

НОВЫЕ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ

Интеграционные механизмы ускорения территориального развития

А. Н. Швецов

Развитие любой территории — это сложный процесс, в рамках которого действуют многочисленные самостоятельные его участники — органы разных уровней и ветвей власти, субъекты хозяйствования различных форм собственности и предметов деятельности, государственные учреждения и независимые некоммерческие организации, различные социальные группы населения. Каждый из них в своей деятельности руководствуется собственными отличающимися от других участников интересами и мотивациями и по-своему содействует тому, что может рассматриваться как совокупное развитие территории. Однако эти участники действуют не только самостоятельно и независимо друг от друга. Объединяемые в своем функционировании общим территориальным пространством они в известных случаях испытывают потребность, изыскивают возможности и вступают в объективно необходимые взаимодействия между собой. Цели, содержание, конфигурации и механизмы таких взаимодействий могут быть разнообразными и определяются потребностями, возможностями и ограничениями конкретных территориальных ситуаций. Обширный отечественный¹⁾ и зарубежный опыт свидетельствует, что в такой территориально опосредованной интеграции заложен мощный потенциал ускорения территориального развития в целом и каждого из его участников. Для реализации этого потенциала в принципе возможно использование различных организационных форм и методов управления. В настоящей статье рассматривается два привлекающих в настоящее время наибольшее внимание вида организации территориально опосредованных взаимодействий — государственно-

¹⁾ Анализ эволюции и оценка эффективности организационных форм и экономических механизмов территориально опосредованных взаимодействий за более чем 20-летний период их использования в советской экономике даны в нашей работе 1991 г. (*Швецов А. Н.* Эволюция организационных форм регулирования территориально-хозяйственных отношений // Территориальное развитие как объект исследования и регулирования. Сборник трудов. М.: ВНИИСИ, 1991. Вып. 7.)

частное партнерство при реализации региональных инфраструктурных проектов и кластерная форма активизации инновационной деятельности в регионах.

Государственно-частное партнерство при реализации инфраструктурных проектов регионального развития

Постановка проблемы: необходимость новых механизмов реализации инфраструктурных проектов регионального развития

Необходимыми условиями обеспечения устойчивого роста региональной экономики являются *бесперебойное функционирование и опережающее развитие ее инфраструктурного сектора*, прежде всего, объектов производственно-инженерного назначения. В этой сфере всех без исключения российских регионов сегодня требуется как *модернизация действующих* (в большинстве своем построенных еще в советское время), так и *строительство новых* инфраструктурных объектов (автомобильных и железнодорожных дорог, аэропортов, энергетических и коммунальных систем, очистных сооружений и других объектов регионального и муниципального значения).

И модернизация, и новое строительство невозможны без *масштабных и массированных инвестиций*. Однако ни региональные, ни местные бюджеты такими средствами в достатке не располагают. В дополнение к бюджетным средствам необходим поиск *новых ресурсных возможностей*, источники которых имеются в сфере частного (как отечественного, так и иностранного) капитала.

При этом острый дефицит средств, которых хронически не хватает для субсидирования убыточных отраслей инфраструктуры, делает особо актуальной задачу *повышения экономической эффективности функционирования производственно-инфраструктурных объектов*. Решению этой задачи в некоторых случаях могло бы способствовать сокращение негативных последствий естественно-монопольного положения инфраструктурных объектов и расширение в этой сфере конкурентных рыночных условий хозяйствования, характерных для обычной бизнес-среды.

И, наконец, необходимо *преодолеть отсталость в качестве управления* инфраструктурными объектами, на которые должны быть распространены новейшие формы и методы, зарекомендовавшие себя в сфере успешно-го (конкурентного) бизнеса.

Таким образом, для обеспечения нормального функционирования и развития производственно-инженерной инфраструктуры особую важность приобретает освоение в инфраструктурных отраслях региональной экономики *новых механизмов*, способных обеспечить, во-первых, *привлечение дополнительных (внебюджетных) инвестиционных ресурсов*, во-вторых,

повышение эффективности их использования и, в-третьих, улучшение управления инфраструктурными объектами.

В новейшей мировой практике для достижения этих целей используется набор специфических форм и методов, основанных на *взаимодействии государства и бизнеса*, или, другими словами, на так называемом *государственно-частном партнерстве*.

Происхождение и эволюция государственно-частного партнерства: опыт США и Западной Европы

Как элемент смешанной экономики государственно-частное партнерство возникло относительно давно. Первый опыт сотрудничества между государственными и частными предприятиями относится к 1943 г., когда в г. Питтсбурге (штат Пенсильвания, США) по инициативе президента одного из банков, поддержанной группой влиятельных компаний и других банков, был начат проект по развитию городской общественной инфраструктуры. В рамках проекта был учрежден специальный орган — Конференция местного развития, объединивший в своем составе 30 руководителей крупнейших расположенных в городе предприятий и организаций в целях разработки стратегии социально-экономического (в том числе градостроительного) развития города и координации процессов реализации этой стратегии. Этот опыт оказался успешным. На протяжении многих лет при постоянной поддержке со стороны государственного сектора в рамках долгосрочных планов и на непрерывной основе в Питтсбурге осуществлялись многочисленные инициативы и проекты, полностью преобразовавшие урбанистический имидж города.

В конце 70-х — начале 80-х гг. США охватил бум применения механизмов государственно-частного партнерства при решении проблем градостроительства. В этот период партнерство общественных и частных организаций (PPP) приобрело политическое звучание. Более того, благодаря провозглашенной в 1978 г. президентом страны Дж. Картером концепции национальной политики градостроительства, движимой частным сектором экономики, PPP стало в большей степени восприниматься как политико-идеологическая концепция решения городских проблем, нежели практический набор инструментальных процедур.

