

Евгений БУХВАЛЬД

ПРИОРИТЕТЫ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ: ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ

В статье рассматривается система ограничителей инновационного развития российской экономики, связанных с отсутствием или неэффективным действием соответствующих целевых институтов, а также с незавершенностью нормативно-правового оформления экономики инноваций и ее государственной поддержки. Указаны основные направления законотворческой деятельности, которые должны существенно упрочить правовую базу инновационной модернизации российской экономики.

Ключевые слова: государственная инновационная политика, законодательная база, институты инновационного развития, экономика инноваций

Институциональные предпосылки модернизации

В последние несколько лет появились определенные свидетельства того, что прежние общие призывы к инновационному обновлению российской экономики стали хотя бы в некоторой мере реализовываться на практике. Об этом, в частности, свидетельствуют такие шаги, как утверждение Стратегии «Инновационная Россия-2020»¹; принятие Государственной программы Российской Федерации «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности на период до 2020 года»²; утверждение так называемых «технологических платформ» как ключевых направлений развития науки и техники в стране³; «запуск» государственных программ «Экономическое развитие и инновационная экономика»; «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», а также программы создания в регионах России инновационных промышленных кластеров; принятие Федерального закона «О зонах территориального развития»⁴, усиленное «подталкивание» инновационных программ государственных корпораций, развертывание деятельности иннограда «Сколково» и пр.

¹ Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.

² Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 30 января 2013 г. № 91-р.

³ Перечень технологических платформ утвержден решениями Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г., протокол № 2; от 5 июля 2011 г., протокол № 3, решением президиума Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 21 февраля 2012 г., протокол № 2.

⁴ См.: Федеральный закон от 3 декабря 2011 г. № 392-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации».

Расширяют свою деятельность и другие федеральные «институты развития» — особые экономические зоны, Инвестиционный фонд, Венчурный фонд, Фонд прямых инвестиций и пр., одной из основных задач которых является реализация проектов инновационного характера. Параллельно и во взаимодействии с указанными федеральными институтами формируется система региональных институтов развития, включающих в себя ОЭЗ регионального уровня, промышленные зоны, индустриальные парки, агентства и корпорации развития субъектов Федерации и пр.

Разумеется, было бы наивно полагать, что успех в деле инновационного обновления российской экономики хоть в какой-то мере гарантируется принятием соответствующих концепций или даже простым обилием специально созданных институтов. Для решения этой задачи необходимо наличие системы экономических, правовых и институциональных предпосылок, целевое формирование которых требует существенно обновить научные представления о проблемах перехода российской экономики на инновационный путь развития. Нерешенность этой задачи заметно снижает результативность государственной инновационной политики; поддерживает ошибочное мнение, что проблему модернизации можно решить за счет частных продвижений, например — путем перераспределения расходов на исследования и разработки; только за счет принятия новых программ, законов и пр.

Однако подобные меры неизбежно будут недостаточно результативными, если не будут иметь системного характера, т.е. не будут согласованы и скоординированы в рамках единой национальной стратегии. Действующая стратегия «Инновационная Россия-2020» представляет собой лишь шаг в этом направлении, причем ее успешная реализация теперь уже подвергается сомнению⁵. Многие препятствия, стоящие на пути модернизации российской экономики, так же как и пути их преодоления, обозначены в данном документе очень схематично. И главная проблема всех подобных документов — недостаточное внимание к институциональным предпосылкам намеченных трансформаций — в названной стратегии не решена.

Не случайно отечественная экономическая наука все более утверждает на той позиции, что трудности модернизации российской экономики ныне не только и не столько связаны с неадекватным финансированием всех стадий инновационного процесса, сколько генерируются совокупностью институциональных условий. Эти условия определяют инновационную невосприимчивость российской экономики, постоянное торможение в продвижении инноваций от стадии их генерирования к стадии конечной реализации. Круг этих

⁵ Как заявила Т.А. Голикова, Председатель Счетной палаты РФ, на заседании Государственного совета РФ 4 октября 2013 г., анализ программы «Экономическое развитие и инновационная экономика» свидетельствует о существенных отклонениях от ее целевых значений. Так, в программе намечен показатель «удельный вес организаций, осуществляющих технологические инновации в общем числе организаций» к 2018 г. — 13% по базовому варианту и 20% — по оптимистичному. По данным Росстата, в 2012 г. этот показатель составил 10,3% и за 4 года подрос на 1%. Если продолжится именно такой тренд, то показателя в 13% мы достигнем не к 2018 г., а не ранее 2022 г., а 18% — только к 2035 г.

