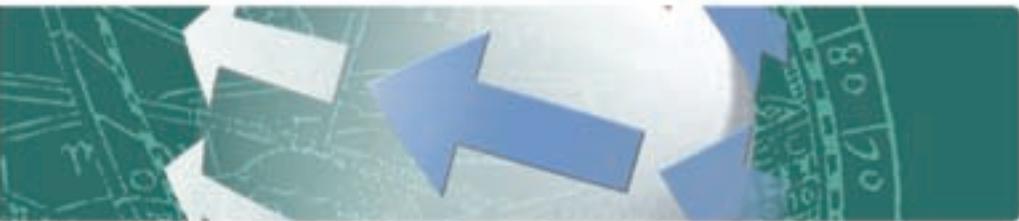


Компендиум передовой практики в области поощрения развития, основанного на знаниях



ЕВРОПЕЙСКАЯ ЭКОНОМИЧЕСКАЯ КОМИССИЯ
ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ



РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
ПРЯМОГО И ВЕНЧУРНОГО
ИНВЕСТИРОВАНИЯ





Европейская экономическая комиссия
Организации Объединенных Наций
Нью-Йорк и Женева, 2008 год

КОМПЕНДИУМ ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ ПООЩРЕНИЯ РАЗВИТИЯ, ОСНОВАННОГО НА ЗНАНИЯХ



Российская Ассоциация
Прямого и Венчурного
Инвестирования
2010

ПРИМЕЧАНИЕ

Употребляемые обозначения и изложение материала в настоящем издании не означают выражения со стороны Секретариата Организации Объединенных Наций какого бы то ни было мнения относительно правового статуса той или иной страны, территории, города, района или их властей, или относительно делимитации их границ.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Знаменательной чертой XXI века является доминирование взаимно переплетающихся процессов глобализации и развития, основанного на знаниях. Сегодня мировая экономика базируется главным образом на знаниях в том смысле, что генерирование, распространение и использование знаний являются главными движущими силами роста, создания национального богатства и занятости. Благодаря достижениям в сфере информационно-коммуникационных технологий генерирование, распространение и использование знаний также превратились в глобальные явления. Формирование глобальных производственно-сбытовых цепей, основанных на знаниях, в качестве ключевых двигателей глобального экономического роста порождает как проблемы, так и возможности для предприятий и стран, для тех, кто занимается разработкой политики на национальном и международном уровнях.

ЕЭК ООН играет важную международную роль в поощрении развития, основанного на знаниях. Цель ее подпрограммы в области экономического сотрудничества и интеграции заключается в содействии созданию благоприятных политических, финансовых и правовых условий для экономического роста, развития, основанного на знаниях, и повышения конкурентоспособности стран и предприятий в регионе ЕЭК ООН. Через свои межправительственные вспомогательные органы и сети экспертов ЕЭК ООН содействует проведению диалога по вопросам политики, результатом которого является стратегически ориентированная нормативная работа в поддержку развития, основанного на знаниях, в ряде важных областей политики.

В настоящем Компендиуме передовой практики излагаются некоторые из итогов работы в пяти тематических областях подпрограммы ЕЭК ООН в области экономического сотрудничества и интеграции, а именно: «Инновационная политика и политика в области обеспечения конкурентоспособности», «Развитие предпринимательства и предприятий», «Финансирование инновационного развития», «Коммерциализация и защита интеллектуальной собственности» и «Партнерство между государственным и частным секторами». Обзоры передовой практики, содержащиеся в настоящем издании, являются результатом широкого многостороннего диалога по вопросам политики, ведущегося при активном участии сотрудничающих сетей экспертов, которые активно содействуют осуществлению программы работы ЕЭК ООН. Приводимые здесь обзоры передовой практики были обсуждены и одобрены Комитетом ЕЭК ООН по экономическому сотрудничеству и интеграции.

Регион ЕЭК ООН объединяет страны, находящиеся на самых разных уровнях экономического развития. В соответствии с мандатом подпрограммы в области экономического сотрудничества и интеграции Компендиум передовой практики ориентирован главным образом на тех, кто занимается разработкой политики в странах ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа. Тем не менее краткое изложение передовой практики в области поощрения развития, основанного на знаниях, может представлять интерес для более широких слоев общественности во всем регионе ЕЭК ООН. Поэтому надеюсь, что эта публикация окажется полезной для всех заинтересованных сторон и специалистов-практиков, занимающихся проблемами экономики, основанной на знаниях, в эпоху глобализации.

Марек Белька

Исполнительный секретарь
Европейская экономическая комиссия
Организации Объединенных Наций

Введение РАВИ

Развернувшиеся процессы глобализации обостряют технологическое соперничество стран как средство сохранения лидерства, рывка вперед или интеграции в новый миропорядок. Залогом успешного развития (как экономического, так и социально политического) является постоянное инновационное обновление. Для России ускоренное развитие сектора инноваций и высоких технологий способно открыть перед отечественной экономикой новые горизонты.

Государственные программы освоения новых научно-технических рубежей – это приоритетное направление стратегий всех лидеров современного мира. Производство и продвижение на мировые рынки продукции высоких переделов (в том числе наукоемкой) и новых технологий являются одной из важнейших характеристик конкурентоспособности страны. Долгосрочная динамика развития мировых рынков свидетельствует о том, что страны, не обладающие существенными природными ресурсами, но сделавшие ставку на развитие передовых технологий (Корея, Сингапур, Финляндия, Ирландия и др.), выдвигаются в число мировых лидеров по темпам экономического роста и уровню жизни населения.

Предлагаемое Вашему вниманию «краткое пособие»*, подготовленное Европейской Экономической Комиссией Организации Объединенных Наций (ЕЭК ООН), основано на анализе передовых практик содействия инновационной деятельности в странах с совершенно разным инновационным потенциалом. Полагаем, изучение и применение соответствующего накопленного передовыми с точки зрения развития экономик, основан-

* КОМПЕНДИУМ (от лат. *compendium* - сокращение, кратчайший путь) - краткое пособие со сжатым изложением основ какой-либо науки, адресованное читателям, которым надо быстро овладеть главным в какой-либо научной отрасли. – Прим. РАВИ.

ных на знаниях, странами опыта будет интересно и полезно для формирования благоприятных условий инновационного развития и конкурентоспособности России.

РАВИ выражает благодарность ЕЭК ООН за любезно предоставленное разрешение опубликовать данный материал. Мы надеемся, что результаты этого труда будут содействовать развитию системы поддержки инновационной составляющей российской экономики как важнейшего ресурса экономического и социально-политического развития, потенциального источника нового глобального лидерства.

Исполнительная дирекция РАВИ

СОКРАЩЕНИЯ

АТЭС	Форум Азиатско-тихоокеанского экономического сотрудничества
ВК	Венчурный капитал
ВНД	Валовой национальный доход
ВОИС	Всемирная организация интеллектуальной собственности
ВТО	Всемирная торговая организация
ГИО	Государственные исследовательские организации
ГС-ИС	Группа специалистов по интеллектуальной собственности
ГС-ПИК	Группа специалистов по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности
ЕПБ	Европейское патентное бюро
ЕС	Европейский союз
ЕЭК ООН	Европейская экономическая комиссия Организации Объединенных Наций
ИКТ	Информационно-коммуникационные технологии
ИС	Интеллектуальная собственность
ИТО	Исследовательско-технологическая организация
КПК	Компания пула капитала
КЭСИ	Комитет по экономическому сотрудничеству и интеграции

МСП	Малые и средние предприятия
НИОКР	Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы
НИС	Национальная инновационная система
ОЭСР	Организация экономического сотрудничества и развития
ПГЧС	Партнерство между государственным и частным секторами
ПИИ	Прямые иностранные инвестиции
ПИС	Права интеллектуальной собственности
САПР /АСУП	Система автоматизированного проектирования и автоматизированная система управления производством
УМБ	Управление по делам малого бизнеса

Содержание

Предисловие	2
Введение равн.....	4
Сокращения	6
Резюме	13
1. Обзор передовой практики содействия инновационной деятельности и распространению ее результатов	5
1.1. Введение	15
1.2. Основания для вмешательства на уровне политики	16
1.3. Передовая практика стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности ..	19
1.4. Потребность в долгосрочном подходе	21
1.5. Поиск адекватного набора мер политики	23
1.6. Политика, ориентированная на развитие внедренческого потенциала	26
1.7. Политика, ориентированная на генерирование знаний ...	27
1.8. Политика, ориентированная на распространение результатов инновационной деятельности.....	29
1.9. Политика стимулирования спроса на инновационную деятельность	33
1.10. Меры совершенствования управления инновационной деятельностью	34
1.11. Основные тенденции и задачи политики.....	38

2. Обзор передовой практики и передовой политики в области коммерциализации и защиты прав интеллектуальной собственности.....	43
2.1. Введение	43
2.2. Основания для вмешательства на уровне политики	44
2.3. Передовая практика и политика	47
2.4. Создание благоприятных условий для передачи технологии исследовательскими учреждениями деловому сектору	49
2.5. Стратегии в области интеллектуальной собственности для предпринимателей и малых и средних предприятий.....	55
2.6. Аудит, учет и оценка интеллектуальной собственности	58
2.7. Защита и обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности	61
2.8. Основные выводы с точки зрения политики	68
3. Обзор подходов на уровне политики к решению тех проблем, связанных с нормативно-правовой и институциональной базой, которые препятствуют развитию предпринимательства и предприятий	72
3.1. Введение	72
3.2. Основные препятствия на пути развития предприятий	73
3.3. Снижение административных барьеров	75
3.4. Совершенствование налогового администрирования	80

3.5. Финансирование новообразующихся предприятий и МСП	82
3.6. Содействие расширению деятельности мсп за рубежом ..	85
3.7. Борьба с коррупцией	88
3.8. Выводы	91
4. Обзор передовой практики в области финансового посредничества в поддержку инновационной деятельности и процесса развития, основанного на знаниях	96
4.1. Введение	96
4.2. Финансирование инновационных предприятий	97
4.3. Рычаги долевого финансирования на ранних этапах становления предприятий	98
4.4. Передовая практика в области долевого финансирования предприятий на ранних этапах.....	103
4.5. Мобилизация средств	109
4.6. Инвестирование	116
4.7. Создание добавленной стоимости	122
4.8. Свертывание финансирования	125
4.9. Общие выводы с точки зрения политики.....	127

5. Резюме руководящих принципов поощрения надлежащего управления в сфере партнерства между государственным и частным секторами	130
5.1. Привлекательность партнерства между государственным и частным секторами	130
Что представляет собой партнерство между государственным и частным секторами?	130
Что дает партнерство между государственным и частным секторами?	131
Рост числа партнерств между государственным и частным секторами во всем мире	132
5.2. Значение управления	133
5.3. Семь принципов надлежащего управления в рамках партнерства между государственным и частным секторами	137
Принцип 1: политика	137
Принцип 2: укрепление потенциала	138
Принцип 3: нормативно-правовая база	139
Принцип 4: распределение рисков	140
Принцип 5: закупки в рамках партнерства государственного и частного секторов	142
Принцип 6: интересы людей - на первое место	143
Принцип 7: экологические и социальные требования	144

5.4. Демонстрация успеха.....	145
Принцип 1: политика.....	146
Принцип 2: укрепление потенциала	146
Принцип 3: нормативно-правовая база	147
Принцип 4: распределение рисков	147
Принцип 5: закупки в рамках пгчс	148
Принцип 6: интересы людей - на первое место.....	148
Принцип 7: экологические и социальные требования....	149
5.5. Выводы	150

РЕЗЮМЕ

Подпрограмма ЕЭК ООН в области экономического сотрудничества и интеграции была учреждена с главной целью содействия созданию благоприятных политических, финансовых и правовых условий для экономического роста, развития, основанного на знаниях, и повышения конкурентоспособности стран и предприятий в регионе ЕЭК ООН. В связи с этим по линии этой подпрограммы обеспечивается распространение и применение соответствующего накопленного опыта, извлеченных уроков и передовой практики среди государств-членов.

Ее программа работы охватывает пять следующих основных тематических областей:

- создание благоприятных условий для инновационного развития и конкурентоспособности на основе знаний;
- содействие созданию благоприятных условий для развития предпринимательства и малых и средних предприятий;
- содействие созданию благоприятных условий для эффективного финансового посредничества в интересах поддержки инновационного развития;
- содействие эффективной нормативно-правовой охране прав интеллектуальной собственности и повышение их роли в процессе инновационного развития;
- поощрение передовой практики в интересах эффективного партнерства между государственным и частным секторами.

В настоящем Компендиуме передовой практики излагаются некоторые из основных стратегически ориентированных итогов работы по линии этой подпрограммы в 2007 году. Они имеют форму «мягких» регулирующих норм, рекомендаций и руководящих принципов, обобщающих экспертные знания и установки, которые могут быть полезны для тех, кто занимается разработкой политики по различным аспектам экономики, основанной

на знаниях. Обзоры передовой практики, приводимые в настоящей публикации, представляют собой результаты совместных усилий секретариата ЕЭК ООН и широких сетей экспертов, которые взаимодействуют друг с другом в деле осуществления программы работы ЕЭК ООН. В процессе совместной работы эти документы были объектом широкого обсуждения и коллегиального обзора со стороны этого сообщества экспертов.

Обзоры передовой практики были одобрены Комитетом ЕЭК ООН по экономическому сотрудничеству и интеграции, являющимся межправительственным органом, который осуществляет руководство работой по линии этой подпрограммы. На своей сессии, проходившей 5-7 декабря 2007 года, Комитет предложил государствам - членам ЕЭК ООН распространять в своих странах рекомендации в отношении политики, а также основные выводы сводных докладов по передовой практике и других документов по вопросам политики, подготовленных в рамках тематических областей деятельности, и использовать их при выработке политики и принятии решений.

1. ОБЗОР ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ СОДЕЙСТВИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И РАСПРОСТРАНЕНИЮ ЕЕ РЕЗУЛЬТАТОВ

1.1. ВВЕДЕНИЕ

В соответствии с программой работы Комитета ЕЭК ООН по экономическому сотрудничеству и интеграции (КЭСИ) на 2007-2008 годы в приоритетной области «Создание благоприятных условий для инновационного развития и конкурентоспособности на основе знаний», а также с выводами первого совещания Группы специалистов по политике в области инновационной деятельности и конкурентоспособности (ГС-ПИК), проходившего в Женеве 8-9 марта 2007 года, Группа согласовала план практической работы на 2007 год по подготовке следующих основных документов:

- сравнительно-аналитический обзор «Создание благоприятных условий для повышения конкурентоспособности и эффективного функционирования национальных инновационных систем. Уроки, извлеченные из опыта стран - членов ЕЭК ООН»;
- Обзор передовой практики содействия инновационной деятельности и распространению ее результатов.

Сравнительный обзор был составлен на базе документов по вопросам политики и других материалов, представленных членами ГС-ПИК, а также других общедоступных документов и материалов. Полный текст сравнительного обзора, с которым можно ознакомиться на вебсайте КЭСИ (<http://unece.org/cecii/>), будет издан в качестве официального издания ЕЭК ООН.

В обзоре, который во многом основан на выводах сравнительного обзора, ставится цель сформулировать актуальные с точки зрения политики выводы в отношении передовой практики создания благоприятных условий для инновационного развития и конкурентоспособности на основе знаний в регионе ЕЭК ООН. С учетом характера настоящего документа в нем приводится лишь краткое описание этой практики и соответствующего опыта стран. Более подробная информация содержится в тексте сравнительного обзора.

В регионе ЕЭК ООН расположены страны с совершенно разным инновационным потенциалом. В соответствии с мандатом КЭСИ этот обзор в основном ориентирован на страны - члены ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа¹. При этом он имеет и более широкую направленность - содействие международному процессу накопления знаний благодаря обмену передовым опытом и практикой в масштабах всего региона ЕЭК ООН. Таким образом, обзор преследует цель содействовать этому процессу и совершенствованию разработки политики в целях развития технологий и преодоления отставания благодаря укреплению технологического потенциала.

1.2. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ВМЕШАТЕЛЬСТВА НА УРОВНЕ ПОЛИТИКИ

Необходимость государственной поддержки исследовательской деятельности обычно аргументируется сбоем в работе

¹ В настоящей публикации понятие «страны с экономикой догоняющего типа» используется для определения группы десяти новых государств - членов Европейского союза (Болгария, Венгрия, Латвия, Литва, Польша, Румыния, Словакия, Словения, Чешская Республика и Эстония), стран Юго-Восточной Европы (Албания, Босния и Герцеговина, бывшая югославская Республика Македония, Сербия, Хорватия и Черногория), а также стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии (Азербайджан, Армения, Беларусь, Грузия, Казахстан, Кыргызстан, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Туркменистан, Узбекистан и Украина).

рыночного механизма или тем, что эта деятельность обеспечивает создание общественных благ. Для государственного вмешательства в инновационную политику оснований больше, поскольку в этой сфере имеются серьезные государственные и частные интересы. Поскольку инновационная деятельность не замыкается на отдельные фирмы, а носит общесистемный характер, возникает возможность общесетевых или общесистемных сбоев. Поэтому одним из оснований для вмешательства на уровне политики является необходимость устранения возможных сбоев на уровне таких учреждений, как университеты, патентные бюро, финансовые системы и другие государственные и частные органы.

Основания для вмешательства на уровне политики и значение соответствующих мер политики претерпевают изменения и возрастают по мере эволюции и усложнения инновационных процессов в современной переживающей процесс глобализации экономике. Современные инновации являются продуктом постоянного взаимодействия между компаниями, их поставщиками и покупателями, а также такими внешними субъектами, как университеты или организации, занимающиеся научно-исследовательскими и опытно-конструкторскими работами (НИОКР). Компании занимаются инновационной деятельностью не в изоляции, а в рамках сетей; эта деятельность сильно зависит от внешних условий, существующих на отраслевом, региональном и национальном уровнях. Термин «национальная инновационная система» (НИС) характеризует общесистемные взаимосвязи в рамках той или иной страны, которые оказывают влияние на процесс инновационной деятельности и распространения ее результатов в национальной экономике.

Интерактивный характер современного инновационного процесса требует широкого использования общесистемных инструментов, ориентированных одновременно на различные компоненты НИС. Такие инструменты помогают выполнять новые функции в сфере управления инновационным процессом, такие как управление системными связями; проектирование

и организация инновационных систем; создание платформы для приобретения знаний и экспериментальной деятельности; создание инфраструктуры для сбора и обработки стратегической информации; содействие формулированию потребностей и разработке стратегий и концепций. Для использования этих инструментов требуется тесная координация между различными субъектами, а следовательно - государственное вмешательство.

Еще одним важнейшим основанием для вмешательства на уровне политики в поддержку инновационной деятельности, особенно в странах ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа, являются присущие их национальным инновационным системам некоторые общие структурные недостатки. Главными из этих недостатков являются следующие:

- инновационной деятельностью, как правило, занимаются лишь несколько крупных отечественных предприятий, инвестирующих в такую деятельность довольно значительную часть своих доходов;
- малые и средние предприятия (МСП) являются самым слабым звеном национальной инновационной системы, о чем свидетельствует очень низкая доля инновационных МСП;
- зарубежные компании вкладывают в НИОКР и инновационную деятельность сравнительно больше средств, чем отечественные фирмы;
- налицо очень слабые связи между крупными и малыми отечественными фирмами, а также слабые горизонтальные связи между компаниями, в которых доминируют прямые иностранные инвесторы, и отечественными фирмами.

Для успешного преодоления отставания требуются как внедрение уже существующих в сформировавшихся отраслях технологий, так и инновационная деятельность как таковая. Создание условий для быстрого и устойчивого долгосрочного экономического роста в странах с экономикой догоняющего типа

требует работы над исправлением существующих структурных недостатков в целях создания фундамента для роста на основе технологии.

Накопленный национальный опыт позволяет утверждать, что инновационная политика сама по себе не может компенсировать неадекватность делового и инвестиционного климата. Существующие базовые условия должны быть достаточно сбалансированными, для того чтобы обеспечивать работу механизмов конкурентного рынка и принятие конкретных мер, относящихся к сфере инновационной политики. Такая политика будет эффективной лишь в том случае, если она сможет опираться на благоприятный инвестиционный климат и условия для ведения предпринимательской деятельности, способствующие развитию рынка.

Инновационная политика не является той палочкой-выручалочкой, которой можно было бы пользоваться в предвыборных целях. Для ее успеха требуются долгосрочная стратегия и общая приверженность различных заинтересованных сторон ее проведению. Опыт как развитых стран, так и стран ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа свидетельствует о том, что такую политику легче начинать проводить в периоды роста, а не спада. В то же время в периоды роста задача ее разработки и эффективного осуществления стоит менее актуально.

1.3. ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ

Традиционная политика в сфере инноваций была в основном направлена на поощрение НИОКР, т.е. на факторы, определяющие предложение инноваций. Сегодня большинство стран проводят инновационную политику второго поколения, которая ориентирована на системы и кооперационные сети. Зарождаю-

щаяся инновационная политика третьего поколения предполагает наличие инновационного потенциала в других секторах или областях политики. Этот потенциал можно реализовать путем обеспечения межотраслевой оптимизации компонентов инновационной политики в различных секторах благодаря координации действий и интеграции.

Под передовой практикой стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности понимается такое государственное вмешательство или такие меры политики, которые усиливают эффект синергизма и укрепляют слабые звенья в инновационной системе. К числу важнейших задач относится обеспечение горизонтальной согласованности различных мер политики, с тем чтобы индивидуальные или отраслевые меры политики опирались друг на друга и сводили к минимуму противоречия в случае возможной коллизии целей.

Важнейший урок, который можно извлечь из национального опыта, заключается в том, что для создания условий, благоприятствующих инновационному развитию и повышению конкурентоспособности на основе знаний важнейшее значение имеют институциональный контекст и конкретные условия. Крайне важно, чтобы НИОКР и наукоемкая деятельность были не только автономными и актуальными для экономики, но и имели синергическую связь с глобальной экономикой. Таким образом, основной целью национальной политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности должно стать создание институциональной системы, способствующей не только большей открытости, но и технологической конкуренции.

С этой точки зрения понятие передовой практики стимулирования инновационной деятельности является довольно неоднозначным, поскольку прямая передача передовых достижений из одной страны или системы в другую может и не дать такой же отдачи, как в «родной» системе. Кроме того, не существует какого-либо одного «оптимального» метода управления инно-

вационной деятельностью, поскольку одни и те же функции могут выполняться разными институтами.

Таким образом, хотя осмысленный сравнительный анализ национальных систем позволяет вынести важные полезные уроки (обучение путем сопоставления), механическое копирование достижений в узких областях в отрыве от системного контекста никак нельзя назвать «передовой практикой». При разработке национальной политики следует помнить о том, что связь между базовыми условиями и государственной поддержкой инноваций имеет национальную специфику.

1.4. ПОТРЕБНОСТЬ В ДОЛГОСРОЧНОМ ПОДХОДЕ

Согласованные на широкой основе национальные приоритеты в форме стратегической долгосрочной политики и концепций облегчают координацию благодаря укреплению консенсуса и взаимопонимания. Для того чтобы процесс определения приоритетов был успешным, он должен включаться в более широкие рамки формирования политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности на основе использования всего комплекса инструментов получения стратегической информации, таких как прогнозирование, сопоставление с контрольными показателями, мониторинг, анализ и оценка. Координация процесса определения приоритетов должна предполагать также проведение консультаций и совместных мероприятий с основными заинтересованными сторонами и широкой общественностью.

Для того чтобы процесс определения приоритетов был эффективным, он должен обеспечиваться на двух уровнях - институциональном и стратегическом. На институциональном уровне важную роль в определении приоритетов играют советы по вопросам политики, усилий которых может, однако, оказаться не достаточно для выработки всеобъемлющей горизонтальной политики поощрения инноваций и устойчивого экономического

роста. На стратегическом уровне крайне важно наладить тесную связь с процессом определения приоритетов и использовать такие инструменты, как составление прогнозов в отношении политики.

Главная цель выработки долгосрочного подхода заключается в обеспечении согласованности между действиями государственных и частных субъектов. Опыт отдельных стран позволяет считать передовой практикой увязывание такого долгосрочного подхода с институционализированным процессом разработки политики, в котором участвуют главные заинтересованные стороны, а также выработку в рамках этого процесса долгосрочных концепций (прогнозов) технологического и экономического развития.

Хорошо поставленное прогнозирование может укреплять координационный потенциал национальных и местных инновационных систем и их способность реагировать на внешние вызовы. Оно может также способствовать координации работы органов, занимающихся вопросами политики в области инновационной деятельности, и других участников этого процесса. Прогнозирование помогает генерировать новые идеи, которые недоступны отдельным участникам инновационной деятельности без коллективных усилий.

Благодаря эффективному процессу прогнозирования должно обеспечиваться решение на основе коллективных усилий следующих основных задач:

- выработка более оптимальной общей позиции в отношении желаемых и достижимых будущих результатов; и
- объединение в функциональную сеть различных заинтересованных сторон, которые, как ожидается, будут участвовать в работе, направленной на достижение этих результатов.

Цели прогнозирования тесно связаны между собой: для объединения усилий требуется общая позиция, а для выработки общей

позиции - коллективные усилия. Одновременное решение этих задач сопряжено со значительными трудностями для занимающихся прогнозированием органов.