Новый этап эволюции PPP в США, сопровождавшийся значительным расширением практики применения и качественным совершенствованием этого механизма, был связан с политикой «нового приватизма» Р. Рейгана. В этот период градостроительство перестало рассматриваться как национальная задача, а как сфера прямой ответственности самих городов и муниципалитетов. PPP быстро распространилось практически на все области деятельности по градостроительству и муниципальному развитию, усовершенствовались процедурные подходы, партнерские соглашения между государственными и частными предприятиями приобрели более институциональный характер.

Большое значение PPP придавалось и в дальнейшем. Так, по инициативе правительства Б. Клинтона в 1993 г. был принят специальный «Закон о различных бюджетных согласованиях», который предусматривал оказание федерального содействия программам возрождения заброшенных районов в американских городах с участием частного капитала. В ходе общенационального конкурса проектов были отобраны 72 «городских индустриальных зоны» и «объединений предприятий, входящих в указанные зоны с общим обслуживанием».

В настоящее время развитие PPP американское правительство стимулирует с помощью предоставления налоговых льгот, субсидий и гарантий по кредитам.

Концепция и процедуры PPP получили распространение и в Западной Европе. Принято считать, что они появились на европейском континенте и эволюционировали с отставанием от США в 5–10 лет. Между тем, сотрудничество между государственными и частными предприятиями в европейских странах также является относительно давней традицией. Но в отличие от США, в европейских социально ориентированных государствах инициативы такого партнерства всегда исходили от органов государственной власти, и государство выработало здесь гораздо больший объем официальных прерогатив в отношении экономического и социального регулирования. Соответственно и внедрение PPP в Европе происходит иным, нежели в США, образом.

Так, предпринятое правительством М. Тэтчер внедрение концепции PPP в Великобритании осуществлялось в рамках политики денационализации, аналогичной курсу «нового приватизма» Р. Рейгана. Но если в США правительственная политика предусматривала одновременную децентрализацию в сфере градостроительства, приватизационная политика правительства Великобритании, напротив, сопровождалась централизацией функций в этой сфере и сокращением автономии местных и региональных органов. Реализация политики приватизации и осуществление мер по централизации озаменовались созданием британской версии PPP в виде «корпораций градостроительства». Они представляли собой новый вид агентств регионального развития специально созданных в 1981 г. для возрождения лондонских доков в рамках ориентированной на рынок политики дерегулирования пространственного планирования.

Правительство Великобритании и в дальнейшем придерживалось курса на поощрение партнерств и поддержку участие в них частного сектора. В 1992 г. была введена программа «Инициатива частного финансирования» (PFI), имевшая своей целью развитие эффективных и высококачественных общественных услуг и содействие экономическому развитию. В 1996 г. под эгидой национальной ассоциации местных органов власти была разработана программа «Государственные предприятия с участием частного капитала».

Для решения вопросов правового регулирования практики заключения договоров о партнерстве в 1997 г. был принят специальный «Закон

о договорах местных органов самоуправления». Законодательные новации были направлены на оказание содействия местным органам власти в реализации проектов, осуществляемых на принципах партнерства по всей технологической цепочке «проектирование — строительство — финансирование — эксплуатация». В рамках программы PFI реализуются проекты строительства школ, библиотек, административных зданий, объектов здравоохранения, заводов по переработке отходов и т. д. Сроки действия таких договоров могут достигать 15 и даже 30 лет. Постоянно растут объемы финансирования таких проектов со стороны центрального правительства. В 1999–2002 гг. сумма финансирования составила 800 млн фунтов стерлингов (свыше 1200 млн евро).

В Германии частно-общественное партнерство зародилось в кооперативном строительстве жилья. Первые, специализирующиеся на строительстве жилья компании, основанные на частной инициативе и служащие общественным интересам, появились еще в середине XIX в. Сразу после Второй мировой войны идея PPP была реализована в создании кооперативов и корпораций развития, которые поддерживались частными компаниями, занимающимися жилищным строительством, и государством. В последнее время обострившиеся проблемы в финансовом положении федерального центра, земель и муниципалитетов актуализировали вопрос о привлечении частного бизнеса к решению общественных задач. Частное финансирование и государственные инвестиции, осуществляемые путем лизинга фондов, факторинга и других форм, рассматриваются как альтернатива традиционному муниципальному финансированию проектов с использованием кредитов.

Расширению практики PPP в области городского переустройства содействовал принятый в 1971 г. закон по планировке городов, который дал муниципалитетам возможность поручать частному управляющему подготавливать и осуществлять меры по градостроительству. В дальнейшем на тех же принципах партнерства государственных участников (государственные органы, компании по развитию земель) и частных субъектов рынка (землевладельцы, экономические ассоциации и т. д.) были созданы многочисленные агентства регионального развития, ставшие инструментом новой региональной структурной политики. Перед этими агентствами были поставлены задачи оживления отсталых районов, развития и маркетинга индустриальных парков регионального значения.

Новые формы кооперации на принципах разделения задач между государственным и частным секторами развиваются особенно интенсивно при реализации крупномасштабных проектов городского развития, а также же проектов по развитию земель Восточной Германии.

Проекты сотрудничества между государственными и частными предприятиями широко распространены и в других европейских странах. Это обстоятельство способствовало тому, что механизм общественно-частного партнерства привлек к себе внимание и на межстрановом уровне, получив в 1994 г. закрепление в официальном документе «Рост, конкурентоспо-

собность и занятость в Европейском Союзе». В соответствии с новым видением механизмов реализации инвестиционных проектов, трансъевропейские сети в транспортном, энергетическом и телекоммуникационном секторах на территории Европейского Союза должны развиваться не за счет расширения государственной деятельности, а, главным образом, на основе принципов PPP. Следование этим принципам предполагает мобилизацию рынка частного капитала, стимулирование частного управления и организационных ресурсов, но в рамках политических функций и инициатив ЕС.