институциональных предпосылок весьма широк. В данной статье рассматриваются пять из них, тесно взаимосвязанных между собой и, на наш взгляд, наиболее значимых в плане перспектив перехода российской экономики к инновационному пути развития и формирования необходимой для этого нормативно-правовой базы. Это:

- стратегическое планирование;
- демонополизация экономики;
- обеспечение высокой результативности деятельности так называемых институтов развития;
- эффективная, адекватная требованиям экономики инноваций система поддержки малого и среднего бизнеса;
- широкое использование практики государственно-частного партнерства (ГЧП).

При анализе выделенных предпосылок внимание акцентируется как на экономических, так и на правовых аспектах их формирования, за счет совершенствования и уже действующих нормативно-правовых документов и доработки тех из них, которые еще находятся в стадии обсуждения.

Вопрос о *стратегическом планировании* в качестве одной из ключевых институциональных предпосылок перехода к инновационному пути развития экономики обсуждается уже давно, равно как и соответствующий законопроект⁶. Задачей данного института государственного управления является не возврат к экономике планово-директивного типа, а обеспечение системности (интегрированности) государственной политики модернизации, интеграции ее ключевых составляющих, а именно:

- интеграции по горизонтали, т.е. обеспечения согласованности в системе достаточно разобщенных сегодня концепций, программ, проектов и отдельных мер государственной инновационной политики на каждом уровне управления;
- интеграции по вертикали, т.е. обеспечения согласованности в действиях федеральной, региональной и муниципальной власти, когда каждый из них в пределах установленных полномочий реализует свою систему мер, направленную на формирование экономики инновационного типа.

К настоящему времени в Российской Федерации принято и действует более 30 отдельных отраслевых и (макро) региональных стратегий. При этом, по данным Комитета Государственной Думы РФ по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству, принимаемые в стране стратегические решения не всегда увязаны в единую систему; нет в этой массе стратегий и четкой системы целеполагания. Это приводит к распылению сил и средств и, в результате, — к их неэффективному использованию⁷.

⁶ Проект Федерального закона № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании». На необходимость принятия данного закона указал В.В.Путин в своем Указе «О долгосрочной государственной экономической политике». Имеющийся на данный момент законопроект внесен в Государственную Думу 1 октября 2012 г. и в настоящее время готовится только ко второму чтению.

⁷ Об итогах работы Комитета Государственной Думы по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству в 2013 году / URL: <http://www.komitet2-7.km.duma.gov.ru/site.xp/052057124056048051.html>.

К сожалению, имеющийся на сегодня законопроект игнорирует необходимость резкого повышения эффективности долгосрочной экономической политики государства и ее нацеленности на задачи модернизации. По нашему мнению, он выглядит очень формально, старообразно; нет ясности в вопросе, кого конкретно и к чему он обязывает. В законопроекте нет главного — акцента на то, что стратегическое планирование на всех уровнях публичного управления должно быть нацелено на формирование системы предпосылок инновационной модернизации экономики, в т.ч. и предпосылок институционального характера. Документ посвящен в основном проблемам стратегического планирования на федеральном уровне. Практика же стратегического планирования на субфедеральном уровне, по сути, лишь декларируется; о специфике ее целей, институтов и инструментов практически ничего не говорится. Между тем задача инновационного обновления российской экономики требует формирования вертикали «стратегического планирования», построенной не на идее жесткой директивности сверху вниз, а на принципах четкого и обоснованного разграничения полномочий, ответственности и заинтересованности каждого уровня управления, сбалансированности полномочий и экономических ресурсов их реализации и пр.