Наглядными примерами того, как можно решать эти задачи, служат процесс разработки технологического плана действий в Канаде, а также деятельность по составлению прогнозов в Соединенном Королевстве.

1.5. ПОИСК АДЕКВАТНОГО НАБОРА МЕР ПОЛИТИКИ

Комплекс национальных мер политики и их эффективность можно оценивать и анализировать лишь в контексте национальной инновационной системы со всеми ее слабыми и сильными сторонами. Институциональные условия, в которых формулируются цели политики в области инноваций, объясняют, почему в большинстве стран эти цели по-прежнему являются довольно расплывчатыми. В ряде стран четкие задачи до сих пор не поставлены и не увязаны с мерами по их выполнению.

Разнородность стран с точки зрения развития НИС свидетельствует также о необходимости использования дифференцированных подходов к политике в этой области и различного сочетания мер политики в стремлении сбалансировать государственную поддержку конкретных инновационных программ с поддержкой необходимой сети учреждений, занимающихся стимулированием инновационной деятельности (базовые условия). На этот вопрос не существует какого-либо однозначного ответа, помогающего выбрать тот или иной подход. Любой ответ должен учитывать национальную специфику и контекст и должен основываться на общесистемном анализе.

Страны с экономикой догоняющего типа в своей политике уделяют особое внимание сокращению так называемого «имплементационного разрыва», т.е. разрыва между источниками и

пользователями инноваций. В этой связи в сокращении такого разрыва полезным может оказаться опыт более развитых стран в проведении политики в этой области.

Политика стран с экономикой догоняющего типа по-прежнему имеет слишком сильный уклон в сторону НИОКР и является традиционной в том смысле, что при этом используется двух-полюсная модель или проводится четкая грань между образованием/ наукой и инновациями/промышленностью. Поэтому при разработке перспективной стратегии, особенно в контексте происходящей в последнее время эволюции взглядов на политику стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности, следует находить правильный баланс между различными принципами и целями.

Другой важнейшей задачей политики для стран с экономикой догоняющего типа является поиск баланса между противоречащими друг другу принципами и целями политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности, например между институциональным и конкурентным финансированием или между достижением мирового уровня качества и решением местных актуальных проблем. В целом необходимо активнее прибегать к конкурентному распределению государственных средств, выделяемых на НИОКР, а также к проектному финансированию. Кроме того, НИС должны способствовать не только генерированию новых знаний, но и их распространению в масштабах всей экономики.

Поиск эффективного сочетания мер политики является далеко не тривиальной задачей. Решая эту задачу, полезно помнить о следующих принципах и условиях:

- разработку конкретных инструментов поддержки инновационной деятельности следует вести в контексте последовательной и скоординированной общей стратегии на основе хорошо сбалансированного сочетания реалистичных мер политики;

- конкретные инновационные программы должны рассматриваться как экспериментальный инструмент развития знаний, что требует внешнего мониторинга и оценки этих программ. В идеале программы следует вводить на экспериментальной основе, прекращая их в случае неудачи и расширяя в случае успеха; и
- крайне важно не перегружать стратегии чрезмерно большим числом плохо финансируемых проектов.

Если конечная цель мер политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности заключается в создании условий, благоприятствующих основанному на инновациях росту, то сочетание таких мер должно обеспечивать синергизм между базовыми условиями и ключевыми элементами национального инновационного потенциала. Основные четыре составляющие инновационного потенциала: внедренческий потенциал, генерирование знаний, их распространение, а также спрос на них - взаимодействуют между собой в рамках системы новаторства. Национальные инновационные системы, способные обеспечивать синергизм между различными составляющими инновационного потенциала, лучше стимулируют инновационную деятельность и экономический рост на базе инновационного потенциала.

Хотя базовые условия и формируют каждый из элементов национального инновационного потенциала, их еще недостаточно для обеспечения позитивной связи между ростом и новаторством. Поэтому благоприятные исходные условия должны дополняться эффективной НИС, т.е. хорошо развитыми элементами национального инновационного потенциала.

1.6. ПОЛИТИКА, ОРИЕНТИРОВАННАЯ НА РАЗВИТИЕ ВНЕДРЕНЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Способность экономики внедрять результаты инновационной деятельности на макроуровне во многом зависит от подготовленности кадров на микроуровне и программ повышения профессиональной квалификации на производстве. В странах ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа уровень образования довольно высок, но отсутствуют адекватные системы профессиональной подготовки и переподготовки. Таким образом, развитие человеческого капитала является для директивных органов одним из приоритетных направлений работы. Предприятия также должны активнее повышать профессиональную квалификацию своих сотрудников без отрыва от производства; эти затраты окупятся за счет повышения производительности труда.

Существующие системы профессиональной подготовки и переподготовки нуждаются в реформировании. В частности, государственные программы должны быть в первую очередь ориентированы на взрослое население с низкой или устаревшей профессиональной квалификацией. Важно наращивать учебный потенциал предприятий и стимулировать работников к участию в программах профессиональной подготовки. Правительства могли бы изучить возможность повышения эффективности профессиональной подготовки за счет предоставления субсидий на конкурсной основе с учетом продуктивности их использования. К управлению программами переподготовки следует привлекать работодателей. В свою очередь предприятия и ассоциации работодателей должны вносить весомый вклад в разработку государственной политики, с тем чтобы системы профессиональной подготовки отвечали их потребностям и потребностям других основных заинтересованных сторон. При разработке политики следует стремиться к повышению уровня конкуренции в области подготовки кадров, в которой должны

участвовать как государственный, так и частный сектора, в том числе работодатели.

Университеты должны превратиться в главный двигатель и катализатор развития человеческого капитала в построенной на знаниях экономике. Современные формальные программы профессиональной подготовки и мощная научная база должны стать основой для обучения без отрыва от производства и непрерывного обучения. Это потребует нахождения нового баланса между тремя главными функциями университетов: обучением, исследованиями и коммерциализацией знаний. В странах, где университеты традиционно слабо представлены в сфере НИОКР, требуются дополнительные усилия по стимулированию исследовательской деятельности в университетской среде.

Ряд стран в регионе ЕЭК ООН взяли на вооружение программы стимулирования внедренческого потенциала, главным образом за счет мер развития человеческого капитала. В числе примеров можно назвать, в частности, программы, разработанные в последнее время в Беларуси, Дании, Израиле, Италии, Казахстане, Литве, Российской Федерации, Словакии, Словении, Эстонии и т. д. Более широкий обмен этим опытом и изучение примеров успехов и неудач других стран может стать благодатной почвой для дальнейшего совершенствования мер политики и повышения их эффективности.

1.7. ПОЛИТИКА, ОРИЕНТИРОВАННАЯ НА ГЕНЕРИРОВАНИЕ ЗНАНИЙ

Странам ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа необходимо наращивать общий объем расходов на НИОКР, которые остаются невысокими по отношению к валовому внутреннему продукту и в которых по-прежнему преобладают средства государственного бюджета, а не затраты на собственные НИОКР частных компаний. Одним из условий решения этой задачи, требующей наращивания как государственных, так и частных расходов на

НИОКР, является координация совместных усилий государственного и частного сектора в соответствии с взаимно согласованными национальными инновационными приоритетами.

Для наращивания расходов на НИОКР требуются также реформирование и преобразование национальных систем НИОКР. Эта реформа должна быть в первую очередь направлена на создание преимущественно корпоративной системы НИОКР и более активное распространение их результатов. Переход к корпоративной системе НИОКР должен привести предложение результатов НИОКР в соответствие с существующим спросом на них и на другие знания со стороны местных фирм. Более активное распространение результатов инновационной деятельности в рамках системы НИОКР отражает особое значение способности к адаптации для стран с экономикой догоняющего типа.

Реформа национальных систем НИОКР в странах ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа должна включать в себя также поддержку еще только зарождающегося сектора новых высокотехнологических компаний, призванного стать важным источником НИОКР. Эти компании работают в условиях технологической конкуренции, при которых маркетинговые, технические и финансовые барьеры выше, чем при ценовой конкуренции. Политика стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности должна включать в себя меры, направленные на снижение таких барьеров для новых высокотехнологических компаний в странах с экономикой догоняющего типа.

В системах генерирования знаний в современных отраслях важная роль отводится пользователям результатов инновационной деятельности. Поэтому для обеспечения большей поддержки пользователей как источника инноваций требуются изменения в политике, особенно в странах с экономикой догоняющего типа. Проводимая политика должна поощрять инновации, инициатором которых выступают пользователи, благодаря как пропаганде их потенциала, так и устранению препятствий для их внедрения. Она должна также содействовать повышению роли

пользователей в процессе стандартизации, который вносит вклад в развитие новых технологий.

Процесс генерирования знаний включает в себя также широкий круг деятельности, выходящей за рамки НИОКР, в частности совершенствование товаров и производственных технологий, разработку программного обеспечения, проектирование и маркетинг, а также активное использование новых знаний и технологий, созданных другими субъектами экономической деятельности. Инновационной деятельности, о которой нельзя судить по таким традиционным показателям, как объем инвестиций в официальные НИОКР или число полученных патентов (так называемые «скрытые инновации»), должно уделяться надлежащее внимание при разработке мер политики стимулирования инноваций и конкурентоспособности. Такая деятельность, требующая более глубокого понимания отраслевой специфики, во многом зависит от базовых условий и общей государственной политики.

1.8. ПОЛИТИКА, ОРИЕНТИРОВАННАЯ НА РАСПРОСТРАНЕНИЕ РЕЗУЛЬТАТОВ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Системный характер инновационной деятельности со всеми вытекающими отсюда связями и сетевой взаимозависимостью обуславливает все более важное значение процесса распространения результатов инновационной деятельности, его каналов и передаточных механизмов. Для стран ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа важнейшими с этой точки зрения являются связи между иностранными и отечественными компаниями, между крупными и мелкими фирмами, между исследовательско-технологическими организациями (ИТО) и промышленностью, а также связи, формирующиеся благодаря созданию инновационных парков. При разработке пакета мер политики стимулирования инноваций и конкурентоспособности должно внимание

должно уделяться государственной политике налаживания новых и укрепления уже существующих связей.

Содействие распространению новых знаний в экономике требует проведения политики, ориентированной на развитие различных форм партнерских связей. В сфере НИОКР это предполагает установление различных форм партнерских связей между государственным и частным секторами, которые способствуют передаче знаний и приближению НИОКР к потребностям бизнеса. Страны ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа опробовали в этом отношении разные модели, такие, как совместные центры НИОКР (Польша), долгосрочные кооперационные соглашения (центры профессиональных знаний в Эстонии и центры сотрудничества в сфере НИОКР в Венгрии), сетевые механизмы и территориальные производственно-технологические комплексы (Венгрия, Чешская Республика), национальные технологические платформы (Польша), а также мегапроекты и проекты, реализуемые проводимые по инициативе бизнеса (Российская Федерация). Можно продолжать развивать передовую практику в этой области, и на этом опыте могли бы учиться другие страны.

В условиях происходящей в настоящее время глобализации экономики важная задача политики в отношении ПИИ заключается в том, чтобы установить связь между участвующими в производственно-бытовых цепях компаниями, получающими иностранные инвестиции, и национальными инновационными системами. Политика должна быть направлена на увязывание ПИИ и национального инновационного процесса, например в рамках программ стимулирования инновационных ПИИ и местных связей. В числе позитивных примеров можно назвать венгерскую интеграционную программу и израильскую глобальную сеть сотрудничества предприятий в сфере НИОКР, цель которой заключается в поощрении сотрудничества в сфере промышленных НИОКР между израильскими компаниями и многонациональными корпорациями.

Формирование территориальных производственно-технологических комплексов, т.е. создание « критической массы» компаний на какой-либо территории, объединенных общей системой связей в области предложения и спроса, служит прочной базой для обеспечения конкурентных преимуществ. Проводимая в этой области политика должна быть направлена на установление тесных связей между всеми заинтересованными сторонами как из государственного, так и из частного сектора. Соответствующие меры государственного вмешательства должны поддерживать усилия частного сектора по улучшению показателей деятельности в рамках комплексной стратегии наращивания конкурентных преимуществ. Кроме того, налицо насущная потребность в органах стимулирования создания комплексов, которые работали бы в регионах, пропагандируя преимущества объединения в рамках таких комплексов парков и развивая культуру сотрудничества между предпринимателями. В последние годы программы поддержки территориальных производственно-технологических комплексов появились в ряде стран с экономикой догоняющего типа, например в Венгрии, Литве, Польше, Румынии, Словении и Чешской Республике. В то же время в политике поощрения создания территориальных производственно-технологических комплексов основное внимание часто уделяется поиску партнеров и налаживанию связей между ними и в гораздо меньшей степени - аспектам динамичного развития таких взаимосвязанных структур.

Кроме того, настоятельно необходимо реформировать унаследованные от прошлого отраслевые подразделения НИОКР, число которых в странах ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа (в том числе в Польше, Румынии, Российской Федерации и Украине) остается гораздо более значительным по сравнению с развитыми странами с рыночной экономикой. Одним из возможных путей реформирования таких подразделений является создание на их базе сетей центров поддержки инновационной деятельности, предлагающих в основном услуги по подготовке кадров, а также консалтинговые и информационные услуги. В

данной области существуют широкие возможности для трансграничного обучения на примере стран, создавших успешно действующие модели подобных центров.

Еще одним смежным вопросом является вопрос, касающийся применения мер политики для повышения эффективности работы вспомогательных организаций (бизнес-инкубаторов, центров поддержки инновационной деятельности и т.д.) и их объединения в эффективные и продуктивные системы. В одних случаях эти меры должны быть направлены на то, чтобы превратить неэффективные вспомогательные организации из дотационных образований в двигатели процесса генерирования и распространения знаний. В других случаях благодаря таким мерам эти организации должны превращаться из центров общей поддержки бизнеса в катализаторы инновационного роста. Основной смысл таких реформ должен заключаться в том, чтобы эти организации как можно больше ориентировались на спрос, а также на опыт и кадровые возможности частного сектора. В случае участия государства в их финансировании это финансирование должно быть долгосрочным по своему характеру и основываться на прозрачных критериях оценки результатов деятельности.

В странах с экономикой догоняющего типа существуют широкие возможности и для программ, направленных непосредственно на распространение инноваций, особенно в перерабатывающих отраслях, от которых зависит производственный потенциал. Демонстрационные проекты, связанные с системами управления качеством, автоматизированного проектирования/автоматизированного управления производством (САПР/АСУП) или деловой информации в конкретных секторах, заслуживают поддержки с учетом их важной учебной и пропагандистской роли. Такие проекты можно было бы осуществлять на принципах совместного финансирования при условии, что их результатами смогут пользоваться и другие предприятия.

1.9. ПОЛИТИКА СТИМУЛИРОВАНИЯ СПРОСА НА ИННОВАЦИОННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

Устойчивый экономический рост не означает автоматического увеличения спроса на НИОКР и инновации. Для этого необходимы некоторые исходные условия, в частности: стабильное макроэкономическое положение, благоприятный деловой климат, хорошо функционирующие и конкурентные рынки, эффективная и развитая финансовая система, надежная защита прав интеллектуальной собственности, прозрачные нормы регулирования, процедуры государственных закупок и т. д. Для создания условий, стимулирующих спрос на инновации, требуется целенаправленная государственная политика.

Правительства могли бы изучить, какие конкретные меры политики способствуют развитию финансового сектора в странах с экономикой дополняющего типа и его превращению в проводника инновационного роста. В этой связи они могли бы рассмотреть возможность стимулирования для мобилизации средств на цели развития инновационной деятельности, в частности в интересах МСП. Государственный сектор мог бы также играть роль в разработке и поддержке схем распределения связанных с инновационной деятельностью финансовых рисков между различными заинтересованными сторонами.

Необходимы реформы, с тем чтобы повысить эффективность фискального стимулирования НИОКР и инновационной деятельности, которое должно быть нейтральным и не нацеленным на поддержку каких-либо отдельных секторов или групп предприятий. Государственная политика в регионе ЕЭК ООН претерпела и продолжает претерпевать серьезные изменения в части, касающейся масштабов и характера бюджетной поддержки и использования соответствующих инструментов политики. Так, в последнее время наблюдается тенденция к повышению роли фискальной поддержки НИОКР в Европейском союзе, особенно в его старых членах, а также в таких странах,

как Россия и Израиль. Бюджетная поддержка НИОКР традиционно имеет большое значение в Соединенных Штатах. Страны ЕЭК ООН могли бы в этом отношении учиться друг у друга, особенно в вопросах, касающихся административных требований, форм стимулирования, целевых групп, определения НИОКР, режима, применяемого к иностранным компаниям и т. д.

Для того чтобы развитие было устойчивым, необходимо расширять взаимодействие между инновационной и экологической политикой. Растет число компаний, осознающих, что от соблюдения нормативных требований и снижения издержек им следует переходить к стратегиям получения прибыли за счет природоохранных инноваций. По аналогии с этим в инновационной политике следует уделять больше внимания экологическим инновациям в интересах как ускорения экономического роста, так и уменьшения отрицательного воздействия на окружающую среду. С учетом системной взаимозависимости инновационных процессов на уровне компаний согласование экологических требований могло бы способствовать внедрению и распространению результатов природоохранной инновационной деятельности. Это означает, что политика должна быть нацелена не на отдельные компании, а на целые производственно-сбытовые цепочки и сети.

1.10. МЕРЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Многогранный и межотраслевой характер инновационной деятельности требует координации и сотрудничества в широком круге областей политики: экономической, финансовой, промышленной, научно-образовательной, трудовой, региональной, социальной, медико-санитарной и экологической. Это предполагает целенаправленное реформирование управления такой деятельностью, в первую очередь в странах с экономи-

кой догоняющего типа, на самых различных уровнях государственного управления и в самых различных организациях, в том числе в области взаимодействия с предпринимательским сектором и обществом в целом. Эти реформы должны быть в первую очередь направлены на разработку и осуществление комплексной политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности.

Конкретная направленность этих реформ связана с совершенствованием механизмов координации политики, особенно в странах с экономикой догоняющего типа. Процесс эффективной координации должен способствовать активизации участия всех заинтересованных сторон, в том числе деловых кругов, а также должному учету их интересов. Участие заинтересованных сторон на всех ключевых этапах процесса координации поможет не только улучшить разработку мер политики и обеспечить их более правильное сочетание, но и повысить эффективность их осуществления.

Страны региона ЕЭК ООН накопили богатый опыт координации политики. В числе примеров успешно действующих механизмов координации можно назвать, в частности, институциональную роль Управления главного научного эксперта Министерства промышленности, торговли и труда Израиля, практику координации политики в Дании и Германии и аналогичный опыт Словакии и других стран. Этот опыт может стать ценным ориентиром для директивных органов во всем регионе ЕЭК ООН.

Опыт стран указывает и на отсутствие какой-либо единой «оптимальной» модели управления инновационной деятельностью. Существует широкий набор методов обеспечения качественного общего управления инновационной деятельностью, которые можно адаптировать к национальной специфике. Кроме того, опыт свидетельствует и о том, что со временем механизмы управления меняются под воздействием изменений национальных потребностей.

Важной задачей для стран ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа является преодоление нынешней фрагментарности национальных инновационных систем и укрепление как горизонтальной, так и вертикальной координации. Необходимо также более систематически интегрировать меры государственной политики, имеющие разную функциональную организацию, и развивать понимание того, каким образом политика в различных областях влияет на результаты инновационной деятельности.

Прогнозирование может также помочь в переориентации национальных инновационных систем стран с экономикой догоняющего типа с генерирования знаний на поощрение распространения, внедрения и повышения полезности результатов инновационной деятельности для местных пользователей (фактор спроса). Это означает не бесполезность научных прогнозов для стран с экономикой догоняющего типа, а лишь то, что прогнозирование должно затрагивать и такие более сложные области, как инновации, а также вспомогательные виды деятельности и основанные на знаниях услуги.

Надлежащее осуществление политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности зачастую важнее ее разработки. В практической области странам ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа, как правило, похвастаться нечем, и поэтому они должны разработать целый ряд мер, направленных на совершенствование применения отдельных инструментов политики стимулирования инноваций и конкурентоспособности.

Все больше стран в регионе ЕЭК ООН возлагают ответственность за претворение в жизнь мер политики на специализированные агентства. Однако страны имеют разный опыт использования инновационных агентств. Одни страны имеют небольшие министерства и крупные агентства, а другие - более крупные министерства, которые берут на себя больше функций по разработке политики и программ. Традиционно агентства подотчетны

одному органу - министерству (например, агентство в Ирландии и Национальное технологическое агентство (ТЕКЕС) в Финляндии и т. п.). В некоторых странах агентства имеют более сложную систему подчинения, выполняя посреднические функции сразу для нескольких министерств-спонсоров.

В развитых странах региона ЕЭК ООН роль инновационных агентств постепенно меняется: из органов регулирования или арбитров они превращаются в партнеров. Самым наглядным в этом отношении является пример шведского инновационного агентства ВИННОВА, чья функция заключается в поощрении устойчивого роста за счет создания эффективных инновационных систем и финансирования прикладных исследований.

Хотя ряд стран с экономикой догоняющего типа и создали агентства или организации, занимающиеся инновациями, они по-прежнему сталкиваются с рядом проблем в этой области. В связи с этим инновационным агентствам должна быть предоставлена достаточная свобода действий, и на них должна быть возложена стратегическая роль в национальной инновационной системе, особенно в вопросах координации проводимой политики. Кроме того, эти агентства должны быть достаточно децентрализованными, подотчетными и гибкими для координации различных межотраслевых программ. Они должны обладать также большой оперативной свободой, с тем чтобы разработка и осуществление мер политики в целом не зависели от повседневной директивной деятельности и обычных бюджетных ограничений. Некоторым странам с экономикой догоняющего типа еще только предстоит приступить к созданию инновационных агентств.

Наличие организованной национальной структуры, занимающейся инновациями, является еще одним условием эффективной работы системы управления инновационной деятельностью. Такая структура обеспечивает более активное участие заинтересованных сторон в формулировании политики в отношении инновационной деятельности, в том числе ее долгосроч-

ных задач, и способствует укреплению консенсуса в процессе разработки политики и ее осуществления. В числе примеров успешно организованных национальных структур, работающих в сфере инноваций, можно назвать Совет по вопросам глобализации в Дании, немецкий инновационный орган, учрежденный в рамках национальной системы управления инновационной деятельностью, польский Совет по вопросам предпринимательства, Совет по вопросам конкуренции в Украине и т.д. Правительства стран региона ЕЭК ООН, кровно заинтересованные в таких коллективных подходах, могут оказать дополнительную поддержку в создании и укреплении организованных национальных структур, занимающихся вопросами инновационной деятельности.

1.11. ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ И ЗАДАЧИ ПОЛИТИКИ

В политике стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности в регионе ЕЭК ООН наметился ряд общих тенденций (и задач):

- в ряде стран проводится важная политика в области развития человеческого капитала, с тем чтобы увеличить предложение и повысить профессиональную квалификацию лиц, занимающихся инновационной деятельностью;
- политика направлена на решение задач, связанных с активизацией национальных и международных связей и потоков знаний, в частности на основе национальных и международных партнерских инициатив, территориальных производственно-технологических комплексов, «полюсов» конкурентоспособности и т.д., а также новых платформ для разработки политики и ее претворения в жизнь;
- в осуществлении политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности наблюдается также повышение роли субнациональных регионов, что означает

растущую потребность в координации такой деятельности с общенациональными задачами и инициативами;

- в последнее время важной тенденцией стала общеэкономическая активизация инновационной деятельности путем стимулирования частных предприятий к увеличению инвестиций в НИОКР в частности и в другие формы инновационной деятельности в целом;
- в государственной политике все большее внимание уделяется нормам регулирования, государственным закупкам и другим факторам, от которых зависит деловой климат, влияющий на работу национальных инновационных систем;
- в странах ЕЭК ООН с экономикой догоняющего типа на проводимую политику влияют дополнительные факторы, связанные с продолжающимися процессами преобразований и стремлением преодолеть проблемы, унаследованные от прошлого. В частности, наблюдается постепенный, хотя иногда и неравномерный, переход к корпоративной системе НИОКР и смещение акцента в национальных инновационных системах в направлении распространения результатов инновационной деятельности.

Хотя многие страны с экономикой догоняющего типа и разработали целый ряд инструментов политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности, их влияние на результаты инновационной деятельности пока еще не вполне очевидно. В политике некоторых из этих стран по-прежнему преобладает государственное финансирование исследовательской деятельности. Поэтому необходимо активнее работать над поиском новых схем финансирования, выходящих за рамки традиционных каналов финансирования государственных исследовательских институтов и субсидирования исследовательских проектов, и переходить к использованию таких инструментов, как распределение финансирования по итогам конкурсов и торгов, механизмы кредитов и гарантий, доленое финансирование, налоговые льготы, закупка услуг НИОКР и т.д.

Одной из самых новых тенденций в области политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности стало повышение роли анализа политики. Стремление к повышению прозрачности и транспарентности оценок проводимой политики связано с тем, что общество начинает уделять растущее внимание вопросу о роли развития инновационной деятельности в основанной на знаниях экономике.