**Государственно-частное партнерство:
современное понимание сущности
новой организационной системы**

Понимание смысла государственно-частного партнерства претерпело со временем существенные изменения. Современные представления о содержании этого механизма сформировались на рубеже 1990-х гг. под влиянием распространения идей либерализации экономики.

Согласно либеральной экономической теории государство в сравнении с бизнесом считается менее *эффективным собственником*. Поэтому в целях повышения эффективности экономики необходима *приватизация* экономических объектов. Но есть сегменты экономики, которые в силу их стратегического или социального значения не могут быть переданы частному сектору без существенного ущерба для безопасности и социально-политической стабильности государства и регионов. Как правило, это — неконкурентные, монопольные сегменты экономики и государство не может передать частному сектору все права собственности на такого рода объекты из-за опасения утраты своего контроля, например, над ценообразованием или качеством обслуживания. В этом случае для *повышения экономической эффективности* применяются механизмы государственно-частного партнерства.

В отличие от приватизации, означающей переход всех прав собственности на соответствующее имущество от государства или муниципального образования к частным (физическим или юридическим) лицам, государственно-частное партнерство предполагает, что частным лицам передаются *не все права собственности*. *Стратегические вопросы государство оставляет за собой*, а *бизнесу передает* лишь право решать *вопросы текущей хозяйственной деятельности*. При таком разделении труда бизнес в соответствии со своими критериями эффективности (увеличение прибыли) организует закупки, строительство, поиск инвесторов, маркетинг и т. п. деятельность, а государство контролирует и регулирует поведение бизнеса по вопросам цен и тарифов, качества обслуживания пользователей, безопасности, экологии и т. п. Таким образом, речь идет о «полуприватизации» или «частичной приватизации» отдельных прав и функций на объектах, остающихся в государственной или муниципальной собственности. В этом и заключается *смысл* государственно-частного партнерства.

Сферы применения государственно-частного партнерства

В конце 1980-х – начале 1990-х гг. сначала в развитых, а следом в развивающихся странах и в государствах, возникших на постсоветском пространстве, стали переходить в управление частных компаний инфраструктурные объекты, которые изначально и в течение длительного периода существования соответствующих отраслей находились исключительно в государственной собственности. Это — автомобильные и железные дороги, морские и речные порты, аэропорты, энергетические системы, трубопроводный транспорт, объекты коммунального хозяйства, обеспечивающие газо-, водо-, электро- и теплоснабжение городов, предприятий и населения.

В настоящее время государственно-частное партнерство как организационно-правовая система взаимодействия между государством и бизнесом применяется для реализации масштабных и локальных, но всегда общественно-значимых проектов в разнообразных сферах деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественными услугами на региональном и местном уровнях.

Наиболее приемлемыми и перспективными для взаимодействия государства и бизнеса считаются такие *сферы* как управление государственной собственностью, региональное развитие, рынок недвижимости, инфраструктура поддержки технологического развития, развитие научно-технических центров, транспортная инфраструктура (автомагистрали, грузовой транспорт, крупные аэропорты, железные дороги, городской общественный транспорт и т. д.), градостроительство, включая строительство жилья, и строительство и обслуживание образовательных, культурных и административных учреждений, городское планирование и реконструкция городских зданий (мелиорация земель и очистка почв, местный маркетинг, коммуникации) и коммунальное хозяйство, развитие туристической инфраструктуры (пристани для яхт, центры досуга и т. д.), медицинские и образовательные услуги и т. д.

Общая характеристика механизмов государственно-частного партнерства

Распространение государственно-частного партнерства на расширяющийся круг видов социально-экономической деятельности объясняется высокой гибкостью этой системы, обеспечиваемой с помощью *разнообразных механизмов*. Диапазон таких механизмов простирается от государственных контрактов на выполнение тех или иных работ или услуг, до установления правил ведения бизнеса в той или иной сфере и контроля соблюдения этих правил.

Все механизмы государственно-частного партнерства условно можно разделить на две большие группы.

К одной группе можно отнести *механизмы, связанные с использованием государственной собственности* (включая государственные финансы).

В эту группу можно включить всевозможные виды контрактов (на предоставление услуг, на управление и т. д.), договоров аренды (лизинга), концессий, соглашений о разделе продукции, долевого владения собственностью (ОАО, ООО и т. д.), совместного финансирования проектов и т. д.

К другой группе можно отнести механизмы, связанные преимущественно с установлением государством особых правил функционирования частного бизнеса и организации контроля его деятельности. В эту группу могут входить различные виды лицензий, градостроительные правила, установление государством особых правил при осуществлении определенных видов деятельности, особенно, если прежде эти виды деятельности осуществлялись государственными учреждениями. Например, при приватизации объектов ЖКХ или частичного допущении в эту сферу частного бизнеса, государство может устанавливать особые правила ценообразования на оказываемые частными предприятиями услуги и т. д.

Указанное разделение механизмов на две группы условно и неоднозначно, ибо имеются такие механизмы, которые могут быть отнесены и к одной и к другой группе одновременно. Примером такого механизма смешанного типа может служить организационная система, состоящая из государственного предприятия, заключившего контракт с частной фирмой, деятельность которой нуждается в предварительном государственном лицензировании.

