

**РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫХ ОСНОВ  
ФИНАНСИРОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА  
РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ\***

**Сидорова Е.Н.**

*В статье рассмотрены проблемы финансового обеспечения развития региональной и муниципальной экономики. На основе ретроспективного анализа становления и развития бюджетного федерализма в России показано формирование институциональных основ бюджетного процесса, межбюджетного взаимодействия территорий разного уровня. В качестве дополнительного финансового источника рассмотрено привлечение ресурсов предпринимательского сектора на условиях государственно-частного партнерства, раскрыты его особенности и возможности в инновационной сфере.*

Достижение целей регионального развития, обеспечение эффективного взаимодействия Российской Федерации, ее субъектов и муниципальных образований предполагает в качестве необходимого условия улучшение качества государственного управления и повышение эффективности использования общественных финансов на региональном уровне. Переход к рыночным отношениям, формирование многоукладной экономики изменили положение регионов в общей системе управления, вызвали необходимость проведения государственной финансовой политики, направленной на выравнивание социально-экономического развития регионов, их экономический рост и устойчивое социальное развитие на основе укрепления регионального общественного сектора.

Общественный сектор экономики – это совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства, сфера деятельности, ориентированная на создание общих и социально значимых благ. В его состав входят государственные предприятия, бюджетные учреждения, государственные внебюджетные фонды и другие объекты госсобственности. Ключевую роль среди компонентов общественного сектора играют государственные финансы: государственный бюджет, его доходы и расходы. Общая сумма бюджетных ресурсов региона является показателем емкости его общественного сектора. Соответственно государственная собственность и бюджет предстают в качестве инструментов, призванных обеспечивать эффективность экономики общественного сектора, повышение благосостояния населения страны и ее регионов.

Сложность разработки эффективной бюджетной политики обусловлена широким спектром вопросов, связанных с формированием и развитием адекватного современным требованиям бюджетного законодательства, регулирующего совокупность организационно-финансовых отношений, складывающихся в процессе управления общественными финансами. Противоречия между возрастающими задачами регионального и местного самоуправления и финансовыми возможностями для их практической реализации вызывают необходимость совершенствования и укрепления финансовой базы органов регионального управления и местного самоуправления.

---

\* Работа выполнена при финансовой поддержке гранта РГНФ, проект № 08-02-00153а

При решении этих проблем принципиально важным является не усреднение уровня бюджетной обеспеченности регионов посредством перераспределения бюджетных источников, а создание эффективного механизма удовлетворения растущих социально-экономических потребностей населения за счет наращивания и использования собственного ресурсного потенциала территорий, достижения финансового самообеспечения субъекта Российской Федерации и подведомственных ему муниципальных образований. В этой связи особую актуальность приобретают вопросы формирования институциональных основ, позволяющих обеспечить эффективность бюджетного воздействия на повышение результативности региональной и муниципальной экономики.

Институциональная среда задает совокупность побудительных мотивов и правил человеческого взаимодействия – будь то в политике, социальной сфере или в экономике, влияет на функционирование социально-экономических систем. Институты образуют институциональную структуру общества и экономики. Авторы чаще всего выделяют три главные составляющие институционального обеспечения: 1) формальные правила (конституции, законы, административные акты, официально закрепленные нормы права); 2) неформальные ограничения (традиции, обычаи, договоры, соглашения, устоявшиеся нормы поведения и др.); 3) механизмы, принуждающие соблюдать правила (суды, силовые структуры и т.д.).

Реформы регионального управления должны обязательно сопровождаться изменениями в системе институтов. Главное требование, которое предъявляется к институтам механизма управления регионом в условиях его экономической самостоятельности, состоит в том, что все составляющие элементы механизма в совокупности должны содействовать формированию рыночной среды, обеспечивающей рост эффективности производства, сбалансированности спроса и предложения, повышения качества товаров и услуг.

В условиях рыночной экономики возрастает роль финансов, которые, обслуживая воспроизводственный процесс, обладают большими возможностями влияния на экономику, на процессы общественного развития, поскольку элементы финансовой системы, в большинстве своем, относятся к регуляторам рыночной экономики.