Несмотря на существование довольно развитой методики оценки, особенно в развитых странах региона ЕЭК ООН, до последнего времени на практике она использовалась нечасто, а если и использовалась, то в основном ретроспективно. Оценки должны стать неотъемлемой частью подхода к директивной и программной деятельности, в основе которого лежит процесс накопления знаний. Для обеспечения координации и интеграции, а также повышения качества управления такой процесс накопления знаний должен присутствовать на всех этапах директивной деятельности. Примером передовой практики в этой области может служить опыт Соединенного Королевства, где в предлагаемые коммерческие проекты изначально включаются показатели, облегчающие их оценку на всех этапах осуществления.

Важной особенностью стран с экономикой догоняющего типа является более острая потребность в оценке деятельности ИТО. Это касается не только регулярных оценок, проводимых один или два раза в год, но и институциональных оценок, цель которых заключается в перестройке всей системы ИТО путем изменения структуры и организации исследовательских учреждений и их исследовательской деятельности.

Одной из важнейших задач политики, особенно для стран с экономикой догоняющего типа, является увязывание эффективности отдельных инструментов политики с общей проводимой политикой и обеспечение последовательности такой общей политики. При ее решении следует помнить о двух важных моментах:

- эффективность отдельных инструментов политики следует рассматривать в контексте национальных инновационных систем, их особого места в этих системах и в рамках более широкой политики, в условиях которой они используются. При этом следует стремиться к поиску возможностей достижения эффекта синергизма и установления связей, которые повышали бы эффективность отдельных инструментов всего комплекса проводимой политики; и
- хотя адекватные системы управления необходимы (или, по крайней мере, полезны) для хорошей работы национальной инновационной системы, сами по себе они не могут гарантировать успешные результаты. Общий успех инновационной деятельности зависит от более широкого круга факторов и предпосылок, выходящих за рамки собственно инновационной политики и включающих в себя как базовые условия, так и целый ряд факторов нетехнологического характера.

Для повышения общей эффективности политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности и ее актуальности с точки зрения долгосрочных программных целей и задач требуется решить ряд дополнительных вопросов политики:

- растет необходимость в более частом проведении всесторонних системных оценок мер политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности, с тем чтобы лучше понять их взаимосвязь и последствия;
- агентства и организации, отвечающие за вопросы инноваций, должны иметь стратегические функции и возможности получения необходимой информации, с тем чтобы лучше координировать управленческую деятельность; и
- правительствам следует уделять больше внимания углублению взаимопонимания между министерствами по инновационной проблематике, поскольку разобщенность механизмов управления часто ведет к утрате стратегического потенциала.

В условиях глобализации экономики, для которой характерно обилие сложных связей между различными социальными и техническими подсистемами, директивные органы, отвечающие за стимулирование инновационной деятельности и конкурентоспособности, все больше нуждаются в стратегической информации. Опыт стран наглядно подтверждает, что политика стимулирования инноваций и конкурентоспособности, вне зависимости от того, какая практика считается передовой, обычно основывается на качественной стратегической информации. Поэтому для совершенствования политики стимулирования инновационной деятельности и конкурентоспособности требуется существенно повысить качество работы по сбору стратегической информации и повысить ее роль.

В свою очередь это требует повышения роли и существенного совершенствования таких важнейших инструментов получения стратегической информации, как прогнозы, показатели инноваций, эталонные критерии, циклы системных оценок и транснациональное обучение по вопросам политики. Применение более совершенных инструментов получения стратегической информации может повысить эффективность процесса разработки и осуществления политики, в частности в следующих аспектах:

- углубление понимания основополагающих факторов, влияющих на НИОКР и инновационную деятельность;
- нахождение возможных ответов на некоторые актуальные вопросы политики;
- прогнозирование тенденций и будущих изменений, имеющих значение для политики в области инновационной деятельности;
- мониторинг прогресса в различных программных областях и углубление понимания последствий проводимой политики; и
- адаптация агентств и других учреждений к меняющимся условиям и формам мер политики.

2. ОБЗОР ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ И ПЕРЕДОВОЙ ПОЛИТИКИ В ОБЛАСТИ КОММЕРЦИАЛИЗАЦИИ И ЗАЩИТЫ ПРАВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

2.1. ВВЕДЕНИЕ

В программе работы Комитета по экономическому сотрудничеству и интеграции (КЭСИ) ЕЭК ООН в тематической области «Содействие эффективной нормативно-правовой охране прав интеллектуальной собственности и повышение их роли в процессе инновационного развития» Группе специалистов по интеллектуальной собственности (ГС-ИС) поручается подготовить в 2007 году следующие документы:

- сравнительно-аналитический доклад по теме «Коммерциализация активов ИС, преобразование результатов НИОКР в неосязаемые активы и создание эффективно функционирующих рынков для подобных продуктов»; и
- обзор передовой практики и передовой политики в области коммерциализации и защиты интеллектуальной собственности.

В ходе консультаций после первого совещания, проведенного в Женеве 23-24 ноября 2006 года, ГС-ИС согласовала ряд приоритетных тем, которые должны быть охвачены в этих документах. К ним относятся:

- роль интеллектуальной собственности (ИС) в передаче технологии государственными исследовательскими организациями деловому сектору;
- управление интеллектуальной собственностью на малых и средних предприятиях (МСП);

- аудит, оценка и учет интеллектуальной собственности; и
- обеспечение соблюдения прав интеллектуальной собственности (ПИС).

Сравнительно-аналитический доклад готовится на основе документов по вопросам политики и других материалов, представленных ЕЭК ООН членами Группы, а также других общедоступных документов и материалов.

Настоящий обзор передовой практики и политики основывается главным образом на выводах, приведенных в сравнительно-аналитическом докладе, и на итогах международной конференции, проходившей в Женеве 25-26 июля 2007 года. Его цель заключается в выработке важных с точки зрения политики выводов, касающихся передовой практики по отдельным вопросам коммерциализации, защиты и обеспечения соблюдения прав интеллектуальной собственности в регионе ЕЭК ООН.

Регион ЕЭК ООН объединяет страны, находящиеся на самых разных уровнях экономического развития. В соответствии с мандатом КЭСИ в настоящем обзоре рассматриваются главным образом страны с экономикой догоняющего типа в регионе ЕЭК ООН. Тем не менее он призван также внести вклад в общий процесс транснационального анализа передовой практики и политики в области поощрения коммерциализации и защиты интеллектуальной собственности и обеспечения соблюдения прав интеллектуальной собственности во всем регионе ЕЭК ООН.

2.2. ОСНОВАНИЯ ДЛЯ ВМЕШАТЕЛЬСТВА НА УРОВНЕ ПОЛИТИКИ

Интеллектуальная собственность имеет ключевое значение в деле обеспечения роста, развития и конкурентоспособности. Углубление знаний в самом широком их понимании представляет собой один из главных движущих факторов экономического процветания в XXI веке. Продолжающаяся революция в

сфере информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) значительно снизила издержки, связанные с генерированием, обработкой и передачей знаний как на национальном, так и на международном уровнях. Стремительно возросли темпы инновационной деятельности. Эти взаимосвязанные тенденции углубления международной экономической интеграции и ускорения инновационной деятельности порождают новые вызовы для режимов и выработки политики в сфере ИС.

Для обеспечения конкурентоспособности в условиях глобализации экономики государствам-членам ЕЭК ООН необходимо поддерживать, адаптировать и формировать институциональные и нормативно-правовые основы, благоприятствующие генерированию знаний и их коммерциализации. И ключевая роль в этом отводится правам интеллектуальной собственности.

В то же время как сам инновационный процесс, так и производственная деятельность фирм переживают стремительную глобализацию. Это порождает вызовы с точки зрения управления правами интеллектуальной собственности, их защиты и соблюдения на трансграничном уровне.

Страны с экономикой догоняющего типа сталкиваются с дополнительными проблемами в деле интеграции во все более глобальные производственные сети и в определении своей собственной ниши во все более глобальных производственно-сбытовых цепях. Для достижения успеха им необходимо придать высокоприоритетное значение развитию своего собственного инновационного потенциала, а также своей способности осваивать и адаптировать зарубежные технологические инновации, а со временем и продвигаться вверх по производственно-сбытовой цепи. И вновь ключевую роль здесь призваны сыграть режимы ИС.

Четко отлаженные системы управления правами интеллектуальной собственности обеспечивают предоставление временных исключительных прав изобретателям и тем самым

повышают их шансы на достижение окупаемости зачастую значительных стартовых инвестиций, которые им необходимо осуществлять для создания инновационных продуктов и доведения их до рынка. Системы управления правами интеллектуальной собственности должны также обеспечивать новаторам возможность продавать, передавать по лицензии или бесплатно переуступать права на свои инновации другим субъектам, которые могут находиться в более благоприятном положении для их использования. Иными словами, права интеллектуальной собственности - это ключевая предпосылка для формирования на рынках интеллектуальных активов. Хорошо отлаженные системы управления правами интеллектуальной собственности поощряют также новаторов к раскрытию их знаний, с тем чтобы будущие новаторы могли опираться на них, и тем самым способствуют ускорению темпов инновационной деятельности.

Вместе с тем необходимо найти золотую середину между необходимостью предоставления временных исключительных прав новаторам, с тем чтобы они могли окупить свои инвестиции, и необходимостью обеспечения доступа к новым знаниям в целях их использования будущими новаторами и конкурентами.

Страны с экономикой догоняющего типа находятся в процессе разработки и адаптации своих режимов в сфере ИС в целях решения этих задач. Они принимают на себя обязательства в рамках договоров, относящихся к сфере ведения Всемирной организации интеллектуальной собственности (ВОИС), переговоров о присоединении к Всемирной торговой организации (ВТО) и/или соглашений о партнерстве с Европейским союзом. В то же время эти договоры и соглашения все еще оставляют значительное пространство для маневра при выработке политики на национальном уровне.

2.3. ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА И ПОЛИТИКА

Тщательно продуманный и отлажено функционирующий режим в сфере интеллектуальной собственности является не самоцелью, а средством повышения инновационного потенциала и конкурентоспособности экономики. Поэтому те, кто занимается разработкой политики, должны обеспечить согласованность и совместимость практики и политики, направленных на улучшение режимов в сфере интеллектуальной собственности, с более широкими усилиями, нацеленными на повышение эффективности основ политики, нормативно-правовой базы и регулирования в целях поощрения инноваций и повышения конкурентоспособности².

Эффективность практики и мер политики, варианты которых предлагаются в настоящем документе, отчасти зависит от прогресса в деле разработки национальных инновационных систем и управления ими, создания подходящих рамочных условий для финансирования инноваций и поощрения инновационных предпринимателей и МСП. Хотя эти вопросы и выходят за рамки настоящего документа, они рассматриваются по другим тематическим областям программы работы КЭСИ³.

С учетом того, что эффективность политики в сфере ИС зависит от более широких условий политики, регулирования и нормативно-правовых основ, описываемые ниже виды передовой практики и политики следует рассматривать лишь в качестве возможных вариантов, которые хорошо зарекомендовали себя в определенном контексте. При рассмотрении этих возможных вариантов на предмет использования в процессе вы-

² Всемирная организация интеллектуальной собственности разработала инструментарий для национального аудита ИС, который обеспечивает разработчикам политики возможность применения систематического подхода к оценке сильных и слабых сторон их режимов в сфере ИС в контексте общих основ инновационной политики.

³ См. документы ЕСЕ/СЕЦИ/2007/3, ЕСЕ/СЕЦИ/2007/6 и ЕСЕ/СЕЦИ/2007/7.

работки конкретной политики в сфере ИС разработчикам политики необходимо строить свои решения на тщательном анализе соответствующих условий, преобладающих в их национальной экономике.

Кроме того, между различными направлениями политики в сфере ИС существует взаимозависимость. Например, политика, направленная на повышение потенциала в области управления ИС в исследовательских организациях или на малых предприятиях, вряд ли окажет значительное воздействие, если не будут обеспечены достаточно действенная правовая защита ИС и эффективное соблюдение ПИС. Политика, направленная на укрепление правовой защиты ИС и обеспечение соблюдения ПИС, вряд ли обеспечит повышение инновационного потенциала и конкурентоспособности всей экономики, если потенциальные новаторы не будут иметь достаточно информации, навыков или ресурсов для получения доступа к правовой системе ИС или для рационального управления своей ИС. Таким образом, политика должна быть нацелена одновременно на устранение недостатков в режиме ИС по всему спектру - от управления ИС в исследовательских организациях, на предприятиях и в финансовых фирмах до укрепления правовой и институциональной системы защиты ИС и обеспечения соблюдения ПИС.

Строящийся на широкой основе подход к политике в сфере ИС, направленный одновременно на укрепление защиты и обеспечение соблюдения существующих ПИС и на улучшение условий для формирования и коммерциализации новых интеллектуальных активов, способен также помочь в деле мобилизации политической поддержки широкого круга заинтересованных сторон.

2.4. СОЗДАНИЕ БЛАГОПРИЯТНЫХ УСЛОВИЙ ДЛЯ ПЕРЕДАЧИ ТЕХНОЛОГИИ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ ДЕЛОВОМУ СЕКТОРУ

Одной из ключевых задач политики в сфере ИС является более эффективное использование знаний, генерируемых в рамках государственных исследований. Это требует повышения эффективности передачи технологии университетами и другими исследовательскими организациями деловому сектору в целях успешной коммерциализации результатов университетских исследований. Часть решения может лежать в плоскости более оптимального управления ИС со стороны как исследовательских организаций, так и предприятий.

Поскольку лишь часть знаний, генерируемых в большинстве государственных исследовательских организаций (ГИО), является патентоспособной и, следовательно, может использоваться на основе лицензирования, в рамках политики следует избегать чрезмерно узкой сфокусированности на защите ИС и управлении ею. Зачастую предпочтительным вариантом является более широкий подход к передаче знаний (включая некодифицированные знания, навыки и ноу-хау в дополнение к патентоспособным технологиям). Это имеет особенно актуальное значение во многих странах с экономикой догоняющего типа, где исследовательские организации привыкли сосредотачивать внимание главным образом на генерировании технологий в ущерб потенциалу в области освоения, адаптации и распространения знаний.

Политика в сфере ИС в контексте передачи технологии не должна сужаться только до области патентов. Некоторые университеты добились значительных коммерческих успехов на основе передачи знаний, например в рамках деятельности по дистанционному или электронному обучению, которая требует защиты в рамках авторского права.

Успешная инновационная деятельность в современной экономике представляет собой сложный процесс, связанный с взаимодействием и взаимообогащающими связями между фундаментальными исследованиями, промышленными НИОКР, а также маркетинговыми и клиентскими связями. В идеале ГИО и фирмы должны налаживать долгосрочные взаимоотношения, в рамках которых обе стороны получают выгоды, не зависящие от успешности какого-либо отдельного проекта в сфере НИОКР. Такие выгоды включают в себя использование фирмами ГИО в качестве площадки для поиска талантливых сотрудников и использование исследователями ГИО взаимодействия с промышленностью в качестве источника новых идей для конкретных исследований. Правительства могут обеспечивать возможности и поддерживать ГИО в развитии партнерских связей с промышленностью, предоставляя ГИО достаточную автономию и ресурсы, с тем чтобы они могли нанимать опытных специалистов по передаче технологии на конкурентной основе, стимулируя объединение ресурсов университетов в области передачи технологии и поощряя использование таких критериев оценки карьерного роста в академической среде, в которых учитывается успешная деятельность в сфере технологии и ее передачи, в частности в области патентования и взаимодействия с промышленностью.

В основе передовой практики передачи знаний, выявленной при анализе опыта стран, лежат два принципа: максимально выгодное использование знаний, генерируемых исследовательскими организациями (на основе стремления к совершенству в научных исследованиях, защите и использовании ИС и в сотрудничестве с промышленностью), и ответственное использование (поддержание научно-исследовательского потенциала ГИО, обеспечение гарантий использования знаний на благо общества). Управление ИС является не самоцелью, а средством, которое следует использовать для претворения в жизнь этих принципов.

Напротив, политику, направленную на всемерную защиту ИС в виде результатов исследований ГИО, прежде всего в качестве источника поступлений, который позволяет сократить государственное финансирование ГИО, нельзя считать передовой практикой. Опыт показывает, что лишь небольшая часть результатов исследований ГИО сразу же бывает готова для коммерческого использования. Большинство результатов требуют существенной дальнейшей доработки и инвестиций частного сектора, а любые возможные лицензионные поступления и роялти материализуются лишь спустя длительное время. Доходы от ИС могут быть весьма неустойчивыми и зависят не только от прорывного характера результатов исследований, но и от состояния цикла деловой активности. Следовательно, ГИО нуждаются в стабильном источнике базового государственного финансирования. С точки зрения общественного благосостояния программы передачи технологии представляют собой инвестиции, отдача от которых должна приносить выгоды экономике и обществу в целом, и этот аспект должен находить отражение в политике.

Опыт стран показывает, что ГИО обычно сталкиваются с рядом проблем, сопряженных с использованием ИС при передаче технологии промышленности, таких как усматриваемые конфликты с академической культурой и целями ГИО в области фундаментальных исследований; неэффективное управление ИС⁴;

⁴ На уровне ГИО эффективное управление ИС сопряжено с рядом вопросов, например: как обеспечить надлежащее финансирование управления ИС и бюро по передаче технологии (БПТ) с учетом того, что любая возможная отдача материализуется лишь в долгосрочной перспективе (через 10-25 лет)? Как создать правильные стимулы для того, чтобы сотрудники ГИО использовали ИС, и как поддерживать соответствие этих стимулов другим каналам передачи технологии? Как избежать или разрешить потенциальные конфликты интересов, например между использованием средств для фундаментальных в противовес прикладным исследованиям, между открытым доступом к знаниям и исключительным характером прав для получения доходов, и в таком вопросе, как индивидуальные выгоды, получаемые сотрудниками в результате решений, принимаемых ими от имени ГИО?

а также конфликты в вопросах владения ИС и распределения поступлений. Эти проблемы нередко усугубляются в случае трансграничного взаимодействия. Решающую роль в решении этих проблем может сыграть государственная политика.

Весьма полезную роль в преодолении этих проблем могут также играть профессиональные и отраслевые ассоциации. Например, в некоторых странах ассоциации специалистов по передаче технологии и отраслевые ассоциации действуют вместе при подготовке типовых контрактов и кодексов поведения, охватывающих вопросы владения, управления и использования ИС в рамках сотрудничества между ГИО и промышленностью⁵. Эти типовые контракты и кодексы поведения отражают передовую практику и могут использоваться в качестве отправных точек для проведения на добровольной основе переговоров между ГИО и компаниями. Правительства могут поддерживать и поощрять использование этих типовых контрактов и кодексов поведения, отдавая, например, предпочтение при государственном финансировании исследований тем ГИО, которые документально подтверждают эффективное управление ИС, следуя передовой практике.

Кроме того, имеются значительные возможности для обмена опытом и извлеченными в этой сфере уроками между государствами - членами ЕЭК ООН. Ряд национальных и субрегиональных профессиональных организаций по вопросам передачи технологии предлагают услуги по профессиональной подготовке и консультации в этой области. Разработчики политики в странах с экономикой догоняющего типа могли бы рассмотреть возможность стимулирования участия специалистов по пере-

⁵ Некоторыми из примеров являются Ассоциация университетских технологических менеджеров (АУТМ) в Соединенных Штатах, Ассоциация по вопросам университетских исследований и связей с промышленностью (АУРИЛ) в Соединенном Королевстве, Европейская ассоциация исследовательских и технологических организаций (ЕАИТО) в Брюсселе, Сеть КЮРИЕ во Франции или Сеть «Техтранс» в Дании.

даче технологии в такой профессиональной подготовке путем выделения средств на такую деятельность и путем включения квалификации специалистов по передаче технологии в число критериев оценки качества управления ИС в ГИО при выделении финансирования на исследования.

Те, кто занимается выработкой политики, могут также повысить качество управления ИС в ГИО путем поощрения признания и аккредитации профессиональных курсов по вопросам передачи технологии.

Еще одним способом стимулирования передачи знаний в долгосрочной перспективе является укрепление взаимоотношений между ГИО и промышленностью. Политика может способствовать этому посредством закрепления соответствующих положений, позволяющих руководителям компаний преподавать в университетах, а ученым - выполнять функции неисполнительных директоров в компаниях. В более общем плане в рамках политики можно было бы предусмотреть схемы, облегчающие мобильное перемещение людей между академическими кругами и бизнесом, а также через национальные границы.

Что касается вопроса о том, кто должен владеть ИС, создаваемой в ГИО, то здесь, как представляется, складывается консенсус, заключающийся в том, что в качестве точки отсчета ГИО должны иметь преимущественное право притязания на ПИС в отношении результатов своих исследований. В странах, где дело обстоит по-иному, правительства могли бы рассмотреть вопрос о принятии законодательства на этот счет. Тем не менее они должны предоставлять ГИО гибкие возможности для проведения, в случае необходимости, переговоров по альтернативным схемам обладания правами (например, когда промышленный партнер внес существенный вклад в исследования).

При предоставлении прав владения ИС по умолчанию политика должна в то же время предусматривать возложение на ГИО ответственности за активную работу в направлении коммерциа-

лизации ИС при одновременном сохранении за государством права ходатайствовать о предоставлении неисключительной лицензии.

Что касается распределения доходов от коммерциализации ИС, генерированной в ГИО, между самими ГИО, соответствующими исследователями и промышленными партнерами, то здесь какое-либо универсальное правило отсутствует. Однако передовой опыт указывает на то, что обе стороны должны быть реалистичными в вопросе о ценности ИС, признавая, с одной стороны, издержки, связанные с проведением исследований, в результате которых и формируется ИС, а с другой – издержки, связанные с преобразованием этой ИС в успешный продукт.

Поскольку инновации все более приобретают глобальный характер, ими нельзя эффективно управлять строго в пределах национальных границ. Для преодоления трудностей в области передачи технологии и сотрудничества между ГИО и промышленностью, которые усугубляются, когда речь идет о взаимоотношениях между странами (ввиду различий в системах ИС и соответствующих нормативно-правовых положениях), требуется активизация международного сотрудничества в этой сфере. Например, на уровне Европейского союза предпринимаются инициативы и усилия, направленные на большую гармонизацию через добровольные кодексы и другие формы «мягкого» регулирования как в рамках систем ПИС, так и на уровне методов взаимодействия между ГИО и промышленностью. Правительствам стран с экономикой догоняющего типа необходимо уделять внимание тем областям, в которых их собственные местные положения могут препятствовать трансграничному взаимодействию между ГИО или между ГИО и деловыми кругами, и они могут счесть целесообразным рассмотреть возможность гармонизации этих положений.

2.5. СТРАТЕГИИ В ОБЛАСТИ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ ДЛЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ И МАЛЫХ И СРЕДНИХ ПРЕДПРИЯТИЙ

На МСП приходится подавляющее большинство всех рабочих мест и значительная доля совокупной коммерческой деятельности в регионе ЕЭК ООН. Вместе с тем МСП, как правило, не используют весь потенциал официальной системы ИС, и эта тенденция прослеживается во всем регионе ЕЭК ООН.

Отчасти это связано с тем обстоятельством, что не все МСП являются высокоинновационными, но, даже если они таковыми являются, они имеют альтернативные средства для защиты своей ИС, такие как сохранение тайны, опубликование, преимущества во времени освоения продукции, сложность продукции, организация клиентских взаимоотношений и открытые исходные коды.

Следовательно, цель должна заключаться необязательно в подталкивании всех МСП к более активному использованию официальной системы ИС, а скорее в повышении степени осведомленности МСП о потенциальных возможностях системы ИС и о важном значении собственной стратегии в сфере ИС, отвечающей их специфическим потребностям.

Однако опыт стран в регионе ЕЭК ООН указывает на то, что МСП как группа недоиспользуют официальную систему ИС в силу целого ряда причин, включая:

- отсутствие необходимой осведомленности о системе ИС;
- чрезмерно высокие издержки, связанные с получением ПИС;
- чрезмерные трудности как при получении ПИС, так и при использовании гражданских и административных средств защиты;

- отсутствие достаточного экспертного опыта; и
- отсутствие необходимых и финансовых ресурсов для обеспечения соблюдения, включая высокие издержки, связанные с судебной защитой.

С учетом неоднородности МСП при оказании поддержки на уровне политики в деле управления ИС требуется сначала выявить те МСП, которые нуждаются в ней в наибольшей мере. С этой целью разработчики политики могли бы рассмотреть вопрос о возложении функций по оказанию поддержки МСП в сфере ИС на субнациональные (региональные) учреждения, которые больше знакомы с характеристиками и потребностями потенциальных клиентов из числа МСП.

Прошлый опыт стран с экономикой догоняющего типа вскрывает дополнительные проблемы, которые требуют внимания разработчиков политики, включая:

- отсутствие стабильного спроса на отечественную инновационную продукцию;
- трудности с выходом на глобальные рынки;
- снижение инновационного потенциала многих МСП, отчасти в связи с нехваткой таких средств для финансирования инновационной деятельности, как венчурный капитал;
- отсутствие ясности в вопросах принадлежности ИС (например в тех случаях, когда ИС является результатом исследований, финансировавшихся правительством); и
- неэффективное обеспечение соблюдения ПИС из-за нехватки ресурсов в правовой системе.

Те, кто занимается выработкой политики, имеют в своем распоряжении целый ряд возможных вариантов решения проблем, с которыми сталкиваются МСП в связи с вопросами ИС, таких как:

- информационно-просветительские и учебные программы;

- налоговые льготы, субсидии или пониженная плата за защиту ИС;
- оказание консалтинговых и консультативных услуг или проведение аудита ИС на бесплатной основе либо по субсидированным ставкам;
- услуги по поиску партнеров (потенциальных лицензиаров и лицензиатов); и
- типовые лицензионные контракты.

