

ИНВЕСТИЦИОННАЯ (ИННОВАЦИОННАЯ) ПОЛИТИКА ГОСУДАРСТВА И ИНСТИТУТЫ РАЗВИТИЯ (НЕКОТОРЫЕ ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ВОПРОСЫ)*

© 2017 Терехова Елена Владиславовна

кандидат юридических наук

Российский государственный университет правосудия

117418, г. Москва, ул. Новочеремушкинская, д. 69, корп. А

E-mail: Ter_finlaw@mail.ru

Приводятся сформулированные приоритетные направления инвестиционной (инновационной) политики государства, принципы и их теоретико-правовая характеристика. Анализируются институты развития и их влияние на привлекательность инвестиционной сферы, рассматриваются проблемные аспекты. Формулируются предложения, направленные на совершенствование правового регулирования исследуемых вопросов.

Ключевые слова: инвестиционная (инновационная) политика государства, институциональные инвесторы, кластеры, институты развития, государственные корпорации.

По мере ужесточения мировой конъюнктуры возникла необходимость активизации инвестиционной политики и перехода к инновационно ориентированной и высокоэффективной экономике.

Особая роль в процессе активизации инвестиционной политики принадлежит институтам развития и их влиянию на привлекательность инвестиционной сферы в стране. При этом предполагается использовать потенциал институтов развития для ускорения процессов консолидации в высокотехнологичных секторах экономики и расширения практики кредитования финансовыми институтами развития инвестиционных проектов новых производств.

Следует отметить, что в законодательстве отсутствует определение инвестиционной (инновационной) политики государства. Предлагается под *инвестиционной (инновационной) политикой государства понимать комплекс целенаправленных мероприятий по созданию благоприятных условий с помощью финансово-правовых механизмов для участников инвестиционной деятельности с целью повышения эффективности производства и решения социальных проблем.*

Главной целью государственной инвестиционной (инновационной) политики выступает формирование благоприятной среды, способствующей привлечению и повышению эффективности

* Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета 2017 г.

использования инвестиционных ресурсов в развитии приоритетных направлений экономики и социальной сферы.

С учетом проведенного исследования сформулируем следующие *группы приоритетов государственной инвестиционной (инновационной) политики:*

1. Социальные и экологические приоритеты. В настоящее время долгосрочные приоритеты инвестиционной деятельности государства ориентированы на социально-экономическое развитие. В данных условиях инвестиционного процесса все большее значение приобретают социально ответственные инвестиции (СОИ). Предлагается внедрить принцип социально ответственного инвестирования у субъектов инвестиционной деятельности, и в частности в системе институтов развития. Обоснованным представляется процесс внедрения концепции триединства (triplebottomline), состоящей в комбинации финансовых, социальных, экологических параметров при оценке инвестиционного проекта.

2. Приоритеты развития регионов России. В рамках проведенного исследования выявлена проблема, заключающаяся в отсутствии у некоторых субъектов Российской Федерации стратегий экономического и научно-технологического развития. Предлагается закрепить в законодательстве процесс поощрения работы администраций субъектов Российской Федерации в формировании и реализации таких стратегий.

3. Высокотехнологичный комплекс экономики (ВТК). Предлагается закрепить в рамках пра-

вового поля механизмы государственной поддержки средних высокотехнологических компаний.

4. Совершенствование институциональных условий и форм организации научно-инновационного процесса, в частности развитие сетевых форм. Одним из сетевых инструментов развития экономики служат технологические платформы (ТП). В целом, можно отметить, что ТП выступают инструментом объединения усилий с целью создания на основе долгосрочных планов технологических ресурсов развития, которые дали бы не только рост экономики, но и эффективность, технологическую независимость. Предлагается формирование программы приоритетов с учетом долгосрочного прогнозирования и стратегического планирования, а также реализации ТП в режиме государственно-частного партнерства (ГЧП). В Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ “О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” предлагается закрепить ТП в качестве развития сетевых форм при заключении соответствующих соглашений.

5. Формирование высокотехнологических и наукоемких кластеров.

Несмотря на то, что в законодательстве Российской Федерации представлена видовая множественность кластеров, отсутствует единство в нормативном закреплении понятия “кластер”.