Институциональные основы управления финансами на региональном и муниципальном уровнях включают правовые, экономические и организационные формы воздействия на процесс социально-экономического развития. К ним относятся: участие государственных органов в развитии инфраструктуры региона посредством прямого бюджетного финансирования, образования и использования внебюджетных средств и фондов, выпуска займов и т.д.; установление льгот производителям (в определенных случаях); разнообразная правовая и финансовая поддержка предпринимателей, участвующих в развитии производственного комплекса и обеспечивающих наполнение рынка потребительских товаров. Последнее десятилетие стало периодом серьезных изменений в институциональной среде организации бюджетного процесса в России.

Особенности бюджетной системы Российской Федерации обусловлены государственной спецификой. Россия – огромное по площади государство, имеющее неоднородные природно-климатические условия, большие различия по уровню минерально-сырьевых запасов и значительную разницу в плотности населения. К этому добавляется недостаточно обоснованная экономическая региональная политика, проводимая на протяжении десятилетий, в части комплексного развития территории страны.

Федеральная политика в отношении регионов в предыдущие годы и до настоящего времени во многом строится на основе выравнивания социально-экономического

развития регионов, что вполне обоснованно и необходимо. Региональная структура Российской Федерации сформировалась в эпоху плановой индустриализации. В советский период регионы рассматривались как совокупность сопряженных территорий, совместно обеспечивающих сбалансированность и самодостаточность экономики страны в целом, ее динамичный рост. В силу этого региональное развитие страны осуществлялось как плановое размещение на территории производительных сил. Исходя из этого, по территории распределялось население (в советский период были осуществлены масштабные миграционные программы по освоению северных и восточных земель), устанавливались инвестиционные приоритеты и сроки проектного освоения отдельных территорий. Все это стало причинами неоднородного распределения экономического потенциала, а значит, различных возможностей территорий в формировании бюджетных доходов. Следовательно, необходимо государственное вмешательство, чтобы сгладить сложившиеся различия.

Внутри регионов тоже наблюдается значительная разница, обусловленная особенностями развития муниципальных образований. Поэтому на уровне региона также существует необходимость регулирования финансовых отношений, учитывающего реальные возможности территорий в части их производственного и налогового потенциала. Регулирование осуществляется посредством проведения бюджетной политики, через систему межбюджетных отношений. Цель бюджетной политики заключается в достижении баланса интересов государства, субъектов Федерации, органов местного самоуправления в образовании и распределении общественных финансов.

Ретроспективный анализ институциональных основ бюджетного процесса свидетельствует о диалектике становления и развития бюджетного федерализма в России, межбюджетного взаимодействия территориальных образований разного уровня.

Можно выделить несколько этапов формирования и совершенствования межбюджетных отношений. Начало **первого этапа** можно отнести к 1991 г. Федеральный закон «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» 1991 г. [1], а затем и Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 г. [2], стали первым шагом на пути изменения законодательства Российской Федерации в сфере финансов.

Произошло четкое выделение трех качественно новых уровней бюджетной системы – федерального, регионального и местного. Конституцией Российской Федерации единая вертикаль государственной власти была разделена на две части: государственная власть и местное самоуправление. Государственная власть, согласно Конституции, осуществляется на федеральном уровне и на уровне субъектов Федерации. Местное самоуправление не вошло в систему государственной власти, однако обрело статус одного из уровней бюджетной системы. До этого местные органы власти вообще не имели своих бюджетов, а финансировались по смете, утверждаемой властями региона.

Другая важная сторона заключалась в констатации принципа самостоятельности каждого бюджета в бюджетной системе России. Однако в данном законе этот исключительно важный принцип не получил должной конкретизации. В нем не были определены границы бюджетной самостоятельности органа власти каждого уровня, механизм ее практической реализации, меры ответственности за нарушение этого принципа.