В документе нет указания на роль стратегий как интегратора программ и проектов — как отраслевого, так и регионального характера, как концептуальной основы перехода к программно-целевой структуризации расходной части бюджетов всех уровней. Нет в нем и признания стратегической роли «институтов развития» как федерального, так и субфедерального уровня, в т.ч. при регулировании пространственных аспектов формирования экономики инновационного типа⁸. Едва ли можно разумно объяснить и то, что закон о реформировании РАН, актуальность которого весьма сомнительна, приняли, как говорится, в одночасье, а закон о стратегическом планировании, принципиально важный для судеб российской экономики, уже длительное время не может обрести созвучное приоритетам дня содержание и выйти на финишную прямую законодательного процесса.

Одно из ключевых институциональных препятствий инновационной модернизации российской экономики остается *высокая степень ее монополизации*, ее «антиинновационная» направленность бесспорна; она многогранна и требует гибкого правового регулирования⁹.

Выделим основные направления воздействия этого фактора на инновационную переориентацию российской экономики.

Во-первых, это воздействие реализуется через ценовую политику естественных и ряда искусственно созданных монополий (например, отраслевых государственных корпораций). Таковые, в отсутствие

⁸ Бухвальд Е.М. Пространственные факторы формирования инновационной экономики в России // Федерализм. 2010. № 2. С. 55–68.

⁹ Подробнее см.: Еременко В.И. Реформирование российского антимонопольного законодательства // Законодательство и экономика. 2012. № 4. С. 5–20; Последствия слабой конкуренции: количественные оценки и выводы для политики (Круглый стол журнала «Экономическая политика») // Экономическая политика. 2013. № 1. С. 125–145 и др. работы.

конкуренции и эффективного контроля со стороны государства, способны обеспечивать себе высокую норму рентабельности и без всяких инноваций. Средства на эти цели они расходуют только в результате откровенного «выкручивания рук» со стороны высшего государственного руководства.

Во-вторых, крайне негативно на инновационных процессах в экономике сказываются высокие тарифы естественных монополий, которые откровенно дестимулируют инновационные и инновационные «импульсы» во многих отраслях экономики, прежде всего в реальном секторе.

Наконец, в-третьих, антиинновационный эффект монополизации российской экономики проявляет себя в форме так называемой «квазимонополизации». Последняя связана с ситуацией, когда российские производители, вследствие развала отечественной промышленности и жесткой сегментации рынков, неким образом сохранили за собой сегмент дешевых, примитивных продуктов (там, где их по тем или иным причинам не потеснили китайцы). По оценкам наших экспертов, до 30% отечественных производителей так или иначе находятся в некой «квазимонопольной» нише, где они, не претендуя на что-либо большее, диктуют цены и не заинтересованы к какой-либо радикальной модернизации.

Разумеется, строго формально государство не снимает с себя ответственности за практику антимонопольного регулирования. Это является одним из важнейших направлений государственного регулирования экономики во всем мире (например, в США теория и практика антимонопольного регулирования сложились задолго до появления кейнсианских и прочих идей государственного регулирования). Не случайно в этой связи то, что закон, регулирующий данную сферу отношений¹⁰, стал когда-то одним из первых в формировании системы институтов новой, рыночной экономики России. Но на сегодня закон устарел; он нуждается в адекватной сегодняшним задачам «экономизации». Речь идет о необходимости не просто фиксации в данном законе условий и процедур государственного контроля за ценами (практикой монополистического ценообразования) и административного воздействия на нарушителей в тех случаях, когда это предусмотрено законом, но, что важно, — закрепления экономических параметров этого регулирования и контроля.