Поддержка на национальном уровне может предлагаться специализированными учреждениями по поддержке МСП, такими как агентства по развитию предприятий, советы по вопросам производительности, а также через национальные бюро по вопросам ИС. Обмен передовым опытом и распространение руководств, подготовленных на основе опыта таких учреждений, следует поощрять.

Разработкой передовой практики и руководств по ИС, непосредственно рассчитанных на предпринимателей, занимаются и международные организации, такие как ВОИС и Европейское патентное бюро (ЕПБ). В связи с этим эффективной политикой считается распространение передовой практики и руководств, подготовленных авторитетными международными организациями, среди МСП либо непосредственно через национальные бюро по ИС и/или соответствующие государственные ведомства, занимающиеся вопросами развития МСП, либо через национальные учреждения по поддержке МСП.

Первым шагом при разработке политики является тщательная оценка положения в конкретной стране для выявления наиболее насущных потребностей МСП и стоящих перед ними препятствий.

Опыт показывает также, что привлечение МСП к участию в профессиональной подготовке по вопросам управления ИС может быть сопряжено с проблемами. Одно из привлекательных реше-

ний может заключаться в предоставлении услуг по профессиональной подготовке, охватывающей вопросы ИС в дополнение к другим вопросам, которые могут иметь наиболее актуальное значение для МСП.

В более общем плане поддержка МСП в области ИС не будет эффективной, если общая деловая среда не будет благоприятной для МСП. Таким образом, последовательный подход в рамках политики подразумевает интеграцию поддержки МСП в области ИС в более широкую политику поддержки МСП. Синергизм между программами поддержки ИС и более широкими программами поддержки МСП может быть обеспечен, например, через сотрудничество и координацию действий между соответствующими бюро по ИС и учреждениями по поддержке МСП и через разработку совместных программ.

2.6. АУДИТ, УЧЕТ И ОЦЕНКА ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Аудит, учет и оценка ИС обретают все большую значимость для инновационных предприятий, государственных исследовательских организаций, венчурных инвесторов и других субъектов, финансирующих инновационные предприятия. Они составляют основу для эффективного управления ИС, оперативного доступа инновационных фирм к внешнему финансированию на приемлемых условиях, а также для отлаженно функционирующих рынков ИС.

Аудит ИС представляет собой систематическую оценку всего объема ПИС, которыми обладает компания или ГИО, включая степень защиты ПИС и их значимость для предприятия. Аудит ИС является отправной точкой в разработке любой стратегии управления ИС.

Определение стоимости активов ИС становится крайне необходимым при рассмотрении вопросов продажи, покупки или

лицензирования активов ИС, при проведении слияний и приобретений фирм со значительными активами ИС, создании совместных предприятий и стратегических альянсов, проведении судебных разбирательств в случае нарушения ПИС, а также для целей финансовой отчетности и раскрытия информации.

Все более важно, чтобы фирмы на транспарентной основе представляли содержательную информацию о своей ИС и чтобы они эффективно раскрывали свои стратегии использования ИС. Причина этого заключается в том, что в настоящее время стандарты бухгалтерского учета допускают лишь ограниченное признание интеллектуальных активов в финансовых ведомостях. С учетом того, что интеллектуальные активы обретают все большее значение для создания стоимости, это означает, что сегодня финансовые ведомости сами по себе несут меньше информации, чем в прошлом, для оценки показателей деятельности и перспектив инновационных компаний.

Однако аудит, учет и оценка ИС являются новыми, сложными и быстро эволюционирующими областями. Поэтому в настоящее время имеется крайне ограниченная фактологическая основа для выработки рекомендаций относительно передовой практики для разработчиков политики и тех, кто устанавливает стандарты.

Одна из проблем заключается в том, что единая оптимальная методология оценки ИС отсутствует. Выбор между статическими или динамическими моделями и между методами, основанными на доходах, на расходах или на операциях, в решающей мере зависит от цели проведения оценки.

Вне зависимости от выбранного метода оценка ИС будет неизбежно иметь значительный элемент субъективности в силу необходимости:

- оценить качество и значимость прав интеллектуальной собственности и способность руководства компании обеспечить их защиту и соблюдение;

- оценить рыночные перспективы существующих и будущих продуктов на базе ИС (что будет, в частности, зависеть от качества управленческой команды компании, обладающей ИС);
- рассчитать будущие потоки роялти;
- рассчитать будущие разработческие издержки для доведения продуктов на базе ИС до рынка;
- оценить риски, связанные со всеми этими расчетами; и
- выявить сопоставимые активы ИС, которые были в последнее время проданы и цены на которые компания может использовать в качестве основы для оценки своей собственной ИС.

Еще одной концептуальной проблемой являются трудности с проведением различия между инвестициями в неосязаемые активы и текущими расходами на исследования и разработки (НИОКР), такими как вознаграждение работников, занимающихся НИОКР. Эти работники приобретают навыки и ноу-хау в ходе исследований и разработок, и эти навыки и ноу-хау представляют собой важные неосязаемые активы для компании. Аналогичным образом ценность различных активов ИС в значительной мере зависит от потенциала в области управления ИС и бизнес-стратегии фирмы, которые трудно оценить объективно. Поэтому оказалось трудно расширить охват ИС в стандартах бухгалтерского учета.

В странах ОЭСР есть определенные свидетельства того, что конкуренция на финансовых рынках подталкивает компании к улучшению их отчетности и раскрытия информации о политике в области ИС и что компании, имеющие эффективные структуры корпоративного управления, лучше распоряжаются своей ИС, оценивают ее и представляют по ней отчетность. Стимулирование конкуренции на рынках капиталов и поощрение эффективного корпоративного управления, которые уже сами по себе являются важными мерами политики, могут быть также полезными для улучшения аудита, оценки и учета ИС.

Отраслевые ассоциации и ассоциации финансового сектора тоже разрабатывают добровольные кодексы поведения и стандарты в этой области. Более того, существуют фирмы, специализирующиеся на предоставлении услуг по аудиту и оценке ИС другим фирмам.

Те, кто занимается разработкой политики, должны отслеживать эти тенденции в целях распространения и поощрения внедрения передовой практики по мере ее эволюции. Для выявления передовой практики и установления соответствующих стандартов понадобится дальнейший широкий обмен опытом.

На данном этапе предпочтительно, чтобы любые регулирующие положения, которые могут быть приняты, не носили предписывающий характер, а основывались на принципах: т. е. в них должны устанавливаться общие принципы и цели, которых необходимо достичь, но не должно детально закрепляться то, что компаниям необходимо делать для их соблюдения.

2.7. ЗАЩИТА И ОБЕСПЕЧЕНИЕ СОБЛЮДЕНИЯ ПРАВ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТИ

Защита и обеспечение соблюдения прав ИС являются ключом к эффективному и систематическому коммерческому использованию инноваций. Экономические соображения правообладателей являются важным фактором в процессе обеспечения соблюдения ПИС. Однако существуют и другие фундаментальные вопросы государственной политики, в которых общество в целом оказывается в выигрыше от эффективного соблюдения ПИС. Это тем более важно, если учитывать, что нарушения прав интеллектуальной собственности зачастую связаны с продуктами, которые могут создавать угрозу для здоровья и безопасности потребителей, и примерами этого являются, в частности,

контрафактные лекарства⁶, продукты питания, напитки, игрушки и комплектующие узлы самолетов и автомобилей.

Страны в регионе ЕЭК ООН уже имеют в своих нормативно-правовых базах ряд законодательных и подзаконных актов для эффективной защиты и обеспечения соблюдения прав интеллектуальной собственности, и большинство из возможных вариантов политики, рассматриваемых в настоящем разделе, в целом предназначены для дополнения, а не для замены существующих механизмов.

Основные области вмешательства на уровне политики включают в себя нормативно-правовые основы в области ИС; сотрудничество и координацию между различными государственными ведомствами и с частным сектором; значение непрерывной профессиональной подготовки государственных должностных лиц, занимающихся вопросами защиты и обеспечения соблюдения прав ИС; а также роль информационно-просветительских кампаний, ориентированных на различные заинтересованные стороны.

Нормативно-правовая база определяет параметры, в пределах которых может обеспечиваться соблюдение ПИС. Какой-то одной «правильной» модели для обеспечения соблюдения ПИС не существует, и такие модели варьируются от одной юридической системы к другой. В некоторых странах, например, потребитель, обладающий продуктом, нарушающим права, может быть обвинен в уголовном преступлении. В некоторых странах доходы, полученные при совершении преступлений, связанных с ИС, могут быть конфискованы и использованы для финансирования дополнительной правоприменительной деятельности. Некоторые страны создали специализированные полицейские подразделения и суды по ИС для повышения эффективности правоприменительных действий, а в ряде других стран тамо-

⁶ По оценкам Всемирной организации здравоохранения, 10% всей фармацевтической продукции в мире являются контрафактными.

женные органы могут принимать официальные меры по подозрению в том, что товары, нарушающие права, предназначаются для экспорта, транзита и/или перегрузки.

В рамках эффективной правоприменительной деятельности необходимо предусматривать надлежащие меры сдерживания посредством соответствующих гражданских санкций, таких как предоставление компенсации законному правообладателю, и эффективных уголовных санкций. Меры вмешательства на уровне политики в рамках нормативно-правовой базы, как правило, считаются передовой практикой в тех случаях, когда они:

- нацелены на снижение судебных издержек для использования гражданской системы обеспечения соблюдения прав интеллектуальной собственности;
- обеспечивают наличие гражданских средств защиты и процедур, таких как эффективные временные меры, и предоставление надлежащей компенсации правообладателям на основе соответствующих методов исчисления убытков;
- обеспечивают эффективные уголовные санкции в случае нарушений прав интеллектуальной собственности в коммерческих масштабах с целью подчеркнуть, что такого рода нарушения представляют собой серьезные экономические преступления;
- поощряют суды и компетентные административные органы к использованию уголовных санкций в полном объеме, допускаемом правовыми положениями;
- наделяют правоприменительные органы необходимыми юридическими полномочиями для эффективного решения вопросов, связанных с нарушениями прав интеллектуальной собственности;
- устанавливают законодательные стандарты, нацеленные на запрещение перемещения нарушающих права товаров, которые находятся либо в пути, либо в процессе перегрузки;

- предусматривают проработку возможности принятия/пересмотра законодательства для обеспечения того, чтобы производство и распределение товаров, создающих угрозу для здоровья и безопасности, признавались наказуемыми в качестве серьезных преступлений;
- устанавливают и вводят в действие регулирующие положения для оптовых продавцов, дистрибьютеров и розничных продавцов потребительской продукции для обеспечения максимального контроля за легитимными цепями сбыта таких товаров, как фармацевтическая продукция, продукты питания, напитки, игрушки, комплектующие узлы самолетов и автомобилей, а также другие товары, которые могут создавать угрозу для здоровья и безопасности;
- поддерживают функционирование должным образом оснащенного и компетентного национального органа по регулированию лекарственной сферы, который обеспечивает контроль и регулярное инспектирование всех субъектов, занятых в производстве, продаже и распределении фармацевтической продукции;
- определяют и предоставляют сотрудникам таможни официальные полномочия для принятия мер в отношении товаров, вызывающих подозрения с точки зрения нарушения прав, без необходимости подачи официальной жалобы правообладателем; и
- обеспечивают, чтобы гражданские, уголовные и административные средства защиты предусматривали уничтожение продукции, нарушающей права.

Обеспечение правильного сочетания мер политики в рамках нормативно-правовой системы в сфере ИС является важной проблемой для разработчиков политики с учетом сложности глобализованной экономики. Так, быстрое развитие ИКТ порождает серьезные проблемы для законодательства в сфере ИС, особенно в области авторского права. Хотя для урегулирования ситуации на международном уровне был разработан ряд

договорных инструментов⁷, поспевать за развитием событий в этой сфере оказалось достаточно трудно и общепризнанные передовые практика и политика здесь отсутствуют.

Обеспечение соблюдения прав ИС, как правило, поручается ряду государственных министерств, ведомств и учреждений. Ключевое значение для более действенного обеспечения соблюдения прав ИС имеет эффективная координация действий и сотрудничество между этими различными учреждениями. В ряде стран в регионе ЕЭК ООН координация и сотрудничество между государственными органами обеспечиваются либо путем назначения ведущих учреждений, либо путем создания специальных межведомственных рабочих групп. Оба этих варианта представляют собой передовую практику, и исходя из этого правительствам в любом случае следует поощрять такую координацию и такое сотрудничество и принимать меры, направленные на недопущение параллелизма и дублирования.

При определении и стимулировании достижения эффекта синергизма в действиях правоприменительных органов внимание следует также уделять связям и частичному совпадению между мерами обеспечения соблюдения прав интеллектуальной собственности и мерами обеспечения соблюдения положений в области безопасности и охраны здоровья. Одним из перспективных путей укрепления правоприменительной деятельности является более активное вовлечение органов по надзору за рынками в борьбу с контрафактной продукцией⁸. Такая практика уже внедряется в ряде стран в регионе ЕЭК ООН.

Тесное сотрудничество с правообладателями из частного сектора в деле обеспечения соблюдения прав ИС и в борьбе с продукцией, нарушающей права, обычно считается передовой

⁷ Прежде всего Договор ВОИС по авторскому праву и Договор ВОИС по исполнениям и фонограммам.

⁸ Возможные варианты политики в этой области находятся в процессе разработки в Рабочей группе ЕЭК ООН по политике в области стандартизации и сотрудничества по вопросам нормативного регулирования (РГ.6).

практикой. Правообладатели имеют необходимые технические знания, позволяющие им отличить товары, нарушающие права, от оригинальной продукции, и могут располагать дополнительной информацией о функционировании различных распределительных каналов. Поэтому их услуги могут быть чрезвычайно полезными, особенно при выявлении случаев проникновения нарушающей права продукции в легитимные распределительные каналы. Этот тип сотрудничества способен помочь сэкономить время, которое имеет особенно важное значение, когда речь идет о нарушающей права продукции, создающей угрозу для здоровья и безопасности.

Во многих странах региона ЕЭК ООН основными узкими местами в обеспечении соблюдения ПИС, судя по всему, являются не изъяны в самой нормативно-правовой базе, а применение и толкование законов и подзаконных актов. Поэтому для улучшения соблюдения ПИС важно обеспечить, чтобы государственные должностные лица, занимающиеся вопросами защиты и обеспечения соблюдения ПИС, получали надлежащую и непрерывную профессиональную подготовку. Улучшение подготовки снижает риски неправильных правовых толкований гражданских, уголовных и административных процедур, которые могут подорвать доверие к правовой системе. Следовательно, на основе правильного сочетания мер политики должны обеспечиваться достаточные ресурсы и непрерывная подготовка работников судебных органов, прокуратуры, полиции, таможи и учреждений по вопросам ПИС для эффективного осуществления законодательства в области ИС.

Потребителям, правообладателям и разработчикам политики крайне важно сознавать и понимать многогранную и динамичную роль системы ИС. Помимо необходимости формирования культуры ИС, правообладателям и потребителям нужно отдавать себе отчет в том вкладе, который система ИС вносит в создание национального богатства и в экономический рост, в ее потенциале с точки зрения создания рабочих мест, ее решающей роли в обеспечении успеха и процветания инноваци-

онных отраслей, а также в общеэкономических последствиях контрафакции и пиратства.

В ряде стран региона ЕЭК ООН разработаны далеко идущие учебные и образовательные программы, рассчитанные на ученых и студентов, частный сектор, тех, кто разрабатывает политику, и потребителей. В некоторых странах в регионе ЕЭК ООН эти программы подкрепляются кампаниями в СМИ и организацией выставок для повышения степени осведомленности. Бюро по вопросам ИС в странах региона ЕЭК ООН играют ключевую роль в подготовке и проведении этих кампаний. Передовыми видами практики и вариантами политики считаются следующие:

- усилия по повышению степени осведомленности всех заинтересованных сторон, таких как разработчики политики, потребители, ученые и студенты, а также правообладатели;
- адресные кампании, которые могут фокусировать внимание на возможных рисках для здоровья и безопасности потребителей и на угрозах для общественного порядка, порождаемых участием организованных преступных группировок в производстве и распределении продукции, нарушающей права ИС;
- специальные кампании, рассчитанные на более уязвимые группы общества;
- оценка отдачи от информационно-просветительских кампаний, например на основе опросов общественности; и
- доведение результатов осуществления таких информационно-просветительских стратегий до сведения всех заинтересованных сторон в целях дальнейшей оптимизации эффективности таких кампаний.

2.8. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПОЛИТИКИ

Интеллектуальная собственность имеет ключевое значение в деле обеспечения роста, развития и конкурентоспособности. Для достижения конкурентоспособности в условиях глобализации экономики странам - членам ЕЭК ООН необходимо поддерживать, адаптировать и формировать институциональные и нормативно-правовые основы, благоприятствующие эффективным инвестициям в генерирование знаний и в их коммерциализацию. Страны с экономикой догоняющего типа находятся в процессе формирования и адаптации их режимов в сфере ИС в целях решения этих проблем.

Важно обеспечить, чтобы практика и политика, направленные на улучшение режима в сфере интеллектуальной собственности, соотносились с более широкими усилиями по совершенствованию основ политики и нормативно-правовой базы, нацеленных на поощрение инноваций и повышение конкурентоспособности, и вписывались в такие усилия.

Конкретные варианты политики в сфере ИС должны строиться на тщательном анализе соответствующих условий, превалирующих в национальной экономике.

Политика должна быть направлена одновременно на устранение недостатков в режиме ИС по всему спектру - от управления ИС в исследовательских организациях, на предприятиях и финансовых фирмах до нормативно-правовой и институциональной систем защиты ИС и обеспечения соблюдения ПИС.

В государственных исследовательских организациях более широкий подход к передаче знаний (включая неcodифицированные знания, навыки и ноу-хау в дополнение к патентоспособным технологиям) зачастую является более предпочтительным по сравнению с узкой сфокусированностью на вопросах защиты ИС и управления ею.

Программы передачи технологии должны рассматриваться в качестве государственных инвестиций на благо общества в целом в виде новых продуктов и большего числа лучше оплачиваемых рабочих мест.

Во многих ГИО значительной проблемой являются неудовлетворительно поставленное управление ИС и отсутствие должного понимания значения ИС для успешной передачи технологии. Следовательно, правительства могли бы содействовать более эффективной передаче технологии посредством поощрения надлежащей подготовки специалистов по вопросам передачи технологии и исследователей в области ИС и путем создания стимулов для более оптимального управления ИС в ГИО.

ГИО должно быть предоставлено преимущественное право притязания на ПИС в отношении результатов их исследований. Тем не менее они должны иметь гибкие возможности для проведения, в случае необходимости, переговоров по альтернативным схемам обладания такими правами. При предоставлении прав владения ИС по умолчанию правительства должны возлагать на ГИО ответственность за активную работу в направлении коммерциализации ИС.

Еще одним путем содействия должному управлению ИС в рамках передачи технологии является сотрудничество между правительствами и профессиональными и отраслевыми ассоциациями, и политика должна поощрять эту форму сотрудничества.

Для повышения общей эффективности политики и обеспечения эффекта синергизма поддержка МСП в сфере ИС должна быть интегрирована в более широкую политику поддержки МСП.

Эффективное оказание поддержки в сфере управления ИС требует выявления тех МСП, которые больше всего нуждаются в ней. Важную роль в этом деле могли бы играть субнациональные (региональные) учреждения, которые больше знакомы с характеристиками и потребностями потенциальных клиентов из числа МСП.

Информационно-просветительские кампании и учебные программы по вопросам ИС для МСП и предпринимателей могут внести вклад в улучшение понимания ими имеющихся средств защиты их ИС и тех выгод, которые это может принести, а также в улучшение управления ИС.

Тщательно продуманные налоговые льготы или субсидии для использования официальной системы ПИС также могут помочь МСП в более эффективной защите их ИС.

При выборе той или иной комбинации мер политики необходимо учитывать возрастающее значение аудита, учета и оценки ИС для инновационных предприятий, государственных исследовательских организаций, венчурных инвесторов и других субъектов, обеспечивающих финансирование инновационных предприятий.

Аудит, учет и оценка ИС представляют собой новые, сложные и стремительно эволюционирующие области, которые порождают вызовы для тех, кто занимается разработкой политики, поскольку в настоящее время фактологическая база для вынесения рекомендаций по передовой практике является ограниченной.

Стимулирование конкуренции на рынках капиталов и поощрение эффективного корпоративного управления, которые уже сами по себе являются важными мерами политики, могут также сыграть полезную роль в улучшении аудита, оценки и учета ИС.

Отраслевые ассоциации и ассоциации финансового сектора тоже разрабатывают добровольные кодексы поведения и стандарты в этой области. Разработчики политики должны отслеживать эти тенденции в целях распространения и поощрения внедрения передовой практики по мере ее эволюции.

Для устранения основных изъянов в применении и толковании законов и подзаконных актов в сфере ИС важно обеспечить получение государственными должностными лицами, занимаю-

щимися вопросами защиты и обеспечения соблюдения ПИС, надлежащий и непрерывной профессиональной подготовки.

Ключевое значение для укрепления защиты ИС имеют также эффективная координация действий и сотрудничество между различными учреждениями, на которые возложены функции обеспечения соблюдения прав ИС.

При обеспечении соблюдения прав ИС и ведении борьбы с нарушающей права продукцией передовой практикой для правительств считается тесное сотрудничество с правообладателями из частного сектора, которые имеют необходимые технические знания и информацию.

Для правообладателей важное значение имеют недорогостоящие и оперативные временные меры правовой защиты, а также приемлемые судебные издержки.

Борьба с нарушениями ПИС останется трудной задачей до тех пор, пока потребители не будут видеть в покупке нарушающей права продукции серьезную проблему. Поэтому важно развернуть информационно-просветительские кампании в интересах формирования «культуры ИС», отталкивающей потребителей от приобретения товаров, нарушающих ПИС.

3. ОБЗОР ПОДХОДОВ НА УРОВНЕ ПОЛИТИКИ К РЕШЕНИЮ ТЕХ ПРОБЛЕМ, СВЯЗАННЫХ С НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗОЙ, КОТОРЫЕ ПРЕПЯТСТВУЮТ РАЗВИТИЮ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА И ПРЕДПРИЯТИЙ

3.1. ВВЕДЕНИЕ

Как предусмотрено программой работы Комитета по экономическому сотрудничеству и интеграции (КЭСИ) на 2006-2008 годы и последующий период, в настоящем документе дается обзор подходов на уровне политики к решению тех проблем, связанных с нормативно-правовой и институциональной базой, которые препятствуют развитию предпринимательства и предприятий. Он основан на выводах, приведенных в справочной записке, подготовленной секретариатом для Международной конференции на тему «Снижение барьеров на пути предпринимательства и поощрение развития предприятий: возможные варианты политики» (Международная конференция), организованной 18-19 июня 2007 года, на итогах этой Конференции, а также на материалах, представленных членами сети экспертов по вопросам развития предпринимательства и предприятий.

Опыт стран в области содействия созданию благоприятных условий для развития предпринимательства и МСП более подробно рассматривается в предусмотренном программой работы Комитета на 2008 год обзоре передовой практики содействия созданию благоприятных условий для развития предпри-

нимательства и МСП, которое в настоящее время готовится секретариатом.

Обзор подходов на уровне политики представляется для обсуждения. Ожидается, что Комитет одобрит рекомендации, согласованные вышеупомянутой Международной конференцией.

3.2. ОСНОВНЫЕ ПРЕПЯТСТВИЯ НА ПУТИ РАЗВИТИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ

Хорошо продуманная политика, призванная снизить препятствия на пути развития предпринимательства и предприятий, требует хороших практических знаний о нормативных и институциональных барьерах, с которыми сталкиваются потенциальные предприниматели, в том числе об их масштабах и значимости для новообразующихся и уже действующих предприятий. Обследования компаний, проведенные национальными ассоциациями предпринимателей и малых и средних предприятий (МСП), а также международными организациями (Организация экономического сотрудничества и развития, Всемирный банк, Европейский банк реконструкции и развития) и НПО (организация «Международная транспарентность» и Всемирный экономический форум) в середине 2000-х годов, позволяют лучше понять все еще не решенные вопросы в этой области⁹.

⁹ При подготовке настоящего документа использовались следующие исследования: «Перспективы развития МСП и предпринимательства» ОЭСР (2005 год), «Обследование ответственных за выработку политики и обследование МСП на предмет восприятия барьеров на пути доступа к международным рынкам» ОЭСР-форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) (2006 год), «Глобальный доклад о конкурентоспособности» Всемирного экономического форума (2005-2006 годы), «Финансирование торговли малых и средних предприятий в странах СНГ» ЕЭК ООН (2003 год), обследование в рамках проекта «Ведение бизнеса» (<http://www.doingbusiness.org/>) «Стратегии микро-, малых и средних предприятий» ЕБРР (2006 год) и Глобальный доклад о коррупции организации «Международная транспарентность» (2006 год).