В зависимости от целей, преследуемых при реализации конкретного проекта с помощью государственно-частного партнерства, такое партнерство может быть постоянным, постоянно возобновляемым или временным. В процессе осуществления такого проекта государственно-частное партнерство может изменять состав своих участников как по заранее установленному плану, так и ситуативно (в связи с изменившимися обстоятельствами). Причем такое изменение может касаться не только частных фирм. Например, изменение распределения полномочий между уровнями государственной власти или внутри одного уровня между различными подразделениями может вызвать необходимость в изменении состава участников со стороны государства.

Формализация отношений государственно-частного партнерства происходит в основном с помощью двух типов организации сотрудничества: в форме создания смешанных компаний и путем установления договорных отношений.

Компании смешанного типа характеризуются одновременным участием государственных и частных акционеров в собственном капитале компаний, что позволяет балансировать частные и государственные интересы внутри совета директоров. Зачастую участие государственного сектора предусматривает удержание блокирующего пакета акций и оказание, таким образом, существенного влияния на деятельность компании.

Правовое регулирование компаний со смешанным государственно-частным капиталом (в форме ОАО или ООО) не должно сводиться к простому применению норм гражданского права или законов, регулирующих

частные компании (например, ОАО). Особенности правового режима смешанных компаний обусловлены тем, что их участники могут иметь совершенно разные интересы — частный бизнес ориентирован на максимизацию прибыли, а государство должно преследовать цели социально-экономического развития. Поэтому, в частности, при создании совместной компании в законодательном порядке должны специально оговариваться порядок назначения и ответственность представителей государства, особый порядок распределения прибыли (приходящаяся на долю государства доля прибыли предприятия относится к категории государственных финансов и поэтому она подлежит обязательному учету в составе соответствующего бюджета и, значит, ее распределение должно происходить с участием законодательной власти), особый порядок получения кредитов (ограничения по размерам), осуществления залога имущества предприятия и т. д.

Партнеры, представляющие частный и государственный сектор, могут также заключать между собой *договоры*. Наиболее часто применяются следующие типы договоров:

- *Договор о сотрудничестве*. В таком договоре оговариваются организационные аспекты сотрудничества по какому-либо представляющему взаимный интерес вопросу, а во всех остальных аспектах своей деятельности партнеры действуют независимо друг от друга.
- *Договор об управлении предприятием*. Данный вид договора имеет, как правило, ограниченный срок действия и может быть использован, когда требуется восполнить недостаток управленческих навыков, кадров и ноу-хау при управлении конкретным объектом, находящимся в государственной собственности.
- *Договор об эксплуатации*. Обычно он заключается, когда государственный сектор доверяет частному партнеру создание компании для планирования, строительства и самостоятельной эксплуатации объектов.
- *Договор лизинга*. Обычно он заключается, когда здания и оборудование (например, электростанции, сети городских коммуникаций и т. п.) проектируются, финансируются и строятся усилиями субъектов частного сектора и арендуются или отдаются в лизинг государственному сектору. Возможна и обратная ситуация, когда какие-либо объекты проектируются, финансируются и строятся усилиями государственного сектора и отдаются в лизинг частному сектору на определенных условиях (например, оговаривается порядок установления отпускных цен или сокращение наемных работников и т. д.)
- *Концессионный договор*. Этот тип договоров обычно заключается в случае, если органы власти и управления намереваются установить долгосрочные (обычно на срок более 25 лет) партнерские отношения с частной компанией для развития объектов, находящихся в государственной собственности. В рамках таких взаимоотношений частный

партнер берет на себя обязательства по осуществлению капиталовложений, эксплуатации и финансированию текущих расходов. Концессионный договор — это одна из наиболее современных форм государственно-частного партнерства. Во-первых, концессия, в отличие от контрактных отношений, носят долгосрочный характер, что позволяет обеим сторонам осуществлять стратегическое планирование своей деятельности. Во-вторых, в концессиях частный бизнес обладает наиболее полной свободой в принятии административно-хозяйственных и управленческих решений, что отличает их от совместных предприятий и контрактов на выполнение работ. В-третьих, у государства (региона) в рамках концессионного договора при правильном его составлении имеется достаточно рычагов воздействия на концессионера для защиты общественных интересов в случае нарушения условий концессии. В-четвертых, государство (регион) передает концессионеру только права владения и пользования объектом государственной собственности, оставляя за собой право распоряжения этим объектом.

Потенциальные достоинства и недостатки системы государственно-частного партнерства

При обосновании и принятии решений об использовании государственно-частного партнерства следует исходить из возможно более полного и точного учета преимуществ и недостатков, с которыми может быть связано применение того или иного механизма. Такой анализ должен быть предельно предметным, т. е. ориентированным на системную оценку последствий применения определенного механизма государственно-частного партнерства в конкретной региональной ситуации.

В общем случае *потенциальные преимущества* использования системы государственно-частного партнерства связывают с тем, что оно может обеспечить:

- большую эффективность и экономию времени при реализации того или иного проекта за счет использования сильных сторон участников партнерства (бизнеса и государства);
- более высокое совокупное качество экономических решений, обеспечиваемое квалификацией в этих вопросах частного сектора, и более полный учет общественной значимости и социальной важности, обеспечиваемый представителями государства;
- использование менеджерской и другой квалификации и навыков частного бизнеса в государственном управлении;
- гибкость в разработке и осуществлении проекта за счет использования различных подходов и увеличения числа возможных вариантов;
- уменьшение государственных расходов и соответственно налогового бремени;

- уменьшение рисков для бизнеса за счет гарантированной надежности государства как партнера или заказчика;
- интеграцию бизнеса в социальную жизнь региона за счет его непосредственной вовлеченности в реализацию общественно-значимых проектов;
- повышение безопасности (здоровья) населения (потребителей) за счет более жесткого государственного контроля качества предоставляемых товаров и услуг;
- уменьшение социального напряжения и негативного отношения к бизнесу со стороны населения за счет признания его вклада в решение социальных проблем региона;
- роста доверия между бизнесом и государством за счет увеличения прозрачности в совместной деятельности.