Следующий вклад в построение системы бюджетного федерализма был сделан принятием Закона РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27.12.1991 г. № 2118-1 [3]. В этом законе впервые проведено деление всех российских налогов на три вида – федеральные, региональные и местные. Особенно значительно

был пополнен состав налогов и сборов, поступающих в доход местных органов власти, которые до этого имели всего два реальных источника: отчисления от прибыли предприятий местного подчинения и трансферты из вышестоящих бюджетов. Таким образом, был сделан важный шаг в укреплении доходной базы местных бюджетов, передаче им соответствующих расходных полномочий и обеспечении их финансовой самостоятельности.

В 1992 году произошли кардинальные изменения в экономике России, в ее общественно-политическом устройстве. Они вызвали серьезную трансформацию бюджетного механизма. Появление новых форм собственности и, следовательно, новых субъектов хозяйствования, располагающих собственными финансовыми ресурсами, привело к изменениям в системе денежных доходов. Возникла проблема разделения полномочий между законодательной и исполнительной властями в отношении распределения бюджетных средств. Все это привело к принципиальным изменениям в бюджетной системе страны.

В апреле 1993 года был принят Закон РФ «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления» от 16.04.1993 г. № 4807-1. Этот закон значительно расширил круг их прав и полномочий.

В ноябре 1993 г. была принята новая Конституция, провозгласившая федеративный характер Российского государства. В ней заложены законодательные основы разграничения полномочий органов представительной и исполнительной власти РФ, субъектов РФ и местного самоуправления в части направлений и соотношения источников бюджетного финансирования из различных бюджетов.

**Второй этап** развития российского федерализма отмеряется от момента его конституционного признания и соотносится с проведением в 1994 – 1995 гг. реформы межбюджетных отношений, в результате которой произошла регламентация финансовых взаимоотношений федерального центра и регионов. В частности, в этот период были введены единые нормативы отчислений от основных федеральных налогов в бюджеты субъектов РФ. Органы власти субъектов РФ и местного самоуправления получили право устанавливать региональные и местные налоги. Был создан Федеральный фонд финансовой поддержки субъектов Российской Федерации (ФФПР), средства которого впервые стали распределяться на основе расчета по объективным критериям и единой формуле.

В 1995 году был принят Закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» [4], который закрепил территориальные основы местного самоуправления, определил понятие муниципального образования. Каждое муниципальное образование имело собственный бюджет и право на получение в процессе бюджетного регулирования средств из федерального бюджета и бюджета субъекта Российской Федерации.

Несмотря на отмеченные достижения, реформа не дала быстрого практического результата, поскольку децентрализация межбюджетных отношений не была доведена до звена, непосредственно осуществляющего передачу общественных благ конкретным потребителям. Взаимоотношения субъектов Федерации с местными бюджетами продолжали жестко регламентироваться. Некоторые изменения в этих отношениях наметились лишь с выходом Федерального закона «О финансовых основах местного само-

управления в Российской Федерации» от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ [5]. В соответствии с ним за местными бюджетами на постоянной основе закрепляется не менее 50 % подоходного налога с физических лиц, 5 % налога на прибыль организаций, 10 % НДС по отечественным товарам, 5 % акцизов на спирт, водку, ликероводочные изделия, 10 % на остальные виды подакцизных товаров и не менее 50 % налога на имущество предприятий. Однако указанные минимальные доли были установлены в среднем по субъекту РФ и для каждого отдельного бюджета эта доля не гарантировалась.

Не были решены вопросы повышения заинтересованности органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления в увеличении налогового потенциала и росте собственных бюджетных доходов. Не сформирована нормативная база для обоснования потребностей в бюджетных расходах. Вследствие этого не произошло сокращения дотационности региональных бюджетов и снижения объема встречных финансовых потоков.

На комплексное решение этих проблем были нацелены следующие исключительно важные документы, принятые практически одновременно в июле 1998 г.: Бюджетный кодекс РФ, часть первая Налогового кодекса РФ и Концепция реформирования межбюджетных отношений в Российской Федерации в 1999 – 2001 годах, одобренная постановлением Правительства РФ от 30.07.1998 г. № 862.