Существуют три подхода, при которых понятие “кластер” трактуется либо как группа географически близких взаимосвязанных предприятий, либо как локализованная сеть предприятий, либо как группа взаимосвязанных отраслей. В рамках научной работы предлагается следующее определение данного понятия: *кластер - это группа географически соседствующих взаимосвязанных субъектов экономической деятельности, взаимодополняющих друг друга, действующих в определенной сфере и характеризующихся общностью и единством деятельности для реализации совместных проектов.*

Необходимо отметить различия в понятиях “кластер”, “промышленный парк”, “технопарк” и др., отражающих преимущественно структурные признаки. Понятие “кластер”, помимо структурных признаков, обозначает функциональные признаки - действующую систему взаимосвязей: кооперационных связей, трансакций, конкурентных

отношений, обмена информацией и т.п. Промышленный парк или технопарк могут являться “ядром” кластера, на территории промышленного района могут формироваться кластеры, субкластеры. В свою очередь, промышленный район может в значительной мере географически определять границы крупного кластера.

Далее, продолжая характеризовать кластеры и проблематику, следует отметить, что крайне разнородной является и организационная их структура. В каждом кластере присутствует своя определенная организационно-управленческая система. Соответственно, элементы разных систем характеризуются различными видами при множественности функций, полномочий. В целом, в большинстве регионов уполномоченным органом исполнительной власти, ответственным за реализацию программы по развитию кластера, является правительство (администрация) субъекта, как орган общей компетенции. В то же время в Алтайском крае таким органом выступает Главное управление экономики и инвестиций, а в Калужской области - Министерство экономического развития Калужской области¹.

Важную роль в создании и функционировании кластеров в РФ играют органы государственной исполнительной власти. Их участие в развитии кластерных отношений осуществляется в ходе нормативно-правового регулирования, реализации организационных и координационных функций. Федеральные органы исполнительной власти, задействованные в развитии кластерных отношений, представлены Правительством РФ, Министерством экономического развития РФ, Министерством промышленности и торговли РФ, Министерством образования и науки, Министерством связи и массовых коммуникаций². Отметим, что в разных региональных кластерах полномочия органов государства и роль в организации управления кластером различаются. *Между тем четкая правовая регламентация государственно-властных полномочий органов позволит повысить эффективность государственного управления в сфере реализации экономической стратегии российского государства.*

С учетом проведенного исследования можно вывести следующие укрупненные группы кластеров: промышленные; техно-производственные; кластеры, обеспечивающие создание конечных единиц продукции (например, силовые маши-

ны, самолетостроение, вертолетостроение, спутникоостроение и т.д.).

6. Приоритеты институциональной составляющей инвестиционной деятельности, представленной системой институтов развития (более подробно далее по тексту статьи).

7. Институт государственно-частного партнерства (ГЧП). Государственное управление (участие) в инвестиционном развитии должно быть в определенном балансе с предпринимательскими интересами бизнес-структур, а также корпораций. Основная проблема связана с тем, что отсутствует классификация форм проектов ГЧП. Большая часть проектов не имеет четкой целевой привязки. Подобные проекты реализуются в форме прочих проектов ГЧП. Предлагается в Федеральном законе от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ “О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации” закрепить формы государственной поддержки, среди которых прямые субсидии.

8. Венчурное инвестирование. В основе венчурного (рискового) инвестирования лежит принцип финансирования из одного источника большого количества наукоемких проектов, из которых заведомо только незначительная часть даст коммерческую прибыль, однако полученные при этом средства позволят компенсировать все понесенные затраты³. Проблема заключается в отсутствии гибкого механизма финансирования различных этапов инновационного процесса, что является тормозом в развитии инвестиционной (инновационной) деятельности в стране. Налоговая система практически исключает льготы и преференции для разработчиков и производителей наукоемкой продукции, задает процесс отставания в финансировании сферы исследований и разработок по сравнению с развитыми странами.