Аналогично могут быть сформулированы и *потенциальные недостатки* использования системы государственно-частного партнерства, которые в общем случае связывают с тем, что:

- недостаточная квалификация государственных служащих может не позволить правильно оценить качество предлагаемого частным сектором варианта партнерства, что может привести к реализации неэффективного проекта за государственный счет;
- государство понесет повышенный риск от неудачи партнерского проекта;
- возможно ухудшение общего экономического климата в регионе из-за чрезмерной регламентации и контроля со стороны государства;
- может ухудшиться конкурентная среда в регионе вследствие создания государством преимуществ одной из бизнес-структур как своему партнеру;
- есть вероятность роста коррупции в случае использования технологии «назначенного бизнес-партнера», когда региональные или муниципальные власти передают ресурсы частным компаниям, либо близким к властным структурам, либо лояльным к ним;
- расширятся возможности для осуществления недобросовестных намерений партнеров из частного сектора;
- имеется риск роста расходов населения, например, в жилищно-коммунальном хозяйстве, при недостаточно эффективном контроле государства ценообразования коммерческих партнерств;
- может усилиться социальная несправедливость из-за неправильного распределения выгод от совместной деятельности;
- существует риск увеличения государственных бюджетных расходов и налоговой нагрузки в случае неблагоприятных экономических результатов партнерства;
- существует опасность утери государством своей собственности;

- возможно снижение доверия населения к государству и бизнесу в случае неудачной реализации их совместного проекта.

Главная проблема в обеспечении эффективного государственно-частного партнерства связана с тем, чтобы интересы ни одной стороны (ни бизнеса, ни государства) не приобрели доминирующего значения, т. е. не исказили бы цели друг друга.

Необходимость законодательного обеспечения государственно-частного партнерства

Так как совместная деятельность государства и бизнеса в современной российской экономике является объективной необходимостью, требуется создание правовой нормативной базы, регулирующей такую деятельность, установление правовых норм и процедур образования и функционирования системы государственно-частного партнерства.

В принципе есть две принципиально различные нормативно-правовые схемы построения системы государственно-частного партнерства. Первая схема — система государственно-частного партнерства эволюционно встраивается в существующую систему права в стране.

Вторая схема связана с разработкой и принятием совокупности нормативных актов трех видов:

- 1) федерального закона (рамочный или прямого действия);
- 2) федеральных законов в отдельных отраслях (автомобильные дороги, порты, аэропорты, железные дороги, трубопроводный транспорт, электроэнергетика, коммунальные сети, недра, рыболовство, лесное хозяйство и т. д.);
- 3) подзаконных нормативных актов (положения, инструкции, типовые договора и т. п.).

Важно, чтобы этот пакет нормативных правовых актов создавался в рамках единой концепции. Однако пока концепции такого перехода нет. В условиях общей неготовности российского государства, бизнеса и общества к переходу к государственно-частному партнерству в этом заключается главная проблема.

Не исключено и вполне допустимо, что в отсутствие развитого федерального законодательства, регламентирующего весь комплекс вопросов государственно-частного партнерства, и наличия в нем только отдельных правовых фрагментов (федеральные законы о концессиях, о соглашениях о разделе продукции), возможно создание необходимой *нормативно-правовой базы на региональном уровне*. При этом важно предусмотреть возможность и условия пересмотра регионального законодательства в случае принятия соответствующего федерального законодательства, и, соответственно, пересмотра содержания конкретных форм (организационных и договорных) государственно-частного партнерства в регионах.

Идея принятия региональных законопроектов состоит в том, чтобы законодательно установить систему стимулов для расширения использования на региональном и муниципальном уровне лизинговых и концессионных механизмов финансирования инвестиционных проектов, практики смешанного финансирования инвестиционных проектов в области транспортной инфраструктуры, в жилищно-коммунальном хозяйстве, в здравоохранении и в оказании социальных услуг. Необходимо создать правовые предпосылки для расширения сферы взаимодействия региональных и муниципальных властных структур с предпринимательскими ассоциациями в выработке и реализации политики регионального (муниципального) развития. В частности, соответствующие региональные законы могут предусматривать расширение контрольных и регулирующих функций региональных органов государственной власти при частной эксплуатации объектов, созданных с государственным участием. Например, при создании объектов ЖКХ государство может устанавливать порядок повышения цен на услуги и контроль их качества и т. д.

Организационные формы сфокусированного развития инновационной деятельности в регионах

Постановка проблемы: необходимость новых организационных форм активизации инновационных процессов в региональной экономике

В качестве приоритетного направления нового этапа экономических реформ Правительством России поставлена цель *инновационной модернизации экономики*. В достижении этой стратегической цели важную роль призваны сыграть региональные и местные органы власти, в деятельности которых в связи с этим должны *измениться приоритеты*. На предшествующем этапе реформ их главная забота состояла *в создании общих условий* для предпринимательской деятельности в регионе и для привлечения инвестиций в региональную экономику. Их задача на нынешнем этапе реформ — *содействовать активизации инновационной деятельности*, которая должна обеспечить рост эффективности производства, диверсификацию и совершенствование структуры региональной и местной экономики, повышение их конкурентоспособности.

Осуществление такого маневра невозможно в рамках традиционных схем территориально-отраслевого управления региональной экономикой, а требует применения *новых подходов к территориальной организации инновационной деятельности*, способных как реализовать уже имеющиеся, так и создать новые конкурентные преимущества региональной экономики.