Вступление их в силу по существу характеризует начало **третьего этапа** реформирования бюджетной системы России. Его главная особенность состоит в том, что он протекает в условиях концептуальной определенности на базе накопленного отечественного опыта межбюджетных отношений и созданного к тому времени рыночного законодательства. Реформа межбюджетных отношений на данном этапе должна была обеспечить: рост эффективности использования финансовых ресурсов бюджетной системы РФ; выравнивание возможностей обеспечения на всей территории страны минимального уровня установленных Конституцией и федеральным законодательством РФ социальных гарантий, финансирование которых должно осуществляться из бюджетов всех уровней; создание условий для повышения эффективности социально-экономического развития регионов. В намеченные принятым законодательством годы в стране была сделана попытка решить многие из поставленных задач. В частности, была сделана очередная попытка упорядочить разграничение расходных полномочий и доходных источников между уровнями бюджетной системы РФ. С этой целью был поставлен под контроль и начат процесс сокращения нефинансируемых федеральных мандатов; введена в действие новая, более объективная и прозрачная, чем прежде, методика распределения средств ФФПР; создан Фонд регионального развития (ФРР), предназначенный для оказания (в основном на безвозвратной основе) инвестиционной поддержки регионам, и другие меры, направленные на совершенствование бюджетного процесса в России.

Анализ реализованных решений показал, что в ходе реформирования была сделана и, по многим позициям небезуспешная, попытка уйти от бытовавшего прежде понимания межбюджетных отношений лишь в аспекте финансовой помощи из федерального бюджета. Более того, во главу угла теперь формально было поставлено содействие субфедеральным образованиям в наращивании собственного доходного потенциала и повышении уровня их финансовой самостоятельности, что обоснованно рассматривается как необходимое условие рациональной децентрализации бюджетного процесса.

По результатам выполнения упомянутой выше Концепции реформирования межбюджетных отношений была принята Программа развития бюджетного федера-

лизма в Российской Федерации на период до 2005 года, одобренная постановлением Правительства РФ от 15.08.2001 г. № 584. В стратегии Программы четко сформулировано, что ее целью является формирование и развитие системы бюджетного устройства, позволяющей органам власти субъектов Федерации и местного самоуправления проводить самостоятельную бюджетно-налоговую политику в рамках законодательно установленного разграничения полномочий и ответственности между органами власти разных уровней.

Данные положения Программы частично нашли отражение в новом Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ [6]. В основе его концепции лежит положение о развитии демократического института местного самоуправления, обеспечении качественно иного уровня оказываемых населению услуг, эффективном решении вопросов местного значения.

С принятием данного закона в местном самоуправлении России сложилась уникальная ситуация. В стране одновременно действуют два одинаковых по названию, но качественно различных федеральных закона об общих принципах организации местного самоуправления в редакциях 1995 и 2003 гг. Новый закон (ФЗ № 131 от 6.10.2003) формально вступает в силу с 2009 г. Однако уже сейчас он стал руководством для сотен тысяч муниципальных и государственных служащих, депутатов всех уровней, которые должны по новым спискам, в новых границах проводить выборы органов местного самоуправления. Предварительно надо определить эти границы, а для этого перераспределить собственность между территориальными образованиями.

Очевидно, что результатом буквального исполнения требований закона будет многократное увеличение численности муниципальных образований и персонала, работающего в местных органах власти. Обоснованное конституционное требование доведения местного самоуправления до каждого гражданина трансформировалось в задачу насаждения полноценных комплектов органов местной власти в каждом поселке и деревнях.

По расчетам экспертов «Фонда содействия реформам местного самоуправления», трансформация организационной структуры местного самоуправления в свете Федерального закона № 131-ФЗ от 6.10.2003 г. вызовет увеличение числа муниципальных образований с 11,6 до 31,3 тыс. единиц, или в 2,7 раза. Основными доминирующими муниципальными единицами станут поселки городского типа и сельские поселения. Это потребует привлечения в систему местного самоуправления не менее 30 тыс. квалифицированных экономистов, способных работать с бюджетом, примерно столько же юристов, способных работать с муниципальными правовыми актами. Найти таких специалистов в малых поселениях практически невозможно.

Содержание увеличившегося административного аппарата местного самоуправления потребует весьма значительных расходов, которые лягут дополнительной нагрузкой на скромные муниципальные бюджеты.

