	<p>Поправками, внесенными Федеральным законом от 29 декабря 2010 г. № 437-ФЗ в Федеральный закон «Об НКО», Правительству было предоставлено право определять перечень разрешенных активов, что должно было сократить объем претензий со стороны органов финансового контроля к институтам развития, осуществляющим непосредственное инвестирование.</p> <p>Однако перечень разрешенных активов касается только государственных корпораций и компаний, тогда как для институтов, созданных в форме акционерных обществ, этот вопрос регулируется посредством утверждения вопроса представителями государства в органах управления акционерным обществом</p>

¹ Анализ данного закона приведен далее.

Продолжение табл. 3.6

Суть претензий	Поправки, направленные на их устранение	Комментарии
<p>Претензии по поводу системы бонусов, выплачиваемых руководителям институтов развития, а также высокого уровня административных расходов</p>	<p>В настоящее время в целях оптимизации системы материального стимулирования в институтах развития проводится работа по внедрению Общих подходов к унификации систем оплаты труда, одобренных Правительством Российской Федерации (Поручение от 4 декабря 2010 г. № КА-П13-8297)</p>	<p>Среди основных направлений проводимой оптимизации управления имеются следующие взаимосодействующие меры:</p> <ul style="list-style-type: none"> — оптимизация организационной структуры и сокращение штатной численности персонала; — оптимизация расходов на оплату труда работников и расходов, связанных с обеспечением условий труда; — проведение на постоянной основе работы по сокращению текущих расходов и поиску резервных источников оптимизации затрат. <p>Основными положениями Общих подходов являются: разделение системы оплаты труда на постоянную и переменную части, корректировка переменной части вознаграждения с учетом всех принимаемых обществом рисков и выполнения общекорпоративных и личных показателей эффективности (КПЭ), утверждаемых на основе долгосрочных целей общества.</p> <p>КПЭ разработаны и внедрены в систему оплаты труда большинством институтов развития. При этом предполагается, что в ходе применения разработанных КПЭ возможно их уточнение в целях повышения мотивации сотрудников и приведения их в соответствие с долгосрочными целями институтов развития</p>

Окончание табл. 3.6

Суть претензий	Поправки, направленные на их устранение	Комментарии
Претензии к не-прозрачности закупок, осуществляемых институтами развития	В 2011 г. был принят Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ от 18 июля 2011 г., направленный на определение порядка закупочной деятельности государственных корпораций, компаний с государственным участием	Закон предъявляет к институтам развития достаточно мягкие требования, несопоставимые с требованиями Федерального закона № 94-ФЗ
Претензии к отсутствию стратегий, регламентов и прочих документов, требующих законодательством	Требования к наличию документов, регламентирующих деятельность ИР, предъявляются: ФЗ «Об НКО»; ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике»; ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» и другими актами	Формальные требования к составу документов легко выполняются, в связи с чем большинство институтов развития их успешно исполняет

Источник: Составлено авторами.

К числу причин, которые подлежат устранению или коррекции (в той или иной степени), относятся:

1. Отсутствие единого подхода к определению стадий инновационного процесса, не позволяющее осуществить сравнительный анализ и объективно оценить эффективность деятельности институтов развития на той стадии инновационных проектов, на которой они уполномочены оказывать поддержку. Ранее мы приводили пример несоответствия подхода к определению ранней стадии проекта в документах ОАО «Роснано» и «РВК». «Роснано» исходит из того, что ранняя стадия проекта включает период до продвижения их товарных знаков на рынке¹, а «Российская венчурная компания» под инновационной компанией «ранней» стадии понимает хозяйственное общество, выручка которого, по данным бухгалтерской отчетности за последние четыре квартала, предшествующие дате предложения о включении ценных бумаг/долей общества в состав имущества венчурного фонда, не превышает 75 млн руб.² Второй подход к определению ранней стадии дает возможность венчурным фондам инвестировать не только в стартапы, но и в уже зрелый, вполне успешный малый бизнес, оборот которого не превышает указанной величины.

Федеральным законом от 21 июля 2011 г. №254-ФЗ были внесены поправки в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. №127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике», которыми было введено определение инновационной деятельности, а также инновационных проектов, однако вопрос о более четком определении стадий инновационного процесса не был решен. Это позволяет институтам развития, как и ранее, под видом инновационных проектов финансировать проекты, по факту не являющиеся таковыми, и лишает органы финансового контроля возможностей по признанию подобного расходования средств, выделенных

¹ Практическое руководство по проведению оценки активов в рамках проектов, реализуемых с участием ОАО «Роснано».

² Положение об инвестиционной политике ОАО «Российская венчурная компания».

с целью поддержки и модернизации экономики и инновационного развития. Более того, новое определение инноваций, включенное в закон «О науке...», позволяет усилить эту тенденцию.

Под инновациями предлагается понимать «введенный в употребление новый или значительно улучшенный продукт (товар, услугу) или процесс, новый метод продаж или новый организационный метод в деловой практике, организации рабочих мест или во внешних связях». Таким образом, под видом инновационного проекта появляется возможность легального финансирования проектов с низким уровнем новизны.

2. Введение требований к публичному раскрытию информации в деятельности институтов развития, создаваемых в форме некоммерческих организаций (государственных компаний и корпораций), не сопровождалось разработкой типовых форм отчетности о результатах их деятельности.

Дело в том, что отчеты большинства институтов развития слабо детализированы в части описания проектов, в открытом доступе преимущественно находятся лишь обобщенные годовые отчеты. Также обращает на себя внимание тот факт, что процедура принятия решений относительно поддержки инновационных проектов в подавляющем большинстве остается закрытой информацией.

Указанная проблема по-прежнему сохраняет свою актуальность, несмотря на внесенные в 2011 г. в закон «О науке...» поправки, устанавливающие общие принципы оценки эффективности деятельности институтов развития.

При этом следует иметь в виду, что отсутствие публичных сведений о процедурах согласования решений о финансировании того или иного проекта институтами развития вовсе не означает отсутствия подобного согласования.

Согласование производится на уровне обсуждения проектов, реализуемых институтами развития, на заседаниях специализированных правительственных и президентских комиссий. И хотя необходимость согласования из актов законодательства не вытекает, она предусмотрена рядом плановых актов.

Так, Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов содержит указания на тот факт, что «развитие инновационной деятельности в государственных корпорациях и крупных компаниях с государственным участием будет обеспечено в ходе реализации соответствующих программ инновационного развития, рекомендации по разработке которых утверждены решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 3 августа 2010 года».

Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на 2012 год и плановый период 2013–2014 годов также содержит указания на факт согласования программ институтов развития на Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям. В частности, в нем указано, что «в программах инновационного развития государственных корпораций и акционерных обществ с государственным участием, разработанных по поручению Президента Российской Федерации и решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям, предусмотрено повышение эффективности энергопотребления в 2011–2014 гг. на 2–2,7% в год в среднем по всем компаниям».

Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 12 сентября 2008 г. № 667 «О Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям», данная комиссия является постоянно действующим координационным органом, образованным для обеспечения осуществления согласованных действий федеральных органов исполнительной власти и взаимодействия их с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, государственными академиями наук, общественными объединениями, организациями науки и иными заинтересованными организациями по выработке предложений, связанных с реализацией основных направлений государственной политики в сфере развития научно-технического комплекса и национальной инновационной системы, включая вопросы научной, научно-технической деятельности, а также развития высокотехнологичных секторов экономики.

По вопросу согласования проектов, реализуемых институтами развития, можно сделать следующий вывод: хотя с точки зрения закона «О науке...», равно как и законов о создании отдельных институтов (в форме НКО), такая необходимость не установлена, руководство институтов заинтересовано как в координации своих решений с решениями, принимаемыми органами государственной власти, так и в ограничении своей политической ответственности за принимаемые решения в результате их согласования на комиссии.

3. Отсутствие практики экспертной оценки эффективности работы институтов. Мнение научного и делового общества о степени полезности проектов, реализуемых тем или иным институтом, органами финансового контроля, не исследуется.

Статья 16.5 Федерального закона «О науке...» устанавливает следующие требования к процедуре оценки эффективности бюджетной поддержки инноваций (соответствующие положения в полном объеме распространяются на сферу деятельности инновационных институтов и иных институтов, реализующих те или иные направления инновационной политики).

Оценка эффективности государственной поддержки осуществляется «с точки зрения реализации государственной политики в соответствующей области и достижения поставленных целей». Причем соответствующие функции возложены в первую очередь на «высшие органы управления субъектов государственной поддержки», т.е. речь идет о самоконтроле, а «также иные органы и организации в случаях, установленных законодательством». Не совсем понятно, какой именно орган следует рассматривать в качестве «высшего органа управления субъектов государственной поддержки»¹ в случае с осуществлением государственной поддержки через институт развития — они могут не иметь прямого отраслевого подчинения.

¹ В случае осуществления оценки (проверки) эффективности государственной поддержки контрольные (надзорные) органы руководствуются положениями федеральных законов.

Акцент при проверке рекомендовано делать на процедуру, а именно на «проверку выполнения установленного порядка, регламентирующего предоставление такой поддержки, а также соответствие указанного порядка требованиям, установленным настоящей статьей».

При оценке эффективности государственной поддержки проверяется наличие и соблюдение утвержденных субъектами государственной поддержки:

- документов, определяющих стратегию, цели и задачи предоставления государственной поддержки инновационной деятельности. При проверке устанавливается их соответствие основным направлениям государственной поддержки, измеримость поставленных целей и задач; возможность определения эффективности предоставления государственной поддержки инновационной деятельности; взаимосвязь поставленных целей и задач с ключевыми показателями эффективности структурных подразделений и руководящего состава субъекта государственной поддержки, системой мотивации его работников (в случае, если указанное требование применимо к проверяемому субъекту государственной поддержки); наличие системы оценки ответственности за недостижение поставленных целей (в случае, если указанное требование применимо к проверяемому субъекту государственной поддержки);
- документов, определяющих порядок предоставления государственной поддержки инновационной деятельности. При их проверке устанавливается наличие внутренних процедур контроля за выполнением установленного порядка предоставления государственной поддержки инновационной деятельности с указанием ответственных за принятие конкретных решений и санкций за нарушение установленных процедур. Прозрачность внутренних процедур контроля за выполнением установленного порядка предоставления государственной поддержки инновационной деятельности, а также наличие и описание основных этапов предоставления государственной поддержки инновационной деятельности с указанием предельных

сроков их проведения, наличие предусмотренных процедур коллегиального принятия решений и привлечения независимых профессиональных экспертов, соответствие указанных документов требованиям к нормативным правовым актам федеральных органов исполнительной власти, установленным Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

По нашему мнению, поправки, внесенные в 2011 г., не только не создают условий для усиления финансового контроля со стороны Счетной палаты и иных органов внешнего контроля, но и легализуют его ослабление. Так, в п. 8 ст. 16.5 ФЗ «О науке...» указывается, что проверка хода реализации и результатов отдельных инновационных проектов в рамках оценки эффективности государственной поддержки «осуществляется только в случае нарушения установленного порядка предоставления государственной поддержки инновационной деятельности, его отсутствия или отсутствия отдельных документов, определенных настоящей статьей». То есть если процедура формально соблюдена, то проверять проект на предмет его экономической эффективности даже не следует.

Пункт 9 ст. 16.5 ФЗ «О науке...» указывает на то, что «в рамках оценки эффективности субъектов государственной поддержки проверка хозяйствующих субъектов и физических лиц, непосредственно не получавших государственную поддержку инновационной деятельности, не проводится». Таким образом, если непосредственный получатель используется в качестве канала распределения государственной поддержки, то проверить конечного получателя будет затруднительно. Эта ситуация распространяется на все случаи инновационной поддержки через институты развития.

Пункт 10–11 ст. 16.5 ФЗ «О науке...» гласит:

- «При оценке эффективности государственной поддержки учитывается высокорисковый характер инновационной

деятельности, неопределенность рыночных и технологических перспектив инновационных проектов, которые могут повлечь, в том числе, потерю финансовых и иных ресурсов, вложенных в инновационный проект». Эта поправка фактически легализует право институтов развития на отсутствие конечного результата: рискованными могут быть признаны практически все инвестиции.

- «С учетом специфики инновационной деятельности оценка эффективности государственной поддержки осуществляется на основе анализа эффективности формируемых субъектами государственной поддержки совокупностей инновационных проектов, обладающих схожими целями и характеристиками». При желании проверяемый субъект всегда может доказать, что любой инновационный проект уникален и аналогов не имеет. Поскольку различия есть всегда, вопрос о том, насколько они существенны, может быть поставлен в зависимость от субъективного мнения проверяющих и аргументированности позиции проверяемых (фактически — от их готовности к бюрократическим процедурам, связанным с обоснованием уникальности).

Итак, внесенные в 2011 г. поправки очень незначительно улучшили ситуацию с проверкой эффективности расходов, имеющих инновационную направленность, включая расходы институтов развития. При этом поправки предполагают некоторую бюрократизацию процедур осуществляемых ими закупок, отчетности и проверок.

Контролю за результативностью расходов в первую очередь может способствовать практика рассмотрения проектов, реализуемых отдельными институтами на Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям. Прочие поправки, принятые по вопросам совершенствования контроля за эффективностью государственной поддержки инноваций, ориентированы на процесс (контроль за процедурами), а не на результаты. Более того, они отчасти ограничивают возможности органов финансового контроля (в первую очередь Счетной палаты) по проверке конечных

получателей поддержки, а также по предъявлению претензий по факту отсутствия результатов.

3.3.7. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ВЫСТРАИВАНИЮ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ СХЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ИННОВАЦИОННО ОРИЕНТИРОВАННЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

Институты развития целесообразно использовать в тех направлениях инвестиционной политики, где по объективным причинам требуется преодолеть существующие процедурные ограничения бюджетного характера, описанные ранее. В первую очередь такая необходимость возникает в том случае, когда контроль за эффективностью использования бюджетных ресурсов строится на оценке результатов, а не процедур расходования денежных средств.

Существует два основных подхода к повышению эффективности использования бюджетных ресурсов:

- 1) регулирование процедуры расходования средств;
- 2) установление жестких требований к результатам деятельности организации и ответственности за их низкое качество.

В большинстве случаев эти два подхода не могут применяться одновременно. Если законом жестко регулируется процедура, то при ее соблюдении получатель бюджетных ресурсов не может отвечать за результат. При использовании второго подхода к оценке эффективности бюджетных расходов, наоборот, если контролируется в первую очередь результат, получателю бюджетных ресурсов должна быть предоставлена определенная операционная свобода для его достижения¹.

¹ Например, перед ОАО «Роснано» как институтом развития поставлена задача создания в Российской Федерации наноиндустрии и выделены средства на ее реализацию. Руководство «Роснано» несет преимущественно политическую ответственность, а также рискует потерять свою репутацию квалифицированных управленцев, но при этом самостоятельно отбирает поддерживаемые проекты и распределяет между ними объемы выделенного из бюджета финансирования.

Представляется, что эти два подхода должны сочетаться в зависимости от того, по отношению к каким расходам инвестиционного характера они применяются. При этом следует иметь в виду, что их одновременное использование затруднено.

Первый подход целесообразен в условиях:

- необходимости предоставления государственных услуг подведомственными учреждениями, финансируемыми на основании государственных заданий, когда требования к качеству данных услуг закреплено в соответствующих стандартах, а процедуры их оказания регламентированы;
- закупки массовых товаров, работ и услуг, по отношению к которым могут быть сформированы стандартные требования по качеству (к примеру СНИПы в строительстве) и необходимо выбрать наиболее квалифицированного и надежного исполнителя;
- размещения заказа на прикладные НИОКР, результат которых может быть с достаточной степенью точности определен в техническом задании исполнителю (проведение социологических, маркетинговых и иных исследований, разработка программного комплекса или базы данных, поддержание сайта, статистическая обработка информации и т. д.).

Второй подход целесообразен при решении задач с неопределенными или трудно формализуемыми процедурами, соблюдение которых не позволяет гарантировать желаемый результат. К примеру, это касается таких направлений, как поддержка инициативных научных исследований, фундаментальных НИОКР, развитие отдельных инновационных отраслей (нанотехнологий, биотехнологий, атомной промышленности и т. д.).

По отношению к получателям бюджетных средств инновационного характера требуются и различные подходы оценки их эффективности. В том числе:

- эффективность бюджетных вложений в основные средства органов государственной власти и казенных учреждений следует контролировать через регламентацию процедуры, т. е. посредством контроля выполнения требований закупочного законодательства (в порядке, установленном Федеральным законом № 94-ФЗ), аналогичный подход целесообразно применять по отношению к инвестиционным субсидиям;
- эффективность вложения средств в капитал институтов развития, а также юридических лиц, созданных с государственным участием, по возможности, следует контролировать через установление требований к конечным результатам их деятельности.

Степень детализации требований к конечным результатам деятельности институтов развития может варьироваться в зависимости от вида институтов, а также проектов и /или направлений, получающих поддержку.

Так, по отношению к инновационным отраслям (нанотехнологии, биотехнологии и пр.) целесообразно установить общие требования, касающиеся рентабельности бюджетных вложений, а также создания конкурентоспособной продукции. При этом очевидно, что детализировать экспертные показатели качества их работы до уровня аналитических невозможно. Нельзя с точностью установить план по количеству произведенной и /или проданной инновационной продукции на этапе начального развития той или иной отрасли. Однако в тех случаях, когда деятельность институтов развития не ориентирована на инновационный сектор, установление аналитических показателей вполне возможно. К примеру, можно составить прогноз относительно количества кредитов, выданных Российским сельскохозяйственным банком, количества аукционов по заключению договоров аренды земельных участков, переданных в собственность Федерального фонда содействия развитию жилищного строительства, и т. д.

Поскольку система инновационно ориентированных институтов развития формировалась по мере возникновения потребности в развитии того или иного направления (при от-

сутствии единой стратегии формирования институциональной среды государственного инвестирования), следует произвести инвентаризацию системы институтов развития с целью более четкого разграничения их функций и ликвидации избыточных институтов. Так, представляется логичным разделить систему инновационных институтов развития на две группы в зависимости от объема предоставляемых им полномочий.

В первую группу следует включить институты развития, сохраняющие полную управленческую самостоятельность, в том числе в распоряжении ассигнованиями, выделяемыми с целью решения поставленных перед ними задач. К ним относятся институты, которые осуществляют преимущественно возвратное финансирование инновационных проектов¹ и ориентированы на обеспечение определенной доходности вложений. При формировании институтов, входящих в первую группу, следует рассмотреть вопрос о возможном сокращении их количества и перераспределении функций между ними. Но в любом случае к первой группе целесообразно отнести: ОАО «Российская корпорация нанотехнологий», ОАО «Российская венчурная компания», ГК «Ростехнологии», ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий», региональные фонды содействия развитию венчурных инвестиций.

Контроль качества их работы должен осуществляться посредством оценки непосредственных и конечных результатов их деятельности. Недостаточная результативность должна приводить к политической ответственности руководства институтов развития, вплоть до ликвидации указанных институтов и передачи их функций другим организациям. Финансирование указанных институтов целесообразно осуществлять в первую очередь на основании бюджетных кредитов, стимулирующих обеспечение определенного уровня

¹ В данном случае имеется в виду не только предоставление заемных средств инновационным компаниям, но и вклад в их уставный капитал со стороны институтов развития с последующим выходом из хозяйствующих субъектов.

доходности, вкладов в уставный капитал, а также, возможно, субсидий — на реализацию программ, предполагающих предоставление грантов, а также создание инновационной инфраструктуры.

Здесь же целесообразно рассмотреть вопрос о ликвидации ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» («Росинфокоминвест»), который на протяжении нескольких лет никак не использовал выделенные ему ассигнования. Будучи созданным в 2006 г., до 2010 г. фонд фактически не действовал. Представляется, что его функции по управлению фондом могут быть переданы ОАО «Роснано».

Целесообразно рассмотреть вопрос о расширении сферы деятельности ОАО «Роснано». Практика работы данного института развития показала, что направление, связанное с поддержкой нанотехнологий, является не единственным, требующим государственной поддержки. ОАО «Роснано» вынуждено отказываться от поддержки ряда перспективных проектов в связи с тем, что они напрямую не связаны с нанотехнологиями. Если бюджет, выделенный на развитие нанотехнологий, рассматривается государством как узкоспециализированный и его перераспределение в пользу других инновационных направлений не предполагается, можно говорить об актуальности формирования на базе ОАО «Роснано» нескольких программ, имеющих самостоятельный бюджет. В частности, это могут быть программы как в области нанотехнологий, так и в области связи и телекоммуникаций.

Вторая группа институтов развития должна использоваться в качестве администратора государственных программ по поддержке приоритетных направлений инновационного развития и модернизации экономики. Их управленческие полномочия, включая право распоряжаться бюджетными средствами, должны быть ограничены. В эту группу в первую очередь следует относить институты, ориентированные на предоставление грантов, субсидий и иных форм безвозмездного финансирования. В настоящее время такими институтами развития являются Инновационный центр «Сколково», фонд Бортника, Российский фонд фундаментальных

исследований (а среди неинновационных институтов развития ко второй группе можно также отнести Российский гуманитарный научный фонд). Возвратные формы финансирования также могут использоваться ими в качестве вспомогательных.

Основной целью деятельности институтов, включаемых во вторую группу, должен стать отбор получателей бюджетной поддержки. В системе «инновационного лифта» они выполняют важнейшую функцию безвозмездной поддержки научных исследований на самых ранних стадиях — от фундаментальных исследований до стартапов. Их функции не могут быть возложены ни на один другой институт развития, в связи с чем актуальным является вопрос о сохранении, а в качестве варианта-максимум — увеличении объемов их финансирования. В 2011-2013 гг. федеральными законами о бюджете предусмотрено снижение объемов финансирования РФФИ, РГНФ и фонда Бортника, что не соответствует общей логике государственной поддержки развития инноваций.