В современных условиях конкурентные преимущества региональной экономики в решающей степени определяются ее способностью к ускоренному созданию и внедрению новейших технологий (в области микроэлектроники, телекоммуникаций, компьютерной техники, робототехники, производства материалов, биотехнологий, информатизации и т. п.).

В осуществлении технологического «скачка» важную роль, как показывает опыт наиболее развитых государств мира, может сыграть *региональная интеграция* расположенных в регионе предприятий и организаций, выполняющих разные функции (от проведения научных исследований и подготовки кадров до производства и транспортировки продукции), но объединенных технологическим процессом, результатом которого является наукоемкий продукт, созданный усилиями всех участников процесса. Эффект в этом случае достигается за счет того, что на рынке высокотехнологичной продукции конкурируют не отдельные предприятия, а региональный научно-производственный и промышленный комплекс, который, благодаря научно-производственной и технологической кооперации компаний, сокращает транзакционные издержки.

Такая форма территориально опосредованной организации инновационных процессов получила наименование *кластера*.

Инновационный кластер: сущность новой организационной формы

Под кластером принято понимать территориально локализованную совокупность самостоятельных производственных предприятий, научных и образовательных организаций, сервисных фирм, создателей технологий и ноу-хау (университетов, научно-исследовательских институтов, инжиниринговых компаний), рыночных агентов (брокеров, консультантов), взаимодействующих друг с другом в рамках единой цепочки создания высокотехнологичной и наукоемкой продукции.

В известном смысле кластер представляет собой *предпринимательский союз*, участники которого могут быть связаны между собой договорами о стратегическом взаимодействии. В соответствии с такими договоренностями участники кластера обязуются *координировать* свои действия в сфере финансов, маркетинга и инвестиций. Такие объединения отчасти напоминают холдинги, с тем отличием, что предприятия, входящие в кластер, принадлежат разным собственникам. Вхождение в кластер является *добровольным* делом. К объединению руководителей предприятий подвигают выгоды, которые обеспечивает кластерный метод ведения бизнеса.

Несмотря на глобализацию экономики с ее бурным развитием средств транспорта и телекоммуникаций, возрастанием доступности мировых рынков, эффективность передачи знаний и обмена информацией в тех областях науки и техники, которые составляют конкурентное преимущество конкретного региона, по-прежнему во многом определяется географической близостью, возможностями регулярных контактов («лицом к лицу») и личным доверием между участниками инновационного процесса.

Цели создания инновационных кластеров

Важной отличительной чертой кластера является его инновационная ориентированность. Поэтому многие страны — как экономически развитые, так и только начинающие формировать рыночную экономику — все

активнее используют «кластерный подход» в формировании и осуществлении своих национальных и региональных инновационных программ. Современные мотивы в создании кластерных объединений определяются стремлением к развитию отраслей высоких технологий и на их основе к оживлению экономической активности в регионах. Опыт тех стран, в которых получил поддержку и распространение кластерный подход, свидетельствует, что использование новых форм организации инновационной деятельности способно дать значительный импульс развития регионам. В то же время мировой опыт свидетельствует, что наиболее успешные кластеры формируются там, где осуществляется или ожидается «прорыв» в области техники и технологии производства с последующим выходом на новые «рыночные ниши».

Интересы участников инновационных кластеров

Практика показывает, что создание кластеров влечет за собой множество *полезных эффектов* для их участников.

Для региональных администраций эти эффекты выражаются, прежде всего, в общем оживлении региональной экономики и диверсификации экономической структуры регионов, влекущими за собой рост занятости, увеличение количества налогоплательщиков и налогооблагаемой базы, появление удобного механизма взаимодействия с бизнесом, снижение зависимости от отдельных бизнес-групп. Кластеры позволяют органам власти в регионе гораздо точнее отслеживать тенденции развития бизнеса, прогнозировать возможные пути изменений в отдельных секторах экономики, открывают новые возможности для координационной деятельности.

Для бизнеса эффекты связаны с улучшением кадрового обеспечения, с повышением доступности инфраструктуры для исследований и разработок, расширением возможностей для снижения издержек, с появлением возможности для более успешного выхода на международные рынки.

Кластеры стимулируют значительное повышение продуктивности и новаторства. Компании выигрывают, имея возможность делиться положительным опытом и снижать затраты, совместно используя одни и те же услуги и поставщиков. Постоянное взаимодействие способствует формальному и неформальному обмену знаниями и сотрудничеству между организациями с взаимодополняющими активами и профессиональными навыками. Образование так называемой «критической массы» компаний в кластере служит привлекательным фактором для дальнейшего привлечения в кластер новых компаний, инвестиций, услуг и поставщиков, а также создает «резервуар» профессиональных кадров. Местные образовательные учреждения и инфраструктура создают дополнительные преимущества для компаний. Соперничество между фирмами стимулирует конкурентоспособность и подталкивает их к постоянному обновлению. Многие из этих преимуществ более существенны для малых и средних предприятий, чем

для крупных компаний, у которых имеется большой потенциал для создания этих преимуществ за счет внутренних резервов.

Предпосылки и ограничения создания инновационных кластеров

Существует ряд условий, которые могут как способствовать, так и препятствовать развитию инновационных кластеров в российских регионах.

К *благоприятным предпосылкам* можно отнести наличие производственно-технологической и научных инфраструктур (сохраняющих пока еще приемлемый уровень развития), высококвалифицированных кадров, психологической готовности к кооперации.

К *сдерживающим факторам* развития инновационных кластеров следует отнести низкое качество бизнес-климата, неразвитость институциональной инфраструктуры (торговых палат, промышленных ассоциаций), отражающей приоритеты и интересы регионального бизнес-сообщества, ориентация на быстрое получение эффекта, в то время как реальные выгоды от создания кластера появляются только через 5–7 лет.