Это возможно, например, путем ограничения роста цен разных монополистов относительно годового уровня инфляции — сегодня это делается лишь периодически, по «доброй воле» Правительства РФ. В результате при всех якобы стараниях Правительства рост цен и тарифов ведущих монополистов по-прежнему существенно обгоняет общий уровень цен. По оценкам экспертов, именно этот фактор оказывает наиболее существенное понижающее воздействие на показатели рентабельности производства, особенно в реальном секторе экономики, опуская этот показатель до уровня, при котором производители

¹⁰ Закон РСФСР от 22 марта 1991 г. № 948-1 «О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках» (с последующими изменениями).

теряют возможность финансировать достаточные объемы инвестиций в основной капитал, тем более за счет ресурсов долгосрочного банковского кредитования.

Модернизация и институты развития

Далее, в числе значимых институциональных факторов перехода к экономике инновационного типа следует указать на так называемые *институты развития* — как *федерального, так и регионального уровня*. В какой-то момент страну просто охватил некий институциональный «зуд», причиной которого стало представление о том, что, чем больше специализированных институтов мы наплодим, тем быстрее приблизимся к экономике инноваций. В настоящее время действует значительное число таких институтов, как финансового, так и нефинансового характера, но говорить об их решающем вкладе в модернизацию российской экономики пока нельзя¹¹.

В качестве примера можно сослаться на опыт деятельности федеральных ОЭЗ, которых на настоящее время заявлено уже более 20, но фактически действующими считаются только 17 зон¹². Но каков реальный вклад ОЭЗ в инновационное развитие российской экономики, в модернизацию и повышение конкурентоспособности ее промышленного потенциала? На официальных сайтах, посвященных деятельности ОЭЗ, такой обобщенной информации не найти. Закон об ОЭЗ действует уже почти 10 лет¹³, но за данный период никаких реальных прорывов в показателях инновационности российской экономики не произошло¹⁴. Такие прорывы — продукт обязательного наличия ряда условий. Для оценки результативности деятельности ОЭЗ стоит обратиться к показателям инвестиционной активности их субъектов. Однако сделать это не так просто, поскольку руководство системой зон (ОАО «РосОЭЗ») предпочитает оперировать понятием «заявленных»¹⁵, а не фактически осуществленных инвестиций; оно

¹¹ См., напр.: *Алексеев А.В.* Инновационные институты для инновационной экономики // *Россия и современный мир*. 2011. № 2. С. 36–45; *Турков А.В., Филатов Е.В.* Инвестиционный фонд Российской Федерации как институт развития: проблемы функционирования // *Финансовая аналитика*. 2012. № 11. С. 32–40; *Симачев Ю., Кузык М., Иванов Д.* Российские финансовые институты развития: верной дорогой? // *Вопросы экономики*. 2012. № 7. С. 4–29 и др. работы.

¹² В т.ч. 6 промышленно-производственных зон, 2 — логистические, 4 — рекреационные и 5 технико-внедренческих зон.

¹³ Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ. По сравнению с первоначальной версией закона, срок действия ОЭЗ увеличили с 20 до 49 лет, увеличена допустимая площадь ОЭЗ, несколько диверсифицированы допустимые в зонах виды хозяйственной деятельности и пр.

¹⁴ В период 2000–2012 гг. такой индикатор инновационной активности в экономике, как доля организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в общем числе (без субъектов малого предпринимательства), колебался в пределах 9–11% (10,9% в 2012 г.), что, учитывая крайнюю условность данного вида статистических наблюдений, может быть отнесено к фактору статистической погрешности. Среди субъектов малого предпринимательства аналогичный показатель примерно вдвое ниже.

¹⁵ По нашим многолетним наблюдениям, фактически произведенные инвестиции отечественных и зарубежных резидентов ОЭЗ составляют не более 20% от заявленного объема инвестиций (по оценке Счетной палаты РФ, на 2013 г. — 18%).

уклоняется от анализа эффективности самого института зон, включая соизмерение полученного эффекта (инвестиционного, налогового и пр.) с фактически произведенными затратами (включая и косвенные потери в виде недополученных налогов).