Финансирование, выделяемое институтам, входящим во вторую группу, было бы логично разделить на несколько частей:

- оплату административных расходов института, которые должны быть лимитированы;
- оплату премий за эффективность работы института;
- оплату услуг экспертов, принимающих участие в отборе проектов, получающих поддержку. Размер вознаграждения экспертам также должен быть лимитирован;
- ассигнования, выделяемые с целью поддержки инновационного сектора.

При этом институты, относящиеся ко второй группе, должны быть лишены возможности перераспределять ассигнования, выделенные на поддержку инноваций, в пользу собственных административных расходов. Важным фактором деятельности институтов является их независимость от органов государственной власти, по этой причине институты должны быть

организационно отделены от министерств и ведомств, участвующих в управлении наукой и инновациями (Минобрнауки России, Минэкономразвития России, Минрегион России).

Поскольку часть средств, предоставляемых институтами развития, входящими во вторую группу, передается инвесторам на возвратной основе, необходимо решить вопрос о формировании «защищенного» бюджета этих институтов. Возможны два варианта:

- финансирование институтов, относящихся ко второй группе, через специализированные статьи федерального бюджета, остатки по которым переходят на следующий год и на которые могут зачисляться доходы институтов (далее — вариант «статья в бюджете»)¹;
- передача ассигнований институтам второй группы с правом размещения временно свободных средств в кредитных организациях, но с сохранением механизмов контроля за целевым использованием как бюджетных, так и внебюджетных доходов этих институтов (далее — вариант «самостоятельный бюджет»).

Второй вариант предпочтителен, поскольку позволяет защитить ассигнования, выделенные институтам, от инфляции, а также от синдрома «конца бюджетного года».

Требуется сформировать систему планирования ассигнований, выделяемых институтам, входящим во вторую группу. Представляется, что система планирования должна быть максимально приближена к процедуре утверждения целевых программ. Фактически первоначальным источником формирования финансовой базы институтов, входящих во вторую группу, должны стать государственные программы и подпрограммы, входящие в их состав. Это позволит обеспечить согласование объемов финансирования институтов, входящих во вторую группу, с Министерством финансов РФ и Ми-

¹ Подобным образом финансируется Инвестиционный фонд РФ, однако, не имеющий, в отличие от институтов второй группы, собственного юридического лица.

нистерством экономического развития РФ, а также связь проектов, реализуемых за счет средств институтов второй группы, с целями и задачами Правительства РФ.

При этом в любом случае объем финансирования научных фондов не должен снижаться по сравнению с ранее существовавшим, так как фонды являются единственным каналом точечной поддержки фундаментальных, инициативных и международных научных исследований.

В специальном регулировании нуждается и порядок отбора и финансирования проектов институтами, входящими во вторую группу. Он зависит от того, какой вариант финансирования их деятельности будет выбран — вариант «статья в бюджете» или вариант «самостоятельный бюджет». В последнем варианте достаточно установить процедуру согласования перечня направлений, получающих поддержку со стороны институтов второй группы, с Минфином России и Минэкономразвития России, а также методик отбора получателей поддержки (см. далее). Перечень направлений целесообразно утверждать в тексте государственной программы (подпрограммы), за счет которой финансируется деятельность института развития с правом детализации направлений самим институтом.

В отношении научных фондов должен быть решен ряд специфических правовых проблем, таких как:

- регулирование вопроса об их особом статусе. Организационно-правовая форма бюджетных учреждений им не подходит, в связи с тем что на бюджетные учреждения распространяются все процедурные ограничения бюджетного характера;
- установление единообразного правового подхода к понятию гранта в Налоговом кодексе РФ и в Бюджетном кодексе РФ (Бюджетный кодекс РФ этим понятием не пользуется, заменяя его субсидиями. Понятие субсидий не полностью отвечает признакам гранта. В частности, субсидии не могут предоставляться физическим лицам, а также малым научным группам без статуса

- юридического лица; процедура их согласования достаточно сложна);
- выведение расходов фондов, связанных с финансированием инноваций, из системы закупок для государственных нужд и «правовая легализация» их собственных методик отбора проектов и лиц, получающих как возвратное финансирование, так и безвозмездную безвозвратную поддержку. Эта мера необходима в связи с тем, что существующая система государственных закупок, как указывалось выше, не подходит для закупки работ и услуг с неопределенностью конечного результата, а также для финансирования международных научных проектов, инициативных и фундаментальных исследований. При этом административные расходы фондов вполне могут осуществляться через систему государственных закупок, как и ранее;
 - повышение прозрачности экспертной системы и ответственности экспертов за качество заключений. Необходимо установление требований к порядку формирования списков экспертов, желательно на конкурсной основе, а также усиление репутационных рисков в отношении составляемых ими заключений;
 - оптимизация действующей системы налоговых льгот, направленных на поддержку научных фондов. Она, как указывалось выше, неэффективна в силу отсутствия заинтересованности частного бизнеса в финансировании «чужих» научных исследований.

Предложения по изменению системы отбора проектов для инновационно ориентированных институтов развития

Отбор проектов, получающих поддержку из средств институтов развития, осуществляется на основании разрабатываемых ими методик. В том числе собственные методики отбора применяются институтами при:

- предоставлении грантов, субсидий и иных форм помощи инвесторам и субъектам инновационной деятельности, включая гранты на НИОКР;
- предоставлении инвесторам и субъектам инновационной деятельности возвратного финансирования.

Действие Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» не распространяется на институты, созданные в форме государственных корпораций и акционерных обществ. Однако институты, созданные в форме бюджетных учреждений (РФФИ, РГНФ, фонд Бортника), формально должны пользоваться системой конкурсов, установленной Федеральным законом № 94-ФЗ. В ряде случаев они ее используют, к примеру, системой государственных заказов пользуется Фонд Бортника. Тем не менее в большинстве случаев фонды пользуются собственными методиками отбора получателей поддержки.

Применение собственных методик научными фондами можно квалифицировать как правомерное действие, если исходить из того, что предоставление грантов и возвратного финансирования, с формально-юридической точки зрения, не является государственным заказом. Однако если исходить из того, что никаких других форм передачи средств от бюджетного учреждения к частным лицам, за исключением размещения государственных заказов, не предусмотрено, наличие собственных методик отбора у научных фондов входит в противоречие с Федеральным законом № 94-ФЗ. Также следует иметь в виду, что экономические последствия предоставления гранта и размещения государственного заказа на выполнение НИОКР одинаковы в том случае, если исключительные права на создаваемые РИД принадлежат исполнителю. В обоих случаях государство как заказчик не получает никаких нематериальных активов. Это означает, что, поскольку порядок предоставления грантов специального регулирования не имеет, их в принципе можно рассматривать как частный случай государственного заказа.

При этом порядок конкурсного размещения государственных заказов не учитывает особенностей научно-технической и инновационной сферы, как сферы с высокими рисками и высокой степенью неопределенности результатов. В этом случае экспертный подход является практически единственным эффективным способом отбора проектов, результат реализации которых обладает высокой степенью неопределенности. В сфере научных исследований, особенно фундаментальных, неопределенность будущих результатов выражается в том, что:

- техническое задание не всегда может быть сформулировано заказчиком с достаточной степенью определенности. Например, в случае проведения инициативных исследований РФФИ может предъявить только самые общие требования к инициативным исследованиям, тогда как их содержание не может быть описано в техническом задании на этапе предоставления грантов;
- результат исследований не может быть гарантирован. Гражданское законодательство признает НИОКР результативными даже в том случае, если их результат оказался отрицательным. Возможен и обратный вариант, когда в процессе выполнения НИОКР созданы результаты интеллектуальной деятельности, которые заказчик (государство) не предусматривал в техническом задании.

Аналогичные проблемы возникают и в процессе коммерциализации инноваций. Для сферы инноваций нормой является отсутствие результата (прибыли) по большинству инвестиций наряду с высокой доходностью отдельных проектов.

Неопределенность процедур достижения желаемых результатов не позволяет использования формализованных подходов к их закупке, а потому управленческий акцент должен смещаться в сторону гибкого контроля за результатом. В то же время процедуры размещения и исполнения заказа сильно варьируются исходя из специфики потребности, и строгое соблюдение типовых формальностей далеко

не всегда способствует получению ожидаемого результата. Таким образом, по отношению к инновационно ориентированным проектам должны применяться системы отбора, ориентированные на экспертные оценки потенциальной их эффективности и возможных рисков, оставляющие для лица, принимающего решение (института развития), достаточно высокую степень свободы маневра. То есть важно не добиться всесторонней регламентации процедур в ущерб результату, а напротив, создать довольно гибкую систему отбора наиболее подходящих исполнителей, которые с наибольшей вероятностью способны обеспечить желаемый результат.

Экспертные методы отбора удобно использовать и в том случае, когда конкурс проектов проводится в несколько этапов и формирование единой конкурсной комиссии, оценивающей проект в целом, невозможно. Такая ситуация складывается, когда отбор производится несколькими сторонами — соинвесторами (к примеру, международные и региональные конкурсы), а также когда отбор производится последовательно по нескольким различным основаниям.

Федеральным законом № 94-ФЗ двухэтапные конкурсы не предусмотрены (фактически запрещены), тогда как институты развития регулярно оказываются перед необходимостью проведения отбора в несколько этапов. Примерами могут служить региональные конкурсы РФФИ, а также конкурсы, проводимые «Роснано».

Региональные проекты, получающие поддержку РФФИ, финансируются на долевых началах — фондом и субъектом Российской Федерации. Как следствие, они проходят два этапа отбора: на региональном уровне и на уровне фонда, осуществляемого двумя экспертными советами — региональным экспертным советом и экспертным советом РФФИ.

Положение об экспертизе проектов ОАО «Роснано», входящего в первую группу инновационных институтов, также предполагает три этапа отбора проектов:

- 1) входная экспертиза представленной документации;
- 2) научно-техническая экспертиза проекта;

- 3) инвестиционная экспертиза проекта, включающая экспертизу правовых и финансово-экономических аспектов проекта, производственно-технологическую, патентную экспертизу, оценку рисков, выгод и затрат проекта.

На наш взгляд, инновационным институтам развития первого типа, сохраняющим полную управленческую автономность, следует сохранить право самостоятельно определять методику отбора проектов, получающих их поддержку. В качестве успешного примера можно привести методику отбора ОАО «Роснано», состоящую из Практического руководства по проведению оценки активов в рамках проектов, реализуемых с участием ОАО «Роснано», Порядка финансирования НИР и опытно-конструкторских разработок в сфере нанотехнологий, проектов в сфере нанотехнологий, предусматривающих внедрение нанотехнологий или производство продукции в nanoиндустрии, проектов по подготовке специалистов в сфере нанотехнологий, а также Положения об экспертизе проектов ОАО «Роснано».

Инновационным институтам второго типа, с ограниченной управленческой самостоятельностью, требуется дополнительное регулирование порядка отбора проектов. Методика должна разрабатываться соответствующим институтом, затем проходить согласование в Минфине России и только после этого утверждаться. В качестве примера здесь можно предложить методику отбора проектов, применяемую РФФИ и основанную на использовании независимых экспертных оценок проектов, предлагаемых к реализации.

Также считаем оправданными следующие меры, предпринимаемые с целью совершенствования экспертной работы по отбору проектов:

- сформировать единый рекомендательный реестр экспертов по отдельным отраслям и областям знаний, которые готовы предоставлять услуги по оценке научных и инновационных проектов. Услугами экспертов, включенных в реестр, смогут пользоваться все институты развития, в том числе инновационные институты, вхо-

дящие как в первую, так и во вторую группы¹. Сведения о реестре экспертов целесообразно сделать открытыми, разместив их в сети Интернет. При этом институты развития должны сохранить право пользоваться услугами экспертов, не включенных в реестр;

- ввести квалификационный отбор экспертов, включаемых в реестр, а также установить условия исключения экспертов из реестра. Основанием для исключения может послужить, к примеру, неоднократный отказ от дачи заключений или неисполнение принятых на себя обязательств по составлению заключения в требуемые сроки;
- по возможности привлекать к участию в экспертизе иностранных экспертов наряду с российскими;
- по возможности сформировать механизм распределения проектов между экспертами, зарегистрированными в реестре по соответствующим отраслям, на основании принципа случайности. Это позволит повысить независимость экспертов, в том числе и от руководства институтов развития, распределяющего проекты между экспертами;
- с целью улучшения качества экспертных заключений следует повысить репутационные риски для экспертов. Здесь необходимо соблюсти два условия. С одной стороны, конфиденциальность привлечения экспертов позволяет обеспечить их независимость и защитить от давления со стороны авторов проекта. Однако, с другой стороны, полная анонимность создает для эксперта ситуацию безнаказанности. Если он не рискует своей репутацией, составляя заключение, у него нет стимулов по обеспечению его качества². С учетом необходимости соблюдения двух условий одновременно (не-

¹ В настоящее время в документах ОАО «Роснано», регламентирующих порядок отбора экспертов, говорится об их поиске. Наличие реестра позволит отчасти упростить систему поиска.

² Так, к сожалению, имеются примеры предоставления положительных заключений рецензентами публикаций в журналах, входящих в списки ВАК, на наукообразные тексты, составленные компьютерной программой.

зависимости экспертов и их ответственности) можно предложить следующий вариант раскрытия информации об экспертах. Экспертные заключения с указанием данных об экспертах целесообразно публиковать одновременно с утверждением отчета об уже выполненном проекте. Причем публиковать можно не все заключения подряд, а незначительный процент заключений, отобранных случайным образом (5 или 10% общего числа). Таким образом, эксперт будет знать, что его заключение потенциально может быть опубликовано в Интернете. Это позволит понизить риски формального подхода экспертов к анализируемым проектам.

Общее количество экспертиз (этапов оценки проекта) может варьироваться в зависимости от типа программы, в рамках которой инвесторам и субъектам инновационной деятельности предоставляется поддержка. Так, инвестиционная экспертиза потребует при оценке проекта, получающего поддержку на возвратной основе, однако, скажем, предоставление гранта на участие российских ученых в международной конференции такой экспертизы не требует.

Количество и виды предполагаемых экспертиз должны определяться применительно к каждой из программ, реализуемых институтами развития, входящими во вторую группу.

При всей своей значимости экспертиза должна сохранять рекомендательный характер. У лиц, принимающих решение о предоставлении поддержки тому или иному проекту, должно оставаться право предоставить ее, несмотря на отрицательные экспертные заключения, и наоборот, отказаться от ее предоставления при наличии положительных заключений. Подобные решения должны мотивироваться и с целью повышения их прозрачности публиковаться в Интернете на сайте соответствующего института развития.

Институты развития, в том числе входящие во вторую группу, должны сохранить и возможность финансирования того или иного проекта без экспертизы и в ускоренном порядке (по решению коллегиального органа). Такой порядок может потребоваться, к примеру, в случае предоставления грантов

на участие российских ученых в международных научных конференциях, в случае предоставления грантов на организацию научных экспедиций и иных подобных случаях (перечень подобных исключений должен быть оговорен заранее).

3.4. АНАЛИЗ РОССИЙСКОЙ ПРАКТИКИ РАЗВИТИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

3.4.1. ИССЛЕДОВАНИЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОБЪЕКТОВ ИНФРАСТРУКТУРНОЙ ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИЙ В РОССИИ

Инфраструктура финансовой поддержки инноваций в России представляет собой систему государственных институтов развития, корпораций и фондов, действующих на федеральном и региональном уровнях. Механизмы и инструменты государственной финансовой поддержки на различных этапах инновационной деятельности представлены в табл. 3.7.

Совокупность организованных и действующих на федеральном уровне институтов развития довольно подробно описана в разделе 3.3. Что касается региональной инфраструктуры финансовой поддержки, то при всем многообразии организационно-правовых форм (фонды, региональные агентства) специализированные субъекты поддержки инновационной деятельности, кроме региональных венчурных фондов, скорее являются исключением, чем общепринятой практикой. Так, за период с 2005 по 2008 гг.¹ в ходе реализации мероприятий в 21 регионе было создано 23 региональных венчурных фонда. Практически все фонды ведут активную работу по отбору инвестиционных проектов и финансированию выбранных проектов. Только в трех фондах

¹ Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации. Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. М., 2009.

Таблица 3.7. Механизмы и инструменты финансовой поддержки инновационной деятельности в России

Этапы разработки и вывода продукта на рынок	Объекты инновационной инфраструктуры и иные механизмы поддержки (объемы бюджетных инвестиций)
Создание идеи	<p>Создание идеи, проведение фундаментальных исследований</p> <p>Российский фонд фундаментальных исследований: 2009 г. – 6800 млн руб., 2010 г. – 6000 млн руб.</p> <p>Государственная поддержка программ развития национальных исследовательских университетов (в 2010–2012 гг. – 20000 млн руб.)</p> <p>Государственная поддержка привлечения ведущих ученых в российские высшие учебные заведения (в 2010–2012 гг. – 12 000 млн руб.)</p> <p>Центры коллективного пользования научным оборудованием (46 ЦКП, всего в 2007–2009 гг. выделено 3721 млн руб., в 2009 г. – 640 млн руб.)</p>
Коммерциализация	<p>Создание концепции продукта, предварительные патентные исследования, дования, разработка бизнес-плана</p> <p>Центры трансфера технологий (более 100 ЦТТ, в 2007–2009 гг. выделено 239,854 млн руб.)</p>
Проведение прикладных НИОКР, создание прототипа, патентные исследования и расходы на патентование	<p>Посевной фонд с участием РВК (уставный капитал 2000 млн руб.)</p> <p>Государственная поддержка развития кооперации российских высших учебных заведений и производственных предприятий (в 2010–2012 гг. – 20 000 млн руб.)</p>

Продолжение табл. 3.7

Запуск продукта на рынок	<p>Организация серийного производства, маркетинговые, сервисные и поддерживающие расходы, расходы на выход на мировой рынок</p> <p>ГК «РоснаноТех» (в сфере нанотехнологий): в 2009 г. – 31500 млн руб., в 2010 г. – 48000 млн руб.</p> <p>Инвестиционный фонд Российской Федерации ОАО «Российский банк развития» (до 40 млрд руб. в 2009–2010 гг.) ОАО «Российская венчурная компания» (7 венчурных фондов, общая капитализация 18,983 млрд руб., вклад РВК – 9000 млн руб.) Региональные венчурные фонды (21 фонд, общая капитализация 7260 млн руб., бюджетные средства – 2130 млн руб.) ОАО «Российский инвестиционный фонд ИКТ» (уставный капитал 1450 млн руб.)</p>
Выход на фондовый рынок	<p>Специализированные площадки по торговле ценными бумагами (совместный проект ММВБ и ГК «РоснаноТех»)</p>

Окончание табл. 3.7

Организация компания	<p>Посевой фонд с участием РВК (уставный капитал 2000 млн руб.)</p> <p>Бизнес-инкубаторы (в рамках программы поддержки МСП создано 34 инновационных бизнес-инкубаторов, общие расходы федерального бюджета 863 млн руб.)</p> <p>Инновационно-технологические центры (более 60 ИТЦ, после 2003 года федеральные средства не выделялись)</p> <p>Технопарки (зарегистрировано 83 технопарка, в рамках государственной программы создания технопарков в сфере высоких технологий выделены средства на создание 9 технопарков, в 2009 г. – 1901 млн руб., в 2010 г. – 1502 млн руб.)</p> <p>Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере: 2009 – 2010 годы – 4,8 млрд руб.</p> <p>Посевой фонд с участием РВК (уставный капитал 2000 млн руб.)</p> <p>ОАО «Российская венчурная компания» (7 венчурных фондов, общая капитализация 18,983 млрд руб., вклад РВК – 9000 млн руб.)</p> <p>Региональные венчурные фонды (21 фонд, общая капитализация 7260 млн руб., бюджетные средства – 2130 млн руб.)</p> <p>ОАО «Российский инвестиционный фонд ИКТ» (уставный капитал 1450 млн руб.)</p> <p>Российский фонд технологического развития (не функционирует)</p>
Проведение НИ-ОКР для разработки финальной версии продукта	<p>ГК «Роснано» (в сфере нанотехнологий): в 2009 г. – 31 500 млн руб., в 2010 г. – 48 000 млн руб.</p> <p>ОАО «Российская венчурная компания» (7 венчурных фондов, общая капитализация 18,983 млрд руб., вклад РВК – 9000 млн руб.)</p> <p>Региональные венчурные фонды (21 фонд, общая капитализация 7260 млн руб., бюджетные средства – 2130 млн руб.)</p> <p>ОАО «Российский инвестиционный фонд ИКТ» (уставный капитал 1450 млн руб.)</p> <p>Технико-внедренческие особые экономические зоны: в 2009 г. – 11 217 млн руб.</p>
Подготовка производства, производство опытной партии продукта	<p>ГК «Роснано» (в сфере нанотехнологий): в 2009 г. – 31 500 млн руб., в 2010 г. – 48 000 млн руб.</p> <p>ОАО «Российская венчурная компания» (7 венчурных фондов, общая капитализация 18,983 млрд руб., вклад РВК – 9000 млн руб.)</p> <p>Региональные венчурные фонды (21 фонд, общая капитализация 7260 млн руб., бюджетные средства – 2130 млн руб.)</p> <p>ОАО «Российский инвестиционный фонд ИКТ» (уставный капитал 1450 млн руб.)</p> <p>Технико-внедренческие особые экономические зоны: в 2009 г. – 11 217 млн руб.</p>

(Новосибирская область, Челябинская область и Республика Башкортостан) ведется работа с управляющими компаниями по разработке Правил доверительного управления фондами.

По состоянию на 30 мая 2009 г., общая капитализация региональных венчурных фондов составляет 8,650 млрд руб., из которых средства федерального бюджета — 2,1 млрд руб. Общее количество компаний, получивших венчурные инвестиции из этих фондов, — 29, а суммарный объем инвестиций — 1,4 млрд руб. При этом половина инвестиций фондов осуществлены в информационно-телекоммуникационные малые компании, пятая часть — в биологические и медицинские технологии и оборудование, каждый десятый проект — из индустрии наносистем и нанотехнологий. Около 45% проинвестированных проектов находится на стадии разработки продукта, каждый пятый проект — это компании, осуществляющие тестовые поставки продукта.