Создание и жизненный цикл инновационных кластеров

Инновационный кластер в своем развитии проходит различные фазы — от стадии формирования предпосылок для интеграции до спада деловой активности и реорганизации.

Создание инновационных кластеров в принципе может осуществляться спонтанно или организовано. Однако западный опыт показывает, что лучшие и более быстрые результаты могут быть получены, если формирование кластера не предоставляется стихии рынка и обстоятельств, а становится *предметом целенаправленной деятельности*. В отличие от процесса интеграции хозяйствующих субъектов экономическая отдача от инновационной кластеризации не столь очевидна, эффект может быть не столь быстрым и связан со значительными рисками.

Очевидно, что нет готовых общезначимых рецептов, но можно утверждать, что *поддержка со стороны региональных органов власти* могла бы способствовать более быстрой консолидации местного бизнеса в сетевую организацию. Но при этом нельзя забывать, что инновационный кластер может быть эффективным только когда создается *по инициативе снизу*, когда сами предприятия для повышения своей конкурентоспособности приходят к выводу о необходимости объединения в кластер. Для формирования кластера требуется одобрение его создания, а его члены должны продемонстрировать понимание целей своего присоединения.

Формальным признаком возникновения кластера может стать *программа*, для выполнения которой консолидируются интересы промышленных предприятий, органов власти, консалтинговых и финансовых организаций, образовательных учреждений. Инициатива по разработке такой

программы может исходить от любой из заинтересованных организаций: от властных структур, промышленных предприятий и их объединений, общественных организаций, представителей сферы обеспечения деятельности промышленного бизнеса и т. д. По мере же повышения уровня взаимного доверия участников будущего кластера начинается постепенный переход к совместным рискованным проектам.

В силу российских особенностей создание инновационных кластеров может быть облегчено наличием формальной институциональной структуры, специально созданной с участием входящих в кластер компаний и координирующей действия по развитию кластера.

В процессе своего становления инновационный кластер проходит несколько стадий: рождение замысла, агитация и мотивация потенциальных участников, разработка общей стратегии, осуществление пилотного проекта, реализация стратегического проекта и выход на режим саморегулирования и т. д.

Как показывает западный опыт, инновационные кластеры, показавшие способности к выживанию и совершенствованию, функционировали как сетевые структуры с определенными требованиями к членству в них и общими намерениями, соответствовавшими целям участников: совместно обучать, проводить маркетинг, закупать, производить, создавать экономические структуры и фонды и т. д.

Надо отдавать себе отчет в том, создание инновационного кластера — это *не бесплатное* мероприятие. Затраты потребуются на самых ранних стадиях, например, на подготовку проекта по организации межфирменного сотрудничества, в котором потребуется определить перспективные сетевые структуры в регионе. Необходимо будет также подготовить специалистов, содействующих выполнению программы по созданию сетевых структур и т. д.

Инфраструктура поддержки инновационного кластера

Создание и развитие инновационного кластера предполагает помимо имеющихся в регионе производственно-технологических структур наличие также *инфраструктуры поддержки инноваций*. В состав такого инфраструктурного комплекса должны входить системы информационного обеспечения, научно-технической экспертизы, финансовой поддержки, производственно-технологической поддержки, сертификации наукоемкой продукции, продвижения научно-технических разработок на рынок, подготовки и переподготовки кадров, а также координации инновационной деятельности.

Каждая из этих систем для реализации своих функций должна располагать специализированными или многофункциональными организациями. Инфраструктурный комплекс поддержки научно-технической и инновационной деятельности должен быть общим для всех хозяйствующих в регионе субъектов. Вместе с тем общность такой инфраструктуры для

всех хозяйствующих субъектов может допускать одновременно и возможность целевой специализации ее отдельных организационных элементов, например, если в регионе развиваются одновременно несколько кластеров.

Главная проблема, с которой будут сталкиваться российские регионы при создании инновационных кластеров, связана с фрагментарностью и неполнотой имеющихся в регионах систем инфраструктурной поддержки инноваций, из-за чего эти системы не в состоянии обеспечить инновационный процесс по всей цепи от идеи до реализации. Поэтому в создание региональной структуры инноваций необходимо будет вкладывать ресурсы как органам власти, так и заинтересованным предприятиям.

Государственная поддержка инновационных кластеров. Взаимосвязь кластерной стратегии и стратегии развития региона

Создание кластеров требует *поддержки органов власти регионов*, но при этом их усилия должны быть направлены не на поддержку отдельных предприятий и отраслей, а на *развитие взаимоотношений* между поставщиками и потребителями, между конечными потребителями и производителями, между самими производителями и правительственными институтами и т. д.

На раннем этапе главная задача органов власти — улучшение инфраструктуры и устранение неблагоприятных условий, затем их роль должна концентрироваться на устранении ограничений к развитию инноваций.

Такой подход в корне меняет *принципы и механизмы региональной промышленной политики*. Он требует перестройки аппарата управления, изменения менталитета региональных и местных властей, требует другого формата информации о состоянии дел в региональной экономике — не по отраслям, а в разрезе отдельных рынков и компаний.

Региональное экономическое развитие на основе стимулирования создания и функционирования кластеров предполагает совместные усилия бизнеса и органов власти регионов. Роли, которые должны играть администрации и бизнес при развитии отраслевых кластеров разные, но взаимодополняющие. Роль администрации может состоять в поддержке и иницировании процессов активации кластеров. Региональные администрации практически всегда сильно вовлечены в деятельность бизнеса. Бизнес же часто оказывает сильное влияние на администрацию. Поэтому особенно важно участие администрации в совещаниях и принятии решений, касающихся развития кластеров. Так же существует высокоэффективный способ стимулирования кластеров, который есть у администраций, этот инструмент — *целевые программы*. Они могут оказать существенное влияние на развитие кластера. Администрация региона может проводить активную работу в построении взаимодействия между различными субъектами кластера, а также заниматься урегулированием различных вопросов кластера с другими уровнями власти.