9. Административный ресурс инвестиционной (инновационной) политики. Вопросы формирования и создания условий по реализации инвестиционной (инновационной) политики возлагаются на государственные институты. Участие бизнес-структур в инвестиционном процессе характеризуется краткосрочностью планирования, предпринимательские инициативы реализуются только в отдельных секторах экономики. В этой связи полезным выступит следующее предложение: в составе государственной службы сформировать

в виде высокого органа или комиссии структурное подразделение, осуществляющее постоянный мониторинг работы министерств и ведомств в направлении модернизации экономики, а также реализации приоритетных направлений инвестиционной (инновационной) политики, с тем чтобы была возможность спрашивать за результаты с лиц, ответственных в государстве за реализацию национальных проектов, целевых программ и других проектов.

С учетом вышесказанного отметим, что выполнение приоритетных направлений инвестиционной (инновационной) политики государства зависит от степени реализации ключевого фактора - развития *институтов, определяющих предпринимательскую и инвестиционную активность, от эффективности государственных институтов.*

Институциональные субъекты (институты развития) выступают тем инструментом, посредством которого государство инициирует, направляет нужные процессы и вовлекает в них частный сектор, налаживая и вырабатывая различные механизмы ГЧП.

Актуально в Программе “Цифровая экономика Российской Федерации”⁴ установлено, что эффективное развитие рынков и отраслей (сфер деятельности) в цифровой экономике возможно только при наличии *развитых платформ, технологий, институциональной и инфраструктурной сред.* Отмечено, что в России создана инфраструктура науки и инноваций, представленная различными *институтами развития, технопарками, бизнес-инкубаторами,* которую можно и нужно использовать в целях развития цифровой экономики.

Итак, институт инновационного развития (ИИР) можно представить как *российскую неправительственную организацию, занимающуюся разработкой инновационных технологий в важнейших отраслях жизни общества и государства.*

В свою очередь, институты развития можно представить как специализированные государственные (квазигосударственные) корпорации (компании), деятельность которых направлена на устранение проблемных вопросов, сдерживающих экономическое и социальное развитие страны. Речь идет о решении следующих задач: преодоления провалов рынка в сфере инноваций; устранения институциональных проблем (формирова-

ние необходимых сегментов рынка); развития секторальной экономической и социальной инфраструктуры; устранения региональных дисбалансов развития и др.

Внедрение институтов развития должно строиться на определенных принципах, среди которых: принцип стратегии; принцип поддержки (включая финансовую); принцип конкуренции; принцип эффективности и секторального подхода; принцип кластера; принцип контроллинга.

Проведенное исследование позволило сделать вывод, что среди всего спектра институтов развития можно выделить финансовые организации, осуществляющие финансирование приоритетных проектов (банки, страховые организации и др.), и нефинансовые организации, обеспечивающие инфраструктурой и оказывающие специальные услуги (ОЭЗ, технопарки, бизнес-инкубаторы, центры трансфера технологий, кластеры и др.).

Кроме того, институты развития можно подразделить на две группы в зависимости от объема предоставляемых им полномочий:

- институты, которые осуществляют преимущественно возвратное финансирование инновационных проектов и ориентированы на обеспечение определенной доходности вложений. Они сохраняют полную управленческую самостоятельность, в том числе в распоряжении ассигнованиями;

- институты - администраторы государственных программ/проектов по поддержке приоритетных направлений инвестиционного (инновационного) развития и модернизации экономики, с основной функцией по отбору получателей бюджетной поддержки. Их управленческие полномочия, включая право распоряжаться бюджетными средствами, должны быть ограничены. В эту группу, в первую очередь, следует относить институты, ориентированные на предоставление грантов, субсидий и иных форм безвозмездного финансирования.

Далее, ярким примером в системе институтов развития выступают *государственные корпорации* (следует отметить, что в рамках данной статьи автор не ставит целью исследовать все институты развития).

Государственные корпорации как институты развития реализуют следующие функции: регулируемую, сберегательную, акцепторную, инвестиционную, модернизационно-инновационную.

Остановимся на некоторых проблемных вопросах в рамках функциональности государственных корпораций.

Дисфункциональность государственных корпораций в инвестиционной системе Российской Федерации связана с недостаточно интенсивным сбережением, а также с привлечением инвестиционных ресурсов.

Причины сберегательной дисфункции корпораций можно подразделить на две группы: причины, объясняющие недостаточные объемы начисляемой амортизации, и недостаточные объемы прибыли, выделяемой в фонд накопления.