В 2008 г. Минэкономразвития России начало работу по формированию фондов смешанных инвестиций и фондов акций в малые производственные компании на принципах ГЧП. Федеральные субсидии в размере 100 млн руб. предоставлены Оренбургской, Челябинской областям и Ханты-Мансийскому автономному округу. Три фонда, созданные с участием перечисленных субъектов Российской Федерации, с учетом средств регионального бюджета и средств внебюджетных инвесторов должны обеспечить инвестиции в объеме 1,2 млрд руб. в проекты малых компаний размером 30–50 млн руб.

В большинстве субъектов РФ СИП могут пользоваться поддержкой региональных фондов, которые занимаются предоставлением поручительств и микрозаймов субъектам малого и среднего бизнеса. Фонды поддержки находятся в государственной или муниципальной собственности. Например, в г. Орле¹ создана некоммерческая организация «Фонд поддержки малого и среднего предпринимательства в городе

¹ Решение Орловского городского Совета народных депутатов № 40/667-ГС от 19 декабря 2008 г. (ред. от 3 февраля 2009 г.) «О создании некоммерческой организации «Фонд поддержки малого и среднего предпринимательства в городе Орле»».

Орле», на которую возложено осуществление всех возможных форм поддержки (за счет бюджетных и внебюджетных источников дохода). В Белгородской области¹ Белгородским областным фондом поддержки малого предпринимательства осуществляется предоставление целевых займов субъектам малого предпринимательства области на реализацию инвестиционных проектов и пополнение оборотных средств в рамках проекта микрокредитования малого предпринимательства; предоставляются субсидии на возмещение части затрат субъектов малого предпринимательства по лизинговым платежам в соответствии с договорами финансовой аренды (лизинга). Тем самым, несмотря на то что инновационные предприятия могут получать помощь в региональной инфраструктуре поддержки МСП, этого явно недостаточно для развития СИП.

В дополнение к государственной инфраструктуре финансовой поддержки в России работают несколько десятков иностранных фондов, цели деятельности которых представлены в таблице 3.8.

Таблица 3.8. Зарубежные субъекты поддержки инноваций, действующие в России

Фонды	Цели деятельности фонда
NWO, INTAS, Wellcome Trust, DFG, Британский совет, Фонд Александра фон Гумбольдта, Макс Планк Общество, Программа Fulbright, IRC, CRDF	Развитие взаимно выгодного сотрудничества
NNF, IRF, NWO, Wellcome Trust, DAAD, Александр von Фонд Гумбольдта, INTAS, IRC, CRDF	Поддержка лучших ученых и жизнеспособного исследования указания (в начальной стадии — помощь ученым, оказалось, была трудной ситуацией)
Фонд Макартура, CRDF, Ford Foundation	Консолидация существующей и развитие новой инфраструктуры в исследовании и разработке

¹ Постановление Правительства Белгородской области от 20 октября 2008 г. № 250-пп.

Окончание табл. 3.8

Фонды	Цели деятельности фонда
IRC, CRDF	Переориентация ученых из военно-промышленного комплекса к гражданским исследованиям
ННФ, Wellcome Trust	Доступ для иностранных ученых к российским исследованиям и информации

Источник: Согласно данным интервью, проводимых в 2005–2006 гг. в 19 иностранных организациях и фондах, осуществляющих программы сотрудничества в российской науке. Я. Dezhina. ME&MO. 2008. № 2.

Что касается деятельности субъектов производственно-имущественной и технологической инфраструктуры поддержки в России, в настоящее время в России зарегистрировано¹ более 110 технопарков, еще больше — инновационно-технологических центров, более 100 центров трансферта технологий, 129 бизнес-инкубаторов и других субъектов инфраструктурной поддержки².

Центры коллективного пользования как вид инновационной инфраструктуры активно развивались в последние годы. Если в 2006 г. насчитывалось всего 15 таких центров, то в настоящее время в одном только г. Томске Объединенный центр коллективного пользования Томского государственного университета включает 10 профильных центров коллективного пользования, предоставляющих услуги по использованию уникального оборудования и приборной базы, программных комплексов потребителям — сотрудникам вузов и академических институтов, а также промышленным предприятиям и различным коммерческим организациям. Такие центры были созданы институтами РАН, использующими в своих

¹ Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации. Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. М., 2009.

² Национальный информационно-аналитический центр по мониторингу инновационной инфраструктуры научно-технической деятельности и региональных инновационных систем НИАЦ МИИРИС: <http://www.miiiris.ru/>

исследованиях уникальное и дорогостоящее оборудование. Так, еще в 1994 г. был создан и до сих пор успешно функционирует ЦКП на базе Физико-технического института РАН им. А. Ф. Иоффе, отличительной особенностью которого является комплексный подход к решению междисциплинарных задач фундаментальной, прикладной, отраслевой науки и промышленности.

К бизнес-инкубаторам (БИ) в России относят структуры, предоставляющие малым и средним предприятиям офисные и производственные помещения, а также оказывающие услуги по обучению и консалтингу, помощь в маркетинге и поиске инвесторов/деловых партнеров. В связи с низким уровнем освоения механизма ГЧП в России создание локальных инфраструктурных объектов для развития СИП (технопарков, бизнес-инкубаторов, полигонов и пр.) вынуждено осуществляться преимущественно за счет средств государственного бюджета — регионального и /или федерального (например, на создание Нижегородского инновационного бизнес-инкубатора привлекались средства из федерального бюджета, а на его материально-техническое оснащение — из областного бюджета). Региональные органы власти часто становятся инициаторами использования бизнес-инкубаторов для установления взаимодействия между субъектами малого и среднего предпринимательства и крупными промышленными предприятиями. Государство финансирует строительство и текущую деятельность производственно-имущественных объектов поддержки, покрывая часть издержек предприятий. Технопарки и бизнес-инкубаторы, созданные с привлечением частных инвесторов, являются скорее исключением, хотя их строительство и дальнейшая деятельность как раз и могла бы быть предметом ГЧП-соглашений.

Бизнес-инкубаторы создаются в виде либо государственных учреждений, например, Государственное учреждение «Бизнес-инкубатор Республики Мордовия», Государственное учреждение Вологодской области «Бизнес-инкубатор», либо в форме открытых акционерных обществ, например, ОАО «Московский бизнес инкубатор», ОАО «Окружной бизнес-инкубатор» Ханты-Мансийского автономного округа. Учре-

дителями являются органы власти, государственные центры занятости, региональные и муниципальные фонды и т. д.

Некоторые бизнес-инкубаторы были созданы за счет средств университетов (бизнес-инкубатор МГИМО, Межвузовский студенческий бизнес-инкубатор «Дружба» при Томском государственном университете систем управления и радиоэлектроники, Шахтинский бизнес-инкубатор при Южно-Российском государственном университете экономики и сервиса, бизнес-инкубатор Нижегородского государственного технического университета)¹.

Бизнес-инкубаторы и технопарки, построенные с привлечением частных инвесторов, являются скорее исключением, к которым можно отнести, например, Новошахтинский зональный бизнес-инкубатор (учредителями являются 24 юридических и физических лица, в том числе ОАО «Ростовуголь» и другие 16 предприятий города).

Первый технопарк в России — Томский научно-технологический парк — был создан в 1990 г. Более половины технопарков объединены в Ассоциацию технопарков и бизнес-инкубаторов, созданную еще в 1992 г. Появляются технопарки, организуемые не при университетах, а на базе крупных научных центров, в академических городках, наукоградах, в ранее закрытых поселениях (московские технопарки «Технопарк-Центр», «Аэрокон», технопарки в подмосковных наукоградах Пущино, Черноголовке, Троицке, Дубне), а также региональные технопарки (например в г. Сарове Нижегородской области), в организации которых значительную роль играют региональные и местные органы управления.

Однако, по оценке российских экспертов, только половина из них являются реально действующими и отвечающими западным образцам. Их материальная и финансовая база не обеспечивает реализацию даже имеющегося интеллектуального потенциала и спроса на инновационную продукцию. Оценка технопарков проводилась по таким критериям, как степень связи технопарка и университета; уровень вовлеченности студентов; число созданных и реализованных

¹ http://www.subcontract.ru/Docum/DocumShow_DocumID_733.html#1

на промышленных предприятиях технологий; степень заинтересованности региона, промышленности и населения в работе технопарка и т. п. Наиболее эффективными технопарками в России были признаны следующие:

- Международный научно-технологический парк «Технопарк в Москворечье» Московского государственного инженерно-физического института, г. Москва;
- Научный парк «МЭИ» Московского государственного энергетического института, г. Москва;
- Научно-технологический парк «Волга-техника» Саратовского государственного технического университета, г. Саратов;
- Технопарк Санкт-Петербургского государственного электротехнического университета, г. Санкт-Петербург;
- Научно-технологический парк «Башкортостан» Уфимского государственного авиационного технического университета, г. Уфа;
- Научно-технологический парк Нижегородского государственного технического университета, г. Нижний Новгород;
- Зеленоградский научно-технологический парк Московского института электронной техники, г. Москва, Зеленоград;
- Обнинский научно-технологический парк «ИНТЕГРО» Обнинского института атомной энергетики, г. Обнинск;
- Ульяновский технопарк Ульяновского государственного технического университета, г. Ульяновск;
- Томский международный деловой центр «Технопарк», г. Томск.

Первый специализированный технопарк для информационных технологий «IT-парк XXI века» был создан в Санкт-Петербурге на базе Государственного университета телекоммуникаций (СПбГУТ) им. проф. М.А. Бонч-Бруевича, на который были выделены средства из федерального и городского бюджетов, однако в общем объеме финансирования 66% составляют инвестиции партнеров, т.е. участников проекта, которые осуществляют строительство объектов

IT-парка, обеспечивают наличие арендаторов, занимаются IT-технологиями (созданием операционной среды)¹. Таким образом, строительство данного технопарка впервые осуществляется в формате государственно-частного партнерства. Другие подобные технопарки информационных технологий планируется построить в Московской области, Казани, Нижнем Новгороде и Новосибирске².

Первые центры трансферта технологий (ЦТТ) начали создаваться в 2003 г. в шести федеральных округах на базе институтов РАН, университетов и государственных научных центров Российской Федерации. ЦТТ были призваны стать тем недостающим звеном инфраструктуры, которое квалифицированно обеспечит коммерциализацию результатов научно-технической деятельности, получаемых при использовании бюджетных средств, в первую очередь через создание малых высокотехнологических предприятий и заключение лицензионных соглашений.

В настоящее время, по сведениям Национального центра по мониторингу инновационной инфраструктуры научно-технической деятельности и региональных инновационных систем, в стране насчитывается более 100 ЦТТ, большая часть которых создана Минобрнауки России. Более 60% центров приходится на Центральный, Приволжский и Северо-Западный федеральные округа.

Технопарк «Идея» является примером реализации ГЧП в области развития инфраструктуры инноваций, ориентированной на малый и средний высокотехнологичный бизнес. Технопарк является одним из крупнейших в Европе по занимаемым площадям (30 тыс. кв. м земли в центре г. Казани).

Инфраструктура технопарка включает в себя три основных блока:

- инновационный бизнес-инкубатор — офисные помещения для инновационных проектов на ранней стадии развития (2500 кв. м);

¹ Концепция создания технопарка в сфере высоких технологий: <http://www.ingria-park.ru/upload/concept.pdf>

² <http://www.kadis.ru/daily/index.html?id=27676>

- инновационно-технологический центр — офисные помещения для молодых инновационных компаний (14 200 кв. м);
- бизнес-парк — офисные помещения для сервисных компаний и компаний на стадии расширения (четыре корпуса общей площадью 10 300 кв. м).

Менеджеры инновационного бизнес-инкубатора работают практически с любыми инновационными проектами, даже если это всего лишь идея, которую группа разработчиков изложила на нескольких листах. В течение недели авторам помогают подготовить полноценную заявку, которую рассматривает экспертный совет. Инновационные компании, успешно прошедшие отбор, размещаются в инкубаторе на срок до одного года. Каждый проект сопровождает менеджер технопарка — он участвует в составлении бизнес-плана, привлекает дополнительных инвесторов, может занять должность генерального директора предприятия. Технопарк предоставляет также услуги юристов и бухгалтеров, обеспечивает патентную защиту разработок. Резидентам помогают получить финансирование в рамках республиканской программы «Идея-1000», которую осуществляют совместно Инвестиционно-венчурный фонд Республики Татарстан и Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Если малая инновационная компания пройдет отбор в номинации «Старт 1» (подпрограмма в рамках «Идеи-1000»), она может получить от инвесторов до полутора миллионов рублей — по 750 тыс. от каждого из фондов. Все сервисы начинающим компаниям предоставляются бесплатно. Но взамен технопарк «Идея» может получить долю в будущем инновационном предприятии — от 10 до 51%. Ее размер зависит от затрат команды технопарка на участие в проекте. Технопарк предоставляет весь комплекс услуг, в том числе сервисную поддержку для инновационных проектов и компаний, предоставление информационных услуг, маркетинговую поддержку, гранты, осуществление рекламной деятельности, привлечение отраслевых специалистов и специалистов по бизнесу для оказания услуг, учебно-методическую помощь.

По истечении одного года предусматривается создание разработчиком образца готовой продукции и перед технико-коммерческим советом технопарка рассматривается коммерческая перспективность проекта и возможность его реализации. Стадия ОКР длится один год. На данной стадии организуется совместное предприятие с авторским коллективом проекта. По завершении этапа НИОКР проект перемещается из бизнес-инкубатора в Технологический центр.

В отличие от многих бизнес-инкубаторов, которые не имеют даже сайтов, технопарк «Идея» публикует не только все данные о своей деятельности, но и финансовую отчетность. По данным опроса, ежеквартально проводимого технопарком среди его резидентов, более 200 успешно работающих компаний считают, что получили всю необходимую поддержку.

Объем капитальных вложений в инфраструктуру технопарка за весь период его функционирования составил 1,2 млрд руб., в том числе 510 млн руб. — бюджетные средства Республики Татарстан, 470 млн руб. — внебюджетные источники. Более 43 млн руб. было реинвестировано в развитие инфраструктуры самим технопарком. Дополнительно более 200 млн руб. было вложено в инфраструктуру технопарка технологическими подразделениями *GE Money Bank*, *Siemens*, *DHL*, *Yokogawa Electric*, ООО «НПП “ГКС”». Основной операционный доход технопарк получает от сдачи в аренду помещений. Однако его отличие от офисных центров заключается в том, что технопарк создает комфортные льготные условия для роста своих будущих резидентов и в меньшей степени «расселяет» готовые компании. Основной доход от сдачи помещений в аренду приходится на «якорных» резидентов.

На территории технопарка «Идея» локализован также ряд государственных структур, что придает большую привлекательность его площадке. Это: Государственная некоммерческая организация «Инвестиционно-венчурный фонд РТ», Государственное учреждение «Центр информационных технологий при Кабинете министров РТ», Институт семьи и демографии Академии наук Республики Татарстан, представительство особой экономической зоны «Алабуга»,

Комитет по развитию малого и среднего предпринимательства РТ. К концу 2009 г. в технопарке «Идея» было создано более 4,5 тыс. рабочих мест в 144 предприятиях.

Технопарк «Идея» можно отнести к единичным примерам формирования структуры поддержки инновационных предприятий от запуска до коммерциализации. Необходимо отметить отсутствие связи с научно-исследовательскими учреждениями и реального эффекта воздействия инноваций на экономическое развитие региона.

Специализированные информационные и научно-консалтинговые структуры поддержки инноваций в России включают 10 национальных инновационно-аналитических центров, более 80 центров научно-технической информации и 15 центров инновационного консалтинга. Аналитические центры, как правило, являются консалтинговыми компаниями, предоставляющими услуги в определенных областях деятельности (центр «Концепт» при Московском физико-техническом институте или аналитический центр «Эксперт», созданный одноименной издательской группой в различных регионах страны).

Информационные центры (ИЦ) и информационно-аналитические центры (ИАЦ) мало различаются по осуществляемым функциям. Общее число подобных организаций в 2008 г. в России составило 98 (против 89 в 2006 г.).

Национальные информационно-аналитические центры. В 2005 г. в рамках реализации федеральной целевой научно-технической программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития науки и техники на 2002–2006 годы» (блок «Коммерциализация технологий») в целях мониторинга приоритетных направлений развития науки и технологий, инновационной инфраструктуры научно-технической деятельности и региональных инновационных систем, подготовки кадров для научно-инновационной деятельности и обеспечения их мобильности, приборной базы для научных исследований, включая центры коллективного пользования и уникальные стенды и установки, было учреждено 10 национальных информационно-аналитиче-

ских центров (НИАЦ). Заказчиком выступило Федеральное агентство по науке и инновациям.

В рамках *Gate²RuBIN* в 2008 г. была сформирована сеть региональных партнерских организаций проекта — Российская бизнес-инновационная сеть (*Russian Business Innovation Network — RuBIN*). Сеть включает в себя российские организации инновационной инфраструктуры, ориентированные на эффективное международное сотрудничество. Центры отобраны на конкурсной основе при поддержке Фонда содействия развитию МФП НТС и Министерства экономического развития РФ. Работа членов RuBIN направлена на оказание услуг малым и средним предприятиям (МСП), научно-исследовательским организациям, университетам в области международной кооперации за счет выделяемой государственной и региональной поддержки.

Как правило, консалтинговая поддержка осуществляется региональными/муниципальными структурами поддержки малых и средних предприятий без учета инновационной направленности деятельности. К ним можно отнести *центры развития предпринимательства* или *центры поддержки предпринимательства*, которые оказывают предприятиям, в том числе и СИП, не только финансовую поддержку (в виде поручительств, займов), но и иные возможные виды поддержки. Центры создаются обычно в форме некоммерческой организации непосредственно администрацией или с участием администраций регионов, которые затем передают центрам (в соответствии с заключаемыми соглашениями) полномочия по поддержке предпринимателей или часть полномочий, например, на выполнение функций по информационному, консультационному и методическому обеспечению (Пермский край, Курская, Белгородская области и др.). В Москве¹ Московский центр развития предпринимательства создан в виде некоммерческого партнерства и выполняет функцию единого центра, организующего деятельность по всем на-

¹ Постановление Правительства Москвы № 1141-ПП от 18 декабря 2001 г. «О создании общегородской системы центров развития предпринимательства в г. Москве».

правлениям (на уровне округов создаются территориальные центры).

В городе Новосибирске¹ создано муниципальное автономное учреждение «Городской центр развития предпринимательства», предметом и видами деятельности которого определено: формирование инфраструктуры поддержки малого и среднего предпринимательства; оказание комплексной поддержки МСП и организациям, составляющим инфраструктуру поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства в городе. В Республике Карелия² и Белгородской области³ центры созданы в виде государственных учреждений, в ряде других регионов на местном уровне создаются и в форме АНО.

Таким образом, в структуру центров входят: регистрационные подразделения реестра субъектов МСП; информационно-консультационные подразделения; бизнес-интернет-центры⁴; муниципальные фонды поддержки малого предпринимательства; учетный центр (осуществляет централизованный бухучет).

Помимо центров развития предпринимательства создаются и *агентства* по развитию предпринимательства (Республика Бурятия, г. Москва, Пермский край, Иркутская, Курская

¹ Распоряжение мэрии г. Новосибирска № 21191-Р от 14 августа 2009 г. «О создании муниципального автономного учреждения города Новосибирска “Городской центр развития предпринимательства”».

² Распоряжение Правительства Республики Карелия № 323р-П от 14 ноября 2005 г.

³ Постановление главы администрации Белгородской области № 632 от 4 ноября 1999 г. (в ред. от 17 мая 2005 г.) «О создании областного государственного учреждения “Белгородский областной центр развития предпринимательства”».

⁴ Основные функции: льготное обеспечение малых предприятий города возможностью доступа в сеть Интернет для поиска потенциальных деловых партнеров, размещения информации о своих деловых возможностях и потребностях; внедрение передовых технологий в ведение бизнеса на малых предприятиях города.

области). В городе Москве¹ Московское агентство по развитию предпринимательства (МАРП) предоставляет консультационные услуги по различным аспектам ведения бизнеса (включая юридическую защиту предпринимателей), внедрению дистанционных методов консультирования, а также ведет реестр малых предприятий города.

Администрациями регионов также создаются *маркетинговые центры* (информационно-маркетинговые, выставочно-маркетинговые) в целях продвижения товаров (работ, услуг) также, как правило, в форме некоммерческой организации (Ставропольский край, республики Коми и Саха (Якутия), Ростовская, Смоленская области). В городе Москве², например, работает система межрегиональных маркетинговых центров. Основные функции: оказание помощи предприятиям в установлении прямых деловых контактов; выявление потребностей регионов и территорий в товарах и услугах; налаживание прямого товарообмена, содействие в продвижении товаров и услуг московских производителей на внешние рынки, включая страны СНГ, Балтии и дальнего зарубежья.

Эффективность инфраструктуры определяется не только количеством и принципами функционирования каждого, но возможностью взаимодействия. Последнее особенно важно, когда эти субъекты поддержки будут осуществлять деятельность по информационно-консалтинговой поддержке ГЧП-проектов. Между ними не должно быть конкуренции, а их функции по поддержке ГЧП должны быть строго определены на основе максимизации доступности и качества услуг для участников ГЧП.

¹ Постановление Правительства Москвы № 1141-ПП от 18 декабря 2001 г. «О создании общегородской системы центров развития предпринимательства в г. Москве».

² Постановление Правительства Москвы № 1141-ПП от 18 декабря 2001 г. «О создании общегородской системы центров развития предпринимательства в г. Москве».