В частности, вышеупомянутые обследования предприятий указывают на то, что предприниматели как из развитых стран, так и из стран с экономикой догоняющего типа одинаково воспринимают основные препятствия на пути ведения бизнеса. Факторы, упоминавшиеся представителями компаний из всех регионов, включали в себя неэффективные бюрократические процедуры, отсутствие необходимого доступа к финансированию и чрезмерно высокие налоги. В то же время предприниматели из стран с экономикой догоняющего типа в регионе включили также в первую пятерку препятствующих факторов запутанные налоговые правила и коррупцию. Другие факторы, такие как политическая нестабильность, инфляция и системы валютного регулирования, в целом оказались менее значимыми. Согласно результатам тех же обследований, такие факторы, как обременительные нормы налогообложения и коррупция, были сочтены предпринимателями из стран с экономикой догоняющего типа четвертым и пятым по значимости препятствиями на пути ведения бизнеса.

Хотя присвоенные этим факторам места в отдельных странах с экономикой догоняющего типа разнятся, большинство из опрошенных руководителей предприятий указывали на три группы факторов, препятствующих предпринимательству и функционированию предприятий: неэффективность управления (государственная бюрократия и коррупция), вопросы налогообложения (налоговые правила и ставки налогов) и отсутствие необходимого доступа к финансированию.

Участники вышеупомянутой Международной конференции на тему «Снижение барьеров на пути предпринимательства» подчеркнули также важное значение культурных и психологических факторов, в частности применительно к предпринимателям-женщинам, предпринимателям, принадлежащим к этническим меньшинствам, и молодым предпринимателям. Конференция рекомендовала обеспечить снижение этих барьеров на пути роста предприятий на основе целого ряда мер, которые должны учитывать гендерный фактор и должны, в частности, поощрять

и стимулировать дух предпринимательства, в особенности среди молодежи, и помогать им в осмыслении возможностей, открываемых предпринимательством.

3.3. СНИЖЕНИЕ АДМИНИСТРАТИВНЫХ БАРЬЕРОВ

В число административных барьеров входят барьеры, с которыми предприниматели сталкиваются при организации нового предприятия или на этапе функционирования уже существующего предприятия. В первом случае они связаны с числом оговоренных законом шагов, которые им необходимо предпринять и которые обычно включают в себя получение операционного разрешения, нотариальное оформление учредительных документов компании, открытие банковского счета и регистрацию и/или получение разрешений от различных государственных ведомств. Административные барьеры, стоящие перед уже существующими предприятиями, связаны с чрезмерно обременительными требованиями к отчетности и сопряженным с этим оформлением документов, отсутствием необходимой информации об изменениях в нормах и правилах и с разорительными санкциями в случае нарушения правил. Хотя административные процедуры, связанные с учреждением и работой предприятий, не являются специфическими для стран с экономикой догоняющего типа, они воспринимаются как одна из важнейших препон для предпринимателей почти во всех странах этой группы.

Для снижения административных барьеров на пути предпринимательства страны с экономикой догоняющего типа придерживаются в основном сходной политики, опираясь на существующую передовую практику, а также на рекомендации международных организаций. Они фокусируют внимание на упорядочении законодательной базы, регулирующей регистрацию и функционирование предприятий, упрощении применимых процедур и сокращении их числа, на уменьшении того количе-

ства времени, которое требуется для организации предпринимателями своих операций, на снижении финансового бремени, связанного с учреждением предприятий, и облегчении бремени надзорного характера, лежащего на уже функционирующих предприятиях.

Для этого Всемирный банк и Европейская комиссия, в частности, рекомендуют правительствам:

- создать единые центры доступа (системы «одного окна») для оформления учреждения предприятий;
- стандартизировать требования к документации и перейти на электронную регистрацию предприятий;
- устранить участие судов и нотариусов в процессе регистрации;
- уменьшить учредительные сборы для отражения исключительно административных расходов;
- ввести систему временных бизнес-лицензий для обеспечения быстрой организации операций в «стандартных» обстоятельствах; и
- ввести правило «молчание - знак согласия», с тем чтобы сразу же по истечении предельных сроков для обработки заявок предприятие автоматически считалось зарегистрированным.

В основном следуя вышеупомянутым рекомендациям, страны с экономикой догоняющего типа делают акцент на различных конкретных средствах облегчения административного бремени.

Целый ряд правительств фокусируют внимание на упорядочении и согласовании норм, регулирующих регистрацию и функционирование предприятий (Албания, Беларусь, Молдова, Российская Федерация, Таджикистан, Украина, Узбекистан, Хорватия), на упрощении применимых процедур и сокращении их

числа (Беларусь, бывшая Сербия и Черногория, Узбекистан) и на внедрении механизма «одного окна» для новообразующихся предприятий (бывшая югославская Республика Македония, Литва, Российская Федерация, Румыния, Узбекистан и Украина). В Республике Молдова, например, правительство в сотрудничестве с частным сектором провело экспертизу как минимум 1 000 соответствующих законов и положений, отменило 100 и пересмотрело 200 из них, с тем чтобы они обеспечивали более благоприятные условия для предпринимательства.

Бывшая югославская Республика Македония и Сербия отменили требование о получении генеральной бизнес-лицензии для большинства видов коммерческой деятельности, которые не сопряжены со значительными рисками для окружающей среды, здоровья населения или безопасности. Несколько стран (например, Босния и Герцеговина и Румыния) отменили требование об обязательном использовании услуг как нотариусов, так и судей в процессе регистрации.

Молдова, Сербия и Хорватия ввели электронные системы регистрации компаний, которые значительно уменьшили задержки, а Хорватия еще и приняла и ввела в действие законодательство об использовании электронных подписей. Черногория и Сербия в настоящее время применяют правило « молчание - знак согласия» в процессе регистрации компаний.

Усилия правительств в этой области, как представляется, приносят свои плоды. За последние четыре года во многих из стран с экономикой догоняющего типа число процедур, связанных с регистрацией предприятий, имело тенденцию к уменьшению. В результате этого в период 2003-2006 годов среднее число дней, посвящаемых предпринимателем организации компании, уменьшилось примерно на 32% в новых членах ЕС, на 30% в странах Юго-Восточной Европы и на 26% в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. В то же время в 2006 году для учреждения компании в стране с экономикой догоняющего типа требовалось в среднем 32 дня, т.е.

вдвое больше, чем в шести развитых странах с рыночной экономикой, выбранных для сравнения¹⁰ (в среднем 15 дней).

Те, кто вырабатывает политику в странах с экономикой догоняющего типа, стараются также снизить расходы, связанные с учреждением предприятия. Албания, например, приняла ряд мер по упрощению и отмене лишних процедур при регистрации и функционировании хозяйствующих субъектов. Эти меры включают в себя внесение изменений в закон о коммерческом регистре в целях уменьшения количества времени, необходимого предприятиям для официальной регистрации в суде, отмену требования о лицензировании компаний, не занимающихся производством и переработкой продуктов питания, и создание единого централизованного вебпортала для МСП, содержащего электронные версии соответствующих законов и положений.

В период 2003-2006 годов средние общие расходы на учреждение предприятия в стране с экономикой догоняющего типа в процентах от валового национального дохода (ВНД) на душу населения¹¹ сократились на 12 процентных пунктов в странах Юго-Восточной Европы, на 6 процентных пунктов в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и на 5 процентных пунктов в новых членах ЕС. Наиболее значительное снижение регистрационных расходов было отмечено в Албании, Грузии, Латвии, Российской Федерации, Румынии, Словакии и Украине. Во всех этих странах расходы за период 2003-2006 годов сократились более чем вдвое. Другие страны, прежде всего Азербайджан, Армения, Болгария, бывшая югославская Республика

¹⁰ Для сравнения использовались данные по следующим странам ОЭСР: Германия, Соединенное Королевство, Соединенные Штаты, Финляндия, Франция и Япония.

¹¹ Валовой национальный доход (ВНД) является показателем общей суммы внутренних и внешних доходов резидентов страны. ВНД на душу населения - это валовой национальный доход, поделенный на численность населения по состоянию на середину года. (Вебсайт Всемирного банка, <http://www.worldbank.org/data/countrydata/aag.htm>).

Македония, Венгрия, Казахстан, Кыргызстан, Литва, Сербия, Словения, Узбекистан и Хорватия, также добились значительного прогресса в этой области. В то же время к концу указанного периода затраты на учреждение предприятия в странах с экономикой догоняющего типа все еще в четыре раза превышали соответствующие затраты в контрольной выборочной группе развитых стран с рыночной экономикой.

На уровне политики подходы, касающиеся требований к минимальному капиталу, широко варьировались между странами. По данным Всемирного банка, за последние четыре года в одних странах (таких, как бывшая югославская Республика Македония, Узбекистан и Украина) требования к минимальному капиталу были ужесточены, тогда как в других (Болгария, Босния и Герцеговина, Грузия, Польша и Сербия) они были значительно снижены. В 2006 году в Азербайджане, Кыргызстане, Румынии и Черногории требования к капиталу были либо равны нулю, либо близки к нему. Вместе с тем в Болгарии, бывшей югославской Республике Македония, Польше, Таджикистане и Украине они колебались от 90 до 379% от ВНД на душу населения.

Разработчики политики в Беларуси, Таджикистане и Узбекистане сконцентрировали усилия на облегчении операций предприятий. В частности, они продлили срок действия операционных лицензий, уменьшили число инспекционных проверок, проводимых на действующих предприятиях, и улучшили координацию действий налоговых органов. Число государственных инспекционных проверок уменьшилось, и доля инспектируемых МСП также сократилась. Теперь бизнес-операторам приходится тратить меньше времени на работу с инспекторами.

В этом контексте Международная конференция рекомендовала правительствам последовательно осуществлять меры, направленные на облегчение процесса создания предприятий, учитывая с этой целью рекомендации Всемирного банка и Европейской комиссии. Она рекомендовала также упростить процедуры, регулирующие функционирование уже действующих

предприятий, в частности сократить количество требуемых разрешений и лицензий и увеличить сроки их действия, улучшить координацию между различными надзорными учреждениями и уменьшить общее число проверок, которым подвергаются предприятия.

3.4. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ НАЛОГОВОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Согласно данным последних обследований, в странах с экономикой догоняющего типа налогообложение считается одним из наиболее важных компонентов деловой среды. В частности, правительствам приходится одновременно решать как проблему налогового бремени, так и проблему сопряженного с этим административного бремени, связанную с числом уплачиваемых налогов и с тем количеством времени, которое компании вынуждены тратить на выполнение своих налоговых обязательств.

Та ограниченная информация, которая имеется, показывает, что в 2000-х годах правительства в странах с экономикой догоняющего типа старались усовершенствовать налоговое администрирование, заострив внимание на таких мерах, как:

- снижение ставок налогов;
- введение единого налога и/или специальных схем налогообложения для МСП;
- уменьшение числа взимаемых налогов; и
- упрощение налогового администрирования для предприятий, в том числе на основе налогового администрирования в онлайн-режиме.

По оценкам Всемирного банка, директивные органы в ряде стран упростили налоговые режимы в стремлении создать привлекательные налоговые условия для корпораций.

С этой целью был принят целый ряд мер. Недавно Хорватия, например, ввела в действие проект электронного государственного управления, позволяющий подавать декларации о подоходных и других налогах в онлайн-режиме. Законодательство, допускающее подачу налоговых деклараций в онлайн-режиме, было одобрено в бывшей югославской Республике Македонии и в настоящее время рассматривается в Боснии и Герцеговине. В Российской Федерации методика расчета корпоративной налоговой базы была сделана более транспарентной, а ставка НДС была снижена.

Усилия стран по уменьшению общего налогового бремени для предприятий нашли отражение в результатах обследований компаний. Ставки корпоративных налогов во многих странах с экономикой догоняющего типа были снижены, и в результате этого доля бизнес-операторов, усматривающих в ставках налогов проблему, в последнее время сократилась во всех группах стран с экономикой догоняющего типа.

Данные, представленные Всемирным банком, показывают, что в 2006 году ставка налога с прибыли в странах с экономикой догоняющего типа составляла половину от ставки в шести ведущих странах с рыночной экономикой, выбранных для сравнения. Вместе с тем налоги с фонда заработной платы в процентном отношении к валовой прибыли в первой группе стран были значительно выше по сравнению со странами ОЭСР (за исключением Франции).

Беларусь, Грузия, Латвия, Таджикистан и Узбекистан уменьшили число налогов, подлежащих уплате предприятиями, а Албания и Узбекистан ввели особые налоговые режимы для МСП.

Однако в целом число налоговых платежей в странах с экономикой догоняющего типа по-прежнему значительно превышает их число в странах ОЭСР. Если в новых членах ЕС этот разрыв, как представляется, преодолевается, то в странах Юго-Восточной Европы, Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии число

налогов, подлежащих уплате предприятиями, в середине 2000-х годов в два-три раза превышало их число в странах ОЭСР. То же самое касается и количества времени, которое приходится тратить компаниям для соблюдения требований налогообложения; в этот же период по сравнению со странами ОЭСР оно было особенно значительным в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии.

Вышеупомянутые расхождения могут указывать на дальнейшие направления действий на уровне политики в целях увязки систем налогообложения с потребностями предприятий. Международная конференция подчеркнула также необходимость рассмотрения, когда это целесообразно, вопроса о принятии целенаправленных мер по созданию налоговых стимулов для МСП.

3.5. ФИНАНСИРОВАНИЕ НОВООБРАЗУЮЩИХСЯ ПРЕДПРИЯТИЙ И МСП

Доступ к финансированию рассматривается предприятиями в качестве одного из трех наиболее важных факторов, влияющих на функционирование предприятий. В то же время, как известно, возможности мобилизации достаточного финансирования МСП ограничиваются тем, что банковские учреждения считают сопряженные с этим кредитные риски высокими. Коммерческие банки зачастую отклоняют проектные предложения МСП из-за отсутствия достаточного обеспечения, плохого финансового состояния подающих заявки предприятий и недостаточной ясности бизнес-планов. Барьеры на пути к банковскому финансированию особенно высоки для тех новообразующихся предприятий, конкурентные преимущества которых основаны на исследованиях и разработках и на инновационной деятельности, поскольку этим компаниям зачастую недостает физических активов, которые они могут использовать в качестве обеспечения кредитов. Аналогичным образом, в некоторых странах региона предприниматели-женщины сталкиваются с трудно-

стями в деле мобилизации средств, поскольку у них нет своей собственности, которую они могли бы использовать в качестве такого обеспечения.

Для облегчения доступа новообразующихся предприятий к финансированию страны используют целый ряд мер политики, таких, как:

- изменение правовых требований для облегчения использования активов компаний в качестве обеспечения кредитов;
- создание правовой основы для обмена информацией о заемщиках между финансистами;
- формирование альтернативных источников финансирования;
- содействие развитию лизинга; и
- поощрение микрофинансирования.

Регулирующие органы в Украине, например, внесли изменения в законодательство о кредитовании. В частности, они ввели в действие новый закон о залоговом обеспечении, позволяющий предприятиям использовать более широкий круг активов в качестве обеспечения и дающий возможность кредиторам отчуждать их в свою пользу в случае неплатежа, не прибегая к длительным судебным процедурам.

Введение кредитных регистров, накапливающих всю информацию о финансовых обязательствах предприятий, не только улучшает доступ предприятий к финансированию, но и облегчает их уход с рынка в случае банкротства. В последние годы Казахстан ввел в действие новые законы для поощрения обмена информацией о заемщиках, а Болгария, Босния и Герцеговина, Российская Федерация и Украина создали кредитные регистры (кредитные бюро) и обеспечили правовую основу для обмена информацией между банками и этими учреждениями.

Хотя в последнее время банки в странах с экономикой догоняющего типа все активнее обеспечивают финансирование ново-

образующихся предприятий и МСП, с учетом сохраняющейся слабости финансовой системы в этих странах некоторые правительства сформировали альтернативные источники финансирования малых и средних предприятий.

В частности, правительства в Армении, Казахстане, Кыргызстане и Узбекистане разработали в сотрудничестве с частным сектором специальные программы, которые включают в себя кредитные гарантии и специальные ссудные механизмы для МСП. Аналогичные услуги предоставляются также в сотрудничестве с международными финансовыми учреждениями и частными фондами.

Правительства пользуются также помощью международных учреждений для содействия разработке схем лизинга для МСП. В Казахстане, Кыргызстане, Таджикистане и Узбекистане они ввели в действие ряд законов и правил налогообложения, делающих лизинг более привлекательным для внутренних и иностранных инвесторов.

В ряде стран с экономикой догоняющего типа правительства внести изменения в законодательные и подзаконные акты, которые облегчают микрофинансирование МСП. Таджикистан создал благоприятные нормативно-правовые условия для этого сектора, а Грузия и Узбекистан приняли законодательство, направленное на укрепление кредитоспособности учреждений, занимающихся микрофинансированием, в том числе тех, которые не принадлежат к банковскому сектору (кредитные союзы).

Развитие финансовых систем в странах с экономикой догоняющего типа, а также формирование альтернативных источников финансирования МСП внесли вклад в снижение остроты проблем доступа к финансированию, и это нашло отражение в результатах обследований компаний, проведенных ЕБРР и Всемирным банком. В период с 2002 по 2005 год доля компаний, считающих доступ к финансированию проблемой, уменьшилась во всех группах стран с экономикой догоняющего типа, и пре-

жде всего в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. Тем не менее, согласно результатам обследования, проведенного Всемирным экономическим форумом в 2006 году, в середине 2000-х годов предприниматели в этих странах все еще считали получение банковского займа без залогового обеспечения более трудным делом по сравнению с предпринимателями из развитых стран с рыночной экономикой.

Международная конференция рекомендовала правительствам в консультации с банковскими учреждениями разработать меры по облегчению доступа МСП к банковскому финансированию, в частности специальные схемы кредитования для долгосрочного инвестиционного финансирования, предусматривающие более длительные льготные периоды, кредитные гарантии в рамках частно-государственных программ, конкретно ориентированных на МСП, и более благоприятные правила принятия обеспечения. Правительствам было рекомендовано также, опираясь на помощь международных финансовых учреждений, разработать альтернативные формы финансирования для новообразующихся предприятий и МСП, в частности схемы финансирования по линии специализированных частно-государственных фондов, лизинга, микрофинансирования и т.д., а также поддерживать «инвестиционную готовность» предприятий посредством профессиональной подготовки и реализации других инициатив по повышению информированности, способствующих повышению их способности привлекать финансовые средства.

3.6. СОДЕЙСТВИЕ РАСШИРЕНИЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МСП ЗА РУБЕЖОМ

Расширение зарубежной деятельности предприятий в целом и МСП в частности считается одной из предпосылок повышения экономической эффективности в современной глобальной экономике. В то же время обследования, проведенные международными организациями, в частности ОЭСР, показывают, что

МСП недопредставлены в интернационализованном секторе экономики, и прежде всего в международной торговле.

Экспортной и инвестиционной деятельности МСП за рубежом препятствует ряд барьеров, которые связаны как с внутренними слабыми сторонами предприятий, так и с внешними условиями их функционирования. К первой группе относятся отсутствие надлежащего доступа к финансированию и нехватка оборотного капитала, недостаточная информация о деловых возможностях и рынках за рубежом и недостаточно эффективная связь с потенциальными клиентами, а ко второй - регулирующие положения стран базирования и принимающих стран, не благоприятствующие экспортной, импортной и трансграничной инвестиционной деятельности, а также отсутствие соответствующих государственных стимулов.

Государственные меры, нацеленные на снижение этих барьеров, направлены прежде всего на облегчение доступа иностранных торговых компаний и инвесторов к информации о рынках и соответствующих регулирующих положениях. В выводах, сделанных при проведении обследования ответственных за разработку политики и обследования МСП на предмет восприятия барьеров на пути доступа к международным рынкам ОЭСР - форума Азиатско-Тихоокеанского экономического сотрудничества (АТЭС) (2006 год), подчеркивается также важное значение поощрения участия МСП в глобальных производственно-сбытовых цепях и их территориально-производственной кооперации в качестве средства преодоления барьеров на путях торговли.

Во всем регионе ЕЭК ООН государственные регулирующие положения, которые приходится соблюдать компаниям, действуя за пределами рынков своего базирования, являются сложными и часто меняются. Для решения этой проблемы в Соединенном Королевстве, например, все изменения, вносимые в такие положения, вступают в силу только дважды в год, что значительно сокращает количество времени, требующееся для установления того, какие из них применяются в любой данный момент.

Правительство Соединенного Королевства создало также механизм онлайн-ового «одного окна» для торговли, который систематизирует информацию, предоставляемую различными ведомствами (налоговые и таможенные органы, торговые и промышленные ведомства, природоохранные органы). На основе тех же принципов в Швеции был создан единый централизованный информационный центр для предоставления доступа к информации о торговых правилах и положениях Швеции потенциальным экспортерам из развивающихся стран.

Ряд стран с экономикой догоняющего типа стимулируют развитие территориально-производственной кооперации предприятий на региональном, межрегиональном и трансграничном уровнях. В 2005 году Словения создала национальный центр территориально-производственных объединений и технологических сетей, который обеспечивает платформу для сотрудничества между компаниями, технологическими сетями, инвесторами и правительством. Аналогичным образом Чешская Республика предлагает финансовые дотации для создания инфраструктуры, способствующей формированию территориально-производственных комплексов, в том числе с участием иностранных партнеров.

На Международной конференции утверждалось, что дальнейшее содействие иностранным торговым компаниям и инвесторам со стороны правительств может быть сфокусировано на предоставлении им дополнительных информационных ресурсов, в том числе касающихся мер по содействию защите прав интеллектуальной собственности МСП, инновационного и технологического потенциала иностранных торговых компаний, а также расходов, связанных с применением международных стандартов, для экспортеров.

В целях облегчения расширения деятельности МСП за рубежом Международная конференция рекомендовала государствам-членам, в соответствии с рекомендациями ОЭСР, создавать механизмы, содействующие участию МСП в процессе фор-

мирования и осуществления торговой политики, оказывать предприятиям-экспортерам помощь в деле выяснения и обеспечения понимания условий предпринимательской деятельности в принимающих странах и разрабатывать программы, помогающие фирмам преодолевать торговые барьеры.

3.7. БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ

Обследования предприятий, проведенные в начале 2000-х годов, позволили получить данные о высоком уровне понимания остроты проблемы коррупции в странах с экономикой догоняющего типа и о том, что незаконные платежи на этапе регистрации и в процессе функционирования предприятий довольно широко распространены. Обследования компаний, проведенные в 2002 и 2005 годах, показали, что примерно четверть опрошенных компаний в странах Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии и в Юго-Восточной Европе считают неофициальные платежи распространенным явлением, и этот вывод подтверждается данными, предоставленными организацией «Международная транспарентность».

В последнее время страны с экономикой догоняющего типа предпринимают усилия в целях улучшения общего государственного управления и активизировали свою борьбу с коррупцией в ряде областей. В частности, речь идет:

- о реформе судебной системы;
- о налоговой реформе;
- об институциональной реформе, включая создание новых антикоррупционных консультативных органов; и
- об усилении подотчетности гражданских служащих.

В Беларуси, Казахстане и Украине, например, были приняты комплексные государственные программы по борьбе с коррупцией, нацеленные, в частности, на повышение эффективности

правоприменительных органов и на создание эффективных механизмов предупреждения коррупции, т. е. обеспечение соблюдения законности.

Грузия, Казахстан, Кыргызстан и Украина приступили к проведению реформ своих судебных систем, которые направлены на обеспечение большей независимости судов и установление надлежащего вознаграждения для судей, с тем чтобы уменьшить побудительные мотивы для взяточничества.

Налоговая реформа также внесла вклад в уменьшение побудительных мотивов налоговых органов к получению взяток. Албания, Босния и Герцеговина, Грузия, Польша и Словакия ввели новые налоговые системы, которые призваны внести вклад в сокращение масштабов коррупции путем обеспечения более высокой транспарентности, повышения потенциала и стимулов предприятий в деле уплаты налогов и ограничения способности должностных лиц налоговых органов злоупотреблять своими прерогативами и получить взятки. Ряд государств-членов, прежде всего Беларусь, Казахстан, Кыргызстан и Украина, рассматривают вопрос об упрощении процедур налогообложения и о вводе в действие онлайн-систем взаимодействия между государственными чиновниками и компаниями в целях сужения возможностей для уклонения от уплаты налогов и взяточничества.

Реформа институтов в странах с экономикой догоняющего типа внесла вклад в борьбу с коррупцией благодаря созданию специализированных антикоррупционных консультативных органов. Хорватия создала специальный орган по борьбе с коррупцией и организованной преступностью. Грузия учредила антикоррупционную рабочую группу в составе государственных должностных лиц и представителей НПО в целях разработки антикоррупционной стратегии. В других странах (например, в Армении, Боснии и Герцеговине и Сербии) антикоррупционная деятельность координируется рядом министерств, ведомств и органов прокуратуры. В Казахстане правительство упорядочи-

ло функции правоприменительных органов во избежание дублирования при расследовании дел о коррупции. Министерство финансов Черногории подписало меморандум о договоренности с деловыми ассоциациями для обеспечения их участия в разработке соответствующего законодательства.

И наконец, предпринимаются усилия по повышению уровня транспарентности работы и подотчетности гражданских служащих. Меры политики, нацеленные на повышение эффективности гражданской службы, включают в себя наем сотрудников на основе конкурсных экзаменов и непрерывную профессиональную подготовку гражданских служащих. В 2004 году парламент Кыргызстана принял закон, в соответствии с которым гражданские служащие могут временно отстраняться от должности в случае конфликта интересов, приносящего неоправданные выгоды третьей стороне. В то же время в ряде стран были ужесточены правовые требования, касающиеся декларирования доходов государственными должностными лицами. И в Польше, и в Румынии государственным служащим, сообщаящим о нарушениях закона в тех учреждениях, где они работают, предоставляется правовая защита.