В этом отношении большой интерес представляет оценка деятельности федеральных ОЭЗ, проведенная в 2013 г. Счетной палатой РФ¹⁶. По данным этой оценки, за 7 лет в ОЭЗ государство вложило почти 122 млрд руб. Из них свыше 94 млрд руб. составили взносы в уставные капиталы управляющих компаний; 27,5 млрд руб. — направлено регионами на строительство отдельных объектов в ОЭЗ. Однако эти средства осваиваются очень медленно: к 2013 г. из запланированных 206 объектов в эксплуатацию было введено только 156. Незначительны и вложения частных инвесторов — резидентов зон. На 1 января 2013 г. в ОЭЗ зарегистрировано 323 резидента; накопленный за 7 лет (!) объем их инвестиций составил 70 млрд руб., что эквивалентно примерно 0,5% от годового объема инвестиций в основной капитал в экономике России в целом, или примерно 4,2% от годового объема инвестиций в обрабатывающих отраслях экономики.

По оценкам Счетной палаты РФ, за этот период в виде налоговых отчислений бюджеты получили 8 млрд руб., преимущественно за счет ОЭЗ промышленно-производственного и технико-внедренческого типов. Экономическая эффективность функционирования ОЭЗ (по инвестициям) оценивается Счетной палатой на уровне 80 копеек на 1 руб. государственных средств, в основном за счет инвестиций резидентов в промышленно-производственные ОЭЗ в Республике Татарстан и Липецкой области. Соответственно бюджетная эффективность зон составила на данный момент менее 7 коп. на 1 руб. затрат государства.

В чем причины столь ограниченного экономического, прежде всего инвестиционно-инновационного эффекта института ОЭЗ в их нынешнем виде? Если взять два основных вида действующих зон — технико-внедренческого типа (ТВТ) и промышленно-производственного типа (ППТ) — то они четко проецируют на себя специфику инновационных процессов в российской экономике в целом, а именно — общую невостребованность инноваций, отсутствие экономических стимулов и институтов продвижения инноваций к стадии практического использования. Изначально и до настоящего времени концепция формирования и деятельности ОЭЗ не предусматривала создания каких-либо механизмов или институтов, содействующих продвижению инновационных продуктов ОЭЗ в экономику других отраслей и регионов, инновационной кооперации резидентов ОЭЗ с различными субъектами инновационной деятельности в экономике России в целом. В результате все созданное в ОЭЗ ТВТ по преимуществу так и остается «инновациями за бором», а продукция, производимая как отечественными, так и зарубежными резидентами ОЭЗ ППТ, не выходит за рамки «ординара» и представляет собой инновационное продвижение только по сравнению с тем, что производилось в советскую эпоху. Такое различие не случайно: в России ОЭЗ в основном наполняют

¹⁶ URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/17122013>.

внутренний рынок, а на конкурентные экспортные поставки они не вытягивают. Для сравнения, в Китае — почти 200 ОЭЗ разного типа¹⁷ и работают они преимущественно на экспорт, что подчеркивает (за исключением банального ширпотреба) достаточно высокий уровень их инновационности и конкурентоспособности.

В последние несколько лет институт федеральных ОЭЗ дополнился близкими по характеру региональными структурами (региональные ОЭЗ, промышленные округа, индустриальные парки и пр.). Их деятельность уже достаточно проанализирована в нашей экономической литературе¹⁸. Среди этих институтов есть очень успешные начинания (например, ОЭЗ регионального уровня в Липецкой области, индустриальные парки в Калужской области). Однако пока такие структуры остаются в положении «исключений, доказывающих общее правило»: большинство регионов либо только декларирует свои намерения по инновационному продвижению, либо считает эти начинания нужными, но нереальными с точки зрения наличных экономических ресурсов, предпочитая ожидать возможности создания федеральной ОЭЗ.

На фоне отсутствия реального прогресса в инновационной модернизации экономики страны особенно пространно смотрятся многочисленные почины (в т.ч. и уже официально поддержанные) о создании все новых федеральных ОЭЗ, уже чуть ли не в каждом регионе России. По нашему мнению, концептуальная и правовая база практики «экономического зонирования» должна быть существенно пересмотрена.