3.4.2. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕХАНИЗМОВ ГЧП ДЛЯ ФОРМИРОВАНИЯ ИНФРАСТРУКТУРЫ ПОДДЕРЖКИ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Низкая капиталоемкость финансовых институтов, низкая диверсификация финансовых инструментов, посткризисные бюджетные ограничения и дефицит собственных средств частных инвесторов являются существенными факторами, тормозящими развитие ГЧП в России, в том числе в инновационной сфере. Между тем количество ГЧП проектов и объем частных инвестиций могло бы значительно вырасти за счет привлечения средств частного бизнеса для софинансирования программ поддержки инновационных предприятий. Для этого необходимо дальнейшее развитие сети специальных финансовых институтов, открывающих для частных инвесторов доступ к следующим финансовым инструментам:

- прямое финансирование конечных заемщиков через государственные финансовые институты (госбанками, фондами поддержки);
- предоставление гарантий и развитие системы гарантийных и залоговых фондов;
- предоставление бюджетных средств через коммерческие банки, в частности через механизмы публичной секьюритизации.

Одним из механизмов поддержки инвестиционной деятельности и субъектов предпринимательства должно являться предоставление кредитов через внесение бюджетных средств в уставной капитал финансовых учреждений и /или институтов развития.

В систему поддержки инновационных ГЧП-проектов в России должны быть включены государственные и муниципальные фонды поддержки малого предпринимательства с разветвленной региональной сетью (в России в 2008 г. функционировало порядка 75 региональных и более 170 муниципальных фондов). Особенностью деятельности этих

фондов в сфере ГЧП может стать объединение средств (доходов от собственной деятельности, добровольных взносов физических и юридических лиц) частных компаний для совместного участия в ГЧП-проектах, а также аккумулирование бюджетных средств региона и муниципальных образований для реализации проектов, представляющих интерес для всех участников.

Особенностью деятельности венчурных фондов поддержки бизнеса является минимизация рисков, которая достигается путем тщательного выбора пусть низкодоходных, но достаточно надежных проектов. Для снижения риска средства вкладываются только совместно со стратегическими зарубежными партнерами либо российскими федеральными или региональными структурами в стабильно действующие предприятия. Такой подход делает венчурный фонд привлекательным механизмом поддержки проектов государственно-частного партнерства, тем более что 10-летний опыт работы фондов в России подтверждает их востребованность, а создание ОАО «Российская венчурная компания (РВК)» и региональных фондов содействия развитию венчурных инвестиций позволит расширить сферу деятельности венчурных фондов и на проекты ГЧП.

Многие инновации, как технологические, так и институциональные, не осуществляются либо осуществляются слишком медленно из-за высоких издержек и /или высоких рисков на начальных стадиях. Стимулировать рост числа новых инновационных фирм, а также их участия в проектах ГЧП должны *фонды посевного капитала*, которые могут обеспечить финансирование компаний на самом раннем этапе их развития, а государство может принять часть этих издержек или рисков на себя и тем самым «подтолкнуть» бизнес к участию в таких проектах.

Участие частного бизнеса в инфраструктурной поддержке инновационной деятельности может осуществляться в следующих формах:

- софинансирование строительства объектов инфраструктурной поддержки и получение частным инвестором прибыли от предоставления услуг;
- софинансирование инфраструктуры и получение акций в инновационных предприятиях;
- софинансирование инфраструктуры и получение прав на результаты деятельности предприятий.

Предпроектная подготовка может осуществляться на базе региональных центров ГЧП Внешэкономбанка. Основными функциями таких центров являются: поддержка разработки нормативных правовых актов и мониторинг правоприменительной практики; исследование региональной экономики; мобилизация ресурсов для реализации инфраструктурных проектов; информационная поддержка; помощь в организации тренингов; координация взаимодействия представителей органов региональной власти и бизнес-сообщества.

Очевидными достоинствами таких *центров* для развития ГЧП в инновационной сфере является возможность поиска партнеров как на региональном уровне, так и за рубежом, а также возможность получения оперативной консультационной помощи.

Обязательным условием формирования производственно-имущественной базы технопарков на основе ГЧП является современное техническое оснащение и возможность использования потенциала научных организаций или производственного потенциала на льготных условиях.

Поддержка ГЧП в технопарке может осуществляться по следующей схеме. Базовое предприятие является основным инвестором по проекту ГЧП, а работы выполняются непосредственно малыми и средними предприятиями, входящими в технопарк. При такой схеме возможно снижение затрат на проект и распределение рисков между несколькими предприятиями. Для поддержки ГЧП необходимо учитывать, что базовое предприятие и технопарк должны соответствовать ряду требований. Основными из них являются финансовая стабильность базового предприятия и наличие

в технопарке предприятий, которые способны выполнять полный цикл работ по проекту ГЧП.

Технопарки на базе промышленных предприятий могут создаваться и в виде кластеров, которые используют инфраструктуру основного предприятия. При работе с предприятиями технопарки промышленного типа руководствуются двумя принципами — «одного окна» и гибкого подхода к определению условий договора. Первый означает, что предприятия могут не только взять в аренду землю, здания и сооружения, но и договориться о пользовании услугами инфраструктурных компаний (энерго- и водоснабжением, охраной и благоустройством территорий, транспортными перевозками) на льготных условиях. Такой подход к инфраструктурной поддержке может и должен быть распространен на участников ГЧП-проектов. Следует также отметить, что технопарки, функционирующие на основе промышленных предприятий, оказывают большее влияние на региональное развитие.

Возможно также создание технопарков на основе промышленных полигонов (по примеру Испании). Для этого учреждаются специальные акционерные общества, в которых агентствам регионального развития и муниципальным органам как правило принадлежит более 50% приобретенного земельного участка. Они организуют его обустройство, прокладку коммуникаций, строительство и оснащение производственных объектов, а затем продажу (аренду) готовых модулей частным фирмам. При этом субъекты предпринимательства получают значительную выгоду ввиду того, что цена приобретаемых в полигонах объектов недвижимости, как правило, на 20–30% ниже рыночной. Продажа осуществляется в рассрочку, с минимальными выплатами в течение первого года, что освобождает предпринимателя от авансирования крупных денежных средств¹.

Более интересны для ГЧП технопарки в виде юридически самостоятельных инновационно-технологических центров

¹ Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства: http://www.smb.ru/analytics.html?id=mb_pp&part=pril

(ИТЦ), которые создаются как на базе научно-исследовательских институтов, так и на базе производственных предприятий. Главной особенностью ИТЦ является то, что он по сути своей является структурой поддержки сформировавшихся инновационных предприятий, уже прошедших наиболее трудный этап создания, становления и выживания в начальный период своей деятельности. ИТЦ оказывают комплекс услуг находящимся в них предприятиям: помимо сдачи помещений в аренду, они предоставляют техническое, информационное и консультационное обеспечение, а также формальные и неформальные гарантии при поиске средств для собственного развития. Преимуществом для ГЧП является ориентация ИТЦ на организации, обеспечивающие практическое использование новых технологий. Такой подход окажет позитивное влияние на рост ГЧП-проектов в инновационной сфере, поскольку обеспечит возврат частных инвестиций.

Желательно, чтобы ИТЦ стали связующим звеном между расположенными в них предприятиями и научно-образовательными структурами, с одной стороны, и промышленностью — с другой. Не случайно эта логика привела к образованию более мощных инновационно-промышленных комплексов (ИПК), которые могут выполнять функции поддержки ГЧП более эффективно, поскольку представляют собой институциональное объединение организаций, «ответчающих» за различные стадии инновационного цикла. Это позволяет сократить сроки создания, промышленного освоения и продвижения на рынок конкурентоспособной продукции, что важно при реализации ГЧП-проектов.

Позитивное воздействие на развитие ГЧП в инновационной сфере должно оказать два обстоятельства. Во-первых, принятие Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах государственной поддержки развития кооперации российских высших учебных заведений и организаций, реализующих комплексные проекты по созданию высокотехнологичного производства»¹. Постановлением предусмо-

¹ Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218.

тено выделение субсидий производственным предприятиям сроком от одного до трех лет, объемом финансирования до 100 млн руб. в год для финансирования комплексных проектов организации высокотехнологичного производства, выполняемых совместно производственными предприятиями и высшими учебными заведениями. Общий объем бюджетного финансирования по мероприятию за 2010–2012 гг. составит 19 млрд руб. Объем собственных средств производственного предприятия, вкладываемых в проект, должен составлять не менее 100% размера субсидии и быть достаточным для выполнения проекта по организации нового высокотехнологичного производства. Субсидия выделяется производственному предприятию, что позволяет гарантировать востребованность разработки высшего учебного заведения и ее дальнейшее использование для организации нового высокотехнологичного производства.

Во-вторых, Правительство РФ приступило к созданию национальных исследовательских университетов (НИУ). Предполагается на базе НИУ создание структурных подразделений, осуществляющих проведение исследований по общему научному направлению, которые могли бы организовываться и функционировать на основе ГЧП.

И все же, несмотря на широкие возможности участия бизнеса в инновациях, развитие ГЧП в этой сфере в России сталкивается с объективными препятствиями, без устранения которых перспективы дальнейшего прогресса в данной сфере крайне сомнительны.

3.4.3. Возможности повышения эффективности создания сети объектов инновационной инфраструктуры в России

В России переход к модели управления социально-экономическим развитием, базирующемуся на принципе «вузы — производство — государство», начался только в середине 2000-х гг., когда во многих других странах эта модель уже активно использовалась. Большинство высокотехнологичных объектов в настоящее время находятся в стадии строительства или

запуска своей деятельности. Но именно зарубежный опыт позволяет сформулировать выводы и рекомендации для России относительно механизмов создания объектов инновационной инфраструктуры. Отечественные субъекты экономической деятельности и зарубежные эксперты едины во мнении, что в России пока не создано благоприятной бизнес-среды для развития предпринимательства и стимулов для повышения конкурентоспособности продукции и услуг.

Для повышения инвестиционной привлекательности регионов России государством был предложен ряд инициатив, среди которых, наряду с налоговыми преференциями и развитием микрофинансирования, значится и строительство по всей стране инфраструктурных объектов для поддержки инновационного бизнеса. Однако возможности бюджетных ресурсов в вопросе создания сети подобных инфраструктурных объектов в масштабах всей страны ограничены, поэтому целью государства является повышение заинтересованности частного бизнеса и в качестве соинвестора при реализации проектов по строительству объектов инновационной инфраструктуры, и в качестве потенциального резидента для дальнейшего развития объекта.

Среди основных направлений оптимизации процесса создания инновационной инфраструктуры можно назвать следующие:

Первое. Учитывая наметившуюся тенденцию сужения отраслевой специализации инновационной инфраструктуры, по мере увеличения количества подобных объектов будет целесообразным постепенно ориентировать их деятельность по более конкретным экономическим направлениям, поскольку сейчас они являются в основном многопрофильными. Это, конечно, может не касаться объектов, которые уже успели доказать свою эффективность в разных областях, а также объектов с относительно низким уровнем инновационности. Создаваемые в России объекты инновационной инфраструктуры могут быть представлены по всем основным критическим отраслям, вплоть до агротехнологий. Однако количество и размеры объектов по каждому направлению, численность резидентов в каждом из них должны определяться с учетом емкости рынка и потенциала региона. В вы-

сокотехнологичных объектах не следует многократно увеличивать количество резидентов, чтобы не ухудшить качество предоставляемых услуг и не сокращать необходимый инкубационный период для стартапов.

Второе. Для повышения уровня взаимодействия научной и производственной деятельности следует создавать объекты вокруг ведущих технологичных вузов страны, причем именно в регионах, с тем чтобы не «перегружать» инфраструктуру мегаполисов и параллельно решать региональные социально-экономические задачи (повышать уровень занятости, в том числе среди выпускников и аспирантов вузов, развивать малое предпринимательство и т.д.). Что касается резидентов этих объектов, предпочтение должно оказываться в первую очередь малым компаниям (не менее 60–70% общего числа резидентов), иначе в некоторой степени теряется сама идея создания объекта. Однако принципиальным моментом в вопросе повышения эффективности деятельности объекта и достижения синергетического эффекта является размещение на их территории не только технологичных компаний (причем, желательно, чтобы помимо малого бизнеса присутствовали средние, крупные и даже транснациональные компании), но также вузов и других образовательных центров, НИИ, государственных структур, консультационных фирм, финансовых учреждений и венчурных инвесторов, которые должны между собой тесно сотрудничать.

Третье. Инициатором создания и основным источником финансирования объектов инновационной инфраструктуры должно выступать государство (желательно, чтобы оно было представлено в лице органа власти или вуза). Однако наиболее предпочтительным является реализация таких проектов в рамках государственно-частного партнерства, причем чем выше уровень инновационности объекта, тем выше доля госсектора в общем объеме финансирования. Наличие пяти и более лиц среди учредителей объекта, как это часто встречается в России, не является общемировой практикой.

Четвертое. В случае успеха и дальнейшего повышения рентабельности деятельности объекта до среднерыночного уровня имеет смысл рассмотреть вопрос о его приватизации.

Одним из основных факторов успеха в отношении российских объектов является привлечение частной управляющей компании, обладающей необходимым профессиональным опытом, и наличие четких критериев «входа» и «выхода» резидентов. При этом делать выводы о результативности деятельности крупных объектов инновационной инфраструктуры следует не ранее чем через 5–7 лет, а в исключительных случаях — через 10 лет после начала его эксплуатации.

Пятое. Проекты по созданию объектов инновационной инфраструктуры должны включать не только описание источников первоначальных инвестиций, но и предусматривать возможности дальнейшего покрытия текущих затрат. В случае с небольшими объектами местного значения текущее финансирование деятельности объекта может осуществляться из бюджетов муниципалитета, в отношении более крупных объектов — из федерального или региональных бюджетов. Здесь же следует добавить, что в контексте планов федеральных властей перераспределить бюджетные средства с федерального уровня на регионы, обязательства по финансированию текущих расходов объектов инновационной инфраструктуры (до момента выхода объекта на уровень самоокупаемости) следует закрепить за региональным бюджетом либо предусмотреть совместное финансирование из регионального и муниципального бюджетов.

Что касается способа покрытия текущих затрат, то можно предложить использование двух из ранее перечисленных альтернатив: в первые годы покрывать дефицит баланса вне зависимости от его величины из бюджетных источников, но со временем объем государственных субсидий поставить в зависимость от результатов деятельности объекта. В противном случае чрезмерная зависимость от государства не будет стимулировать повышения эффективности функционирования объекта.

Если объект создан в рамках соглашения ГЧП, то государство может ограничиться частичным покрытием текущих затрат (как минимум, пропорционально доле своего участия при строительстве и оснащении объекта), а остальную часть должен покрывать частный инвестор. Но еще раз стоит подчеркнуть,

что в случае отсутствия возможности привлечь частные финансовые ресурсы для текущего финансирования эти обязательства должно полностью взять на себя государство, в противном случае все усилия по созданию объекта будут сведены на нет.

Шестое. Слабой стороной функционирования российских объектов инновационной инфраструктуры в вопросе предоставления услуг для своих резидентов является акцент на имущественной поддержке. Но учитывая, что показатели результативности, как показывает мировая практика, определяются преимущественно спектром и качеством предоставляемых резидентам услуг, на территории российских объектов необходимо предусмотреть по возможности максимально широкий перечень предоставляемых услуг. В частности, необходимо усилить поддержку резидентам в вопросах бизнес-планирования, развития кадрового потенциала, в обеспечении патентных прав и защиты интеллектуальной собственности, в вопросах взаимодействия с местными органами власти и зарубежными партнерами. В отношении предоставления налоговых льгот целесообразно использовать дифференцированный подход к объектам в зависимости от отраслевой специализации, структуры резидентов, срока функционирования объекта.

Наконец, что касается ОЭЗ, то, как уже было замечено, со вступлением России в ВТО их статус во многом утрачивается. Но учитывая, что на территории ОЭЗ технико-внедренческого типа находятся инкубаторы, лаборатории, нанотехнологические центры, то имеет смысл трансформировать зоны в технологические парки.

3.4.4. УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИОННОЙ ИНФРАСТРУКТУРОЙ ЧЕРЕЗ ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ

К объектам инновационной инфраструктуры в первую очередь относятся особые экономические зоны, технопарки, центры трансфера технологий, бизнес-инкубаторы, центры коллективного пользования производственным оборудованием, которые, как уже отмечалось ранее, причисляют

к нефинансовым институтам развития. Их роль в инновационном процессе состоит в инфраструктурной поддержке начального этапа развития инновационных малых предприятий¹. Однако если направления деятельности особых экономических зон формируются на федеральном уровне и в определенной степени согласовываются с функциями других федеральных институтов развития, то вопрос создания остальных нефинансовых институтов находится преимущественно в компетенции региональных властей.

Технопарк во всем мире рассматривается как наиболее эффективная форма интеграции образования, науки и производства². В нашей стране технопаркам также отводится существенная роль в реализации кластерной политики в субъектах РФ³. Центры трансфера технологий и бизнес-инкубаторы зачастую являются частью комплекса технопарка, поскольку, как отмечают эксперты, чтобы быть прибыльными, им необходимо наличие разрастающегося вокруг него

¹ За рубежом резидентами технопарков могут также быть исследовательские подразделения, созданные достаточно крупными частными компаниями.

² См.: Лобова С.В., Овчаренко О.Ю. Интеграционные процессы в сфере науки, образования и производства (бизнеса). 2010: <http://izvestia.asu.ru/2010/2-1/econ/TheNewsOfASU-2010-2-1-econ-09.pdf>; Чистякова О.В. Перспективные направления развития технопарков в Байкальском регионе. Байкальский государственный университет экономики и права. Иркутск, 2010: http://strategy.isea.ru/files/s1/69_Chistyakova.pdf; Максимова О.В. Обзор зарубежного опыта создания технопарковых структур. Сибирский федеральный университет, 2010: <http://library.krasu.ru/ft/ft/b72/0227142/section13.html>

³ См.: Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации, утвержденные Министерством экономического развития Российской Федерации 26 декабря 2008 г. № 20615-ак/д19; Княгин В., Рябов Ю. О схеме управления проектом формирования кластера инновационных технологий в г. Димитровграде. Фонд ЦСР «Северо-Запад». М., 2010; Чистякова О.В. Перспективные направления развития технопарков в Байкальском регионе. Байкальский государственный университет экономики и права. Иркутск, 2010: http://strategy.isea.ru/files/s1/69_Chistyakova.pdf

технопарка¹. Однако следует отметить, что бизнес-инкубаторы и центры трансфера технологий могут существовать и независимо от технопарков как самостоятельные объекты поддержки малого предпринимательства, но в этом случае они выступают в качестве объекта поддержки неинновационных фирм. Поэтому под технопарками в данном параграфе будет пониматься вся технологическая инфраструктура, необходимая для реализации проектов в приоритетных отраслях экономики, включая бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, центры коллективного пользования и т. п.

Согласно законодательству, технопарки вправе выступать как учредители (соучредители) своих потенциальных резидентов, однако, как правило, этой возможностью они не пользуются и не участвуют непосредственно в сделках по продаже инновационной продукции и технологий. Технопарки ограничиваются воздействием на процесс обмена инновациями, создавая для него благоприятные условия, оказывая специализированные услуги и предоставляя различные льготы².

Одной из проблем, которая косвенно отражается на качестве управления технопарками, является отсутствие законодательно установленного определения. Так, Министерством экономического развития РФ технопарк рассматривается как «имущественный комплекс, созданный для осуществления деятельности в сфере высоких технологий, состоящий из офисных зданий и производственных помещений, объектов инженерной, транспортной, жилой и социальной инфраструктуры общей площадью не менее 5000 кв. м»³. Однако на региональном уровне введена в оборот собственная

¹ См.: *Чистякова О.В.* Перспективные направления развития бизнес-инкубаторов в России. Байкальский государственный университет экономики и права. Иркутск, 2011: <http://com-nauka.isea.ru/files/s2/25>

² См.: *Радыгина С.В.* Создание технопарков как инструмента развития инновационной деятельности региона // Вестник Удмуртского университета. 2010. Вып. 3.

³ Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 февраля 2010 г. № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства».

терминология. К примеру, в Законе Республики Башкортостан от 28 декабря 2006 г. № 400-з «Об инновационной деятельности в Республике Башкортостан» технопарком может именоваться «юридическое лицо, индивидуальный предприниматель или их группа, способствующие осуществлению или осуществляющие научную и (или) научно-техническую деятельность, экспериментальные разработки, испытания, подготовку кадров в соответствии с государственными приоритетными направлениями развития науки, технологий и техники, в собственности (на балансе) которых находится обособленный земельный участок или часть земельного участка и расположенные на нем объекты недвижимости, используемые для содействия ускорению разработки и применения научно-технических и технико-технологических достижений резидентов инновационной инфраструктуры посредством концентрации ресурсов, высококвалифицированных специалистов, применения оснащенной производственной, экспериментальной и информационной базы». В Концепции развития инновационной деятельности в отраслях экономики и социальной сферы Республики Коми на период до 2015 года говорится, что технопарк — это «специализированный научно-производственный территориальный комплекс, на базе которого создаются благоприятные условия для развития инновационной деятельности, становления малых и средних наукоемких предприятий посредством предоставления субъектам инновационной деятельности в пользование помещений и оборудования, финансовой и кадровой помощи, необходимых услуг. Технопарк может быть юридическим лицом или структурным подразделением высшего учебного заведения, научного центра (научной организации), промышленного предприятия».

Первые технопарки, как уже отмечалось ранее, возникли в России еще в начале 1990-х гг. Однако вопрос создания в России целой сети технопарков активно стал обсуждаться только после проведения конкурса регионов на право создания технико-внедренческих ОЭЗ (в настоящее время технико-внедренческие зоны функционируют на территории

Москвы, Санкт-Петербурга, Томска и Дубны)¹. Впоследствии инициативу строительства на своей территории технопарков поддержали и другие субъекты РФ. В основном, это регионы с достаточно высоким технологическим потенциалом, на территории которых располагаются технические вузы и НИИ. По одной из оценок, сейчас в стране действует более 70 технопарков в 25 регионах страны².