Итак, относительно причин, объясняющих недостаточные объемы начисляемой амортизации, следует сказать о специфике возрастной структуры основных фондов. В этой структуре достаточно высока доля изношенных объектов. Амортизация на данные объекты не начисляется, и если были начисления, то, как правило, были израсходованы не по целевому назначению. Корпорациям не хватает начисляемой амортизации в связи с тем, что им приходится за счет этой амортизации заменять не только те объекты, срок полезного использования которых заканчивается в настоящее время, но и те, чей срок полезного использования закончился ранее.

Здесь отметим, что, помимо прямых методов государственного стимулирования процесса обновления основных фондов, можно задействовать и косвенные, например введение дифференцированной шкалы ставок налога на имущество.

Что касается второй причины, заключающейся в порядке переоценки основных фондов, то, согласно Положению по бухгалтерскому учету 6/01⁵, российские предприятия имеют право ежегодно производить переоценку основных средств.

Вместе с тем переоценка основных средств приводит к росту налоговой нагрузки на предприятие, поэтому российские предприниматели, как правило, ее не проводят. Из-за этого стоимость их основных средств занижена, и весьма существенно, и амортизация, начисленная на заниженную стоимость основных средств, тоже будет занижена.

Чтобы привести учетную стоимость основных фондов в соответствие с их рыночной стоимостью, предлагается провести всеобщую независимую экспертную оценку внеоборотных активов предприятий.

В целях недопущения искажений учетной стоимости основных фондов в будущем необхо-

димо предусмотреть меры государственного регулирования их переоценки.

Далее следует сказать о причинах акцепторной дисфункции финансовых и нефинансовых корпораций.

Принято считать, что главной причиной, по которой нефинансовые корпорации не могут привлечь с финансового рынка требуемое им количество инвестиционных ресурсов, являются высокие риски инвестирования в реальный сектор экономики.

Влияют на вышеуказанные факты различия в доходности реальных и финансовых активов, а также неблагоприятные условия для осуществления реальных инвестиций, ограниченные возможности финансовых корпораций, неустойчивое финансовое положение потенциальных реципиентов инвестиций, низкое качество разработки инвестиционных проектов, претендующих на кредитное финансирование, высокая стоимость заемных инвестиционных ресурсов, правовые ограничения, налагаемые на перемещение денежных потоков между секторами экономики.

Присутствуют ограниченные возможности финансовых корпораций, которые не могут предоставить нефинансовым организациям требуемые им инвестиционные ресурсы потому, что не располагают достаточным их количеством.

В данной ситуации доступным решением вышеуказанной проблемы может стать государственная поддержка и в форме выделения субординированных кредитов, выкупа государством дополнительно эмитированных банками акций.

В целях устранения фактора инвестиционной дисфункциональности нефинансовых корпораций необходимо отказаться от политики сдерживания и консервации доходов в пользу их стимулирования. Предлагается элиминировать препятствия для привлечения кредитного и заемного финансирования реальных инвестиционных проектов, можно предпринять меры по предоставлению государственных гарантий по кредитам и займам, по субсидированию кредитных ставок, по ограничению величины банковской маржи и т.п.

¹ О программе развития инновационного кластера “Кластер фармацевтики, биотехнологий и биомедицины” в Калужском области” : постановление правительства Калужской области от 20 сент. 2013 г. № 488 // Собр. НПА органов гос. власти Калуж. обл. 2013. № 37.

² О стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 г. : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 8 дек. 2011 г. № 2227-р // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

³ Дюкарев В.А. Венчурный капитал и инновации. Москва, 1999.

⁴ Об утверждении программы “Цифровая экономика Российской Федерации” : распоряжение Правительства Рос. Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р // СЗ РФ. 2017. № 32. Ст. 5138.

⁵ Об утверждении Положения по бухгалтерскому учету “Учет основных средств” ПБУ 6/01 : приказ Минфина России от 30 марта 2001 г. № 26н : [ред. от 16 мая 2016 г.] : [зарегистрировано в Минюсте России 28 апр. 2001 г. № 2689] // Российская газета. 2001. 16 мая (№ 91-92).

Поступила в редакцию 01.06.2017 г.