Приведенный выше анализ процесса реформирования межбюджетных отношений в России показал, что этот процесс протекает медленно, противоречиво и зачастую приводит к непредсказуемым последствиям. Причем, отмеченная неустойчивость тенденции проявляется во всех сферах, предопределяющих эффективность осуществляемых реформ: в сфере законодательного разграничения полномочий органов власти разных уровней; в обеспечении самостоятельности бюджетов субфедеральных образова-

ний; в сглаживании различий показателей бюджетной обеспеченности и социально-экономического развития территорий.

Оценка реализации законов, принятых в 90-е годы и за последний период – после 2000 г., направленных на совершенствование бюджетного процесса, межбюджетных отношений, подтверждает, что процесс разграничения полномочий между уровнями власти и бюджетной системы отнюдь еще не завершен. Принятые за годы реформ нормативно-правовые акты не создали правовую основу механизма межбюджетных отношений, обеспечивающих финансовую самостоятельность территорий. Наиболее острыми нерешенными проблемами остаются:

- высокая концентрация средств в федеральном бюджете на стадии первичного распределения налогов;
- значительный объем встречных финансовых потоков в виде финансовой помощи субъектам из федерального бюджета (перераспределение доходов);
- недостаточность собственной доходной базы бюджетов субъектов Федерации и местного самоуправления;
- отсутствие государственной финансовой политики, стимулирующей самостоятельность и наращивание финансового потенциала регионов.

В этой связи особую актуальность приобретают вопросы продолжения бюджетной реформы, формирования институциональных основ реализации бюджетной стратегии и тактики, выбора инструментов для исполнения бюджетной политики.

Одно из центральных мест в вопросах дальнейшего реформирования бюджетной системы безусловно должно уделяться проблемам совершенствования бюджетного процесса, межбюджетных отношений, разграничения расходных полномочий, их финансового обеспечения. Применительно к уровню местного самоуправления целесообразно, на наш взгляд, сосредоточить внимание на решении следующих приоритетных задач.

1. Создать институциональные условия, законодательную основу для формирования собственной устойчивой налогооблагаемой базы, достаточной для решения задач муниципального развития. С этой целью необходимо пересмотреть распределение ряда налогов по уровням бюджетной системы. Перевести в разряд местных налог на доходы физических лиц, преобразовать процедуру его взимания – по месту жительства. Закрепить за местным уровнем часть налога на прибыль. Для увеличения объемов производства местные органы управления должны быть заинтересованы в развитии отраслей промышленности, развивающихся на их территории. Налог на малый бизнес по тем же соображениям следует сделать местным.

2. Разработать, в ряде случаев, упорядочить нормативно - правовую базу для наращивания неналоговых источников бюджетов посредством более эффективного использования их земельных и имущественных ресурсов. Для этого следует провести инвентаризацию государственной собственности, определить политику управления, ее приоритеты, механизмы и критерии эффективного управления госсобственностью. Оптимизация использования имущественного потенциала может быть обеспечена за счет развития и совершенствования арендной платы за предоставление муниципальных помещений в пользование физическим и юридическим лицам. Юридическая и организационная проработка вопросов земельных отношений, включая такие элементы, как земельная рента, учет и оценка земли, арендная плата, налог на землю ценообразование и др., дадут возможность увеличить поступления денежных средств в распоряжение органов территориального управления.

3. Обеспечить институциональную среду, стимулирующую органы местного самоуправления к наращиванию собственного экономического и налогового потенциала. В настоящее время отсутствует мотивация местных органов управления к повышению уровня экономического развития территорий.

Высказанные предложения направлены на дальнейшее совершенствование бюджетного процесса в России в ходе осуществляемых бюджетных реформ. Для кардинального решения проблемы ускоренного экономического развития, создания финансовой базы территорий на качественно ином уровне необходим перевод России и ее регионов на принципиально новый – инновационный путь развития.