Несмотря на локальную сферу действия нефинансовых институтов развития, федеральная власть играет немаловажную роль в стимулировании развития инновационной инфраструктуры. Поддержка федерального центра касается в первую очередь строительства технопарков и осуществляется по двум направлениям.

Во-первых, в комплексной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий», принятой в 2006 г., закреплено, что объекты инфраструктуры технопарков в сфере высоких технологий создаются в том числе за счет средств федерального бюджета. В целях реализации данной программы были приняты Правила предоставления в 2007 году и в 2008–2014 годах субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий, согласно которым уровень софинансирования расходного обязательства субъекта РФ не может быть установлен выше 50% расходного обязательства³. В итоге, совокупный

¹ См.: Кузнецова О. В. Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 4. Т. 2.

² <http://www.moscdp.com/?p=502>

³ Согласно Постановлению Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2007 г. № 904 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий», средства федерального бюджета, предусмотренные для создания технопарков в сфере высоких технологий, предоставляются в 2007 г. и в 2008–2014 гг. в форме субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ на создание указанных технопарков на территориях Республики Мордовия, Республики Татарстан, Калужской, Кемеровской, Московской, Нижегородской, Новосибирской,

объем финансирования технопарков высоких технологий за 2006–2010 гг. составил 14,4 трлн руб.: из федерального бюджета выделено 6,04 трлн руб., из региональных бюджетов — 7,19 трлн руб., из внебюджетных источников — только 3 млрд руб.¹ Однако предполагается, что в 2011–2014 гг. основная доля финансирования будет уже приходиться на внебюджетные инвестиции. Следует отметить, что приведенное соотношение источников финансирования примерно соответствует мировой практике: к примеру, в Бельгии на долю государства в целом приходится 100% общих затрат на создание инфраструктуры парков, в Германии, Франции и Голландии — 75, в Великобритании — 60%². Хотя есть и исключения: к примеру, в Японии государственное финансирование составляет не более 50% (причем основная часть расходов ложится на бюджеты муниципалитетов), а остальная часть покрывается за счет компаний и иностранных инвесторов.

Во-вторых, создание технопарков, а также промышленных парков с привлечением средств из федерального бюджета осуществляется по линии государственной поддержки малого и среднего предпринимательства. Поэтому Министерство экономического развития РФ ежегодно объявляет конкурс по отбору субъектов РФ, бюджетам которых в текущем году предоставляются субсидии для финансирования мероприятий, осуществляемых в рамках оказания государственной поддержки малого и среднего предпринимательства субъектами Российской Федерации.

Тюменской областей и г. Санкт-Петербурга. В 2011–2014 гг. средства федерального бюджета, предусмотренные на создание технопарков в сфере высоких технологий, также предоставляются в форме субсидий бюджетам субъектов РФ на создание указанных технопарков на территориях Пензенской и Самарской областей.

¹ См.: *Солодовников Д.А.* Технопарки как инструмент инноваций в целом и способ развития информационных технологий. Минкомсвязь России. М., 2011.

² См.: *Максимова О.В.* Обзор зарубежного опыта создания технопарковых структур. Сибирский федеральный университет, 2010: <http://library.krasu.ru/ft/ft/b72/0227142/section13.html>

Однако роль федерального правительства в развитии инфраструктурных объектов фактически ограничивается выделением субсидий из федерального бюджета. При этом учредителями региональных институтов развития выступают правительства субъектов РФ (в случае с независимыми бизнес-инкубаторами это, как правило, муниципалитеты), вузы на территории региона и /или крупные компании, работающие на региональном рынке (табл. 3.9).

Создание технопарков региональными правительствами также совпадает с мировыми тенденциями. Однако вопрос, который требует особого внимания, касается отсутствия единой стратегии развития сети технопарков в масштабах страны. Управление инновационными инфраструктурными объектами осуществляется исключительно в рамках собственной региональной экономической политики¹ и далеко не всегда согласовано с приоритетами федерального правительства.

На сегодняшний день отсутствует концептуальная связь технопарков с институтами развития федерального уровня. Обычно это сотрудничество ограничивается отбором заявок на финансирование инновационных проектов, реализуемых на территории этих технопарков, а иногда только информационным обменом и проведением совместных форумов. Наиболее тесная связь с технопарками установлена ОАО «Роснано»: компания проводит конкурс на создание нанотехнологических центров в пределах ОЭЗ и технопарков. К примеру, победителями в данном конкурсе уже стали ОЭЗ в Томске, технопарк «Идея», «Технопарк — Мордовия», «Технопарк Новосибирского академгородка».

¹ Создание объектов инновационной инфраструктуры регулируется региональными законами, напр.: Закон Московской области от 11 февраля 2011 г. № 15/2011-ОЗ «Об инновационной политике органов государственной власти Московской области»; Постановление Правительства Санкт-Петербурга от 17 февраля 2009 г. № 152 «О мерах по реализации инновационной политики в Санкт-Петербурге в 2009-2011 годах», Республиканская целевая инновационная программа Республики Башкортостан на 2008-2010 годы и т. д.

Таблица 3.9. Структура собственности крупнейших технопарков России

Субъект РФ	Наименование	Учредитель
г. Москва	«Технопарк Зеленоград»	Московский фонд поддержки и развития малого предпринимательства; г. Москва в лице Департамента государственного и муниципального имущества г. Москвы; Московский инновационный фонд; Ассоциация предприятий малого бизнеса
	Научный парк МГУ им. М.В. Ломоносова	Московский государственный университет; Министерство образования и науки РФ в лице инновационного фонда при ГКНТ
	Инновационный центр «Технопарк ИБХ»	Учреждение Российской академии наук – Институт биоорганической химии РАН
Московская область	«Нахабино»	Красногорский муниципальный район в лице Администрации Красногорского муниципального района
	Научно-технологический парк «Дубна»	Администрация г. Дубны; Государственное высшее учебное заведение Московской области «Международный университет природы, общества и человека “Дубна”»; Государственное предприятие «Космическая связь»; Государственное машиностроительное конструкторское бюро «Радуга»; ОАО «Приборный завод «Тензор»; Образовательный центр «Дубна»
г. Санкт-Петербург	«Ингрия»	Санкт-Петербургский государственный университет телекоммуникаций им. проф. М.А. Бонч-Бруевича
Республика Татарстан	«Идея»	ОАО «Татнефтехиминвест-Холдинг»
	«Идея-Юго-Восток»	ОАО «Татнефть»; ОАО «Инновационно-промышленный технопарк “Идея”»

Продолжение табл. 3.9

Субъект РФ	Наименование	Учредитель
	«Химград»	Республика Татарстан в лице Министерства земельных и имущественных отношений Республики Татарстан
Нижегород- ская область	«Система-Саров»	ОАО АФК «Система»
	Парк информаци- онных технологий «Анкудиновка»	Правительство Нижегородской области
Самарская область	«Технопарк»	Самарская область в лице Правительства Самарской области
Республика Башкорто- стан	Технопарк БашГУ	Башкирский государственный университет
Республика Мордовия	«Технопарк Мордовия»	Республика Мордовия в лице Правительства Республики Мордовия
Иркутская область	Технопарк ИргТУ	Иркутский государственный технический университет
Новосибир- ская область	Технопарк Новосибирского академгородка	Администрация Новосибирской области; Сибирское отделение РАН; мэрия г. Новосибирска
	Инновационный центр «Кольцово»	Новосибирский областной фонд поддержки науки и инновационной деятельности; ФГУН ГНЦ ВБ «Вектор»; Администрация наукограда «Кольцово»; Технопарк «Новосибирск»
Кемеров- ская область	Кузбасский технопарк	Кемеровская область в лице Комитета по управлению государственным имуществом Кемеровской области

Продолжение табл. 3.9

Субъект РФ	Наименование	Учредитель
Томская область	Томский международный деловой центр «Технопарк»	<p>Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники (ТУСУР);</p> <p>Томский государственный университет (ТГУ);</p> <p>Томский политехнический университет (ТПУ);</p> <p>НИИ интроскопии при ТПУ;</p> <p>Институт «Кибернетический центр» при ТПУ;</p> <p>Сибирский физико-технический институт при ТГУ;</p> <p>НИИ автоматики и электромеханики при ТУСУР;</p> <p>Комитет по управлению государственным имуществом Томской области;</p> <p>Комитет по управлению имуществом г. Томска;</p> <p>Комитет по управлению имуществом г. Северска;</p> <p>АОЗТ «Томский научно-технологический парк»;</p> <p>ЗАО «Томское региональное агентство поддержки малого и среднего бизнеса»;</p> <p>Республиканский инженерно-технический центр СО РАН;</p> <p>ОАО «Томскпромстройбанк»;</p> <p>АОЗТ «Русско-немецкий центр образования и научных исследований» при ТПУ;</p> <p>ТОО «ТОМИНФОРМ»;</p> <p>СП «Международный центр технологий и торговли»;</p> <p>АОЗТ «Сибнефтекарт»;</p> <p>АОЗТ Компьютерный центр «Бит»</p>

Окончание табл. 3.9

Субъект РФ	Наименование	Учредитель
	Межвузовский студенческий бизнес-инкубатор «Дружба»	Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники
Тюменская область	«Западно-Сибирский инновационный центр»	Тюменская область
Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	«Технопарк высоких технологий»	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра
Челябинская область	Технопарк «ЮУрГУ-Полет»	Южно-Уральский государственный университет

Взаимодействие Российской венчурной компании с региональными институтами развития касается в основном содействия в формировании региональных венчурных фондов, организации подготовки кадров для венчурной индустрии. А взаимодействие Инновационного центра «Сколково» пока ограничивается соглашениями об обмене информацией (например, соглашение с Западно-Сибирским инновационным центром относительно обмена информацией по проектам и координации процесса подачи заявок резидентами технопарка на соискание статуса участника «Сколково»).

Отсутствие взаимодействия между всеми институтами поддержки инноваций привело к тому, что существующая система технопарков является неэффективной (изначально со стороны государства при выделении финансирования технопаркам не проводился даже приблизительный расчет окупаемости проектов¹) и отсутствует единая правовая база,

¹ См.: Лобова С. В., Овчаренко О. Ю. Интеграционные процессы в сфере науки, образования и производства (бизнеса), 2010: <http://izvestia.asu.ru/2010/2-1/econ/TheNewsOfASU-2010-2-1-econ-09.pdf>

регулирующая деятельность технопарков. На практике далеко не все технопарки полностью отвечают своему назначению, нередко ограничиваясь сдачей помещений в аренду¹. В других странах технопарки не только занимаются обслуживанием имущественного комплекса, но и осуществляют постоянный контроль за состоянием и результатами деятельности предприятий-резидентов, а также предоставляют услуги ряду общественных и коммерческих организаций, осуществляющих поддержку малых предприятий, включая финансирование. В России о контроле за становлением своих резидентов заявляет только технопарк «Идея».

Таким образом, наиболее актуальной проблемой в управлении объектами инновационной инфраструктуры является отсутствие согласования между двумя инструментами, активно используемыми в развитии инновационного процесса в стране:

- 1) проектным финансированием, которое находится в ведении федеральных институтов развития (за исключением Фондов содействия развитию венчурных инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере, которые осуществляют софинансирование проектов на территории конкретного субъекта РФ);
- 2) развитием инновационной инфраструктуры, что относится к ведению региональных властей.

Для создания согласованности между двумя инструментами стимулирования инноваций можно предложить следующие варианты выстраивания вертикали управления:

1. Управление всеми региональными нефинансовыми институтами развития может быть передано единой управляющей компании на федеральном уровне, к полномочиям которой относилось бы строительство и развитие всех объектов инновационной инфраструктуры. В качестве та-

¹ <http://www.moscdp.com/?p=502>

- кой национальной управляющей компании возможно рассмотреть фонд «Сколково» или ОАО «ОЭЗ».
2. Технопарки должны быть сгруппированы по приоритетным экономическим направлениям и подчиняться тому институту развития федерального уровня, который ответствен за результаты деятельности данного направления. Первые шаги по выстраиванию вертикали управления инновационной инфраструктурой предприняло ОАО «Роснано». В начале 2011 г. компания выкупила 49% акций технопарка «Идея»¹, а в настоящее время обсуждается вопрос о приобретении доли в акционерном капитале технопарка «Система-Саров»². А недавно появились сообщения о планах Фонда «Сколково» создать бизнес-инкубатор совместно с Московским государственным техническим университетом им. Н. Э. Баумана.

Вторая проблема на пути повышения эффективности управления инновационной инфраструктурой хотя и не столь значима, но касается организационно-правовой формы функционирования технопарков. Сегодня около половины технопарков в России созданы при вузах и НИИ, что, впрочем, совпадает с мировой практикой. Такая интеграция действительно является весьма эффективным сотрудничеством: научные и образовательные учреждения могут ускорить процесс коммерциализации разработок, инновационные компании привлекают молодых специалистов соответствующего профиля и получают доступ к лабораторному оборудованию университетов. Однако ключевым аспектом является статус технопарка. Среди рассмотренных выше технопарков в качестве самостоятельных юридических лиц, к примеру, созданы: Научный парк МГУ им. М. В. Ломоносова (ЗАО), Томский международный деловой центр «Технопарк» (ОАО), Технопарк «ЮУрГУ-Полет» (НП). А подразделениями вузов или НИИ стали: Технопарк БашГУ (Башкирский государственный университет), Технопарк ИрГТУ (Иркутский государственный

¹ http://www.rian.ru/nano_news/20110204/330193392.html

² <http://www.ici7.com/ici7/about/news/46/>

технический университет), Межвузовский студенческий бизнес-инкубатор «Дружба» (Томский государственный университет систем управления и радиоэлектроники), Инновационный центр «Технопарк ИБХ» (Институт биоорганической химии РАН). Являясь подразделением образовательного или научного учреждения, технопарк ограничен в управлении имуществом комплексом и распределении финансовых потоков.

Развитие технопарковых структур в мире тоже начиналось с появления научных парков при университетах¹. Однако мировая практика показывает, что с наибольшей эффективностью функционируют технопарки, учрежденные как самостоятельные юридические лица (даже если учредителем выступает университет), которые заинтересованы в максимизации прибыли и несут ответственность за результаты своей экономической деятельности. Поэтому стоит рассмотреть вопрос о преобразовании технопарков, являющихся структурными подразделениями других учреждений, в самостоятельные юридические лица.

Также представляется целесообразным, чтобы в состав органов управления технопарком как юридическим лицом входили представители образовательных и научных сообществ, бизнес-структур и органов региональной (муниципальной) власти, что способно повысить качество управленческих решений.

¹ См.: *Максимова О.В.* Обзор зарубежного опыта создания технопарковых структур. Сибирский федеральный университет, 2010: <http://library.krasu.ru/ft/ft/b72/0227142/section13.html>

4. Предложения по развитию государственно-частного партнерства в инновационной сфере в России

Несмотря на то что в России частично сформирована законодательная база для развития ГЧП в инновационной сфере, реализуются отдельные меры по стимулированию участия бизнеса в исследованиях и разработках и более-менее сформирована инфраструктура поддержки инновационной активности, существенных результатов в вопросах развития инновационной сферы в стране пока не достигнуто. Таким образом, сохраняется довольно существенный потенциал для стимулирования инноваций, в том числе и на основе механизмов государственно-частного партнерства.

На наш взгляд, государственная политика по развитию инновационной сферы на основе ГЧП должна строиться на следующих принципах:

1. Сбалансированность и комплексность мер государственной поддержки и стимулирования. Прежде всего меры должны быть сбалансированы в отношении всех участников инновационного процесса. И это касается прежде всего представителей крупного частного бизнеса как «локомотива» инновационной активности в стране. В настоящее время государственная политика смещается в сторону создания и развития инновационных центров при отдельных российских университетах (так называемая вузовская наука). В то же время не следует забывать, что развитие подобных центров должно происходить при тесном контакте с бизнесом, который должен активно

вовлекаться как в венчурную стадию инновационной цепочки, так и выступать заказчиком и конечным потребителем научных разработок, иначе последние так и останутся не востребованными либо перетекут за рубеж для внедрения. Еще одним доводом в пользу активного вовлечения в процесс трансфера знаний малых и средних предприятий на этапе *seed* является необходимость применения несколько иных навыков и умений для коммерциализации разработок, нежели те, которыми ученые-исследователи, как правило, обладают.

Можно предположить, что именно узкая специализация участников инновационного процесса, при которой каждый занимает свою нишу, является одной из составляющих успеха инноваций в мире. Поэтому крайне важно обеспечить баланс при поддержке оргструктур, специализирующихся на различных этапах инновационной цепочки, в противном случае результаты исследований не смогут быть переработаны до коммерциализации инновационного продукта, так как еще на этапах *seed* или *start-up* не будет достаточно предприятий, способных довести результаты исследований до стадии опытного образца.

Кроме этого необходимо обеспечить равные возможности участия предпринимателей в инновационных процессах независимо от возможностей региональных и муниципальных бюджетов. Именно на муниципальном уровне система поддержки СИП на начальной стадии не сформирована, хотя в России в относительно небольших территориально-административных образованиях расположено большинство промышленных предприятий страны, на основе которых могли бы развиваться СИП.

Необходимо обеспечить и комплексный подход к реализации стимулирующих мер инновационной деятельности. Длительность регистрации малых предприятий, наличие множества административных барьеров, отсутствие надежных механизмов защиты авторских прав, недостаточные объемы государственных заказов на инновационную продукцию зачастую сводят к нулю эффекты от мер стимулирования и поддержки инновационно ориентированных предприятий. В то же время крайне важно взвешенно подходить

к осуществлению мер поддержки, чтобы не создавать тем самым ограничения конкурентной среды на рынке технологически сложной и уникальной продукции.

Комплексный подход необходим и при принятии решений о формировании инфраструктуры поддержки на всех уровнях органов публичного управления. В настоящее время законодательно не разграничены полномочия по финансированию субъектов. Как следствие, объекты инфраструктуры (бизнес-инкубаторы, технопарки, кластеры, зоны и т.п.) ориентированы на локальные нужды и не встроены в общероссийскую систему инфраструктурной поддержки инноваций. Очевидно, что комплексный подход к развитию инфраструктуры поддержки предполагает координацию деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, необходимость учитывать наличие и активность всех участников инновационного процесса (университетов, промышленных предприятий и их отраслевой специфики, финансовых структур и масштабы их деятельности и др.).

2. Целевой характер стимулирующих мер. Зачастую меры стимулирования и поддержки не учитывают особенностей инновационной деятельности и реальных проблем различных участников инновационного процесса. Подобная ситуация наблюдается не только в России, но и в других странах мира. Помощь должна иметь адресный характер, причем виды и формы поддержки должны быть гибкими и эволюционировать с учетом происходящих изменений в социально-экономическом развитии страны. В частности, сами по себе налоговые льготы по расходам на R&D потенциально несут в себе риски невостребованности, так как российским предприятиям в большинстве случаев экономически более выгодным остается приобретение импортного оборудования или технологии, нежели чем участие в их разработке с перенесением на себя рисков неполучения положительных результатов. Об этом свидетельствуют и данные статистики: большая доля модернизационных расходов инновационно активных предприятий в России удовлетворяется за счет импорта оборудования.

Более того, рост инновационной активности отдельных представителей крупного бизнеса не в состоянии полностью решить проблему развития инновационной сферы. Впоследствии бизнес должен перейти от финансирования исключительно деятельности собственных научно-исследовательских подразделений к политике открытых инноваций, так как для инновационного прорыва экономике необходим масштаб. Иначе концентрация усилий в отдельных регионах и /или отраслях, направлениях, безусловно, способна обеспечить позитивные сдвиги, но устойчивый прогресс в инновационном секторе может быть достигнут при условии участия в инновационных процессах большого числа предприятий.

3. Последовательность государственной политики по развитию инноваций. Как было показано выше, процесс создания инновационного продукта включает в себя несколько взаимосвязанных последовательных этапов. Программы развития университетских исследований и создания предприятий для внедрения результатов исследований не могут быть эффективными, если предварительно не были созданы условия для привлечения бизнеса в инновационный процесс и катализации процесса создания малых и средних инновационных предприятий. В этой связи крайне важно формировать и реализовывать комплексный подход к управлению инновациями, учитывающий потребности и задачи всех стадий и этапов разработки продуктов/технологий.

Несомненно, перечень принципов государственной политики по развитию инновационной сферы может быть расширен, но в данном параграфе были выделены только несколько из них, которые, на наш взгляд, оказывают существенное влияние на развитие государственно-частного партнерства. Следование этим принципам позволяет формулировать и структурировать набор предложений по развитию ГЧП в инновационной сфере по следующим направлениям:

- разработка концептуальных основ развития государственно-частного партнерства в инновационной сфере;

- возможности снятия (обхода) существующих процедурных ограничений бюджетного характера по участию государства в инновационных проектах (расходах);
- предложения по формированию эффективной инфраструктуры поддержки инновационной деятельности.

Разработка концептуальных основ развития государственно-частного партнерства в инновационной сфере должна обеспечить увязку приоритетов государственной инновационной и промышленной политики, потребностей бизнеса и научно-исследовательской деятельности. На основе данного концептуального планового документа (концепция, стратегия) должны быть детализированы цели и задачи развития государственно-частного партнерства в инновационной сфере, механизмы их реализации, инкорпорированные и согласованные с отраслевыми и региональными стратегиями развития, программами проведения научно-исследовательских работ по отраслевой тематике, приоритетными направлениями деятельности государственных органов власти и потребностями бизнес-сообщества. Крайне важно, что в данном документе была разработана комплексная система мер поддержки инноваций в стране, в том числе детализированы виды и функционал отдельных объектов инфраструктуры стимулирования инновационной активности, представлено их взаимодействие и кооперация по всем стадиям и этапам инновационной цепочки.

Также необходимо закрепить в концептуальных основах механизмы распределения и снижения рисков реализации ГЧП-проектов по созданию и управлению субъектами инфраструктурной поддержки. Например, закрепление в соглашениях по реализации проектов ГЧП в инновационной сфере компенсации расходов по проекту, связанных с повышением арендной платы за землю, пользование имуществом, оплаты услуг по регулируемым тарифам и т. д.