На международном уровне все страны региона ЕЭК ООН являются сторонами как минимум одной из основных конвенций, касающихся борьбы с коррупцией. Конвенцию Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности ратифицировало наибольшее число стран с экономикой догоняющего типа. Все новые государства - члены ЕС ратифицировали Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Эти две конвенции ратифицировали также примерно половина стран Восточной Европы, Кавказа и Центральной Азии. И наконец, Конвенция ОЭСР о борьбе со взятками была ратифицирована семью странами с экономикой догоняющего типа, в том числе Венгрией, Польшей, Словакией и Чешской

Республикой, которые являются членами ОЭСР, а также Болгарией, Словенией и Эстонией.

Таким образом, в последние годы правительства активизировали борьбу с коррупцией. Вместе с тем воздействие этой борьбы на развитие предприятий оценить количественно не так просто. Несмотря на то, что более основательные временные ряды данных отсутствуют, ограниченные данные за 2002-2006 годы, полученные на основе обследования ЕБРР-ВБ и от организации «Международная транспарентность», свидетельствуют об определенном улучшении ситуации с сокращением масштабов коррупции, прежде всего в новых членах ЕС, хотя в странах Восточной Европы, Кавказа, Центральной Азии и Юго-Восточной Европы прогресс представляется менее значительным.

В связи с этим Международная конференция рекомендовала центральным и местным органам управления осуществлять систематические меры, направленные на совершенствование государственного управления и уменьшение масштабов коррупции и практики неофициальных платежей предприятий. Интересам новых предпринимателей и предприятий должны служить усиление независимости судей, применение норм налогообложения, предусматривающих наказание за незаконные платежи, создание антикоррупционных консультативных органов с участием государственного и частного секторов и усиление подотчетности гражданских служащих. В то же время Конференция рекомендовала поощрять бизнес-операторов к учету и применению десяти принципов, провозглашенных в Глобальном договоре Организации Объединенных Наций.

3.8. ВЫВОДЫ

Имеющаяся информация свидетельствует о том, что в последнее время правительства стран с экономикой догоняющего типа предпринимают усилия по снижению административных барьеров при учреждении предприятий посредством упрощения про-

цедур регистрации, введения стандартизированных бланков и механизма «одного окна» для регистрации предприятий, упрощения регистрации в онлайн-режиме, сокращения административных издержек и снижения уровня требований к минимальному капиталу новообразующихся предприятий, а также введения в действие правила «молчание - знак согласия» при регистрации. В целях облегчения деятельности уже существующих предприятий правительства сократили количество требуемых разрешений и лицензий, увеличили сроки их действия, улучшили координацию между различными надзорными органами и уменьшили число проверок, которым подвергаются предприятия.

Усилия правительств принесли свои плоды, и это привело к значительному уменьшению числа дней, которые необходимо потратить предпринимателю для учреждения собственной компании, и к снижению расходов, связанных с регистрацией предприятия. Хотя следует признать, что прогресс в деле снижения административных барьеров был достигнут во всех группах стран с экономикой догоняющего типа, они все еще остаются важным препятствием. Количество дней, которые необходимо потратить предпринимателю для учреждения своей компании, в среднестатистической стране с экономикой догоняющего типа все еще в два раза больше, а расходы на организацию бизнеса - в четыре раза выше, чем в группе развитых стран с рыночной экономикой, выбранных для сравнения. Дальнейшие действия правительств на уровне политики можно было бы сфокусировать на последовательном применении передовой международной практики в этой области, которая обобщена в рекомендациях Всемирного банка и Европейской комиссии.

Ряд стран с экономикой догоняющего типа предприняли усилия по упрощению процедур налогообложения, уменьшив число налогов, подлежащих уплате, и снизив ставки налогов для предприятий. В 2006 году налог с прибыли в странах с экономикой догоняющего типа был вдвое ниже, чем в группе ведущих стран с рыночной экономикой, выбранных для сравнения. Вместе с

тем налоги с фонда заработной платы в странах с экономикой догоняющего типа значительно выше, и это же касается количества налоговых платежей и времени, требующегося компаниям для соблюдения требований налогообложения. В этой области правительства могли бы продолжить работу по упрощению налогового администрирования и сокращению числа налогов, взимаемых с предприятий. Они могли бы также рассмотреть возможность проведения оценки воздействия налогов с фонда заработной платы, уплачиваемых компаниями, на развитие предпринимательства.

Правительства прилагают усилия для улучшения доступа новообразующихся предприятий и МСП к финансированию посредством облегчения использования более широкого набора активов в качестве залогового обеспечения, создания кредитных регистров, формирования механизмов небанковского кредитования и гарантий для МСП, лизинга и микрофинансирования. В результате этого доля компаний, считающих доступ к финансированию проблемой, снизилась во всех группах стран с экономикой догоняющего типа. Дальнейшие действия в этой области на уровне политики можно было бы сфокусировать на создании специальных схем кредитования для долгосрочного инвестиционного финансирования МСП, предусматривающих более длительные льготные периоды, и на введении более гибких правил принятия обеспечения. В то же время правительства могут счесть целесообразным поддерживать «инвестиционную готовность» предприятий посредством профессиональной подготовки и реализации других инициатив по повышению информированности, способствующих повышению их способности привлекать финансовые средства.

В целях снижения барьеров на пути расширения деятельности МСП за рубежом правительства облегчают доступ иностранных торговых компаний и инвесторов к информации о рынках и соответствующих регулирующих положениях. С этой целью они все чаще предоставляют соответствующую информацию в онлайн-режиме и оказывают экспортерам помощь в улучше-

нии понимания ими условий предпринимательской деятельности в странах базирования и принимающих странах. В будущем в соответствии с рекомендациями ОЭСР-АТЭС правительства могли бы рассмотреть возможности усиления информационной поддержки МСП в области защиты ПИС и международных стандартов, дальнейшего содействия вовлечению малых и средних предприятий в формирование и осуществление торговой политики, а также облегчения их участия в глобальных производственно-сбытовых цепях.

В целях уменьшения возможностей для коррупции в процессе регистрации и функционирования предприятий правительства повысили эффективность применения соответствующих законов, приняли меры к повышению уровня независимости судов и судей, сделали более транспарентными системы налогообложения и усилили подотчетность гражданских служащих. Несмотря на то, что воздействие этих мер политики количественно оценить не так просто, имеющиеся ограниченные данные свидетельствуют об определенном улучшении ситуации в деле сокращения масштабов коррупции в новых странах - членах ЕС, хотя в других субрегионах результаты обследований являются менее убедительными. Будущие антикоррупционные меры должны быть последовательными и должны дополнять друг друга во всех соответствующих областях, и здесь пользу должно принести укрепление сотрудничества правительств с другими заинтересованными сторонами.

Исследовательская работа секретариата и итоги Международной конференции свидетельствуют также о необходимости укрепления сотрудничества между государственным и частным секторами в разработке и осуществлении политики развития предприятий на национальном и субнациональном уровнях, а также более активного участия всех соответствующих заинтересованных сторон в разработке и реализации нормативных и регулирующих актов в этой области.

Информацию о передовой практике в деле снижения барьеров на пути развития предприятий можно было бы использовать также в учитывающих существующий спрос программах укрепления потенциала, ориентированных на государственных должностных лиц, руководителей компаний и потенциальных предпринимателей в тех государствах-членах, которые обращаются с соответствующими запросами.

4. ОБЗОР ПЕРЕДОВОЙ ПРАКТИКИ В ОБЛАСТИ ФИНАНСОВОГО ПОСРЕДНИЧЕСТВА В ПОДДЕРЖКУ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ И ПРОЦЕССА РАЗВИТИЯ, ОСНОВАННОГО НА ЗНАНИЯХ

4.1. ВВЕДЕНИЕ

В программе работы Комитета по экономическому сотрудничеству и интеграции (КЭСИ) на 2007–2008 годы в приоритетной области «Содействие созданию благоприятных условий для эффективного финансового посредничества в интересах поддержки инновационного развития» предусматривается, что должны быть подготовлены следующие документы:

- сравнительный обзор практики финансового посредничества в поддержку процесса развития, основанного на знаниях, а также национальной практики, направленной на облегчение доступа предпринимателей-новаторов к внутренним и зарубежным источникам финансирования; и
- обзор передовой практики в области финансового посредничества в поддержку инновационной деятельности и процесса развития, основанного на знаниях.

Сравнительный обзор национальной политики и практики, подготовленный по согласованию с сетью экспертов КЭСИ и с заинтересованными сторонами, имеется на веб-сайте КЭСИ (<http://www.unepce.org/cecisi/>) и будет издан в качестве официальной публикации ЕЭК ООН под заглавием «Финансирование инновационного развития: сравнительный обзор опыта стран ЕЭК ООН в области финансирования предприятий на ранних этапах».

Настоящий обзор основан на выводах сравнительного обзора и итогах совещания экспертов, проходившего в Женеве 3–4 мая

2007 года (ECE/CECI/FID/2007/2). Он сфокусирован на вопросах обеспечения финансирования на ранних этапах формирования инновационных предприятий, ориентированных на технологии, в целях определения возможных вариантов политики и рекомендаций, направленных на облегчение доступа этих предприятий к финансированию на ранних этапах.

Опыт стран ЕЭК ООН служит благодатной почвой для транснационального извлечения уроков с точки зрения политики. Разнообразие национальных экономических и институциональных условий и соответствующего опыта дает тем, кто занимается выработкой политики, ценные знания для дальнейшего повышения эффективности государственной политики при решении соответствующих принципиальных вопросов.

4.2. ФИНАНСИРОВАНИЕ ИННОВАЦИОННЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ

Инновационным предприятиям недостает кредитной истории, весомых доказательств реальных достоинств их продукции или услуг, а также рыночного потенциала. Предприниматели находятся в уникальном положении для восприятия деловых возможностей и прогнозирования своего рыночного потенциала. Однако финансовые ресурсы, необходимые для реализации этих усилий, не доступны учредителям таких предприятий, которые нуждаются во внешней поддержке, причем инновационные предприятия обычно сталкиваются с серьезными проблемами в деле мобилизации финансовых средств за счет классических финансовых посредников.

Потенциальные инвесторы сталкиваются с затруднениями при проверке разумности предложений и проведении различий между высоко- и низкокачественными возможностями. Вследствие этого инвесторы либо устанавливают запретительно высокие ставки финансирования, либо полностью уходят с этого поля финансирования предприятий на ранних этапах. С учетом

неосязаемого характера активов инновационного предприятия его стоимость базируется на долгосрочном потенциале роста, основанном на научных знаниях и интеллектуальной собственности. Это порождает неопределенность и непредсказуемость в деле генерирования поступлений денежных средств, что может сдерживать внешних инвесторов.

Для восполнения этой нехватки финансирования необходимо сформировать звено специализированных посредников в целях оказания финансовой поддержки инновационным предприятиям на наиболее непредсказуемых этапах их развития. Решающее значение для инновационной деятельности и развития, основанного на знаниях, имеет наличие неформальных индивидуальных инвесторов и формального финансирования на основе венчурного капитала, а также управленческих и технических навыков, которые они могут предложить.

Формирование и развитие инфраструктуры финансирования для поддержки инновационных мероприятий на ранних этапах является сложным процессом, зависящим от многих благоприятных условий и требующим эффективного распределения и рециркуляции капитала. Развитие национальной индустрии венчурного капитала нередко пользуется государственной поддержкой в качестве компонента общей инновационной политики. Адресные меры государственного вмешательства играют важную роль в формировании динамичной индустрии венчурного капитала.

4.3. РЫЧАГИ ДОЛЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ НА РАННИХ ЭТАПАХ СТАНОВЛЕНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ

Любая политика, нацеленная на развитие эффективной инфраструктуры финансирования инновационных предприятий, должна основываться на четком понимании мотивов основных

частных субъектов в процессе финансирования предприятий на ранних этапах, а также «рычагов», влияющих на бесперебойность этого процесса. Бизнес-ангелы и венчурные инвестиционные фирмы играют центральную и взаимодополняющую посредническую роль в финансировании предприятий на ранних этапах, предоставляя капитал, экспертный опыт и обеспечивая легитимность тех начинаний, которые традиционные финансовые посредники считают сопряженными с чрезмерным риском. Если бизнес-ангелы инвестируют свои собственные деньги, то венчурным инвестиционным фирмам необходимо мобилизовать средства из других источников (таких, как институциональные инвесторы), что также сказывается на развитии данной индустрии.

Процесс финансирования на ранних этапах можно рассматривать как самоподкрепляющийся цикл, состоящий из четырех основных этапов:

- мобилизация средств;
- инвестирование;
- управление/создание добавленной стоимости; и
- свертывание финансирования.

Для обеспечения эффективности и самодостаточности бизнес-ангелов и фирм венчурного капитала (ВК) в их посреднических ролях они должны действовать в условиях, позволяющих им иметь доступ к средствам, инвестиционные возможности и возможности свертывания финансирования, которые в свою очередь позволяют им получать доходы, соизмеримые с тем риском, который они на себя принимают, а также перераспределять свой капитал на различных этапах этого цикла.

Для должного функционирования процесса финансирования предприятий на ранних этапах и недопущения возникновения возможных узких мест все четыре этапа должны быть хорошо подготовлены и активированы. В качестве предваритель-

ного стратегического шага следует провести «картирование» финансового ландшафта на предмет выявления областей для вмешательства.

Существует определенная степень дублирования между различными инструментами, применяемыми на этих разных этапах, что следует иметь в виду при разработке мер вмешательства на уровне политики в интересах достижения максимального эффекта синергизма. Кроме того, поскольку каждый из этих рычагов по-разному используется бизнес-ангелами и венчурными инвестиционными фирмами, их необходимо настроить с учетом специфики операций каждого из этих субъектов.

Этап мобилизации средств в рамках этого цикла связан с обеспечением доступности средств для выделения инновационным предприятиям специализированными финансовыми посредниками. Для бизнес-ангелов это значит преодоление факторов вмененных издержек, сопряженных с альтернативными способами выделения средств, посредством обеспечения привлекательности таких инвестиций. Для венчурных инвестиционных фирм это подразумевает наличие доступа к институциональным инвесторам с долгосрочной перспективной их использования в качестве источников финансирования и структурирования средств.

Этап инвестирования в рамках данного цикла включает в себя поток инвестиционных возможностей для бизнес-ангелов и венчурных инвестиционных фирм, а также наличие необходимых инвестиционных навыков для оценки этих возможностей и отбора проектов, подходящих для финансирования. Поток инвестиционных возможностей отражает условия инновационной деятельности в стране, ее предпринимательскую культуру, а также наличие инфраструктуры поддержки на ранних этапах (например, гранты для проведения технико-экономических обоснований, научные парки, инкубаторы), которые помогают обеспечить «инвестиционную готовность» к использованию таких возможностей. Навыки в деле оценки и отбора проектов

являются результатом развития знаний и обмена знаниями на основе накопленного опыта.

Этап создания добавленной стоимости в рамках этого цикла связан с обеспечением наличия требуемых навыков для надзора, управления и развития инновационных предприятий посредством создания должных стимулов к рациональному управлению, предоставления стратегических и оперативных консультаций, обеспечения доступа к внешним управленческим, техническим и маркетинговым экспертным навыкам, а также установления контактов с потенциальными поставщиками и клиентами. Многие из этих навыков оттачиваются благодаря уже накопленному опыту инвесторов либо в качестве непосредственных инвесторов, либо в качестве субъектов, действующих на соответствующем рынке или в соответствующей отрасли.

Этап свертывания финансирования в рамках данного цикла связан с возможностью для инвесторов обратить добавленную стоимость в средства, которые могут быть выделены для финансирования инновационных предприятий следующей волны. Ключевое значение на данном этапе имеет наличие рынков капитала, открытых для финансирования малых и молодых предприятий с высоким потенциалом роста. Еще одной формой такого свертывания являются приобретения предприятий существующими фирмами.

Обзор ландшафта долевого финансирования предприятий на ранних этапах в регионе ЕЭК ООН позволяет высветить важные различия между странами. Понимание этих различий может обеспечить платформу для обсуждения вопросов политики в отдельных странах.

a) Масштабы и интенсивность деятельности бизнес-ангелов при условии достаточного объема потенциальных сделок сильно зависят от налоговой и экономической среды в той или иной стране. Поэтому тем, кто занимается выработкой политики,

необходимо выявить и снизить усматриваемые барьеры на пути инвестиционной деятельности бизнес-ангелов.

- б) Отсутствие препон на уровне системы регулирования отнюдь не гарантирует достаточных инвестиций институциональных инвесторов в фонды венчурного капитала, поскольку это зависит также и от ожидаемых инвестиционных доходов. Индустрии венчурного капитала необходимо дать шанс для развития и созревания, чтобы продемонстрировать доказательства позитивных результатов деятельности.
- в) Значительно разнятся отношение к предпринимательству и степень наличия финансирования и поддержки инновационных предприятий на ранних этапах. Эти факторы переплетаются с другими аспектами национальной экономической политики, такими как трудовое законодательство и налогообложение, которые влияют на количество высококачественных инновационных фирм и, следовательно, на спрос на инвестиции бизнес-ангелов и венчурного капитала. Стратегические усилия по развитию индустрии венчурного капитала (факторы предложения финансирования) должны подкрепляться инициативами по стимулированию предпринимательства (факторы спроса на финансирование).
- г) Для качественного управления долевыми инвестициями крайне необходимы соответствующие деловые навыки. Хотя многие из этих навыков формируются на основе собственного опыта, эффект освоения этих навыков в масштабах индустрии, как правило, материализуются медленно. Для ускорения процесса освоения знаний в масштабах индустрии следует поощрять создание сетей и отраслевых ассоциаций, мобильность менеджеров ВК, взаимодействие с опытными фондами ВК и наем опытных менеджеров из самых разных отраслей.
- д) Индустрия ВК в Европе в настоящее время сталкивается с проблемой фрагментации рынков венчурного капитала по линиям государственных границ. В результате этого транс-

граничные инвестиции ВК являются ограниченными и затрудняются различиями в национальных институционально-правовых основах функционирования сектора ВК. Для полной реализации потенциала фондов ВК в деле инвестирования в инновационные малые и средние предприятия (МСП) следует продолжить уже предпринимаемые стратегические усилия по уменьшению этой фрагментации.

- e) Исторически рынок НАСДАК в Соединенных Штатах обеспечивал наиболее надежный канал для свертывания инвестиций ВК и тем самым сообщил значительный импульс развитию индустрии ВК в Соединенных Штатах. Европейские сегменты фондовых рынков, рассчитанные на относительно молодые фирмы, также внесли позитивный вклад в расширение возможностей для свертывания венчурных инвестиций. Альтернативный инвестиционный рынок в Соединенном Королевстве превратился в достаточно доступную платформу, в том числе для неевропейских компаний. Снижение бремени регулирования и уменьшение фрагментации по линиям государственных границ могут также помочь другим биржам сформироваться в качестве привлекательных рынков капитала для малых, инновационных, динамичнорастущих фирм.

4.4. ПЕРЕДОВАЯ ПРАКТИКА В ОБЛАСТИ ДОЛЕВОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРЕДПРИЯТИЙ НА РАННИХ ЭТАПАХ

Цикл долевого финансирования взаимосвязан с рядом важных аспектов институциональной и инновационной среды той или иной страны и является чувствительным к государственной политике, которая влияет на институциональные инвестиции, рынки капитала, инновационную деятельность и предпринимательство. Правительства сыграли ключевую роль в развитии секторов ВК либо опосредованно, путем воздействия на условия, которые влияют на цикл долевого финансирования, либо

напрямую, через предоставление капитала и стимулов инновационным фирмам, бизнес-ангелам и фондам ВК.

Правительства сыграли важную роль в стимулировании становления или развития секторов ВК, в частности, в Германии, Дании, Израиле, Ирландии, Норвегии, Соединенном Королевстве и Соединенных Штатах. Уже в последнее время эффективные стратегические инициативы по развитию финансирования на ранних этапах были реализованы в Казахстане и Российской Федерации.

Страны имеют разную экономическую и инновационную историю, разные условия и институты, поддерживающие цикл инновационного финансирования, а также разные характер и последовательность мер по устранению недостатков в этом цикле. Возможность передачи национального опыта не может восприниматься как данность и должна тщательно продумываться. С другой стороны, межстрановые сопоставления могут послужить более глубокому осмыслению значения рамочных условий и установлению причинно-следственных связей между инструментами и результатами.

Оценка или использование опыта отдельных стран требует достаточно глубокого понимания контекста, в котором он был накоплен, в частности набора инициатив, предшествовавших этому, а также степени развития каждого из компонентов цикла долевого финансирования в той или иной конкретной стране.

Выявление и осмысление передовой практики затрудняется отсутствием комплексного мониторинга и официальных оценок осуществленных программ. Отдача от той или иной конкретной программы нередко оценивается только по сумме выделенного капитала или по числу предприятий, получивших поддержку. Проведение более тщательного мониторинга и оценки программ следует возвести в ранг приоритетной задачи политики, с тем чтобы обеспечить возможности для получения знаний о разработке и осуществлении программ.

Меры вмешательства на уровне политики в области финансирования предприятий на ранних этапах можно классифицировать в зависимости от следующих критериев:

- цель и сфокусированность;
- методы осуществления;
- комплексность; и
- устойчивость.

Стратегические схемы значительно варьируются в зависимости от их сфокусированности. Хотя большинство программ направлены на поддержку инновационных предприятий, могут существовать дополнительные ограничения, касающиеся размеров, уровня развития, сектора, происхождения (например, предприятия, отпочковывающиеся от университетов и других государственных научно-исследовательских учреждений) и географического положения получающих содействие предприятий.

Конкретность цели и сфокусированности каждой инициативы имеет важные последствия для ее реализации и, в конечном счете, эффективности. Важно выбирать именно те предприятия, которые сталкиваются с проблемами в деле доступа к финансированию, с тем чтобы избегать выделения средств фирмам, не имеющим таких проблем. В программах необходимо учитывать также способы удовлетворения будущих потребностей в финансировании выбранных компаний после этапа первоначальной поддержки, включая вероятность мобилизации частных ресурсов.

Государственные программы могут выделять ресурсы либо непосредственно выбранным компаниям через находящиеся в государственном ведении инвестиционные фонды или грантовые учреждения, либо опосредованно, через специально отобранных посредников, таких как частных лица (бизнес-ангелы), фонды венчурного капитала (включая фонды стартового капитала), инкубаторы и бюро по передаче технологий. Выбор

посредника, как правило, зависит от конкретной направленности программы.

Одна из форм привлечения посредников основана на финансировании их учреждения и первоначального капитала с помощью кредитов, грантов на развитие предпринимательской деятельности или долевого (акционерного) финансирования. В некоторых случаях финансирование фондов венчурного капитала требует параллельного участия частных инвесторов. Между странами и программами имеются большие различия с точки зрения выделяемых сумм государственного финансирования, а также параллельно выделяемых частных средств. Еще одна форма привлечения посредников связана с предоставлением долговых или долевого гарантий частным инвесторам, а также налоговых стимулов отдельным лицам, корпоративным или институциональным инвесторам в случае осуществления ими инвестиций в конкретные категории предприятий.

Один из важнейших вопросов, который необходимо иметь в виду в связи со способами реализации каждой программы, касается того, оставляет ли правительство за собой прерогативу принятия решений о финансировании или же оно делегирует такие полномочия частным операторам. Если решения о финансировании принимаются правительством, то внимание должно уделяться последствиям этого шага с точки зрения возможного наложения политических интересов и эффективности бюрократического выбора между использованием централизованного единого учреждения и задействованием многочисленных местных учреждений.

Хотя центральные учреждения в некоторых условиях могут иметь более высокую сопротивляемость политическому влиянию, осуществление программ на региональном уровне является более подходящим для преодоления информационных проблем, связанных с принятием инвестиционных решений. Региональный аспект имеет решающее значение для разработки государственных программ поддержки, особенно в круп-

ных странах. На очень ранних этапах цикла финансирования крайне желательной является близость инвесторов (частных и государственных) к получающим содействие компаниям.

При разработке политики высокоприоритетное значение необходимо придавать обеспечению эффекта синергизма и взаимодополняемости между программами. Эффективность комплекса инициатив той или иной страны зависит от того, были ли должным образом продуманы все этапы цикла долевого финансирования. Для восполнения существующих пробелов в цикле долевого финансирования можно использовать меры регулирования, налогообложения, инновационные решения и политику финансирования предприятий на ранних этапах.

Между странами имеются значительные различия с точки зрения комплексности и координации различных программ в стране, а также чувствительности правительств к меняющимся потребностям рынка финансирования предприятий на ранних этапах. В некоторых странах (например, в Израиле, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах и Финляндии) обеспечивается постоянная подпитка опытом предыдущих программ, а новые программы разрабатываются с прицелом на устранение недостатков их предшественниц. Способность учиться на опыте прошлого и постоянно отслеживать и оценивать воздействие той или иной программы на рынок должна считаться неотъемлемой частью процесса разработки эффективных мер вмешательства на уровне политики.

