

по созданию инновационных предприятий, которые финансируются правительством из специальных исследовательских и технологических фондов. В 2004 был выделен государственный кредит на проведение научных исследований – Crédit d'Impôt Recherche (CIR), который является существенным элементом финансирования инновационных предприятий, позволяя увеличить конкурентоспособность предприятий, поддерживая их усилия в плане исследовательских инициатив. Пользоваться этим кредитом могут все промышленные, коммерческие или сельскохозяйственные предприятия, а также некоторые ассоциации.

Особым приоритетом также пользуются так называемые «молодые инновационные предприятия» (в основном малые или средние предприятия), срок функционирования которых не превышает 8 лет и затраты на исследования которых составляют минимум 15% от всего дохода предприятия. По приблизительным данным 2004, около 6.500 предприятий пользовались кредитом CIR. До 2005 CIR составлял максимум 8 миллионов евро в год на одно предприятие. К 2006 его максимальная сумма составила 10 миллионов евро.

Во Франции ведется широкая дискуссия о путях совершенствования национальной инновационной системы и национальной науки на фоне определения общих направлений структурной политики страны, поиска «инициатив конкурентоспособности» на период до 2020 года.

Важным инструментом такого выбора стал долгосрочный прогноз, который предлагает базу для широкого обсуждения роли науки и инновации во Французском обществе и ЕС. Следует отметить, что большая часть российских аналитиков и исследователей в последние годы также высказываются за аналогичный подход к определению приоритетов развития и модернизации научного и инновационного секторов российской экономики.

2.3 Современное состояние взаимодействия государства, науки и предпринимательства в условиях местного хозяйства

В современной социально-экономической политике все большую актуальность приобретают проблемы, решение которых находится на стыке различных функций и субъектов их реализации. Это, в свою очередь, влечет за собой изменения в организации отношений государственного аппарата и бизнес-сообщества. Так, в Великобритании в связи с бурным развитием партнерств появилась новая специальная область экономической деятельности, называемая "государственными гражданскими контрактами и концессиями". В рамках этой деятельности государственные чиновники выступали в роли своего рода бизнесменов - покупателей услуг частного сектора и разработчиков правил и норм поведения, адекватных условиям рыночного развития подведомственных им учреждений и видов деятельности. Для проработки концептуальных вопросов партнерств правительство и ведомства стали создавать консультационные компании, а также контролирующие организации. На государственном уровне было по существу признано, что существуют сферы, где частный сектор работает лучше всего, а у государства, со своей стороны, есть потребность в заключение соответствующих контрактов с ним.

В странах Европейского Союза отдельными аспектами ГЧП ведают министерства экономики, финансов, отдельные инфраструктурные министерства, министерства регионального развития, обороны, внутренних дел, образования и здравоохранения. В США этими вопросами ведают

министерства экономики, финансов, обороны, в Канаде - министерство финансов, в Австралии - министерство провинций.

Специальной проблемой для успешного развития ГЧП является эффективное распределение прав, обязанностей и сфер ответственности между частными партнерами и государством. Опыт показывает, что наиболее эффективно задачи партнерств решаются, когда к сфере ответственности государства относятся проблемы общего планирования и административные процедуры, а также определение действий в форс-мажорных обстоятельствах. В свою очередь, в сферу полномочий и ответственности частного сектора включаются вопросы детального планирования, строительства объектов, финансирования и оперативного управления их деятельностью.

В России уже сложилась определенная практика ГЧП. Проекты реализуют главным образом на региональном уровне. Во-первых, это связано с перераспределением финансовых потоков в пользу этих более глубоких звеньев общественной структуры. А во-вторых, подобная децентрализация области действия партнерских отношений способствует расширению круга лиц и организаций, прямо заинтересованных в разработке и реализации соответствующих программ. А в целом усиливается воздействие гражданского общества на организацию государством публично-правовых отношений и эффективную реализацию публичных интересов. При этом открываются возможности значительной экономии бюджетных средств за счет сокращения непосредственного участия государства в производстве общественных услуг за счет передачи его в руки частного партнера.

Важное значение проекты ГЧП имеют на уровне местного самоуправления. На долю городов и поселков (коммунальное хозяйство) приходится основная нагрузка по реализации множества проектов социального значения: поддержание в надлежащем состоянии дорожного и

транспортного хозяйства, социальной инфраструктуры, водного хозяйства и защиты окружающей среды, жилищного строительства, водоочистных сооружений, энерго- и газообеспечения и пр. Основная проблема, с которой при этом сталкиваются коммунальные власти, состоит в недостатке финансовых ресурсов. Поэтому на уровне местного самоуправления привлечение частного капитала к решению насущных социально-экономических задач стало обычной практикой.