Важно учитывать, что кластерный подход может принести положительные результаты только тогда, когда он вписан в более широкий контекст *стратегии регионального развития*. Развивать кластер в отрыве от развития региона в целом невозможно. Поэтому говорить об успешной реализации проектов по специальному стимулированию инновационных кластеров можно только при наличии региональной стратегии развития.

Необходимость законодательного обеспечения формирования и функционирования инновационных кластеров

Внедрение и эффективное функционирование новых организационных форм активизации инновационной деятельности требует соответствующего *развития региональной нормативно-правовой базы*. Эта задача может быть решена двояко. Путем внесения большого числа дополнений и изменений в многочисленные ранее принятые законодательные акты. Или путем принятия нового отдельного законодательного акта, специально посвященного рассматриваемому вопросу. Второй путь является предпочтительным, поскольку позволяет системно и непротиворечиво урегулировать весь комплекс соответствующих аспектов формирования и функционирования новых организационных форм.

Задача указанного закона состоит в регламентировании комплекса вопросов (организационных, налоговых, финансовых, административных и др.), облегчающих создание и функционирование так называемых инновационных кластеров как специфического механизма территориальной организации взаимодействий различных структур (региональных и местных органов власти, хозяйствующих субъектов, научно-исследовательских центров, образовательных учреждений и пр.) в целях активизации инновационной деятельности и повышения конкурентоспособности региона. В законе необходимо исходить из того, что для получения интеграционного эффекта (эффекта комплексобразования в пределах локальной территории) могут быть использованы различные организационные формы (технопарки, наукограды и пр.), выбор которых определяется конкретно-ситуативным сочетанием факторов. Закон должен определить особенности создания и функционирования основных видов инновационных кластеров, для которых в регионе имеются предпосылки.

Основное содержание закона — механизмы стимулирования создания инновационных кластеров

Главное содержание закона должно состоять в правовом закреплении системы мер (инструментов и процедур), способных *заинтересовать* потенциальных участников инновационного кластера в интеграции их деятельности на принципиально новых организационных и финансовых основаниях.

При этом особое внимание необходимо уделить выявлению и *поддержке* тех инноваций, которые обеспечивают долговременное развитие кластера. Здесь можно выделить четыре основные формы государственной поддержки инновационной политики:

- прямая бюджетная поддержка разработки и внедрения новых технологий и товаров;
- косвенная поддержка посредством налоговой политики и с помощью административного регулирования;
- инвестиции в систему образования;
- поддержка критических элементов хозяйственной инфраструктуры, необходимых для быстрого продвижения инноваций.

В фокусе закона должно быть создание правовых условий для организация совместной работы власти, бизнеса и научного сообщества по поиску и созданию новых и сохранению имеющихся рынков наукоемких товаров и услуг. Такая работа может быть организована путем создания совместных конкурсных комиссий по поиску и отбору приоритетных направлений технологического развития, создания совместных специализированных фондов с долевым участием государства и бизнеса. При этом принципиально то, что количество приоритетов инновационного развития технологий для наукоемкой промышленности должно быть ограничено в связи с ограниченным объемом доступных ресурсов, а их формирование должно осуществляться на основе совместного анализа и прогноза развития научно-технологической сферы и соответствующих рынков.

Для совершенствования и расширения масштабов инновационной деятельности в кластере необходимо задействовать механизм региональных целевых программ. Закон должен внести серьезные изменения в подходы как к формированию структуры программных мероприятий, так и к уточнению целевых установок государственной поддержки проектов. В первую очередь необходимо воспрепятствовать стремлению к завышению количества реализуемых в рамках программ проектов. Кроме того, следует обратить внимание на то, чтобы исследования и разработки были теснее увязаны с задачами последующей коммерциализации результатов проведенных работ.

Необходимо установить режим наибольшего благоприятствования для создания на базе ВУЗов региональной сети центров внедрения промышленных технологий, кооперативных форм организации инновационного творчества (от смешанного капитала и разделения рисков до совместного использования дорогостоящего оборудования).

Для стимулирования кластерных форм инновационной деятельности могут быть использованы следующие основные методы:

- прямое финансирование (субсидии, займы) расходов на создание новой продукции и технологий;
- предоставление ссуд, в том числе без выплаты процентов;

- целевые дотации на научно-исследовательские разработки;
- создание фондов внедрения инноваций с учетом возможного коммерческого риска;
- безвозмездные ссуды на внедрение новшеств;
- снижение государственных пошлин для индивидуальных изобретателей;
- отсрочка уплаты пошлин или освобождение от них, если изобретение касается экономии энергии;
- бесплатное ведение делопроизводства по заявкам индивидуальных изобретателей, бесплатные услуги патентных поверенных, освобождение от уплаты пошлин.

Другой механизм, который способен существенно поддерживать программу научно-конструкторских работ различных научных организаций, может быть основан на использовании внебюджетного фонда. Подобный фонд должен быть предназначен для финансирования программы научно-исследовательских работ. Основой работы фонда и выполнения программы должно стать соглашение, которое может быть подписано заинтересованными сторонами. В соответствии с таким соглашением и статьей 262 Налогового кодекса 0,5 процента от валовой выручки предприятия можно через фонд направлять на НИОКР, не облагая их налогом на прибыль. Тем самым предприятия-партнеры могут получать дополнительное финансирование на НИОКР.