Опыт отдельных стран показывает, что они применяют некомплексные подходы к выделению государственных ресурсов (как правило, через гранты) без учета тех условий, в которых предприятие-получатель будет действовать до и после получения гранта. Напротив, в рамках скоординированных подходов предусматривается серия схем, причем каждая из них основывается на опыте предыдущих схем или нацелена на дополнение параллельных схем при удовлетворении нужд новых участников или расширении поддержки уже существующих.

В Европе Соединенное Королевство является ярким примером страны, применяющей скоординированный подход, при котором усилия по стимулированию инвестиций бизнес-ангелов и университетской предпринимательской деятельности подкрепляются инициативами по поощрению создания фондов венчурного капитала, ориентированных на различные сектора, регионы и этапы финансирования. Аналогичным образом, Дания, Ирландия, Норвегия, Финляндия, Франция и Швеция являют собой примеры стран, в которых широкомасштабная государственная венчурная инвестиционная деятельность дополняется поддержкой деятельности на этапе стартового финансирования и работы инкубаторов. Недавно была принята португальская программа ФИНИСИЯ, ориентированная на создание региональных платформ с университетами, инкубаторами, местными партнерами и официальными и неформальными инвесторами ВК.

Там, где национальные программы нацелены на содействие формированию национального рынка ВК, их успех зависит от их способности привлекать частное финансирование. Экономическая жизнеспособность мелких фондов стартового капитала долгое время ставилась под сомнение, поскольку имеется деликатный баланс между размерами фонда и практической способностью осуществлять инвестиции на стартовом или ранних этапах. Создание более крупных фондов сопряжено с риском переноса ими акцента на финансирование этапов расширения предприятий; формирование более мелких фондов связано с риском их неустойчивости.

Многие спонсируемые государствами фондовые программы решают проблему размера и устойчивости посредством параллельного финансирования с частным капиталом, а также создания соответствующей структуры компенсации, например установления лимита доходности государственных фондов, когда доходы сверх этого уровня поступают менеджерам ВК. Такой подход расширяет возможности фонда в деле выделения дальнейшего финансирования и увеличивает потенциальную отдачу

для менеджеров ВК от инвестиций, осуществляемых на начальных этапах. Кроме того, он позволяет установить связь между фондом и институциональными инвесторами, которые могут служить базой для будущей мобилизации средств.

Устойчивость также имеет региональное измерение, поскольку многие из программ финансирования МСП имеют явную региональную сфокусированность. Одно лишь выделение государством долевого финансирования не способно решить такие проблемы, как, например, уровень местного предпринимательского опыта, качество интеллектуальной собственности и роль местных университетов в процессе развития. Для решения этих проблем могут потребоваться комплексные меры вмешательства.

4.5. МОБИЛИЗАЦИЯ СРЕДСТВ

Можно рассмотреть виды передовой практики в преломлении к различным аспектам этапа мобилизации средств в рамках венчурного инвестиционного цикла, таким как расширение доступности рискованного капитала, улучшение взаимосвязей между частными поставщиками средств и фирмами ВК и обеспечение стимулов для инвестирования менеджерами ВК средств в инновационные фирмы на ранних этапах, а также выявление и отбор ими коммерчески жизнеспособных фирм, обладающих высоким потенциалом.

Выделение государственных средств для венчурной инвестиционной деятельности является одним из наиболее распространенных видов практики, нацеленных на расширение доступности рискованного капитала. Здесь имеются два основных подхода:

- фонды, находящиеся в государственном управлении; и
- фонды, находящиеся в частном управлении.

В ряде стран (Дания, Испания, Канада, Норвегия, Португалия, Финляндия и Швеция) средства передаются специальным учреждениям, которые, как правило, аффилированы с инсти-

тутами, поощряющими бизнес или промышленное развитие, с предоставлением им мандата на выделение инвестиций новым, малым или инновационным предприятиям. Фонды, находящиеся в государственном управлении, могут служить важным первоначальным источником капитала, позволяющим накапливать инвестиционные знания и экспертный опыт, которые могут постепенно передаваться частному сектору. Особенно важное значение могут иметь фонды, которые четко ориентированы на стартовые, высокорисковые проекты.

Вместе с тем следует принимать особые меры предосторожности, создавая надлежащую систему стимулов и устраняя политическое влияние на деятельность фондов, находящихся в государственном управлении. Оценки таких государственных программ показали, что инвестиции, осуществляемые по линии этих программ, как правило, являются менее рискованными и ориентированы на более сформировавшиеся компании.

По мере становления рыночных механизмов государственные фонды оптимальнее всего используются для подкрепления и поддержки таких механизмов. В этой связи программы с участием фондов, находящиеся в государственном управлении, переориентировались на более активное вовлечение частных инвестиционных менеджеров либо путем смещения акцента на ассигнование фондовых средств на фонды, находящиеся в частном управлении (Дания, Канада, Норвегия и Финляндия), либо посредством прямой приватизации (Швеция).

По мере роста значимости фондов, находящихся в частном управлении, и сокращения масштабов государственной венчурной инвестиционной деятельности скандинавские страны переориентировали свое непосредственное участие в финансировании на зарождающиеся, новообразующиеся предприятия посредством формирования программ инкубаторов или фондов стартового капитала. Такого рода программы могут рассматриваться как дополняющие существующие рыночные механиз-

мы через наращивание операционного потока фирм, имеющих «инвестиционную готовность».

Еще один подход к предоставлению государственных средств для инвестиционной деятельности венчурного капитала заключается в привлечении частных инвестиционных менеджеров и параллельной мобилизации дополнительных частных средств. При типичном сценарии правительство (или представляющее его ведомство) действует в качестве опорного инвестора, выделяющего определенную долю капитала фонда. Этот подход в настоящее время широко используется в ряде стран: в Германии, Дании, Израиле, Ирландии, Канаде, Соединенном Королевстве, Соединенных Штатах, Финляндии, Франции, а в последнее время также в Казахстане, Латвии, Российской Федерации и в Европейском инвестиционном фонде. Государственные инвестиции включают в себя как непосредственное доленое финансирование, так и субординированные займы.

Основная логика, лежащая в основе использования фондов, находящихся в частном управлении, заключается в том, что профессиональные менеджеры ВК прямо заинтересованы в выявлении и поддержке коммерчески успешных предприятий. В случае тщательного отбора фондов, которым будет оказываться поддержка (на основе конкурсных торгов или детальной оценки заявок), участие правительства играет важную легитимизирующую роль в налаживании взаимоотношений между фирмами ВК и институциональными инвесторами.

Кроме того, в рамках таких государственных программ все более пристальное внимание уделяется обеспечению того, чтобы баланс «риски-доходность» для менеджеров ВК являлся подходящим для выделения инвестиций на ранних этапах и поощрения менеджеров к оптимистичной оценке инвестиционных проектов (т.е. к признанию их перспективности). Как показал опыт Германии, Израиля и Нидерландов, усиленный акцент на защите от рисков (посредством прямых гарантий или рефинан-

сирования инвестиций с помощью субординированных займов) является контрпродуктивным.

Опыт осуществления программы инвестиционных компаний для малого бизнеса (ИКМБ) в Соединенных Штатах свидетельствует о важном значении структурированных стимулов для поощрения инвестиций на ранних этапах. В самом начале осуществления этой программы необходимость обслуживания займов, предоставлявшихся Управлением по делам малого бизнеса (УМБ) участвующим в ней инвестиционным компаниям, делала непрактичным для этих компаний инвестирование средств в предприятия, которые были не способны сразу обеспечить генерирование поступлений. Переход от займов к участию через привилегированные ценные бумаги с отсрочкой первоначальных процентных выплат в обмен на последующее участие в прибылях привел к значительной переориентации на финансирование стартовых инвестиций.

Программа «Йоцма» в Израиле является еще одним примером использования структурированных стимулов для фондов ВК: каждый фонд имеет опцион на приобретение государственных долей в течение пяти лет с момента создания фонда. Аналогичным образом, программы, принятые в последнее время в Соединенном Королевстве (фонды капитала для предприятий), Латвии (через Латвийское гарантийное агентство) и Российской Федерации (Российская венчурная компания), устанавливают лимит на доходы по государственной доле, а все превышающие этот лимит доходы поступают инвестиционным менеджерам или членам товариществ с ограниченной ответственностью. Такого рода схемы обеспечивают ассиметричное распределение доходов от успешных инвестиций и делают их более сообразными с более высоким риском при инвестировании средств на ранних этапах.

Для улучшения доступности рискованного капитала используются и налоговые стимулы различных типов и с различными целевыми установками. Ряд стран предлагают налоговые стимулы

лицам, инвестирующим средства в частные предприятия. Такого рода схемы могут быть также ориентированы на источники финансирования на этапе до появления бизнес-ангелов, прежде всего на самих учредителей либо их друзей или родственников. Некоторые программы прямо ориентируются на существующие компании, инвестирующие средства в инновационные МСП. Определенные налоговые стимулы рассчитаны на поощрение частных лиц к инвестированию средств в фонды венчурного капитала.

Обзор стратегических инициатив в области мобилизации средств указывает на то, что в качестве основополагающего принципа участие правительств должно быть ориентировано на дополнение и поддержку, а не на вытеснение рыночных механизмов в деле выделения капитала для инновационных предприятий при одновременном стимулировании развития местной формальной и неформальной индустрии венчурного капитала.

В качестве одного из базисных условий национальные нормы, регулирующие инвестиции пенсионных фондов, страховых компаний и других институциональных инвесторов в фонды венчурного капитала, и налоговый режим инвестиционных механизмов необходимо привести в соответствие с нормами в странах, имеющих развитые рынки ВК. Некоторые из норм, которые, возможно, потребуется пересмотреть, включают в себя количественные ограничения на вложение средств в «альтернативные» классы активов, а также правила «безопасной гавани» и «благоразумия», лежащие в основе инвестиционных решений.

Там, где местный институциональный капитал является недостаточным или неподходящим, усилия на уровне политики должны быть нацелены на создание условий, привлекательных для капитала иностранных институциональных инвесторов. Такие условия включают в себя согласование местных налоговых и нормативных режимов с режимами в тех странах,

которые ведут конкурентную борьбу за иностранный институциональный капитал.

Некоторые страны создали специализированные фондовые структуры для мобилизации венчурного капитала. При этом следует принимать меры для обеспечения того, чтобы эти структуры сохраняли наиболее эффективные характеристики, присущие, например, товариществам с ограниченной ответственностью: фиксированные сроки, непосредственное распределение поступлений между членами товарищества, отсрочка налоговых обязательств до продажи ценных бумаг и минимальное вмешательство членом товарищества с ограниченной ответственностью. В тех странах, где такие специализированные структуры отсутствуют, разработчики политики могут рассмотреть вопрос об их создании.

В рамках государственных инициатив по поощрению венчурных инвестиций необходимо уделять пристальное внимание созданию должных стимулов для отбора и развития частными инвестиционными менеджерами высокодинамичных, коммерчески жизнеспособных предприятий:

- просто защита от рисков не создает подобных стимулов;
- обеспечение асимметричного распределения доходов от успешных инвестиций (с помощью опционов на покупку государственной доли или лимитирования доходов, перечисляемых правительству) обеспечивает такие стимулы, улучшая баланс «риски-доходность» в случае инновационных предприятий; и
- четкая сфокусированность программы позволяет легче создать должные стимулы.

Налоговые стимулы, включая скидки с налогов, списание убытков и освобождение от налога на прирост стоимости капитала, как правило, являются эффективными в деле поощрения индивидуальных и корпоративных инвестиций в частные предприятия. Однако фискальные нормы должны быть предельно

однозначными в деле обеспечения того, что получающие такие льготы предприятия являются именно теми, для которых предназначены эти схемы, и что инвестиции не были бы произведены в отсутствие фискальных льгот.

Даже если условия регулирования благоприятствуют мобилизации средств ВК, местные институциональные инвесторы могут держаться в стороне из-за недостаточного знания особенностей индустрии ВК. Помочь в решении этих проблем могут программы разъяснительной работы среди менеджеров институциональных фондов и налаживания взаимоотношений с местным сектором ВК. Содействие формированию звена специализированных инвестиционных консультантов может дать дополнительное основание для признания венчурного капитала в качестве класса институциональных инвестиций.

В тех случаях, когда институциональные инвесторы открыты для инвестирования средств в фонды ВК, но не имеют достаточной информации о конкретных фондах, правительства могут выступать в роли опорных инвесторов, обеспечивая необходимую сертификацию менеджеров фондов. Агентства, выполняющие функции информационных служб по финансовым посредникам при участии государственных органов, могут распространять ключевые данные, облегчая принятие инвестиционных решений.

Для сглаживания сбоев в циклах ВК в периоды снижения активности в деле мобилизации средств ВК могут вводиться в действие государственные зонтичные фондовые программы. Это обеспечит способность существующих фирм ВК мобилизовать дополнительные средства для дальнейшего финансирования компаний, включенных в их портфель, а также поможет им завоевать определенную деловую репутацию, которая сыграет свою роль на следующем этапе мобилизации частных средств.

4.6. ИНВЕСТИРОВАНИЕ

Передовая практика на этапе инвестирования связана со следующими областями вмешательства:

- улучшение предпринимательского климата;
- увеличение массы предприятий, имеющих инвестиционную готовность;
- улучшение потока информации между предпринимателями и инвесторами; и
- обеспечение инвесторских гарантий.

Могут приниматься программы для содействия инвестиционному процессу путем поощрения создания новых предприятий, в частности основанных на коммерциализации научных знаний, генерируемых в государственных исследовательских учреждениях, и тем самым увеличения массы предприятий, имеющих «инвестиционную готовность» для частных инвесторов и профессиональных венчурных инвестиционных фирм.

В числе наиболее известных инициатив в этой области можно назвать программы по изучению инновационной деятельности малого бизнеса (СБИР) и по передаче технологии в сфере малого бизнеса (СТТР) в Соединенных Штатах, которые предоставляют на ранних этапах гранты для исследований и разработок (НИОКР) малым технологическим компаниям. По линии этих программ выделяются крайне необходимые средства для проведения технико-экономических обоснований (этап I) и для разработок прототипов продукции (этап II), в результате чего предприятия «выпускаются на волю», имея значительный потенциал для коммерциализации, способный привлечь частный капитал.

Помимо поэтапного характера финансирования эффективность этих программ обусловлена децентрализованной структурой принятия решений, распределенной между 11 федеральными

агентствами и активно поддерживаемой бюро по передаче технологий в отдельных исследовательских учреждениях. Бюро по передаче технологий не только уведомляют исследователей о существовании грантов на НИОКР, но и работают с потенциальными предпринимателями в интересах развития и оценки их идей, а также подготовки их заявок на гранты.

В Европе относительно централизованные функции по предоставлению консультаций и стартового финансирования в виде грантов или займов технологически ориентированным предпринимателям в интересах обеспечения лучшей подготовленности и большей привлекательности предприятий-получателей для потенциальных частных инвесторов выполняет ряд программ. Примеры подобных программ можно найти в Австрии (программы стартового финансирования и «ЛИЗА»), Бельгии (Фламандский инновационный фонд), Финляндии (программы «ТУЛИ», «ТЕКЕС» и стартовый фонд «Вера»), Германии (Фонд стартового финансирования высокотехнологичных проектов), Нидерландах (программа «ТехноСтартер»), Российской Федерации (программа «СТАРТ») и Испании (программа для новых технологичных фирм).

Сети бизнес-ангелов играют важную роль в установлении связей между предпринимателями и частными инвесторами и поэтому также могут получить выгоды от государственного содействия. В целях преодоления проблем с дефицитом информации и повышения степени инвестиционной готовности разработчики политики могли бы также предусмотреть программы, содействующие организации презентационных форумов и инвестиционных переговоров в интересах поиска предприятиями источников первоначального финансирования и частных инвесторов, такие как «рыночная площадка» (ИНТРО), действующая в рамках программы предстартового финансирования в Финляндии. Еще одним примером является Центр инновационной деятельности и развития предприятий в Испании (Каталония), который функционирует в качестве «одного окна» для

проведения технико-экономических обоснований, финансирования и разработки проектов.

Многие страны имеют программы, предоставляющие определенные гарантии в целях облегчения доступа МСП к банковскому кредитованию. Для усиления отдачи эти программы необходимо четко фокусировать на инновационные предприятия. Одна из старейших программ такого рода - Схема гарантирования займов малых фирм в Соединенном Королевстве - примечательна тем, что в конце 2005 года она переключила свое внимание на новообразующиеся предприятия. Подобный подход используется также в новой программе ФИНИСИЯ в Португалии.

В рамках некоторых гарантийных схем, предлагающих долевыми гарантии при определенных лимитах, внимание фокусируется непосредственно на инновационных предприятиях. Подобные программы существуют в Австрии, Франции («ОЗЕО-Гаранти»), Италии (Гарантийный фонд для МСП в сфере цифровых технологий) и Португалии (программа для новых технологичных компаний). В той мере, в какой они охватывают новообразующиеся инновационные компании, эти программы напоминают специальные гранты на проведение технико-экономических обоснований, но они действуют при дополнительном надзоре со стороны частных инвесторов, получающих гарантии.

Из обзора опыта стран ЕЭК ООН в этой области можно сделать ряд выводов с точки зрения политики:

- масса инновационных предприятий зависит от наличия хорошо устоявшейся предпринимательской культуры и информированности, прежде всего в образовательных и исследовательских учреждениях;
- гранты являются важным и потенциально эффективным источником финансирования технико-экономических обоснований и разработок продукции. Поэтапное распределение грантов можно использовать в качестве эффективного средства для хотя бы частичного преодоления неопределен-

ности, имманентно связанной с коммерциализацией научных знаний, и для обеспечения выделения большего объема средств на проекты с более значительными перспективами коммерциализации. Децентрализация и активное подключение исследовательских учреждений к процессу предоставления грантов позволяют повысить информированность о таких программах и эффективность принятия решений; и

- вопросу о наличии инвестиционных навыков у местных частных инвесторов уделяется ограниченное внимание. Поэтому имеются широкие возможности для содействия развитию навыков и передаче знаний из регионов, имеющих более развитую инфраструктуру для финансирования инновационной деятельности на ранних этапах.

Образование играет важную роль в поощрении предпринимательства. Правительства могли бы рассмотреть возможность введения преподавания курсов по дисциплинам, связанным с предпринимательством, не только в высших учебных заведениях, но и в системе среднего образования, а также в учреждениях, занимающихся повышением квалификации.

В образовательных программах можно также предусмотреть изучение специфики процесса венчурного финансирования. Повышение осведомленности потенциальных предпринимателей о различных вариантах финансирования, а также углубление понимания ими того, на что обращают внимание частные инвесторы и как они принимают решения, дают возможность увеличить спрос на частный капитал. В эти усилия следует вовлекать отраслевые органы, такие как сети бизнес-ангелов и ассоциации венчурного капитала.

Там, где в фокусе внимания находится предпринимательство в технологической сфере, правительства могут содействовать созданию или укреплению бюро по передаче технологии или других учреждений, сближающих научный и деловой миры. Подобные агентства можно создавать при крупнейших исследовательских учреждениях, и они должны стремиться научить

преподавательский состав и исследователей выявлению предпринимательских возможностей и развитию их коммерческого потенциала.

Правительства призваны также играть роль в облегчении обмена информацией между всеми соответствующими заинтересованными сторонами в целях улучшения информационных потоков для выявления потенциальных инновационных возможностей.

Программы инкубаторов и стартового капитала представляют собой важные источники первоначального капитала и эффективные каналы для подготовки фирм, обладающих высоким потенциалом, к работе с профессиональными инвесторами, такими как бизнес-ангелы и фирмы ВК. Там, где такие программы отсутствуют, правительства могли бы рассмотреть возможность их внедрения.

Для того чтобы частные инвесторы с доверием относились к участию правительств, государственные программы финансирования стартового капитала должны иметь элементы, которые делают процесс венчурного инвестирования эффективным: тщательный отбор, стимулы, мониторинг, поэтапное финансирование, стратегическую и управленческую поддержку.

Финансирование, предоставляемое по линии программ поддержки на ранних этапах, должно быть поэтапным для обеспечения более эффективного выделения капитала и должно продолжаться предоставляться предприятиям, демонстрирующим растущую перспективность. На первоначальном этапе должны выделяться небольшие гранты для проведения технико-экономического обоснования и рыночного анализа. На втором этапе, когда предприятия подают заявки после успешного завершения первого этапа, выделяются более крупные средства для разработки продукции и первоначального маркетинга. По завершении этого этапа предприятия будут хорошо подготов-

лены к крупномасштабной коммерциализации и должны быть способны привлекать частный капитал на этапе расширения.

Важным компонентом эффективности программ является надзор за получателями финансирования и их поддержка. С этой целью учреждения должны не только иметь надлежащий экспертный опыт в сфере бизнеса, но и придерживаться подхода, основанного на стратегической гибкости, и быть готовыми корректировать стратегию или схемы действий на рынке, поскольку предприятие действует в условиях неопределенности.

Частные неформальные инвесторы имеют исключительно важное значение на самом первом этапе становления инновационных предприятий, когда такие соображения, как затраты на получение информации и размер предприятия, делают их непривлекательными для венчурных капиталистов формального сектора. Поэтому решающее значение в цикле долевого финансирования имеют содействие инвестированию средств бизнес-ангелами и поддержка формирования сетей бизнес-ангелов. Страны с наиболее развитыми рынками бизнес-ангелов предлагают налоговые льготы бизнес-ангелам и другим частными инвесторам. Подобные налоговые стимулы могут предусматриваться не только для увеличения инвестиций неформального сектора, но и для поощрения инвесторов к ориентации на долгосрочную перспективу и к превращению в «серийных инвесторов».

Для повышения осведомленности инвесторов о состоянии рынка и увеличения их финансового потенциала можно предусмотреть формальную подготовку неформальных инвесторов по вопросам, связанным с процессом частного финансирования, а также с текущими тенденциями на рынках и в сфере технологии. Это может включать в себя секторальную подготовку в некоторых конкретных отраслях. Правительства могут сотрудничать с образовательными учреждениями и отраслевыми ассоциациями для проведения такой подготовки новых или потенциальных бизнес-ангелов или менеджеров ВК.

Еще один способ расширения обмена знаниями в той или иной отрасли связан с формальным и неформальным сотрудничеством с более опытными иностранными фирмами ВК. Подобное сотрудничество можно сделать одним из предварительных условий для получения государственного финансирования, как это делается в программе «Йоцма» в Израиле.

Для дальнейшего облегчения поиска источников для операций следует наладить взаимодействие между технологическим и инновационным сообществом (включая инкубаторы и фонды стартового капитала), бизнес-ангелами и сектором ВК. В основе такого взаимодействия должны лежать обмен информацией о соответствующих технологиях или рынках, обмен опытом, а также предоставление информации по перспективным инвестиционным сделкам.

4.7. СОЗДАНИЕ ДОБАВЛЕННОЙ СТОИМОСТИ

Тем, кто занимается выработкой политики, необходимо уделять особое внимание этапу создания добавленной стоимости в рамках процесса финансирования инновационной деятельности для обеспечения эффективного управления новообразующимися инновационными предприятиями. Нередкое игнорирование этого вопроса служит отражением мнения о том, что уже существуют надлежащие рыночные механизмы для распределения и оценки необходимых навыков. Однако часто это бывает совсем не так.

В ходе одной из первых оценок программы ИКМБ в Соединенных Штатах был сделан вывод о том, что спонсируемые фонды не способны привлечь инвестиционных менеджеров высокого калибра. В некоторых странах кадры, способные обеспечить создание добавленной стоимости, могут быть в дефиците. В подобных случаях необходимо содействовать освоению и передаче знаний в интересах местных инвесторов.

Конфигурация фондов венчурного капитала, находящихся в частном управлении, оказывает влияние на привлечение и отбор квалифицированных инвестиционных менеджеров. При условии достаточно развитой частной конкуренции тендерный процесс позволяет должным образом оценить экспертные знания инвестора. Преференциальное распределение доходов, накапливаемых по государственной доле, обеспечивает материальные стимулы, которые могут привлечь квалифицированных менеджеров. Примерами применения такого подхода являются программы в Израиле («Йоцма»), Российской Федерации (Российская венчурная компания) и в Соединенном Королевстве (фонды капитала для предприятий).

Хотя программы, нацеленные на содействие обучению местных венчурных инвесторов, отсутствуют, подходы двух стран, а именно Израиля и Российской Федерации, к разработке их зонтичных фондовых программ примечательны тем, что они прямо ставят цель активного использования международного экспертного опыта венчурных капиталистов. В Израиле каждый фонд «Йоцма» должен привлекать к работе одно авторитетное международное финансовое учреждение и одно отечественное учреждение. В Российской Федерации учрежденная недавно Российская венчурная компания заручилась услугами экспертов по разработке политики из Израиля и Финляндии.

В этой области можно сделать два главных вывода с точки зрения политики.

- Предполагается, что инвесторы, занимающиеся финансированием инновационных предприятий на ранних этапах, должны предоставлять не только финансирование, но и управленческие и технические экспертные знания. Наличие необходимых навыков и доступ к ним для управления такими предприятиями и их развития являются важным компонентом инфраструктуры финансирования. Освоение знаний и обмен ими - это главные механизмы приобретения экспертных знаний для стран и регионов, в которых они отсутствуют.

- Материальные стимулы в виде долевых опционов являются важным инструментом, с помощью которого новообразующие инновационные предприятия привлекают и удерживают квалифицированных менеджеров и увязывают собственные интересы с интересами первоначальных инвесторов.