Как показывает опыт развитых стран, именно на местном уровне чаще всего возникает дилемма - приватизировать объекты коммунальной собственности или же искать другие пути привлечения материальных и финансовых ресурсов частного сектора, в том числе инициировать проекты ГЧП. В качестве аргументов против прямой и полной приватизации чаще всего выступают опасения сокращения числа рабочих мест, удорожания коммунальных услуг, замены монополии публичных служб частной монополией и др.

Для того чтобы партнерство успешно работало, необходимо сочетание многих факторов, имеющих отношение как к представителям обеих сторон партнерства, так и к среде, в которой они взаимодействуют в процессе реализации проекта.

Что касается партнера со стороны государства, то международный и российский опыт свидетельствуют о том, что органы государственной и местной власти должны проявить политическую волю и взять на себя инициативу по привлечению бизнеса к совместной реализации проектов по оказанию услуг населению, если это является экономически оправданным. Создание ГЧП - дело новое и требует от государственных и муниципальных служащих, вовлеченных в их создание и осуществление контроля их деятельности, новых знаний, умений и навыков, которые приобретаются в процессе учебы и участия в реализации конкретных проектов. При этом

органы государственной власти и местного самоуправления должны предлагать жизнеспособные проекты и иметь необходимые права.

Частный сектор должен также проявлять инициативу и обладать соответствующим потенциалом. Необходимо наличие профессионально подготовленных, сильных в финансовом отношении, кредитоспособных партнеров.

Что касается общей среды, то важным фактором для успешной реализации ГЧП является наличие предсказуемой и устойчивой конъюнктуры рынка. Это необходимо для того, чтобы риск, принимаемый партнером из частного сектора, был для него приемлемым (например, эффективность правовой защиты частной собственности, надежность финансовых рынков, устойчивое финансовое положение подрядчика, прозрачность закупок). Помимо этого, важно обеспечить представление о партнерстве как о справедливом, открытом предприятии, создающемся в интересах общества.

Исследования показали, что важным благоприятным фактором среды развития ГЧП может быть территориальное стратегическое планирование, которое является организационным механизмом, во-первых, обеспечивающим прозрачный и открытый процесс формирования политики местного развития; а во-вторых, процессом, позволяющим учесть и согласовать точки зрения различных групп общества, добиться с их стороны поддержки, а значит, и привлечь дополнительные ресурсы для развития и реализации общественно значимых проектов. Тем самым стратегическое планирование способствует возникновению совместных проектов частного и общественного секторов и успешности их реализации.

Большинство услуг, обеспечиваемых местными органами власти, могут принести выгоду от соединения усилий частного и государственного

секторов. ГЧП могут меньше подходить для услуг местных органов власти, доступ к которым не может быть ограничен (таких как услуги с характеристиками "общественных благ", включая контроль за выполнением постановлений местных органов власти, защиту окружающей среды и социальные услуги). Они также менее подходят для жизненно необходимых услуг (таких как поддержание общественного порядка, пожарная охрана и другие службы неотложной помощи).

Возможность реализации услуг через ГЧП будет зависеть от политики и взглядов местных органов власти. Однако вне зависимости от окончательной позиции местные органы власти должны тщательно рассматривать возможности создания ГЧП для реализации услуг в своих сообществах, в частности, в отношении:

- услуг, реализуемых в настоящее время;
- будущих услуг, рассматриваемых местными властями;
- инициативных предложений частного сектора.

При внедрении ГЧП для предоставления существующих услуг, основной вопрос, который местные органы власти должны решить - какова реальная стоимость этих услуг на сегодняшний день? Местные органы власти могут встретить сопротивление, пытаясь изменить способ реализации существующих услуг с помощью ГЧП, так как с привлечением частного партнера общество может опасаться снижения качества услуг или роста цен на них, или и того, и другого. Сопротивление также может исходить от служащих местных органов власти, которые опасаются возможных изменений: сокращения персонала, снижения заработной платы и т.д.

Местные органы власти могут также применять ГЧП для реализации будущих услуг, как для принципиально новых для данного сообщества типов

услуг, так и для модификации существующих услуг, обеспечивающих более высокий уровень сервиса (например, очистка воды).

Потенциальные частные партнеры могут выдвигать инициативные предложения, когда полагают, что могут оказывать какие-либо услуги на пользу обществу, местным органам власти и себе самим. Местным органам власти рекомендуется не принимать инициативные предложения на безальтернативной основе (без всестороннего анализа этих предложений с участием всех заинтересованных сторон и без конкурсной процедуры отбора претендентов).