*Возможности снятия (обхода)
существующих процедурных ограничений бюджетного
характера по участию государства в инновационных
проектах (расходах)*

Очевидно, что сокращение процедурных ограничений бюджетного характера должно привести к повышению свободы в действиях бюджетополучателей по распоряжению бюджетными средствами, при этом важно минимизировать объективные последствия ухудшения контроля государства за процессом их расходования. Снятие вышеуказанных ограничений возможно частично решить за счет следующих мер:

- отказ от сметного финансирования бюджетных учреждений в сфере науки;
- внесение изменений в формулировку п. 2 ст. 80 БК РФ путем устранения требования о включении в качестве соответствующей статьи в закон о бюджете выделения бюджетных ассигнований в форме вклада в уставный капитал юридических лиц, в противном случае процесс принятия и реализации решений, связанных с инвестированием в уставный капитал организаций, имеет все предпосылки к затягиванию и усложнению;
- повышение значимости качественных и квалификационных характеристик в системе критериев оценки конкурсной заявки на НИОКР и технологически сложные работы (услуги);
- введение двухэтапных конкурсов при размещении заказов на НИОКР в целях размещения заказа у исполнителя, обладающего достаточной квалификацией, и уточнения требований к предмету торгов;
- определение в ФЗ-94 особого порядка отбора исполнителей (с обязательным привлечением к участию в отборе представителей иностранной организации-партнера) на НИОКР, выполняемых в рамках совместных международных проектов;

- урегулирование в ФЗ-94 порядка размещения заказа на проведение инициативных исследований (без четкого технического задания и без четкого определения ожидаемых результатов в конкурсной документации) в сфере фундаментальных разработок;
- разработка типовых форм контрактации (базы контрактов), предназначенных для обеспечения потребности специального регулирования ГЧП в инновационной сфере;
- повышение ориентации институтов развития на содействие реализации относительно небольшим проектам ГЧП и более эффективное вовлечение инновационного потенциала МСП (пока же в стране большинство используемых в стране инструментов ГЧП рассчитаны на привлечение значительных объемов инвестиций, тем самым свободные средства небольших компаний не привлекаются в проекты ГЧП). Неравенство инвестиционных возможностей для реализации проектов ГЧП субъектов малого и среднего предпринимательства остается одним из значимых факторов, тормозящих социально-экономическое развитие региона и развитие ГЧП в инновационной сфере;
- повышение прозрачности и регламентированности прав и обязанностей институтов развития с позиции сохранения существующих возможностей для расходования бюджетных средств при адекватной системе контроля за эффективностью их использования;
- формирование единого координирующего центра развития ГЧП в сфере инноваций с наделением его наряду с полномочиями по выработке и реализации стратегии развития инфраструктуры поддержки инноваций в стране и повышения согласованности деятельности институтов развития в области высоких технологий функцией организации ежегодного аудиторского контроля за деятельностью институтов развития, функционирующих в сфере инноваций.

Формирование эффективной инфраструктуры финансовой поддержки

Прежде всего необходимо обеспечить согласованность финансовых институтов в распределении средств по участникам и этапам инновационного процесса. При этом основную финансовую нагрузку на стадии исследования, где существуют большие риски невозврата инвестиций, должно взять на себя государство. По мере увеличения капитализации инновационных проектов масштабы государственного участия должны сокращаться в пользу увеличения доли коммерческого сектора. При этом должно быть организовано взаимодействие субъектов поддержки по зонам ответственности, что позволит осуществить сквозную, последовательную поддержку на каждом этапе исследований и коммерциализации их результатов, как это иллюстративно представлено на рисунке 4.

Предлагаемая схема обеспечивает доступность финансовой поддержки инновационно ориентированных организаций на всех этапах инновационной и исследовательской деятельности. Можно видеть, что исследовательская деятельность поддерживается как бюджетом, государственными корпорациями «Роснано» и «Ростехнологии», так и различными фондами, в то время как инновационная деятельность поддерживается в настоящее время преимущественно ГК «Ростехнологии» в сфере ОПК, РВК, Росинвестфондом ИКТ, и на стадии продвижения инновационного продукта на рынок должны подключаться кредитные организации (ВЭБ, Россельхозбанк, ВТБ, Сбербанк и пр.). В принципе подобное распределение справедливо с той точки зрения, что объем исследовательских работ должен в несколько раз превышать объем работ на инновационной стадии, ведь далеко не все результаты исследований могут быть преобразованы в инновации в короткие сроки, зачастую результаты исследований становятся востребованными по прошествии нескольких лет. Кроме этого с ростом уровня капитализации проектов растет и заинтересованность бизнеса в поддержке инноваций.

В связи с тем что в России бизнес пока не ориентирован на поддержку инновационных разработок, в том числе и в связи с недостаточной развитостью финансовой сферы и механизмов ГЧП, о которых говорилось в настоящей работе, требуется ввести дополнительные каналы финансовой поддержки. Как видно на рисунке 4.1, существуют «пробелы» на этапах *Pre-seed*, *Seed*, *Growth*, *Market promotion*. Для усиления поддержки на этих стадиях предлагается:

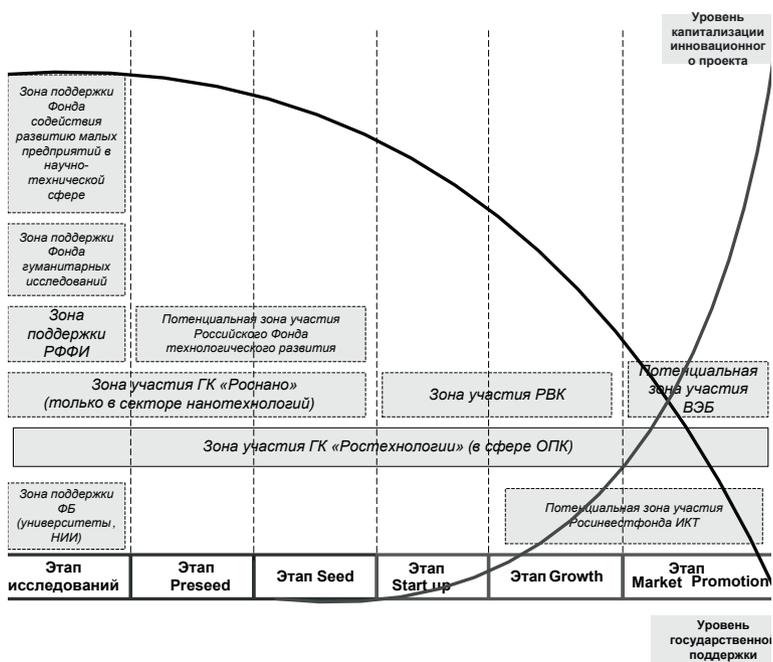


Рис. 4.1. Схема государственной финансовой поддержки на различных этапах исследовательской и инновационной деятельности

- переориентировать деятельность Российского фонда технологического развития на предоставление грантов, выделяемых на конкурсной основе для предприятий, обеспечивающих оценку результатов исследований, отбор и трансферт знаний. В силу правовой неурегулированности (норм Бюджетного кодекса, препятствующих

его полноценной деятельности) фонд в настоящее время фактически не функционирует. Плюсом привлечения фонда является тот факт, что он учтен в налоговом законодательстве (взносы в него освобождены от налогообложения) и на его счетах находится объем средств, достаточных для начала его эффективной деятельности. Целесообразно форсировать развитие программ фонда, ориентированных на поддержку взаимодействия малых предприятий с вузами и НИИ;

- программы Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере необходимо дополнить для оказания комплексной поддержки инновационной активности молодых ученых, повышения их предпринимательской грамотности, развития инфраструктуры коммуникаций между молодыми учеными и бизнес-ангелами;
- активизировать процедуры вовлечения кредитных организаций с государственным участием (Внешэкономбанк, Россельхозбанк, ВТБ, Сбербанк и др.) в коммерциализацию инновационных продуктов с высоким уровнем капитализации проектов.

Формирование эффективной инфраструктуры производственно-технологической поддержки исследований и инноваций

Предлагается установить функциональное предназначение и разграничить полномочия органов государственной власти и местного самоуправления по формированию производственно-имущественной инфраструктуры, которая обеспечила бы комплексный характер поддержки предприятий на разных этапах инновационной стадии, следующим образом:

- на муниципальном уровне должна продолжаться развиваться практика финансирования строительства и управления бизнес-инкубаторами, осуществляющими поддержку стартапов, поскольку они решают задачи занятости населения и ускорения процессов создания

предприятий на стадии запуска. При этом возможно предоставление субсидий из региональных бюджетов на строительство и поддержку бизнес-инкубаторов, но лишь в том случае, если данные инкубаторы создаются по согласованию с региональной властью и вписываются в региональную стратегию инновационного развития субъекта Федерации;

- на региональном уровне следует оставить решение вопросов преимущественного финансирования деятельности технопарков и центров трансфера технологий. Технопарк как региональный субъект поддержки инноваций имеет больше возможностей, чем бизнес-инкубаторы, для взаимодействия с предприятиями и региональными органами исполнительной власти. Технопарку, как региональной структуре, легче заключить с промышленными предприятиями соглашения о совместной деятельности или аренде оборудования или площадей, чем множеству малых и средних предприятий. При этом возможно предоставление субсидий из федерального бюджета субъектам РФ на строительство и поддержку технопарков, подготовку земельных участков, выделенных для строительства объектов, создание на них необходимой инженерной и другой инфраструктуры;
- за федеральным уровнем следует оставить финансирование деятельности технологических кластеров, технико-внедренческих ОЭЗ, инновационных центров по примеру «Сколково», которые обеспечивают инновационное развитие отдельных отраслей или территорий, объединяющих несколько регионов. Отраслевые кластеры должны обеспечить обратную связь с научными организациями, ориентируясь на доработку существующих исследований и на потребности в новых исследованиях. Основной объем финансирования отраслевых кластеров должен проходить по линии профильных министерств и ведомств. Важным эффектом реализации кластерной политики является повышение привлекательности нескольких регионов для прямых инвесторов,

снижение рисков реализуемых инновационных проектов. При этом поддержка кластерных проектов оказывается по ряду направлений более эффективной, чем поддержка проектов отдельных предприятий, позволяя эффективно сочетать возможности и ресурсы бизнеса, федеральных, региональных и местных органов власти, образовательных и научных организаций, институтов развития, организаций, предоставляющих услуги инновационной инфраструктуры.

Общая схема деятельности субъектов производственно-имущественной поддержки, полномочий органов государственной власти и местного самоуправления на различных этапах инновационного процесса представлена на рис. 4.2.

Формирование эффективной инфраструктуры информационно-консалтинговой поддержки инноваций

Прежде всего необходима системная переориентация деятельности субъектов информационно-консалтинговой поддержки инноваций на содействие работающим и создаваемым в сфере разработок и инноваций организациям. Роль специализированных информационно-консалтинговых центров в инновационной сфере в России недооценена, в результате чего она финансируется по остаточному принципу, при этом основной объем государственных средств направляется на финансирование субъектов финансовой поддержки и производственно-технологической инфраструктуры.

В то же время информационно-консалтинговая инфраструктура призвана обеспечивать взаимодействие и координацию всех участников инновационного и исследовательского процессов, а эффективная деятельность таких субъектов оказывает позитивное влияние на развитие всей инновационной сферы. Основная задача этих центров — обеспечение доступности и открытости информации обо всех аспектах инновационного процесса (участниках, направлениях исследований, патентах, специализированных конференциях и пр.). Низкая информационная прозрачность инноваци-

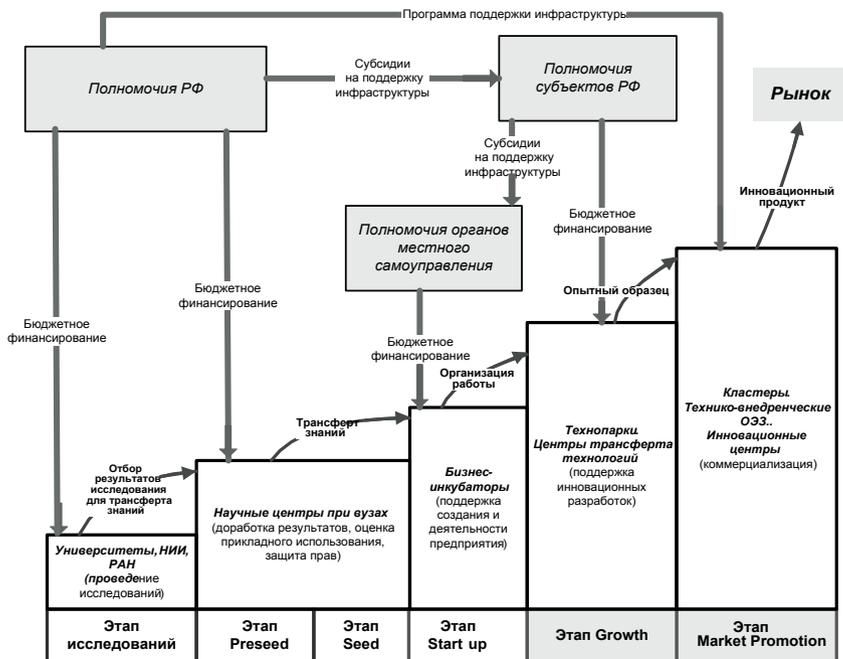


Рис. 4.2. Организация и схема финансирования инфраструктуры инновационной деятельности

онной сферы, прежде всего недостаток информации о новых технологиях и возможных рынках сбыта принципиально нового (инновационного) продукта, а также об объектах вложения капитала с потенциально высокой доходностью, тормозит инновационную активность всех участников. Необходимо обеспечить структурирование и систематизацию информации по отраслям, стадиям и этапам разработки, источникам финансирования, а также реестр всех организаций участников инновационного процесса и т. п.

Для повышения эффективности инфраструктуры информационно-консалтинговой поддержки представляется целесообразным:

- создание специализированных структур в составе всех действующих региональных и муниципальных субъектов информационной поддержки малого и среднего предпринимательства (агентств или центров развития/поддержки предпринимательства), оказывающих консультационные услуги по вопросам существующих форм и видов поддержки, защиты интеллектуальной собственности, стандартизации, сертификации продукции и др.;
- проведение консультаций по развитию ГЧП в инновационной сфере региональными центрами ГЧП при ВЭБ;
- создание специализированных рейтинговых агентств оценки результатов исследований и деятельности инновационных предприятий;
- создание единого портала, объединяющего ресурсы институтов развития, субъектов инфраструктуры поддержки, научно-исследовательских и инновационных организаций, обеспечивающего координацию деятельности участников инновационного процесса. Необходимо структурировать информацию на портале по различным срезам: начиная от тематики проводимых и запланированных исследований, анализа потенциального спроса на разработки до обзора отечественного и зарубежного рынка инновационной продукции, его участников и пр. В рамках данного предложения нужно ввести требования обязательного наличия официального сайта у инновационных предприятий, получающих государственную поддержку. Обязательства по раскрытию тематики исследований и разработок должны стать обязательным требованием при обращении предприятия за поддержкой. В рамках этого же направления следует провести кодификацию инновационных разработок с разделением по отраслям, субъекту проведения разработок, стадиям разработки, наличию аналога на мировых рынках;
- за счет средств РФТР необходимо профинансировать издание специализированных научных журналов, обеспечивающих представление информации об идеях но-

вателей из различных регионов и по самому широкому кругу вопросов. Для большей привлекательности таких изданий необходимо предусмотреть механизмы защиты прав разработчиков инновационных идей;

- проведение совместно с бизнесом инвентаризации уже разработанных технологий и за счет средств федерального бюджета проведение независимой оценки перспектив их использования в различных секторах народного хозяйства с последующим принятием решения о защите интеллектуальной собственности по ряду потенциально востребованных разработок;
- создание системы непрерывного обучения. В рамках консультационной поддержки необходимо за счет средств региональных бюджетов провести обучение управляющих бизнес-инкубаторами и технопарками. Как показывает международный опыт, одним из значимых факторов успеха инкубаторов, технопарков и других субъектов инфраструктуры поддержки инноваций является качество менеджмента, при этом требования к квалификации управляющих, навыкам, умениям и знаниям отличаются от требований, предъявляемых к инновационным менеджерам и специалистам в сфере ГЧП-проектов. Обучение управлению инфраструктурой должно быть ориентировано на большую интеграцию финансовых, коммерческих, управленческих навыков и понимание перспектив научно-технического развития.

Предложенные изменения государственной политики будут способствовать преодолению фрагментарности существующей инновационной инфраструктуры, поскольку многие ее элементы созданы, но не поддерживают участников на протяжении всего процесса запуска, разработки, коммерциализации и внедрения инноваций.

Приложение

ХАРАКТЕРИСТИКА ВИДОВ ГЧП В СООТВЕТСТВИИ С ЦЕЛЯМИ ГЧП-ПРОЕКТА

Для целей создания нового инфраструктурного объекта:

- «проектирование/строительство»¹ (*Design Build – DB*) — обычно двусторонний договор с твердой суммой вознаграждения за проектные работы и строительство. Для этого, как правило, создается специальная компания (консорциум, *SPV*), на которую возлагается ответственность за составление проекта, осуществление закупок и проведение всех строительных работ, включая все риски, связанные с данными видами деятельности. Собственники при этом несут ответственность за финансирование, управление и эксплуатацию объекта. Такой тип сотрудничества сокращает время исполнения проекта, подразумевает экономию средств и перераспределяет риски между государством и частным партнером. Снижается число конфликтных ситуаций за счет совпадения проектирующего и осуществляющего строительство партнера. Государство является владельцем объекта договора и несет ответственность за обеспечение эксплуатации и техническое обслуживание объекта. Часто в рамках данного вида ГЧП выделяют модель «проектирование/строительство с гарантией», что означает гарантирование со стороны част-

¹ U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration: http://www.fhwa.dot.gov/PPP/defined_db.htm

- ного партнера определенного уровня качества созданного объекта с заданными ранее показателями, что, конечно, является для него дополнительным риском. Обычно такие гарантии предоставляются частной стороной на 5–20 лет¹;
- «проектирование/строительство/управление»² (*Design Build Operate — DBO* — наиболее распространенный в мире вид партнерства, так называемая модель оператора) — обычно двусторонний договор, предусматривающий ответственность частного сектора не только за проектирование и строительство, но за эксплуатацию созданного объекта; государственные органы ответственны только за финансирование работ. Право собственности на объект остается за государством. Данная модель также может предполагать один контракт на проектирование с архитектором или инженером, затем отдельные контракты с застройщиком, правообладателем и обеспечивающей эксплуатацию организацией;
 - «проектирование/строительство/финансирование/управление»³ (*Design Build Finance Operate — DBFO*) — подразумевает, что весь комплекс работ по проектированию, строительству, эксплуатации и финансированию полностью переносится на частный сектор (концессионера), а собственником при этом остается государство. При этом финансирование полностью или частично осуществляется за счет долговых обязательств государства за данный проект. А источником дохода для частного сектора чаще всего в данном случае будет являться плата непосредственных пользователей данного объекта. Будущие доходы часто выступают обеспечением при выпуске облигаций (часто их называют доходными облигациями) или иных долговых обязательств,

¹ User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, Final Report, July 7, 2007.

² U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration: http://www.fhwa.dot.gov/PPP/defined_dbom.htm

³ U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration: http://www.fhwa.dot.gov/PPP/defined_dbfo.htm

из чего формируются средства для финансирования проекта. Риск, связанный с реализацией проекта в рамках данной модели, может быть возложен как на частную, так и на государственную сторону договора. Иногда данную модель называют «проектирование/строительство/финансирование/эксплуатация» (*Design Build Finance Maintain — DBFM*)¹ или «проектирование/строительство/финансирование/управление/эксплуатация» (*Design Build Finance Operate Maintain — DBFOM*)². Модели DBFO/DBFM/DBFOM широко используются для строительства школ и больниц.

В ряде случаев данный вид ГЧП трансформируют в модели:

- «проектирование/строительство/финансирование» (*Design-Build-Finance — DBF*), т. е. функции оператора берет на себя государство. Данная модель стала использоваться в вопросах обеспечения социального жилья или проведения восстановительных работ, когда государство передает право освоения государственных земель частным девелоперам в обмен на ограниченное количество квартир или объектов коммунального хозяйства³;
- «строительство / передача / управление» (*Build-Transfer-Operate — BTO*). Данный вид контракта предполагает, что частный партнер осуществляет строительство объекта по согласованному с государственным органом плану, передает объект государству, а затем управляет объектом в течение оговоренного периода времени. В большинстве случаев частный партнер частично или полностью финан-

¹ *Hearne R. Origins, Development and Outcomes of Public Private Partnerships in Ireland: The Case of PPPs in Social Housing Regeneration. Combat Poverty Agency, Working Paper Series 09/07, November 2009.*

² *COMPTROLLER & AUDITOR GENERAL OF INDIA «Public-Private Partnerships (PPP) in infrastructure projects». Public Auditing Guidelines, 2009.*

³ *Hearne R. Origins, Development and Outcomes of Public Private Partnerships in Ireland: The Case of PPPs in Social Housing Regeneration. Combat Poverty Agency, Working Paper Series 09/07, November 2009.*

сирует объект строительства, поэтому срок соглашения должен быть достаточным, чтобы частный партнер смог окупить свои вложения. По истечении срока действия соглашения государственный партнер может взять на себя ответственность за дальнейшее функционирование объекта, перезаключить контракт с управляющей организацией или заменить партнера;

- «строительство/управление/передача» (*Build-Operate-Transfer — BOT*). Данный вид контракта предполагает, что частная сторона осуществляет финансирование, строительство, эксплуатацию и управление объектом в течение оговоренного соглашением срока, после чего объект передается в собственность и управление государству¹, при этом частная сторона получает доходы от эксплуатации построенного ею объекта в полном объеме на протяжении всего срока. В редких случаях используется модель «переоборудование/управление/передача» (*rehabilitate-operate-transfer*)²;
- «строительство/владение/управление» (*Build-Own-Operate — BOO*) — принципиальное отличие данной модели от вышеназванных состоит в том, что собственником объекта после его возведения становится частный партнер³. Иногда модели BOT и BOO объединяют в одну — «строительство/владение/управление/передача» (*Build-Own-Operate-Transfer — BOOT*);
- также встречаются модели «строительство/аренда/передача» (*Build-Lease-Transfer — BLT*) и «реконструкция/управление/передача» (*Rehabilitate-Operate-Transfer — ROT*).