В настоящее время экономика России, ее регионов вышла из стадии становления рыночных отношений и перешла к их развитию и совершенствованию. Экономический рост, который наблюдался в России в последние годы, обусловлен в основном теми отраслями промышленности, успех которых зависит от добычи и экспорта сырьевых ресурсов. Для достижения долговременного устойчивого экономического роста, который оказал бы реальное существенное влияние на жизненный уровень населения России, необходимо снизить подобную зависимость от природных запасов путем использования возможностей роста в новых наукоемких отраслях. Для того, чтобы этот процесс приобрел устойчивую тенденцию, необходимо придать ему инновационно-инвестиционный характер, связанный, в первую очередь, с техническим и технологическим обновлением производства.

У России нет альтернативы инновационному развитию. Инновационная экономика должна стать не только самостоятельным сектором российской экономики, но и условием повышения конкурентоспособности других отраслей. Наращивание продукции, создаваемой в инновационном секторе и с помощью инноваций в традиционных отраслях, должно стать одним из важнейших государственных приоритетов. Государственная региональная политика России, в свою очередь, должна стимулировать переход к инновационной модели развития. Ее основная задача – обеспечить концентрацию ресурсов на приоритетных направлениях развития. Необходимо сформировать новые инновационные технологии управления развитием территорий, работающие на повышение конкурентоспособности российских регионов и страны в целом. Важнейшей задачей в области региональной политики должно стать формирование институциональных механизмов и инфраструктур инновационной экономики на каждом уровне управления.

Однако для того, чтобы переход экономики страны и ее регионов на инновационный путь стал стратегией развития, приобрел необратимый характер, нужны значительные финансовые ресурсы. Поэтому формирование прогрессивного многоканального механизма финансирования инновационной деятельности и эффективной системы управления этими процессами становится насущной задачей современного этапа экономического развития.

Как показывает мировой опыт, мощным источником развития каждого государства, необходимым условием нормального функционирования рыночной экономики является взаимодействие власти и бизнеса. Во многих странах мира органы государственного управления все активнее привлекают частный бизнес, его средства и организационные возможности для решения стратегически важных задач посредством механизма так называемого государственно-частного партнерства (ГЧП). К их числу относится и Россия.



Партнерские отношения государства и бизнеса могут быть построены только на основе согласования интересов этих двух основных институтов современного общества и экономики. В этой связи определяющее значение приобретает оценка ситуации с позиций: могут ли в принципе совпадать интересы государства и частного сектора; насколько возможно взаимовыгодное сотрудничество между ними; соответствует ли институциональная среда реализации партнерских отношений; какие меры административного, правового порядка необходимы для обеспечения эффективного взаимодействия между государственными структурами и бизнесом.

Из всего многообразия экономических функций государства его главное предназначение состоит в создании условий (политических, экономических, правовых) субъектам экономической деятельности для формирования институциональной среды, составной частью которой являются институты партнерства. Сложные формы организации и ведения современного хозяйства невозможны без прямого участия государства в деятельности отдельных отраслей и сфер экономики.

К числу приоритетных базовых интересов государства относятся экономический, военный и политический потенциал страны; устойчивость ее развития, включая территориальную целостность, суверенность и безопасность а также улучшение качества предоставляемых услуг населению в той части, которую государство берет на себя. Что касается бизнеса, то его неотъемлемые, первичные интересы можно определить одним словом – прибыль, ее извлечение. Это есть его главная основополагающая цель. Вместе с тем, накопленный зарубежный и отечественный опыт показывает, что совместить интересы государства и частного предпринимательства можно, но с учетом реалий современного периода развития общества, отражающихся в конкретных моделях государственно-частного партнерства в разных сферах социально-экономической деятельности.

Каждая из сторон партнерства вносит свой вклад в общий проект. Так, со стороны бизнеса таким вкладом являются: финансовые ресурсы, профессиональный опыт, эффективное управление, гибкость и оперативность в принятии решений, способность к новаторству и т.п. Участие предпринимательского сектора в совместных проектах обычно сопровождается внедрением более эффективных методов работы, совершенствованием техники и технологии, развитием новых форм организации производства, созданием новых предприятий, в том числе с иностранным капиталом, налаживанием эффективных кооперационных связей с поставщиками и подрядчиками. На рынке труда, как правило, повышается спрос на высококвалифицированные и хорошо оплачиваемые профессии.