Так, в законодательстве о федеральных ОЭЗ (каждый из этих институтов имеет собственную законодательную базу) должна быть четко проведена грань между зонами, осуществляющими функцию «инновационного прорыва» (в т.ч. экспортной направленности), и зонами, деятельность которых имеет целью общий подъем экономики того или иного региона. Для первой группы ОЭЗ необходимо ввести исключительные меры отбора потенциальных резидентов с тем, чтобы минимизировать проникновение в их «ряды» тех субъектов хозяйствования, которые ориентированы преимущественно на внутренний рынок и потенциально вполне способны рентабельно производить свою продукцию в обычных условиях ведения экономической деятельности. Для второй группы ОЭЗ необходимо предусмотреть механизмы согласования локализации федеральных ОЭЗ с иными институтами и инструментами социально-экономической политики, чтобы исключить ситуацию, когда даже соседние регионы по степени участия федераль-

¹⁷ По опубликованным оценкам, в Китае в настоящее время существует 187 ОЭЗ, в них работает более 50 млн чел. Экспорт продукции китайских ОЭЗ превышает 145 млрд долл. По оценкам экспертов, китайские ОЭЗ обеспечивают около 10% от ВВП страны (китайские ОЭЗ работают с 1979 г., т.е. уже более 30 лет).

¹⁸ См., напр.: *Татаркин А.И.* Формирование региональных институтов пространственного развития Российской Федерации // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2012. № 6. С. 42–59; *Татаркин А.И., Котлярова С.Н.* Региональные институты развития как факторы экономического роста // Экономика региона. 2013. № 3. С. 9–26; *Ускова Т.В., Селименков Р.Ю.* К вопросу о формировании институтов развития в регионе // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. 2013. № 2. С. 18–28.

ного Центра в их социально-экономическом развитии разнятся по принципу «где густо, а где пусто».

Что касается региональных ОЭЗ и иных региональных институтов развития, то в настоящее время их деятельность регулируется законами субъектов Федерации или даже их подзаконными нормативно-правовыми актами. Федеральный Центр пока устранился от законодательного регулирования этой группы институтов, хотя имеется некий эрзац этого регулирования в виде Федерального закона «О зонах территориального развития»¹⁹.

Наши эксперты уже отмечали, что данный закон характеризуется существенными недоработками²⁰, что не позволяет ему занять четкую целевую нишу, в т.ч. в системе инструментов федеральной политики регионального развития. Эта откровенная неудача подводит к выводу о целесообразности системной законодательной базы деятельности всех видов региональных институтов развития. Это необходимо прежде всего для того, чтобы отрегулировать их взаимодействие с федеральными и региональными органами исполнительной власти, уточнить их позиции в бюджетном процессе, их место в государственных целевых и ведомственных программах (например, в программе МЭ по созданию промышленно-инновационных кластеров). Важной проблемой остается интеграция институтов развития в региональные хозяйственные комплексы, а также в единую вертикаль стратегического планирования на всех уровнях управления, включая долговременные стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации.

Роль предпринимательства и государственно-частного партнерства

В числе институциональных составляющих современной экономики инноваций — сектор *малого и среднего предпринимательства* (МСП), который в России в последние два года находится в системном кризисе. Первая половина 2013 г. в сфере МСП была отмечена мощнейшим обвалом в результате ликвидации (или ухода в тень) тысяч субъектов МСП (прежде всего ПБОЮЛов). Так, только в декабре 2012 г. — первой половине января 2013 г. значительное увеличение социальных отчислений вызвало уход из бизнеса более 500 тыс. индивидуальных предпринимателей. Всего же за 3 года (2011–2013 гг.), по имеющимся оценкам, ушло в тень примерно 4 млн работников²¹. Никакие меры государственного льготирования, финансирования и прочей поддержки МСП так и не смогли изменить эту ситуацию в позитивную сторону.

Главные проблемы в этом секторе связаны с тем, что российский малый бизнес, даже спустя четверть века экономических реформ, все

¹⁹ Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ «О зонах территориального развития в Российской Федерации».