Канадские специалисты из Министерства по муниципальным делам сформулировали несколько условий, при которых создание партнерств путем объединения активов и управленческих навыков институтов общества (муниципалитетов) и частного сектора может быть эффективно:

- проект не может быть реализован только за счет финансирования и профессиональной компетенции местных органов власти;
- с участием частного партнера качество или уровень услуг будут выше, чем в случае, если местные органы власти предоставляли бы их самостоятельно;
- участие частного партнера позволит сократить сроки реализации проекта или услуги;
- пользователи услуг являются сторонниками привлечения частного партнера;
- существует возможность конкуренции между возможными частными партнерами;

- нет нормативных или законодательных запретов на привлечение частного партнера для обеспечения услуг или осуществление проекта в данной сфере;

- результаты деятельности легко измерить и оценить;

- затраты на реализацию проекта или работ могут быть покрыты через установление оплаты потребителем;

- проект или осуществление работы позволяют активизировать инновационный процесс;

Имеется положительный опыт партнерств между местными органами власти и частным сектором. Если ни одно из условий не выполняется, ГЧП не следует использовать. Поскольку ГЧП не есть разовая договоренность о поставке услуг, подход к выстраиванию отношений бизнеса и власти по определению должен быть стратегическим. Таким образом, ГЧП должно стать частью стратегии государственных и местных органов власти. Для этого целесообразно формирование отдельного документа - Стратегии использования ГЧП, отражающего принципиальную позицию местных властей и всего сообщества и демонстрирующего будущим партнерам из частного сектора готовность властей к сотрудничеству. В Стратегии использования ГЧП фиксируются:

- общие представления о планах в отношении ГЧП, видах услуг, которые будут оказывать ГЧП, предполагаемых формах партнерства и требованиях к потенциальным партнерам;

- руководящие принципы, например: ГЧП должны снижать государственные расходы на обслуживание; все инициативы ГЧП должны быть открыты и прозрачны; ответственность за определение уровня и

качества первоочередных услуг останется за муниципальными властями и т.п.;

- стратегия коммуникаций, обеспечивающая открытые консультации и обсуждения всех аспектов организации ГЧП как внутри органов власти, так и с местным сообществом;

- стратегия в отношении кадров, поскольку в связи с организацией ГЧП планы многих сотрудников муниципалитета будут нарушены и необходимо обеспечить соблюдение их интересов;

- процесс ГЧП, фиксирующий стандартные процедуры создания и функционирования ГЧП;

- формальный статус Стратегии использования ГЧП, гарантирующий ее стабильность и надежность. Эти принципиальные положения позволят полнее использовать возможности ГЧП при реализации стратегических планов развития регионов.

3 Основные направления взаимодействия государства, науки и предпринимательства в условиях местного хозяйства

3.1 Оценка эффективности взаимодействия государства, науки и предпринимательства как фактор развития местного хозяйства

Переход на инновационный путь развития требует адекватной институциональной формы инновационной деятельности, основанной на проекте как организационной единице координации и принципе партнерства как способе координации деятельности участников. В условиях проектной экономики принятие основных инвестиционных решений осуществляется на микроэкономическом уровне отдельного проекта. При этом институциональная структура и соответствующие механизмы инвестиционной деятельности определяются рамками инвестиционного проекта (или комплекса взаимосвязанных проектов в рамках одной инвестиционной программы) как организационной единицы координации. Это позволяет более эффективно использовать инвестиционные ресурсы за счет институциональных возможностей, возникающих на микроуровне, для достижения целей развития общества, прежде всего перехода к инновационному развитию. Проектная форма инновационной деятельности позволяет мобильно перераспределять необходимые ресурсы в приоритетных направлениях, использовать человеческий потенциал. Способ координации деятельности участников в рамках проекта базируется на принципах партнерства и преобладании горизонтальных связей между участниками

инвестиционной деятельности, что позволяет на постоянной основе обеспечивать внедрение инноваций в производство. Соответствующий современный подход в проектном анализе основывается на новом типе взаимодействия участников инвестиционного процесса – государственно-частном партнерстве (ГЧП).

Методы оценки проектов при этом существенно изменяются по сравнению с традиционными подходами. С одной стороны, они не сводятся к оценкам частного сектора, соответствующим интересам частных участников и сконцентрированных на анализе финансовой эффективности (анализе коммерческой эффективности, разработке капитального бюджета). С другой стороны, они отличаются от учета интересов только государства как представителя общества, характерного для анализа издержек и выгод в общественном секторе. Современные методы оценки инвестиционных проектов ГЧП наряду с анализом финансовой эффективности включают в качестве обязательной составной части анализ экономической эффективности (анализ общественной эффективности, анализ издержек и выгод, или *cost-benefit analysis CBA*), учитывающий интересы общества в целом.

В современных условиях для оценки проектов необходимо одновременно оценивать и финансовую, и экономическую эффективность, причем в двух вариантах – с государственной поддержкой и без нее. Соответствующие зарубежные методики проектного анализа разрабатываются банками развития и международными финансовыми организациями, прежде всего, Всемирным банком [16] и организациями Европейского Сообщества [17]. Среди отечественных методик до сих пор основными являются Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов 2000 г., использующие современные методы проектного анализа и имеющие статус официального издания [18]. Они предусматривают оценку коммерческой и общественной эффективности. В