На стороне государства в проектах ГЧП – правомочия собственника, возможность налоговых и иных льгот, гарантий, а также получение некоторых объемов финансовых ресурсов. В ГЧП государство получает более благоприятную возможность заняться исполнением своих основных функций – контролем, регулированием, соблюдением общественных интересов. Так, по мере развития ГЧП в сфере инфраструктуры государство может сместить акценты своей деятельности с конкретных проблем строительства и эксплуатации объектов на административно-контрольные функции. Общественная же значимость ГЧП заключается в том, что в конечном итоге выигрывает общество как глобальный потребитель более качественных услуг.

Для эффективного развития партнерства необходимо, чтобы усилия сторон были направлены на решение проблем, связанных не только с показателями экономического роста, но и с достижениями социальными – повышением благосостояния всех слоев населения, улучшением качества жизни страны в целом.

Сфер, в которых сотрудничество государственных структур и бизнеса дает высокий экономический и социальный результат, достаточно много, но прежде всего партнерство целесообразно в тех отраслях, за которые государство традиционно несет ответственность, – объекты общего пользования (транспортная, коммунальная, социальная инфраструктура, объекты культуры, памятники истории и архитектуры и т.п.), так называемые «публичные службы» – ремонт, реконструкция и содержание объектов общего пользования, уборка территорий, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, здравоохранение.

Государство, как правило, не может полностью отказаться от своего присутствия в этих сферах и вынуждено сохранять контроль либо над определенным имуществом (оставаться собственником), либо над определенным видом деятельности. В любом случае это означает финансирование за счет средств соответствующих бюджетов.

Государство осуществляет свою регулирующую деятельность в сфере партнерства с частным бизнесом в трех основных направлениях. Во-первых, оно вырабатывает стратегию и принципы, на которых действуют отношения бизнеса с обществом в целом и с публичной властью. Во-вторых, оно формирует институциональную среду для разработки и реализации партнерских проектов. В-третьих, оно непосредственно занимается организацией и управлением ГЧП, разрабатывает формы и методы, а также его конкретные механизмы.

Особая роль отводится ГЧП в инновационном развитии. В рыночной экономике инвестор вкладывает капитал в объект, если риск минимален, а прибыль высокая. Обязательным условием при этом является гарантированный возврат капитала. В этой связи вложения в инновационный проект, в доведение научной разработки до инновации – новой продукции, технологии, услуги, реализуемой на рынке, не привлекательны для инвестора по ряду причин.

Во-первых, из-за высокого риска вложения капитала по сравнению с действующими объектами производства и реализации товаров и услуг, посреднической деятельности и т.п. Под риском принято понимать вероятность (угрозу) потери инвестором части своих средств, недополучения доходов или появления дополнительных расходов в результате осуществления научной, производственной, финансовой деятельности по созданию и реализации инноваций.

Во-вторых, инвестор сдерживается от вложений в инновационный проект из-за относительно высокого срока окупаемости, периода, связанного лишь с издержками, нередко медленного роста прибыльности новой продукции. Инновационная деятельность по своей сути ориентирована на перспективу и не дает немедленной прибыли. Для получения результата требуется, во-первых, время, а во-вторых, финансовые вливания. В этой связи выбор и обоснование приоритетов регионального развития является одной из наиболее актуальных задач устойчивого роста экономики региона. Обусловлено это, прежде всего, ограниченностью источников развития, прежде всего финансовых, главным образом инвестиционного характера. В этих условиях первостепенное значение приобретает оценка инновационных возможностей региона по достижению целевых приоритетов развития и обеспечению заданных результатов функционирования региональной социально-экономической системы.

В-третьих, крупные и средние предприятия во многих случаях не проявляют интереса к результатам научных исследований, инновационной деятельности по причине их низкой рентабельности и, как следствие, ограниченности собственных средств – основного источника финансирования инноваций.