²⁰ См., напр.: Бухвальд Е.М. «Зоны территориального развития» и усиление роли субфедерального звена управления в модернизации российской экономики // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2012. № 3. С. 27–38; Подстигич А. Региональные институты развития и инновационные процессы в экономике территорий // Федерализм. 2012. № 3. С. 186–193.

²¹ URL: <http://news.mail.ru/politics/16365830/?frommail=1>.

еще остается в ситуации «младенческой слабости», низкой жизнестойкости. Между тем западный опыт и зарубежная экономическая теория отчетливо зафиксировали тот факт, что малый бизнес лишь тогда оказывает позитивное воздействие на экономику, когда имеет возможность реально конкурировать с крупным бизнесом, «поджимать» его, предотвращая тенденции монополизации, стимулируя конкуренцию и инновации. А это возможно лишь в определенных «точках» хозяйственной деятельности.

В настоящее время наибольшую озабоченность вызывает не динамика общего числа МСП, а то, что пока не удается сделать малый и средний бизнес значимым институтом инновационной модернизации российской экономики. Судя по всему, решение именно этой задачи в ближайшей перспективе будет составлять собой ключевой момент в рамках государственной политики по вопросам развития и поддержки МСП. Другое дело, что сама «идеология» и практический инструментарий этой поддержки должны быть отражены в законе совсем по-иному. Прежде всего 209-й ФЗ о развитии малого и среднего предпринимательства 2007 г. должен быть скорректирован с точки зрения акцента на приоритеты инновационной модернизации. По сравнению с ранее действовавшим схожим законодательным документом от мая 1995 г., из наименования этого закона почему-то убрали слова о государственной поддержке МСП.

На наш взгляд, необходимость такой поддержки должна быть зафиксирована в самом названии закона, т.к. именно это отражает суть данного законодательного документа. Вместе с тем эта поддержка должна быть предусмотрена не в виде почти обязательного и безусловного вспомоществования всем МСП со стороны государства, а в виде системы строго целевых мер, структурированных по «стадиям зрелости» МСП. Закон должен концентрировать все меры льготирования и прямой государственной поддержки на «стартовых» МСП, в которых четко обозначена инновационная направленность, исключая при этом случаи злоупотребления такими льготами недобросовестными предпринимателями через практику «последовательно замещаемых бизнесов». Закон должен также стимулировать группу «зрелых», устойчивых МСП, которым должны адресоваться такие меры поддержки, как содействие в получении ресурсов инвестиционного финансирования (гарантии), участие в системе государственных закупок и пр.

В целом «инновационный блок» ст. 22 209-го ФЗ («Поддержка субъектов малого и среднего предпринимательства в области инноваций и промышленного производства») следует полностью переработать, увязав его содержание с современными представлениями о роли и возможностях малых форм хозяйствования в экономике инновационного типа. Кроме того, данный закон (в виде особой статьи) должен четко гарантировать позиции МСП в деятельности всех видов институтов развития — как федерального, так и регионального уровня. В этом смысле кооперационные и иные интересы МСП также должны найти отражение в системе законодательных актов, регулирующих деятельность федеральных институтов развития, а именно ОЭЗ, госкорпораций

и пр. Методы государственной политики в отношении инновационных МСП на всех уровнях управления должны быть приведены в соответствие с теми положениями относительно инструментов государственной и муниципальной поддержки инновационной деятельности, которые 254-м ФЗ были дополнительно внесены в Закон «О науке и государственной научно-технической политике»²².

И, наконец, об институте *государственно-частного партнерства*. Уже имеющийся опыт убедительно свидетельствует, что практика ГЧП способна внести весомый вклад в решение экономических и социальных проблем при условии, что:

- система ГЧП формируется на основе партнерской «вертикали», охватывая все уровни публичного управления и интегрируясь в единую систему стратегического планирования;
- объекты практики ГЧП на каждом уровне отвечают кругу полномочий, т.е. «зоне ответственности» каждого из этих уровней управления в регулировании хозяйственных и социальных процессов;
- отношения ГЧП учитывают специфические условия и цели партнерства в различных отраслевых и региональных сегментах национальной экономики.