¹ «User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States», U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, Final Report, July 7, 2007.

² KPMG «Impact of IFRS on Infrastructure companies». Accounting Advisory Services, 2009

³ «User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States», U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, Final Report, July 7, 2007.

Для целей организации эксплуатации существующих объектов:

- концессия «эксплуатация и техническое обслуживание» (*Operations and Maintenance Concession — O & M Concession*)¹ — органы государственной власти используют концессионные договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание для того, чтобы возложить ответственность за эту работу на частный сектор. Данные соглашения включают в себя обширный перечень аспектов по обслуживанию и управлению объектом, а также могут использоваться для стимулирования повышения эффективности использования объекта и его технической сложности. Частному сектору выплачивается либо фиксированное вознаграждение, либо вознаграждение на стимулирующей основе, когда сумма зависит от уровня обслуживания объекта или качества выполнения поставленных целей. Таким образом, государство-собственник переносит всю ответственность на частный сектор для наиболее эффективного распределения расходов, связанных с эксплуатацией принадлежащего ему объекта в течение всего жизненного цикла, и использования современных управленческих подходов. Однако следует отметить, что концессионные соглашения могут быть также использованы и для создания новых объектов (например в Великобритании)²;
- долгосрочная аренда/лизинг (*Long Term Lease — LTL*) — предполагает заключение договора аренды (лизинга) существующих платных объектов, возведенных за счет государства, с частным сектором (концессионером). В течение оговоренного периода концессионеру предоставляется право самому взимать плату за использование объекта третьими лицами. Но в обмен на это частная сторона

¹ U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration: http://www.fhwa.dot.gov/PPP/defined_om.htm

² *Nikolic I.A., Maikisch H.* Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector. An Overview with Case Studies from Recent European Experience. World Bank, October 2006.

должна управлять и эксплуатировать объект, в ряде случаев производить ремонт (усовершенствование) объекта, а также уплатить государству авансовый концессионный сбор. Концессионер выбирается государством на конкурсной основе, где главным критерием выступает величина концессионного сбора, а дополнительными — длительность концессионного периода, надежность и платежеспособность частного партнера, уровень профессиональной подготовки менеджмента. Основными факторами, способствующими развитию ГЧП в рамках долгосрочной аренды, являются: для государственного сектора — политическая и финансовая ситуация в регионах и муниципалитетах, для частного сектора первичной мотивацией для полного использования лизинговых возможностей является перспектива получить желаемый уровень рентабельности инвестиций;

- как отдельную модель иногда рассматривают контракт «аренда/управление/передача» (*Lease Operate Transfer — LOT*) в тех случаях, когда подчеркивается условие возврата эксплуатируемого объекта обратно государству. Данная модель может использоваться при долгосрочной аренде частной стороны школы или больницы¹;
- контракт на предоставление услуг (*Service Contract — SC*) — государственный орган нанимает частную компанию, чтобы решать одну или более конкретные задачи/предоставлять услуги в течение определенного срока, обычно в течение 1–3 лет. Государственный орган остается первичным поставщиком услуги и передает в подряд только часть своей операционной деятельности частной стороне. Частный партнер должен осуществлять услугу по согласованной стоимости и в рамках стандартов эффективности, установленных государственным сектором. Государство выплачивает частной стороне заранее определенную плату за оказание услуги, которая может быть основана на одnorазовом сборе, стоимости за единицу или в соответствии с другим принципом. Таким образом, прибыль

¹ Comptroller & Auditor General of India «Public-Private Partnerships (PPP) in infrastructure projects». Public Auditing Guidelines, 2009.

подрядчика увеличивается, если он может сократить свои операционные издержки, не снижая качества услуг. Государство несет ответственность за финансирование любых капитальных инвестиций, необходимых для расширения или усовершенствования системы. Однако особенностью данной модели сотрудничества является то, что от частной стороны вообще не требуется финансирования и такие контракты в основном краткосрочные, что существенно отличает эту модель от других форм ГЧП¹;

- контракт на управление (*Management Contract — MC*) заключается с целью охвата части или всех мероприятий по предоставлению государственной услуги. Хотя конечная ответственность за предоставление услуг остается за государственным сектором, ежедневный управленческий контроль и полномочия закреплены за частной стороной, которой выплачивается оговоренная в контракте сумма по заработной плате и другим ожидаемым операционным расходам. Чтобы предоставить стимул для улучшения эффективности, частной компании может выплачиваться дополнительное вознаграждение за достижение заранее определенных целевых показателей (например определенная доля от прибыли). За государственным сектором остается обязательство по основным капитальным инвестициям, но контракт может (хотя и необязательно) оговаривать отдельную деятельность, которая будет финансироваться частным сектором².

Модель смешанного типа:

- «аренда/развитие/управление» (*Lease Develop Operate — LDO*)³ — модель, при которой государство-собственник

¹ См.: Азиатский банк развития «Руководство по партнерству государственного и частного секторов». Филиппины, 2008: www.adb.org

² См.: Азиатский банк развития «Руководство по партнерству государственного и частного секторов». Филиппины, 2008: www.adb.org

³ U. S. Department of Transportation, Federal Highway Administration: http://www.fhwa.dot.gov/PPP/defined_ldo.htm

предоставляет частному сектору (концессионеру) право аренды для управления и дальнейшего развития (расширения, усовершенствования) существующего объекта. Частная сторона осуществляет инвестиции для совершенствования существующего объекта с расчетом, что в последующем данный объем инвестиций окупится при положительном уровне рентабельности.

Формы государственной поддержки и механизмы возврата инвестиций определяются и согласовываются участниками проектов ГЧП на основе индивидуального подхода к каждому отдельно взятому проекту вне зависимости от предполагаемой модели ГЧП.

Как видно из таблицы, юридические модели ГЧП могут быть разные, но неизменным остается главенствующая роль органов государственной власти в формулировке целей, которых должны добиться их частные партнеры, и использовании инструментов бюджета, публичной собственности, законодательных установлений и прочих публичных прерогатив по управлению частью рисков проекта, которые не могут нести частные участники.

В разных странах и в зависимости от сектора экономики получили распространение разные модели контрактов ГЧП. Например, в сфере образования часто используются модели по управлению образовательными учреждениями и оказанию услуг: образовательных (частное специализированное/дополнительное образование), профессиональных (например, подготовка учителей, обеспечение учебниками, разработка учебных планов, сертификация качества школ), вспомогательных (техническое обслуживание зданий, организация перевозок учащихся, обеспечение школьного питания); модернизации и расширению помещений¹. Для сферы

¹ Patrinos H.A., Barrera-Osorio F., Guáqueta J. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. World Bank, The International Bank for Reconstruction and Development, 2009; Education International «Public Private Partnerships in Education». Report. September 2009.

Таблица 1. Характеристика основных моделей ГЧП

Критерии*	Цели проекта на условиях ГЧП	Собственность	Распределение обязательств сторон по проекту		Преимущественная схема финансирования
			Проектирование	Строительство	
Модель ГЧП					
«проектирование / строительство» (DB)	Строительство всего объекта	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Бюджетное финансирование
«проектирование / строительство / управление» (DBOM)	Строительство всего объекта	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Бюджетное финансирование
«проектирование / строительство / финансирование» (DBF)	Строительство всего объекта	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Частное / кредитное финансирование
«проектирование / строительство / финансирование / управление» (DBFO)	Строительство всего объекта	Государство	Частный сектор	Частный сектор	Частное / кредитное финансирование
«строительство / передача / управление» (BTO)	Строительство всего объекта	Частный сектор / государство	Частный сектор	Частный сектор	Частное / бюджетное финансирование
«строительство / управление / передача» (BOT)	Строительство всего объекта	Частный сектор / государство	Частный сектор	Частный сектор	Частное / бюджетное финансирование
«строительство / владение / управление» (BOO)	Строительство всего объекта	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частное финансирование

Окончание табл. 1

Критерии*	Цели проекта на условиях ГЧП	Собственность	Распределение обязательств сторон по проекту		Преимущественная схема финансирования
			Проектирование	Строительство	
Модель ГЧП				Управление	
«эксплуатация и техническое обслуживание» (O & M Concession)	Эксплуатация существующего объекта	Государство	-	Государство / частный сектор	Бюджетное финансирование
долгосрочная аренда (лизинг) (LTL)	Эксплуатация существующего объекта	Государство	-	Частный сектор	-
контракт на предоставление услуг (service contract)	Предоставление услуг	Государство	-	Государство	Бюджетное финансирование
контракт на управление (Management contract)	Эксплуатация существующего объекта	Государство	-	Частный сектор	Бюджетное финансирование (возможно дополнительно частное финансирование)
«аренда / развитие / управление» (LDO)	Эксплуатация и усовершенствование существующего объекта	Государство	Частный сектор	Частный сектор	-

* Формы государственной поддержки и механизмы возврата инвестиций определяются и согласовываются участниками проектов ГЧП на основе индивидуального подхода к каждому отдельно взятому проекту вне зависимости от предполагаемой модели ГЧП.

Источник: U.S. Department of Transportation and Азиатский банк развития.

здравоохранения наиболее распространены модели для целей оказания специфических медицинских услуг и эксплуатации существующих объектов здравоохранения.

В США, Европе, Латинской Америке, Азии наиболее распространена модель DBFO, которая используется для строительства платных дорог, мостов, в Скандинавских странах наиболее популярны стали модели BOT и BOOT при возведении школ, дорог, тоннелей¹. В Великобритании в сфере здравоохранения и образования получило распространение создание венчурных компаний, заключение договоров концессии и специальных партнерских программ².

Экспертами Индии были предложены рекомендации по выбору моделей ГЧП в зависимости от сектора экономики и целей проекта (табл. 2).

Таблица 2. Рекомендации по выбору соглашений при реализации ГЧП-проектов

Сектор	Проводимые мероприятия	Рекомендуемые типы и формы проектов
Водоснабжение	<ul style="list-style-type: none"> – управление существующей системой водоснабжения; – расширение или развитие новой системы за счет новых источников; – строительство, эксплуатация и обслуживание водоочистных сооружений; – расширение сети водоснабжения в новых районах 	<ul style="list-style-type: none"> – для существующих систем водоснабжения: контракты MC и SC, лизинговые контракты, контракты O&M; – для новых систем водоснабжения: BOT, различные типы концессий
Утилизация отходов	<ul style="list-style-type: none"> – сортировка и сбор отходов; – транспортировка и переработка (перевозка на полигоны отходов, компостирование, 	Контракты MC и SC

¹ Greve C. Public-private partnerships in Scandinavia. *International Public Management Review*, Volume 4, Issue 2, 2003.

² Krumm T. (University of Chemnitz), Mause K. (University of Bremen). Factors explaining the use of Public-Private partnerships: evidence from the UK. March 12, 2010.

Окончание табл. 2

Сектор	Проводимые мероприятия	Рекомендуемые типы и формы проектов
	использование в энергетических проектах)	
Канализационные/водосточные системы	<ul style="list-style-type: none"> – реконструкция систем в старых, давно освоенных районах; – строительство новых систем в неохваченных районах 	<ul style="list-style-type: none"> – для существующих систем: договоры аренды, контракты O&M; – для новых систем: любые контракты, включающие строительство, например, DB, DBF и т.д.
Дорожное хозяйство	<ul style="list-style-type: none"> – строительство автобусных терминалов, автостоянок; – строительство новых дорог, развязок и мостов; – расширение/ремонт дороги, нанесение разметки; – строительство обслуживающих объектов (АЗС, пунктов автосервиса) 	BOT, BLT, DBFO, O&M, а также другие контракты, включающие строительство
Экологические мероприятия	<ul style="list-style-type: none"> – рекреационная деятельность; – очистка водоемов и т.д. 	Контракты MC, SC, O&M
Городское благоустройство	<ul style="list-style-type: none"> – перемещение загрязняющих промышленных объектов за черту города; – восстановление водораспределительных, канализационных систем, объектов управления сбором отходов; – уличное освещение 	Контракты MC, SC, BOT, O&M
Социальная инфраструктура	Строительство общественных зданий, магазинов, рынков	Контракты MC, SC, договоры аренды

Источник: Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission «Encouraging Public Private Partnership. Optional Reform. Under JNNURM», India: <http://jnnurm.nic.in/nurmuweb/Reforms/Primer.htm>

Таким образом, рынок проектов ГЧП — это достаточно тонкий механизм, включающий этапы формирования спроса на качество публичных услуг, трансформацию этого спроса в контракты на развитие инфраструктуры, которые заключаются на условиях публичных процедур, регулирование выполнения этих контрактов через тарифы, спрос на услуги, техническое регулирование, бюджетные субсидии и т.д. При этом проекты ГЧП предполагают четкое разделение рисков и ответственности в заключаемых контрактах.

Список литературы

Нормативно-правовые документы

Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. № 155-ФЗ (с изм.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 31.

Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации, утвержденные Министерством экономического развития Российской Федерации 26 декабря 2008 г. № 20615-ак/д19.

Постановление Правительства Российской Федерации от 3 сентября 2010 г. № 685 «Об утверждении Регламента Государственной компании «Российские автомобильные дороги».

Постановление Правительства Российской Федерации от 9 апреля 2010 г. № 218.

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2007 г. № 904 «О порядке предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на создание технопарков в сфере высоких технологий».

Приказ Министерства экономического развития РФ от 16 февраля 2010 г. № 59 «О мерах по реализации в 2010 году мероприятий по государственной поддержке малого и среднего предпринимательства».

Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 15 июня 2010 г. № 605.

Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 11 мая 2010 г. № 475.

Приказ Министерства образования и науки Российской Федерации от 16 июля 2010 г. № 786.

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2009 г. № 2146-р «Об утверждении программы деятельности Государственной компании «Российские автомобильные дороги» на долгосрочный период (2010–2015 годы)».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2007 г. № 1604-р «О наблюдательном совете Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 января 2004 г. № 6-р «О составе совета директоров государственной корпорации «Агентство по страхованию вкладов»».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 31 октября 2007 г. № 1539-р «О составе наблюдательного совета государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 11 августа 2011 г. № 1393-р «Об утверждении Устава автономной некоммерческой организации «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов»».

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 2 апреля 2009 г. № 446-р «Об увеличении бюджетных ассигнований, предусмотренных в 2009 году на предоставление субсидий стратегическим организациям оборонно-промышленного комплекса с целью предупреждения банкротства».

Федеральный закон от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (в посл. ред. от 28 декабря 2010).

Федеральный закон от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (в посл. ред. от 11 июля 2011).

Федеральный закон от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (в посл. ред. от 4 октября 2010 г.).

Федеральный закон от 24 июля 2008 г. № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» (в посл. ред. от 18 июля 2011).

Федеральный закон от 11 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Федеральный закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях».

Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 145-ФЗ «О государственной компании «Российские автомобильные дороги» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26 июня 1991 г. № 1488-1.

Федеральный закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ.

Федеральный закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ.

Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Указ Президента Российской Федерации от 7 июля 2011 г. № 899 «Об утверждении приоритетных направлений развития науки, технологий и техники в Российской Федерации и перечня критических технологий Российской Федерации».

Указ Президента Российской Федерации от 12 декабря 2007 г. № 1664 «О членах наблюдательного совета Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»».

Указ Президента Российской Федерации от 26 ноября 2007 г. № 1576 «О членах наблюдательного совета Государственной корпорации по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии»».

Монографии и иные научные публикации

Анализ региональной антикризисной политики по пилотным регионам / И. В. Стародубровская, Н. В. Зубаревич, В. С. Назаров, Е. А. Горина. М.: «Дело» РАНХ, 2010.

Арчибальд Р. Д. Управление высокотехнологичными программами и проектами / пер. с англ. Е. В. Мамонтова; под ред. А. Д. Баженова, А. О. Арефьева. М.: ДМК Пресс, 2006.

Азиатский банк развития «Руководство по партнерству государственного и частного секторов». Филиппины, 2008: www.adb.org

Баранова И. В. Целевые программы как инструмент реализации бюджетирования, ориентированного на результат / И. В. Баранова, Т. В. Пирогова. Сибирская акад. финансов и банковского дела. Новосибирск, 2009.

Викзорек А. Дж., Хеккерт М., Смиц Р. Системные стратегические инструменты и их роль в решении проблем устойчивости. Институт Коперника.

Волков В. И. Целевые программы, как инструмент решения крупнейших проблем социально-экономического развития страны

и регионов // Великий Волжский путь: Материалы Международной научно-практической конференции. Казань, 2003.

Воротников А. М. Организация органами государственного и муниципального управления деятельности региональных центров государственно-частного партнерства: Материалы семинара «Развитие государственно-частного партнерства в Российской Федерации». М., 2009.

Вялкин А. Г. Институты развития для диверсификации экономики // ЭКО. 2009.

Глазьев С. Ю. Программно-целевой подход к финансированию национальных проектов // Национальные проекты. 2007. № 2.

Голицина А. Аудиторам не хватило венчурных инвестиций // Ведомости. 2010. № 153 (2671).

Доклад ОЭСР «Ответы политики на экономический кризис: вложения в инновации для долгосрочного роста».

Европейская ассоциация исследований в области развития и научных организаций: <http://www.eadi.org/wg/index.html>

Емельянов С. В. США: государственная политика стабилизации инновационной конкурентоспособности американских производителей // Менеджмент в России и за рубежом. 2002. № 3.

Ефимова Л. Г. Правовое положение Агентства по страхованию вкладов // Юридическая работа в кредитной организации. 2008. № 3–4.

Загидуллина Г. М., Клещева О. А. Развитие инновационной инфраструктуры инвестиционно-строительного комплекса // Известия-КазГАСУ. 2011. № 2 (16).

Зарубежный опыт новаций в межбюджетных отношениях: сборник статей / под ред. В. В. Климанова М.: Ин-т реформирования общественных финансов, 2009.

Зоидов К. Х., Моргунов Е. В. Биджамова К. В. Особенности эволюции малого и среднего инновационного предпринимательства кризисной экономики в постсоветском пространстве. М.: ЦЭМИ РАН, 2009.

Йохан Хонес. Некоторые мысли о новшестве в общественном и частном секторе в сравнении. 2003.

Княгин В., Рябов Ю. О схеме управления проектом формирования кластера инновационных технологий в г. Димитровграде. Фонд ЦСР «Северо-Запад». М., 2010.

Кокорев Р. А. Роль институтов в диверсификации экономики Российской Федерации. Министерство экономического развития РФ: http://www.un.org/esa/policy/eitconference/report_kokorev_rus.pdf

Коновалов В.М. Инновационная saga: <http://www.innocenter.ru/saga/book-7.htm>. – 2000

Концепция создания технопарка в сфере высоких технологий: <http://www.ingria-park.ru/upload/concept.pdf>

Кочкаров Р.А. Методы и средства формализации программ экономического развития // Модели экономических систем и информационные технологии: сборник научных трудов / под ред. О. Голосова. М.: Финансовая академия. 2005. Вып. XII.

Кравченко Д.В. О реформировании государственных корпораций // Законодательство и экономика. 2010. № 5.

Кузнецова О.В. Региональные аспекты деятельности федеральных институтов развития. Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2009. № 4. Т. 2.

Лазарев Л.В., Морщакова Т.Г., Страшун Б.А. и др. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России (постатейный комментарий). М.: Институт права и публичной политики, 2005.

Лобова С.В., Овчаренко О.Ю. Интеграционные процессы в сфере науки, образования и производства (бизнеса), 2010: <http://izvestia.asu.ru/2010/2-1/econ/TheNewsOfASU-2010-2-1-econ-09.pdf>

Максимова О.В. Обзор зарубежного опыта создания технопарковых структур. Сибирский федеральный университет, 2010: <http://library.krasu.ru/ft/ft/b72/0227142/section13.html>

Методика подготовки ведомственных целевых программ: отчет о НИР/ООО «Институт реформирования общественных финансов». По заказу Минэкономразвития России 2004 г. Электронный ресурс: Сайт Минэкономразвития России <http://aisup.economy.gov.ru/niokr>

Методические рекомендации по реализации кластерной политики в субъектах Российской Федерации, утвержденные Министерством экономического развития Российской Федерации 26 декабря 2008 г. № 20615-ак/д19.

Морозов А.Е. Государственные корпорации как государственные финансовые институты развития // Государственные корпорации и децентрализованные публичные финансы: Ежегодник 2008 / под ред. С.В. Запольского, Д.М. Щекина. М.: Статут, 2009.

Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации. Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. М., 2009.

Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства: http://www.smb.ru/analytics.html?id=mb_pp&part=pril

Национальный информационно-аналитический центр по мониторингу инновационной инфраструктуры научно-технической деятельности и региональных инновационных систем НИАЦ МИИРИС: <http://www.miiiris.ru/>

Новиков А. Н. Экономика инвестиций в бюджетной системе Российской Федерации; Федер. агентство по образованию. Московский авиационный ин-т (Гос. технический ун-т). М.: МАИ-Принт, 2010.

Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах контрольного мероприятия «Проверка использования в 2006–2007 годах средств Инвестиционного фонда Российской Федерации на финансирование инвестиционных проектов».

Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах контрольного мероприятия «Проверка целевого и эффективного использования средств федерального бюджета и внебюджетных источников, направленных на реализацию мероприятий федеральной целевой программы “Развитие инфраструктуры nanoиндустрии в Российской Федерации на 2008–2010 годы”».

Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка потребностей организаций, находящихся в юрисдикции Российской Федерации, в поставках техники и приобретении технологий и степени удовлетворения указанной потребности имеющимися объемами и качеством поставок техники и технологий».

Отчет Счетной палаты Российской Федерации о результатах контрольного мероприятия «Проверка деятельности государственной корпорации — Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства, а также эффективности выполнения государственной корпорацией возложенных на нее функций в 2007–2008 годах и истекшем периоде 2009 года (совместно с контрольно-счетными органами Ростовской и Челябинской областей)».

Пайсон Д. Б. Государственно-частное партнерство как институт развития в области космической деятельности. Зарубежный опыт и российские планы // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 3.

Перекрытова Л. В. Исполнение бюджетов по расходам в условиях перехода к бюджетированию, ориентированному на результат: монография. Волгоград: Волгоградское науч. изд-во, 2010.

Портер М. Э. Конкуренция / пер. с англ. М.: Вильямс, 2005.

Практическое руководство по проведению оценки активов в рамках проектов, реализуемых с участием Открытого акционерного общества «Роснано».

Радыгина С. В. Создание технопарков как инструмента развития инновационной деятельности региона // Вестник Удмуртского университета. 2010. Вып. 3.

Райзберг Б. А., Лобко А. Г. Программно-целевое планирование и управление. М.: ИНФА-М, 2002.

Региональный венчурный фонд инвестиций в малые предприятия в научно-технической сфере Свердловской области: <http://www.ural-venture.ru>

Синельников-Мурылев С. Г. Эволюция бюджетной политики в России в 2000-х годах: в поисках финансовой устойчивости бюджетной системы страны // Научные труды. № 147Р.

Солнцев О. Г., Хромов М. Ю., Волков Р. Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта. Центр макроэкономического анализа и краткосрочного прогнозирования. 2009: <http://www.forecast.ru/mainframe.asp>

Солодовников Д. А. Технопарки как инструмент инноваций в целом и способ развития информационных технологий. М.: Минкомсвязь России, 2011.

Сулакшин С. С. О политике и институтах развития в России. Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. Научный доклад, 30 декабря 2009: <http://www.rusrand.ru/results/inrasvitie.pdf>.

Титов Д. Институты развития уже есть // Экономика и жизнь. 2011. № 01 (9367): <http://www.eg-online.ru/article/123250/>

Федеральный бюджет на 2011-2013 годы: инструмент модернизации российской экономики (наука и образование): по материалам круглого стола, 7 октября 2010 г./ред. кол.: В.И. Гришин и др. М.: РЭУ, 2010.

Фрумкин К. Модернизацию России не способны подтолкнуть институты развития // Финанс. 2010. 5 авг.

Харисова Г. М. Развитие инновационной инфраструктуры Республики Татарстан // Известия КазГАСУ. 2010. № 2 (14).

Хасанов И. В. Международный опыт создания и функционирования институтов развития // Транспортное дело России. 2010. № 8: <http://test.morvesti.ru/publication/transport/anons/detail.php?ID=4805>

Чистякова О.В. Перспективные направления развития технопарков в Байкальском регионе. Байкальский государственный университет экономики и права. Иркутск, 2010: http://strategy.isea.ru/files/s1/69_Chistyakova.pdf

Чухланцев Д. О. Инновационное развитие российской экономики. Подкомитет по региональной инвестиционной политике ТПП РФ: <http://www.tonap.ru/site/docs/Innovational%20development%20of%20the%20Russian%20economy.doc>

Akçotmak S. Incubators as tool for entrepreneurship promotion in developing countries. Department of Economics and UNU-MERIT, Maastricht University and CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 16 января 2009.

Albahari A., Canto S.P. (University of Malaga, Spain), *Klofsten M.* (Linköping University, Sweden). Managing a Science Park: A study of value creation for their tenants, 2010.

Allen R. International monetary fund (Washington). IMF working paper 09/96: The challenge of reforming budgetary institutions in developing countries/Fiscal affairs dep.; prep. by Richard Allen.

American Public Transportation Association «Public-Private Partnerships Leading Transit in a New Age», 2006-2007.

Approach paper on defining Public Private Partnerships. Government of India, Ministry of Finance, Department of Economic Affairs, Discussion Note, February 2010.

Belai A., Boakye D., Vrakas J., Wasswa H. The Malaysian Palm Oil Cluster. Final Report. Microeconomics of Competitiveness, May, 2011.

Brenner N. National expenditure on civilian R&D — 2009. Central Bureau of Statistics, Israel, 12/8/2010.

Burger P., Tyson J., Karpowicz I., Delgado Coelho M. The Effects of the Financial Crisis on Public-Private Partnerships. International Monetary Fund, July 2009.

Calabrese D. Strategic Communication for Privatization, Public-Private Partnerships, and Private Participation in Infrastructure Projects. World Bank Working Paper No. 139, March 2008.

CESifo DICE Report 3/2009 «Trends in R&D Expenditures and Government intervention».

Chachanat T. Technology Transfer Experience in Thailand — NSTDA. National Science and Technology Development Agency, 2009/SOM1/IPEG/SEM/012, Singapore, 23-24 February 2009.

Ciccone S. Science park experience in technology transfer and innovation support: our good (and bad) practices in socialisation of research. Rome Science Park: http://www.techresp.eu/IMG/pdf/2_STEFANO_CICONE.pdf.

Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy», SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008.

COMPTROLLER & AUDITOR GENERAL OF INDIA «Public-Private Partnerships (PPP) in infrastructure projects», Public Auditing Guidelines, 2009.

Cook J. Spotlight on Brazil: Brazil Launches New PPP Projects. Institute for Public-Private Partnerships, March 2006.

Dunec J.L. Historic Resource Protection through Public/Private Partnerships. Miller Starr Regalia.

Davies M. Mixed-use Incubator Handbook: A Start-up Guide for Incubator Developers, *infoDev*, August, 2009.

Douglas Zhihua Zeng. How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? The World Bank, Africa Region, Finance & Private Sectors Development, Policy Research Working Paper 5583, March 2011.

Education International «Public Private Partnerships in Education», report, September 2009.

European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support». DG Enterprise and Industry Report, 2007.

El-Naser H.K. The Future Of Innovation: Infrastructure And Competitiveness. 2009: http://thefutureofinnovation.org/contributions/view/817/the_future_of_innovation_infrastructure_and_competitiveness.

Etzkowitz H. (Newcastle University Business School), *Solé F.* (Universitat Politècnica de Catalunya), *Piqué J.M.* (La Salle, Universitat Ramon Llull). The Creation of Born Global Companies within the Science Cities: An approach from Triple Helix. ENGEVISTA. V. 9. N 2. Dezembro 2007.

European Commission «Future innovation policy development actions», Final Report, 20 June 2011.

European Commission «Innobarometer 2009». Analytical Report, May 2009.

European Commission «Innovation Clusters in Europe: A statistical analysis and overview of current policy support». DG Enterprise and Industry Report, 2007.

European Commission «A more research-intensive and integrated European Research Area». Science, Technology and Competitiveness key figures report 2008/2009, Brussels.

Commission of the European Communities «Towards world-class clusters in the European Union: Implementing the broad-based innovation strategy». SEC (2008) 2637, Brussels, 17.10.2008.

European Investment Bank «The EIB's role in Public-Private Partnerships (PPPs)», 15 July 2004: http://www.eib.europa.eu/attachments/thematic/eib_ppp_en.pdf.

Flinn P. Making the UK a global leader in innovation. EARTO Conference. Warsaw, 12th/13th May 2011.

Gál Z., Ptáček P. The role of mid-range universities in knowledge transfer: the case of non-metropolitan regions in Central and Eastern Europe (examples from Hungary and the Czech Republic). Centre for Regional Studies, Hungarian Academy of Sciences. University of Kaposvár. Palacký University in Olomouc. Faculty of Sciences. Department of Geography, 12 September 2010.

Greve C. Public-private partnerships in Scandinavia. International Public Management Review. Volume 4. Issue 2, 2003.

Guidelines for Invitation of Financial Bids for PPP Projects. Government of India. Ministry of Finance. New Delhi, the 30th November, 2007.

Hans-Wilhelm Alfen, Yu-Chien Amber Jan (Bauhaus-Universität Weimar), *Satyanarayana N. Kaladindi L., Singh B.* (Indian Institute of Technology Madras). Public-Private Partnership in Infrastructure Development. Case Studies from Asia and Europe. Weimar, Germany 2009.

Hauser H. The Current and Future Role of Technology and Innovation Centres in the UK. Report for State Department for Business, Innovation & Skills: <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/innovation/docs/10-843-role-of-technology-innovation-centres-hauser-review>

Hearne R. Origins, Development and Outcomes of Public Private Partnerships in Ireland: The Case of PPPs in Social Housing Regeneration. Combat Poverty Agency. Working Paper Series 09/07, November 2009.

Hemming R. Public-Private Partnerships. International Monetary Fund, Fiscal Affairs Department, Paper presented at the high-level seminar «Realizing the Potential for Profitable Investment in Africa». Organized by the IMF Institute and the Joint Africa Institute. Tunis, Tunisia, February 28 — March 1, 2006.

HM Treasury «The Plan for Growth», March 2011.

Hodge G. A. Risks in Public-Private Partnerships: Shifting, Sharing or Shirking? *The Asia Pacific Journal of Public Administration*. Vol. 26 No 2 (DECEMBER 2004).

International Association of Science Parks: <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=1>

International Conference on «Meeting India's Infrastructure Needs with Public Private Partnerships. The International Experience and Perspective». Conference Report, February 5-6, 2007, Shangri-La Hotel, New Delhi.

Jawaharlal Nehru National Urban Renewal Mission «Encouraging Public Private Partnership. Optional Reform. Under JNNURM», India: <http://jnnurm.nic.in/nurmudweb/Reforms/Primer.htm>

Joung-haeSeo. The Korean Techno-parks as the Hub of Sub-national-Innovation System: Case of DaeguTechno-park. School of Business Administration, Kyungpook National University. Daegu, Korea, 2006.

Kamoun F., Chaabouni J., Kamugasha D. Technology Parks, Incubation Centres, Centres of Excellence: Best Practices and Business Model Development in North and Southern Africa. UNITED NATIONS. ECONOMIC AND SOCIAL COUNCIL, E/ECA/CODIST/1/14, 26 March 2009.

KPMG «Impact of IFRS on Infrastructure companies». Accounting Advisory Services, 2009.

Kroll H., Stahlecker T. Europe's regional research systems: current trends and structures. European Commission. Fraunhofer ISI, 2009.

Krumm T. (University of Chemnitz), *Mause K.* (University of Bremen). Factors explaining the use of Public-Private partnerships: evidence from the UK. March 12, 2010.

Khanom N. A. Conceptual Issues in Defining Public Private Partnerships. University of Canberra. Paper For Asian Business Research Conference 2009.

Lämmer-Gamp T., Meier ZuKöcker G., Christensen T. A. Clusters Are Individuals. Creating Economic Growth through Cluster Policies for Cluster Management Excellence. Berlin, July 11th, 2011.

Nikolic I. A., Maikisch H. Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector. An Overview with Case Studies from Recent European Experience. World Bank, October 2006.

Machačová J., Dall E. Innovation Infrastructures in the Western Balkan Countries. Centre for Social Innovation (ZSI), April 2008.

Marques R. C. (Technical University of Lisbon), *Berg S. V.* (University of Florida). Public-Private Partnership Contracts: A Tale of Two Cities with Different Contractual Arrangements. January 6, 2010.

Marques J.P. C., Caraça J.M. G., Diz H. Do Business Incubators Function as a Transfer Technology Mechanism from University to Industry? Evidence from Portugal. *The Open Business Journal*, 2010.

Nees K. Public-Private Partnerships. Jacobs, Urban Land Institute Annual Meeting, 2008.

Nikolic I.A., Maikisch H. Public-Private Partnerships and Collaboration in the Health Sector. An Overview with Case Studies from Recent European Experience. World Bank, October 2006.

NSD Bio Group. LLC «RESEARCH REPORT ON CHINESE HIGH-TECH INDUSTRIES». U.S. China Economic and Security Review Commission, January 2009.

OECD-WB Conference on Challenges and policies for promoting inclusive growth «Sequencing Public Interventions to Support Private Sector-led Innovation Infrastructure», 24–25 March 2011, Paris.

OECD Innovation Policy Handbook, 2008.

OECD «Science, Technology and Industry Scoreboard», 2009.

«Overview of Key Elements and Sample Provisions State PPP Enabling Legislation for Highway Projects», Nossaman, October 2005.

Patrinos H.A., Barrera-Osorio F., Guáqueta J. The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education. World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development, 2009.

Pradhan Яя Пракаш. Стратегия R&D малых и средних предприятий в Индии: Тенденции и детерминанты. Институт Сардэра Пателя экономических & социологических исследований, Февраль 2010: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/20951/>

PricewaterhouseCoopers LLP «Innovation Centres Impact Case Study — Final report», prepared for the Economic and Social Research Council, June 2008.

PRO INNO Europe «Innovation Union Scoreboard (IUS) 2010. The Innovation union's performance scoreboard for Research and Innovation», Paper 18, European Union, 2011.

Rhee J., Hassan E., Saitova R. Evolution of Technoparks: an instance towards Regional Boost for Developing Countries: Experience from Korean Technoparks. Yeungnam University, Dae-Dong. Gyeongsan, South Korea: <http://yeungnam.academia.edu/>

Public Private Partnership Handbook. Singapore. Ministry of finance, October 2004.

Queiroz C. Enhancing South East Europe Road Infrastructure through Public-Private Partnerships. South East Europe Regional Road Transport

Infrastructure Safety and Funding Conference. Belgrade, November 16-17, 2005.

Saitakis A. Science & Technology Parks & Technology Incubators: Tools for supporting Entrepreneurship and Regional Development. Science & Technology Park of Crete. European Day of the Entrepreneur. Sofia, Sept. 27, 2011.

Shashidhar K.S. Building sustainable infrastructure for Science & Technology Parks. Science Park MARG Ltd. AFIF, 2009.

Spielman D.J., Grebmer K. Public-private partnerships in agricultural research: an analysis of challenges facing industry and the consultative group on international agricultural research. International Food Policy Research Institute. Washington, USA, 2004.

State Expenditure on Science & Technology and Research & Development, Forfás Ireland, 2006.

Tang M., Angathevar B., Pancholi J. Technology Business Incubators in China and in India: A comparative analysis. GLOBELICS — 8th International Conference. University of Malaya, Kuala Lumpur. Malaysia, 1–3 November 2010.

The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank «Global Good Practice in Incubation Policy Development and Implementation. Malaysia Incubation Country Case Study», October 2010.

U.S. Department of Transportation, Federal Highway Administration, http://www.fhwa.dot.gov/PPP/defined_db.htm

«User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States». U.S. Department of Transportation. Federal Highway Administration. Final Report, JULY 7, 2007.

Venkatachalam P. Innovative Approaches to Municipal Infrastructure Financing: A case study on Tamil Nadu, India. Developed Studies Institute, India, November 2005.

Wheelwright S.M., Bagaria A. Biotech Business Parks: Strategies, Incentives, and Niche Markets. BioProcess ASIA — PACIFIC, August-September 2008.

Wiesenthal T., Leduc G., Schwarz H.-G., Haegeman K. R&D Investment in the Technologies of the European Strategic Energy Technology Plan. European Commission. Joint Research Centre, 2009.

World Bank «Public-Private Partnerships in trade and transport facilitation». GFP Explanatory Notes, June 2005.

World Bank (The Institute for Public-Private Partnerships) «Public-Private Partnerships in e-government: knowledge map», June 2009.

World Bank «Understanding the fiscal effects of public-private partnerships», Briefing note for APEC meeting, 07.04.2008: <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/468980-1207588563500/4864698-1207588597197/APECIrwin.pdf>

Интернет-порталы

International Association of Scientific Parks: <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=1>

World Bank: <http://data.worldbank.org/>

<http://www.businesslink.gov.uk/bdotg/action/detail?itemId=1074469930&r.i=1074469728&r.l1=1073858790&r.l2=1084705429&r.l3=1073866776&r.l4=1074463677&r.s=m&r.t=RESOURCES&type=RESOURCES>

<http://www.avias.com/news/2009/12/07/8796093097863.html>

<http://www.bkdproject.ru/>; <http://www.kapital-rus.ru/news/174306>

<http://www.i-gorod.com/files/invest-policy.pdf>

<http://economyobzor.com/banki/25203-sozdavaemoe-v-rf-agentstvo-v-yetom-godu-mozhet.html>

<http://www.aksakov.ru/ru/news/hrone/index.php?id=1549>

<http://www.finam.info/currency/news216C600001/default.asp>

World Intellectual Property Organization: www.wipo.int/

<http://www.gks.ru/>

http://www.adrnordest.ro/user/file/discover_presentantion_statistics/RDI_in_North-East_Romania.pdf

<http://www.azimpremjifoundation.org/downloads/PPP%20in%20School%20Education.pdf>

<http://www.business-magazine.ru/venture/cabinet-investora/pub340759/>

<http://ec.europa.eu/>

[http://www.epzakenya.com/UserFiles/File/Special%20Economic%20Zones\(SEZ\)%20program%20part%202.pdf](http://www.epzakenya.com/UserFiles/File/Special%20Economic%20Zones(SEZ)%20program%20part%202.pdf)

http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_index.htm

www.infodev.org/en/Document.627.pdf

<http://www.intelros.ru/index.php?newsid=352>

<http://www.moscdp.com/?p=502>

<http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml#define>

<http://nibi.nnov.ru/about/miropit>

http://nis.apctt.org/PDF/CSNWorkshop_Report_P4S4_Akeanong.pdf

<http://rosinfocominvest.ru/investdeclaration/>

<http://www.kadis.ru/daily/index.html?id=27676>

- http://nptel.iitm.ac.in/courses/IIT-MADRAS/Infrastructure_Planning_Management/pdf/Class%2035%20-%20Innovative%20Infrastructure%20Finance.pdf
- <http://nsbi.org/node/13>
- www.oecd.org/innovation/policyplatform
- http://www.oecd.org/document/16/0,3343,en_34645207_34744818_40491472_1_1_1_1,00.html
- <http://www.swale.gov.uk/assets/Planning-General/Planning-Policy/Kent-Science-Park/KSP-report-PDF1.pdf>
- <http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=1>
- <http://www.rltinc.net/Commercial-Real-Estate-Resources/pdfs/Manassas-Virginia-Technology-Zone-Incentives.pdf>
- <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/instddev/institute/>
- <http://www.veb.ru/ru/about/press/publications/index.php?from32=6&id32=4176>
- http://www.subcontract.ru/Docum/DocumShow_DocumID_733.html#1
- <http://www.rltinc.net/Commercial-Real-Estate-Resources/pdfs/Manassas-Virginia-Technology-Zone-Incentives.pdf>
- http://siteresources.worldbank.org/INFORMATIONANDCOMMUNICATIONANDTECHNOLOGIES/Resources/ChapterKhalil_Olafsen.pdf
- <http://www.srinifoodpark.com/pdf/2.pdf>
- <http://www.swale.gov.uk/assets/Planning-General/Planning-Policy/Kent-Science-Park/KSP-report-PDF1.pdf>
- http://www.fasie.ru/fund_programms/Pusk/pusk-index.aspx
- <http://www.finam.info/currency/news216C600001/default.asp>
- <http://www.garant.ru/action/interview/216075/>
- <http://www.nsf.gov/statistics/nsf08318/>
- <http://www.rosbalt.ru/business/2009/10/28/684076.html>
- <http://www.veb.ru/ru/about/press/publications/index.php?from32=6&id32=4176>
- <http://www.rltinc.net/Commercial-Real-Estate-Resources/pdfs/Manassas-Virginia-Technology-Zone-Incentives.pdf>
- <http://protown.ru/information/hide/4448.html>
- www.svir.gov
- www.sttr.gov
- <http://www.vectrix.nl/uncategorized/wbso-rd-tax-credit/>
- www.SBA.gov

[http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIANHOME/EX-TRUSSABOUTUS/0,,contentMDK: 21510501~pagePK: 51123644~piPK: 329829~theSitePK: 2871872,00.html](http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTRUSSIANHOME/EX-TRUSSABOUTUS/0,,contentMDK:21510501~pagePK:51123644~piPK:329829~theSitePK:2871872,00.html)

<http://www.iadb.org/en/inter-american-development-bank,2837.html>

<http://www.eib.org/>

<http://www.darpa.mil/>

<http://www.nasa.gov/>

<http://www.globalsecurity.org/military/library/report/gao/ns96122.htm>

<http://fcp.vpk.ru/cgi-bin/cis/fcp.cgi/Fcp/ViewFcp/View/2010/196/>

<http://www.business-magazine.ru/venture/cabinet-investora/pub340759/>

<http://www.iasp.ws/publico/index.jsp?enl=1>

http://www.appl.org/Training_Conventions/2010%20Speaker%20Materials/Historic%20Resource%20Protection%20through%20Public_Private%20Partnerships.pdf

<http://ppp-russia.ru/analytics/40-ajrapetyan-ms-zarubezhnyj-opyt-ispolzovaniya.html>

Научная литература

Серия «Инновационная экономика»

**Государственно-частное партнерство
как инструмент поддержки инноваций**

Заказное издание

Выпускающий редактор *Е. В. Попова*
Корректор *Г. А. Лакеева*
Художник *В. П. Коршунов*
Оригинал-макет *О. З. Элоев*
Компьютерная верстка *Т. А. Файзуллина*

Подписано в печать 17.12.2012. Формат 60×90 $\frac{1}{16}$
Гарнитура PT Serif Pro. Усл. печ. л. 32,25.
Тираж 500 экз. Заказ №728.

Издательский дом «Дело» РАНХиГС
119571, Москва, пр-т Вернадского, 82-84

Коммерческий отдел (495) 433–25–10, (495) 433–25–02
com@anx.ru
www.domdelo.org

Отпечатано в типографии РАНХиГС
119571, Москва пр-т Вернадского, 82-84