В рыночной экономике успех инновационной деятельности в большой мере зависит от участия в ней бизнеса, которое, как уже отмечалось, возможно при условии получения приемлемой прибыли на вложенный капитал. Путь привлечения бизнеса к инновационной деятельности призвано прокладывать государство, интерес которого в том, чтобы добиться реализации общественно значимых проектов и программ, а бизнеса – в эффективном вложении капитала. Суть государственно-частного партнерства в инновационной сфере состоит в согласовании интересов государства и бизнеса в доведении научных разработок до инноваций. Главная задача государства – снизить барьеры в привлечении бизнеса в инновационную сферу – коммерческий риск и длительность срока окупаемости вложений. Она решается разнообразными формами: прямого, долевого и косвенного финансирования различных стадий инновационного цикла.

Становление и развитие сотрудничества государства и бизнеса в инновационной сфере требует значительных усилий как со стороны государственного, так и частного секторов. Самым главным сдерживающим фактором является несовершенство российского законодательства. Действующий Налоговый кодекс РФ не предусматривает системного решения вопросов, связанных с предоставлением соответствующих льгот научно-производственным и инновационным организациям и стимулированием потребителей наукоемкой продукции.

Отсутствует концепция использования государственно-частного партнерства в инновационной сфере. Не подготовлена нормативно-правовая база регулирования взаимодействия участников инновационных процессов, в частности отсутствует регламент вовлечения в хозяйственный оборот объектов интеллектуальной собственности гражданского назначения, созданных за счет средств федерального бюджета. Не создана институциональная среда, обеспечивающая стимулирование инновационной активности, включая мотивацию производителей наукоемкой продукции, льготное обложение, освобождение от налогообложения капитала, вкладываемого в науку, кредитование на льготных условиях и т.п.

К факторам, тормозящим развитие инновационной деятельности, следует отнести невостребованность высоких технологий и наукоемкой продукции в России и ее регионах, основными причинами которой являются: отсутствие современной инфраструктуры инновационного бизнеса, способствующей продвижению инновационных продуктов на рынок; неприспособленность отечественного рынка к ассимилированию достижений научно-технического прогресса; неготовность потребителей к переключению на отечественную продукцию, в том числе наукоемкую, и др.

Перечисленные выше причины носят в основном базовый характер и предопределяются общим состоянием экономики страны. Однако, на наш взгляд, одним из факторов невосприимчивости нововведений субъектами предпринимательской деятельности является недопонимание масштабов «упущенных выгод». Главная причина этого кроется в неумении оценить финансовые последствия нововведений. В ряде случаев это происходит из-за отсутствия специалистов должной квалификации, способных дать оценку результатов нововведений, выбрать из возможных методов определения эффективности их производства наиболее приемлемые для конкретных ситуаций. Но главная проблема заключается в неразработанности методологии и методического аппарата оценки результатов научно-технического прогресса и инновационной деятельности, в том числе и финансовых. В полной мере это относится к методам оценки финансовых последствий технологического развития на уровне регионов.

При устранении отмеченных и других причин развитие государственно-частных проектов в практике хозяйствования с учетом особенностей отечественной институциональной среды при условии формирования действенного мотивационного механизма позволит обеспечить многоканальное финансирование общественно значимых объектов и эффективно решать проблемы инновационно-инвестиционного развития территориальных систем разного уровня.

### ЛИТЕРАТУРА

1. Закон РСФСР «Об основах бюджетного устройства и бюджетного процесса в РСФСР» от 10.10.1991 г. [Электронный ресурс]. Консультант Плюс / справочные правовые системы.
2. Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. [Электронный ресурс] Консультант Плюс / справочные правовые системы.
3. Закон РФ «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» от 27.12.1991 г. № 2118-1. [Электронный ресурс]. Консультант Плюс / справочные правовые системы.
4. Закон РФ «Об общих принципах местного самоуправления в Российской Федерации» от 28.08.1995г. №154–ФЗ. [Электронный ресурс]. Консультант Плюс / справочные правовые системы.
5. Федеральный закон «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ. [Электронный ресурс]. Консультант Плюс / справочные правовые системы.
6. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131 ФЗ. [Электронный ресурс]. Консультант Плюс / справочные правовые системы.