Традиционно особенностью практики ГЧП выступает то, что одна из сторон этих отношений всегда представлена органом публичной власти, полномочным заключать соответствующие соглашения и использовать с этой целью бюджетные средства, государственное или муниципальное имущество, рычаги административного регулирования и иные ресурсы. Однако в последнее время эта формула несколько расширена: публичная власть в этой системе отношений может быть представлена не полномочным органом исполнительной власти того или иного уровня, а особыми институтами, которые государство наделило специальными функциями и ресурсами. Речь идет, в частности, о государственных корпорациях, а также уже названных выше «институтах развития», ориентированных прежде всего на задачи инновационной модернизации экономики²³.

Решение всех названных задач требует существенного развития нормативно-правовой базы, регулирующей отношения ГЧП, причем не выборочного (отдельно по концессии, соглашениям о разделе продукции и пр.), а системного характера. Принятие более 60 практически однотипных региональных законов по ГЧП этой задачи не решает, т.к. в силу ограниченности регулятивных полномочий субъектов Федерации многие существенные сегодня вопросы практики ГЧП этими законодательными документами урегулированы быть не могут. Проект специального федерального закона уже около года обсуждается в Государственной Думе²⁴. Однако, по нашему мнению, этот законопроект далеко не в полной мере

²² Федеральный закон от 21 июля 2011 г. № 254-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

²³ Колганов Н.М. Правовые формы государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Политика и общество. 2013. № 2. С. 145–151.

²⁴ 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации». Дата внесения в Государственную Думу – 13 марта 2013 г. Законопроект находится в стадии подготовки ко второму чтению.

отражает те требования, которые предъявляются к практике ГЧП в условиях приоритетности задач инновационного обновления национальной экономики.

Прежде всего в документе необходимо отразить значительное количество новаций в сфере государственного управления, включая «встраивание» практики ГЧП в систему стратегического планирования социально-экономического развития страны и ее регионов, а также специфику использования механизмов ГЧП при реализации государственных целевых и ведомственных программ всех уровней. Для повышения качества и практической значимости законопроекта требуется более полное отражение в нем особенностей практики ГЧП на региональном и муниципальном уровне, а также особенностей «многосторонней» модели партнерства, когда публичная сторона партнерства представлена одновременно – и с четким разграничением обязательств – институтами федеральной, региональной и местной власти.

В документе, как мы полагаем, весьма желательно отразить механизмы партнерского управления крупными инвестиционными проектами, включая специфику практики ГЧП в инновационной сфере, особенности отношений ГЧП в деятельности государственных корпораций, а также федеральных и региональных институтов развития. Необходимо и четко сформулировать специфику целей и инструментов партнерских отношений с субъектами малого и среднего предпринимательства. Это важно и в тех случаях, когда эти субъекты непосредственно взаимодействуют с органами власти и управления всех уровней²⁵, и тогда, когда субъекты МСП включаются в партнерские отношения при участии крупного бизнеса. Например, такие отношения складываются в ситуации, когда, по опыту многих стран, МСП привлекаются в качестве обязательных субподрядчиков при выполнении заказов в системе закупок для государственных и муниципальных нужд.

Усиление внимания к вопросу институциональных предпосылок модернизации и их нормативно-правовому закреплению способно существенно ускорить движение российской экономики по пути ее инновационного обновления.

²⁵ В настоящее время практика таких партнерских отношений частично урегулирована в ст. 13 названного выше 209-го ФЗ 2003 г. в виде координационных или совещательных органов (КСО) в области развития малого и среднего предпринимательства. Однако, как показало обобщение этой практики, продуктивно использовать институт КСО для активизации механизмов ГЧП в этой сфере экономических отношений так и не удалось (см. более подробно: Бухвальд Е.М., Виленский А.В. Координационно-совещательные органы и их роль в политике государственной поддержки малого и среднего предпринимательства // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2011. № 1. С. 37–49).