Государственные органы могли бы содействовать использованию договорных механизмов и формированию структур компаний, которые обеспечивают способность венчурных инвесторов формального и неформального секторов осуществлять мониторинг и передавать свои экспертные знания инновационным компаниям, создавая правильные стимулы. Это касается и тех случаев, когда государственные органы выступают в роли соинвесторов.

Способность фондов ВК обеспечивать дальнейшее финансирование компаний, успешно преодолевающих главные вехи в своем развитии и нуждающихся в капитале для дальнейшего развития и расширения, представляет собой важный компонент добавленной стоимости. Государственные программы, финансирующие небольшие стартовые фонды, должны учитывать необходимость дальнейшего финансирования компаний, которые они поддерживают. Во избежание возникновения узких мест в процессе финансирования необходимо навести мосты между различными инвесторами (государственными органами, бизнес-ангелами, венчурными капиталистами). Следует поощрять синергизм таких инструментов, как «побочное финансирование», при котором бизнес-ангелы осуществляют инвестиции наряду с фондом венчурного капитала.

Эффективная сеть поддержки на уровне профессиональных услуг, настроенная на потребности молодых, инновационных или техноинтенсивных предприятий, имеет важнейшее значение для способности фирм ВК к созданию добавленной стоимости, и в своих управленческих решениях они могут опираться на эту внешнюю экспертную базу. По мере роста индустрии ВК появляется все больше таких сетей. Доступ к таким службам на

ранних этапах развития индустрии ВК может оказаться решающим фактором успеха первых фондов ВК и должен также учитываться при разработке стратегических инициатив.

4.8. СВЕРТЫВАНИЕ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Помимо инициатив, в которых внимание заостряется на изменениях в системе регулирования фондовых бирж, существует немного программ, непосредственно ориентированных на повышение эффективности этапа свертывания в процессе финансирования инновационной деятельности.

Одним из примеров схем, облегчающих свертывание долевого финансирования, является программа «компаний пулов капитала» (КПК) в Канаде. Эта программа допускает формирование «компаний пула капитала» с нулевыми активами, кроме небольшой суммы стартового капитала, которая регистрируется на венчурной бирже Торонтской фондовой биржи для мобилизации дополнительного капитала. Затем КПК изыскивает инвестиционные возможности в сфере растущего бизнеса и использует мобилизованные средства для приобретения бизнеса в рамках «сделки с оговоренными условиями». После этого акции КПК продолжают обращаться на бирже на регулярной основе.

Специальные правила и положения о листинге на фондовых рынках, адаптированные к специфическим потребностям малых, растущих компаний, являются важными инструментами расширения доступа таких компаний к капиталу для роста и улучшения возможностей свертывания внешнего финансирования для поддерживающих их частных инвесторов. Фондовые рынки должны приветствовать новый листинг малых и динамично растущих компаний и обеспечивать ликвидность на вторичных рынках.

Существующие фондовые рынки или специально созданные альтернативные инвестиционные рынки должны проявлять

большую благосклонность к малым, динамично растущим компаниям, например снижая уровень своих требований к листингу и раскрытию информации, уменьшая минимальные периоды владения ценными бумагами и требования о выделении гарантийных сумм в случае нового листинга, а также предоставляя услуги по подготовке к листингу.

Устанавливая более гибкие положения, следует в то же время учитывать те последствия, которые снижение уровня требований к листингу может повлечь для доверия инвесторов. Альтернативным или дополняющим подходом является содействие формированию сообщества аналитиков для технологических компаний, как в случае «Инвест Б-Икс» в Соединенном Королевстве, которое проводит независимые исследования, порой ложащиеся в основу решений инвесторов.

В тех случаях, когда механизм первоначальных публичных предложений акций не является реальным вариантом свертывания венчурного финансирования из-за слаборазвитости местных рынков капитала или отсутствия доступа к иностранным рынкам, другим способом расширения возможностей для свертывания финансирования местными инвесторами является совершенствование инфраструктуры для приобретений, особенно со стороны иностранных покупателей. Такие меры могут включать в себя налоговые стимулы, упорядоченные положения, регулирующие приобретения на национальном уровне, или формирование сетей на высоком уровне, а также поощрение деятельности ведущих отечественных секторов.

Как и в случае этапа создания добавленной стоимости, усилия на уровне политики должны быть нацелены на формирование сети поддержки в лице профессиональных экспертов, которые понимают и должным образом доводят информацию о балансе «риски-доходность» таких компаний до классических инвесторов, с тем чтобы существующие или специально создаваемые фондовые рынки могли эффективно действовать, обеспечивая капитал для малых, растущих компаний.

4.9. ОБЩИЕ ВЫВОДЫ С ТОЧКИ ЗРЕНИЯ ПОЛИТИКИ

В любых принципиальных рекомендациях, ориентированных на улучшение условий для финансирования инновационных предприятий на ранних этапах и, в более конкретном плане, на развитие местной формальной и неформальной индустрии ВК (бизнес-ангелов), должны учитываться фундаментальные проблемы, сопряженные с формированием рынков для частного финансирования, и более общие пределы или потенциальные проблемы, связанные с государственным вмешательством.

Для развития рынков финансирования инновационной предпринимательской деятельности требуются капитал, специализированные финансовые посредники и предприниматели. Вместе с тем ни один из этих элементов не появится в отсутствие двух других. Поэтому конкретные рекомендации не следует осуществлять без должного учета взаимодействующих элементов цикла частного финансирования. Принятию стратегических инициатив должна предшествовать оценка потенциального ландшафта венчурного капитала страны, позволяющая выявить как условия, благоприятствующие формированию индустрии ВК, так и области, в которых нужно параллельно вести работу в целях улучшения ситуации.

Государственные программы, предусматривающие финансирование частных предприятий, подвержены политическому и бюрократическому влиянию, которое может отрицательно сказываться на разумных деловых решениях. Влияние бюрократии проявляется в тех случаях, когда руководители программ стремятся заявить о своих заслугах в достижении таких позитивных результатов программы, которые были бы получены и без вмешательства государственного сектора. Примером такой ситуации является поддержка фирм, которые не нуждаются в финансировании, но имеют больше шансов на успех, и потому

их включение в программу обеспечивает демонстрацию положительных результатов.

Помимо конкретных рекомендаций, касающихся различных этапов цикла долевого финансирования, имеется еще и ряд общих выводов с точки зрения политики, которые можно сделать на основе обзора опыта стран в регионе ЕЭК ООН:

- цели политики, связанные с финансированием инновационной деятельности, должны быть реалистичными и должны учитывать преобладающие местные условия применительно к четырем этапам цикла финансирования инновационной деятельности, а также связи между различными факторами спроса и предложения. Необходимо прилагать усилия для сбора надежных данных, подкрепляющих эффективную и продуманную политику;
- цели политики должны быть конкретными с точки зрения типов предприятий, которые будут получать поддержку: инновационные, новые, растущие, успешные и т.д. Каждый тип предприятий имеет разные перспективы в плане привлечения частных инвесторов;
- извлечение уроков из опыта других стран и, следовательно, из осуществления программ, доказавших свою эффективность в этих странах, требует понимания последствий прошлых действий и исторического наследия для инновационного потенциала и развития рынков. Улучшение мониторинга и формальная оценка программ облегчат обмен опытом;
- государственные программы дают оптимальные результаты в тех случаях, когда они дополняют и подкрепляют рыночные механизмы, связанные с финансированием инновационной деятельности. Наилучшая позиция правительств - определять параметры, в пределах которых принимают решения частные инвесторы (посредством создания надлежащих стимулов), а не принимать решения самим; и

- решения о прямом инвестировании должны приниматься правительствами в децентрализованном порядке, с привлечением учреждений, близких к компаниям -получателям средств, и предпочтительно с охватом проектов на первоначальных стадиях их разработки. Выделение ресурсов должно осуществляться поэтапно и увязываться с достижением конкретных результатов.

Формирование динамичного сектора венчурного капитала требует наличия широкого спектра подкрепляющих условий, в частности связанных с общей экономической, налоговой и нормативно-правовой средой, инновационным потенциалом экономики, предпринимательской культурой и режимом интеллектуальной собственности. Политика, ориентированная на финансирование предпринимательства, должна основываться на знании этих дополнительных факторов влияния. Эти дополнительные вопросы охватываются другими приоритетными областями программы работы КЭСИ.

5. РЕЗЮМЕ РУКОВОДЯЩИХ ПРИНЦИПОВ ПООЩРЕНИЯ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

5.1. ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТЬ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

Партнерство между государственным и частным секторами (ПГЧС) очень привлекательно для правительств, пытающихся изыскать ресурсы для совершенствования своей инфраструктуры и общественных услуг.

Что представляет собой партнерство между государственным и частным секторами?

Партнерство между государственным и частным секторами, как правило, налаживается для осуществления частных инвестиций в общественную инфраструктуру, долгосрочного оказания услуг и перекладывания рисков на частного партнера. Существуют различные виды ПГЧС, которые формируются в силу разных причин в широком спектре сегментов рынка и отражают различные потребности правительств в инфраструктурных услугах. Несмотря на разнообразие форм, ПГЧС можно разбить на две общие категории: институционализированные ПГЧС, представляющие собой все формы разновидности совместных предприятий между государственными и частными партнерами, и договорные ПГЧС.

В последнее время на первый план вышли договорные ПГЧС. Одной из их разновидностей являются концессии, построенные по принципу «пользователь платит». Большинство ПГЧС

за пределами Соединенного Королевства представляют собой концессии. Еще одной разновидностью договорных ПГЧС, используемых в Соединенном Королевстве, являются частные финансовые инициативы (ЧФИ), в рамках которых в роли плательщика выступает государственный сектор, подписывающий контракт со своими частными партнерами. Эта модель в настоящее время внедряется в различных районах Канады, а также во Франции, Нидерландах, Португалии, Ирландии, Норвегии, Финляндии, Австралии, Японии, Малайзии, Соединенных Штатах, Сингапуре и т.д. в рамках более широкой программы реформирования государственной системы оказания услуг.

Что дает партнерство между государственным и частным секторами?

ПГЧС дает целый ряд преимуществ.

- Большая отдача. Решение правительства о налаживании ПГЧС зачастую основывается на анализе, помогающем понять, что подход, строящийся на ПГЧС, дает большую отдачу для общества благодаря, в частности:
 - а) снижению расходов;
 - б) повышению уровня обслуживания;
 - в) снижению риска.
- Доступ к капиталу. ПГЧС позволяет правительствам получить доступ к альтернативным частным источникам капитала, давая возможность осуществлять важные и срочные проекты, реализовать которые в противном случае были бы невозможны.
- Уверенность в результатах. Уверенность в результатах возрастает с точки зрения как «своевременности» осуществления проектов (частный партнер крайне заинтересован завершить проект как можно скорее, с тем чтобы снизить свои издержки и начать получать оплату), так и «соблюдения сметы» проектов (график платежей согласовывается до

начала строительства, что служит для общества защитой от перерасхода средств).

- Возможность забалансового заимствования средств. Долговые обязательства, не отражающиеся в балансе, именуются «забалансовым финансированием». Забалансовое финансирование позволяет стране занимать средства, не изменяя показатели своей задолженности¹².
- Новаторство. Сочетание уникальных стимулов и навыков, имеющихся у государственного и частного секторов, а также заключение контрактов на конкурсной основе расширяют возможности для использования новаторских подходов к осуществлению государственных инфраструктурных проектов на основе ПГЧС.

Рост числа партнерств между государственным и частным секторами во всем мире

Эта модель привлекает правительства многих стран, и сегодня стали очевидными некоторые закономерности и тенденции в ее ширящемся использовании:

- Тенденция роста и развития ПГЧС имеет уже 15-летнюю историю и все шире охватывает все новые страны с формирующейся рыночной экономикой.
- В некоторых странах Западной Европы (Соединенное Королевство, Франция, Португалия, Испания), Австралии и Новой Зеландии ПГЧС достигло высокого уровня зрелости и совершенства.
- В Соединенном Королевстве насчитывается 750 подобных проектов общей стоимостью порядка 450 млрд. фунтов стерлингов.

¹² С 11 февраля 2004 года Евростат допускает забалансовое финансирование проектов типа «проектирование-строительство-эксплуатация-финансирование» (ПСЭФ), методика учета которых разъясняется в докладе «Постоянного комитета по вопросу о влиянии инвестиций на общегосударственный баланс» от февраля 2005 года.

- Впечатляющие успехи в Канаде, Южной Африке и Юго-Восточной Азии.
- Большой интерес на Ближнем Востоке.
- Важные инициативы в странах с переходной экономикой.
- Четкая ориентация политики в странах Центральной и Латинской Америки и Южной Азии.

5.2. ЗНАЧЕНИЕ УПРАВЛЕНИЯ

Как явствует из нижеследующей таблицы¹³, страны обычно проходят несколько отдельных этапов, прежде чем программа ПГЧС начинает полномасштабно функционировать. Она приобретает реальную значимость только на третьем этапе, которого к настоящему времени достигли сравнительно немногие страны.

Кроме того, страны движутся вверх по «кривой зрелости» по мере повышения степени развитости методов ПГЧС и роста масштабов деятельности (см. диаграмму). Таким образом, хотя ПГЧС и является привлекательной моделью, ее применение – дело непростое, а движение вверх по «кривой зрелости» отнюдь не гарантировано.

¹³ Одна из иллюзий по поводу ПГЧС заключается в том, что такое партнерство требует менее значительного государственного участия. На практике оно является гораздо более существенным. Например, для развития ПГЧС требуется мощный государственный сектор, способный по-новому подойти к новой для себя роли. В частности, прочность систем ПГЧС во многом зависит от управленческих кадров, способных не только налаживать партнерские связи и управлять сетями различных партнеров, но и умело вести переговоры, заключать контракты и следить за их исполнением, а также анализировать риски. Более того, передача функций по оказанию государственных услуг частным партнерам повышает, а не снижает ответственность государственных должностных лиц.

Таблица 1. Три этапа развития ПГЧС

Первый этап	Второй этап	Третий этап
<ul style="list-style-type: none"> • Определение основ политики • Проверка соответствия юридическим требованиям • Определение портфеля проектов • Разработка основы, концепций • Применение накопленного опыта в других секторах • Начало создания рынка 	<ul style="list-style-type: none"> • Проведение законодательной реформы • Публикация стратегических и практических руководящих принципов • Создание специализированных подразделений, занимающихся тематикой ПГЧС • Уточнение моделей оказания услуг в рамках ПГЧС • Продолжение формирования рынка • Расширение портфеля проектов и охват других секторов • Привлечение финансирования из новых источников 	<ul style="list-style-type: none"> • Создание полной, комплексной «системы» • Устранение юридических препятствий • Уточнение и воспроизведение моделей • ПГЧС • Комплексное распределение рисков • Формирование гарантированного портфеля проектов • Обеспечение долгосрочного политического консенсуса • Использование всего арсенала источников финансирования • Создание полноценной инфраструктуры • Создание инвестиционного рынка, охватывающего пенсионные фонды и частные паевые фонды • Использование опыта ПГЧС хорошо подготовленными сотрудниками гражданской службы.
<p>Источник: Deloitte and Touche USA LLP</p>		

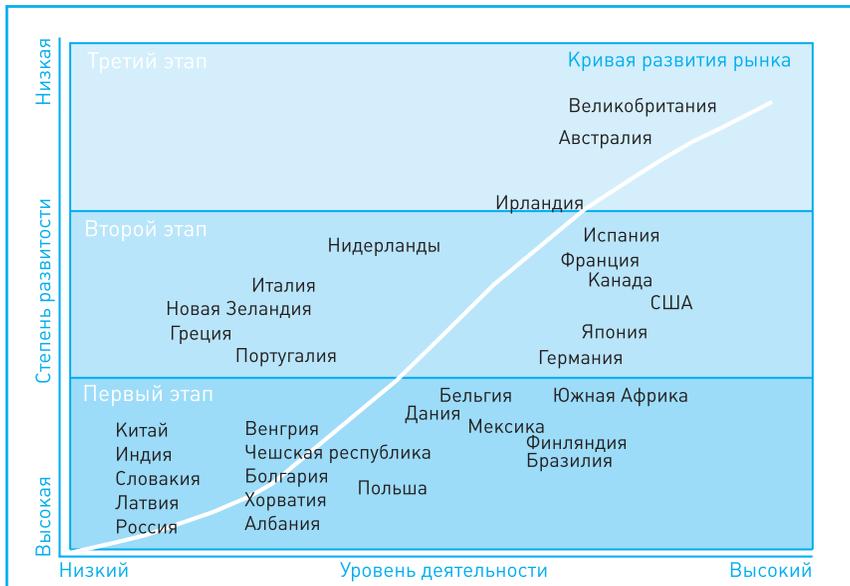
Источник: Deloitte and Touche USA LLP

Главная трудность заключается в развитии институтов, как формальных, так и неформальных, а также в установлении «правил игры» в сфере ПГЧС. Это имеет следующие формы проявления:

- затяжные переговоры между государственными и частными партнерами;
- медленное продвижение к заключительному этапу;
- отсутствие гибкости в распределении рисков;
- аннулирование многих проектов со всеми вытекающими отсюда материальными потерями;

- отсутствие прозрачности в выборе партнеров;
- отказ от использования конкурсных торгов; и
- возникновение «конфликта интересов».

Плохо продуманные, непрозрачные сделки также вызывают разочарование. В свою очередь это может нанести удар по самой концепции ПГЧС и вызвать политическое противодействие данному процессу в целом.



Таким образом, цель при движении вверх по «кривой зрелости» заключается в обеспечении достаточно прочного институционального потенциала или качественного управления, т.е. при этом должны быть созданы следующие компоненты:

- последовательная политика в сфере ПГЧС, обеспечивающая четкое управление и руководство;
- институциональная база с кадрами, способными выявлять, прорабатывать, осуществлять и контролировать проекты;
- нормативно-правовая основа, обеспечивающая ясность, простоту и предсказуемость юридических процессов;

- прозрачный, открытый и справедливый характер выбора оптимальных партнеров. Это поможет укреплению доверия между партнерами;
- подотчетность перед гражданами и другими заинтересованными сторонами за эффективную работу и оказываемые услуги. Активизация участия всех заинтересованных в ПГЧС сторон в процессе принятия решений наряду с ответственностью за результаты работы перед общественностью будет способствовать повышению репутации ПГЧС и в свою очередь поможет заручиться более мощной поддержкой на политическом уровне; и
- устойчивое развитие, т.е. необходимость обеспечения того, чтобы достигаемые результаты вносили максимальный вклад в процесс развития и охрану окружающей среды.

Разумеется, с точки зрения характера понимания проблем и степени зрелости страны находятся на совершенно разных уровнях и каждая из них должна найти свой собственный путь. Они должны создать свои собственные системы с учетом уровня экономического развития, собственного опыта, нормативно-правовых основ, политического климата, силы деловых кругов и коммерческих условий. Однако, как отмечалось выше, лучше всего работают те «системы управления» ПГЧС, которые созданы на комплексной основе¹⁴.

¹⁴ На начальном этапе переходного периода в 1990-х годах, когда странам оказывалось содействие в разработке программ ПГЧС, считалось, что после внедрения в стране одного жизнеспособного проекта ПГЧС за ним автоматически последуют другие. Однако ни один отдельно взятый проект, а их было запущено немало, не породил цепной реакции. Причина столь разочаровывающего исхода кроется в том, что для успеха требуются дополнительные меры и процессы. Если говорить более конкретно, то необходим комплексный подход, который обеспечивал бы интеграцию мер политики и институтов, связанных с проектом.

5.3. СЕМЬ ПРИНЦИПОВ НАДЛЕЖАЩЕГО УПРАВЛЕНИЯ В РАМКАХ ПАРТНЕРСТВА МЕЖДУ ГОСУДАРСТВЕННЫМ И ЧАСТНЫМ СЕКТОРАМИ

Цель Руководящих принципов ЕЭК ООН заключается в том, чтобы помочь правительствам получать отдачу от ПГЧС благодаря улучшению управления ими.

В основу Руководящих принципов легли семь «принципов», которые описываются ниже.

Принцип 1: Политика

Правительства большинства стран, как правило, не имеют общей политики в сфере ПГЧС. Это может приводить к неправильному пониманию целей ПГЧС, что повышает вероятность провала. С другой стороны, последовательная политика поощрения ПГЧС помогает выработать подробный план («дорожную карту») практического развития такого партнерства, в котором четко определяются его цели и принципы, пилотные проекты, реалистичные задачи и средства их решения. Более последовательная политика поощрения ПГЧС может способствовать укреплению поддержки такого партнерства со стороны населения.

Хотя, проводя политику поощрения ПГЧС, правительства должны ставить четкие цели и задачи, они будут различаться в зависимости от уровня развития экономики их стран. Страны с высоким уровнем доходов чаще всего предпочитают развивать ПГЧС в целях повышения экономической эффективности и наиболее рационального расходования средств налогоплательщиков. В то же время в странах с низким уровнем доходов ПГЧС должны способствовать не только повышению эффективности, но и расширению доступности основных услуг для

населения, в первую очередь для его экономически и социально ущемленных слоев¹⁵.

Определяя цели политики, правительства должны также активно консультироваться с бенефициарами и другими заинтересованными сторонами. Некоторые государства приступили к разработке политики поощрения ПГЧС лишь после того, как с принципиальным подходом к ПГЧС согласились все ключевые игроки. Например, в Ирландии политика поощрения ПГЧС была сформулирована только после подписания соглашений соответственно с Ирландской ассоциацией работодателей и с профсоюзами. Достижение межведомственного консенсуса по вопросам ПГЧС также является важнейшей задачей, и хорошей отправной точкой в этом деле представляется создание межведомственной рабочей группы по оценке ПГЧС.

Принцип 2: Укрепление потенциала

ПГЧС требует сложных структур и новых профессиональных навыков, которые в частном секторе встречаются чаще, чем в государственном. Правительствам необходимо найти кадры, обладающие необходимыми для развития ПГЧС навыками. Эту задачу они могут решать на основе комплексного подхода, создавая новые внутренние институты и укомплектовывая их необходимыми кадрами, а также одновременно привлекая внешних консультантов для решения финансовых и юридических вопросов, связанных с проектами.

Важнейшим компонентом создания необходимого потенциала является создание подразделений, занимающихся вопросами ПГЧС. Перед этими подразделениями ставятся следующие задачи:

¹⁵ Вместе с тем даже в странах с высоким уровнем доходов бытует мнение о том, что цели экономической эффективности слишком сильно напоминают коммерческие критерии и что социальные цели должны играть более заметную роль в политике.

- разработка портфеля проектов;
- оказание поддержки региональным и местным органам в осуществлении программ ПГЧС;
- отстаивание этого процесса как перед правительствами, так перед более широкими кругами; и
- укрепление потенциала рынка в целях расширения выбора компетентных партнеров в частном секторе.

Между наличием подразделения, занимающегося проблематикой ПГЧС, и успехом такого партнерства прослеживается тесная связь. В тех странах, где созданы такие подразделения, программы ПГЧС, как правило, являются более обширными и насчитывают больше проектов. Таким образом, занимающееся проблематикой ПГЧС подразделение является составной частью «системы управления» ПГЧС и ключом к успеху программы. В то же время такое подразделение не должно само по себе порождать проблем с точки зрения управления. Поэтому, создавая такие подразделения, важно обеспечивать их удаленность от частного сектора и проводить оценку их работы с привлечением независимых органов.

Принцип 3: Нормативно-правовая база

Во многих странах юридические процедуры являются неадекватными и слишком сложными и не обеспечивают достаточной защиты интересов и стимулов для участвующих в ПГЧС инвесторов. Таким инвесторам требуется предсказуемая и надежная нормативно-правовая база, т.е. меньшее число более простых и качественных норм. Помимо этого, нормативно-правовая база должна учитывать интересы бенефициаров и давать им возможность участвовать в юридических процедурах, защищающих их права и гарантирующих им доступ к процессу принятия решений.

Одна из основных проблем, встававших перед многими странами на начальных этапах развития ПГЧС, заключалась в от-

сутствии юридически оформленных рамок ПГЧС. В результате контракты на участие во многих проектах присуждались не на конкурсной основе и при очевидном конфликте интересов. Кроме того, в ряде случаев частный сектор мог беспрепятственно и резко поднимать цены на предлагаемые потребителям услуги, которые они были не в состоянии оплачивать. Все это привело к появлению новых норм регулирования и механизмов контроля.

Однако в ряде случаев авторы этих новых норм заходили слишком далеко; в результате расходы резко возрастали, и в числе претендентов на контракты оставались лишь крупные компании, обладающие достаточными ресурсами. МСП, например, были не в состоянии покрывать расходы на подготовку объемной документации, проспектов и технико-экономических обоснований. Правительствам также оказалось непросто добиваться выполнения более жестких требований в отношении должной осмотрительности, технико-экономических обоснований и т. д., поскольку они не имели необходимых экспертных знаний для самостоятельного проведения анализа. Не было у них и достаточных средств для того, чтобы поручать эту работу за вознаграждение юридическим и финансовым консалтинговым фирмам. В итоге введение этих новых правил в некоторых странах настолько осложнило процесс ПГЧС, что с тех пор в них были запущены в лучшем случае лишь несколько новых проектов. Один из путей выхода из этой тупиковой ситуации заключается в упрощении законодательства и отмене чрезмерно обременительных требований. Несмотря на желательность и необходимость нормативно-правового регулирования, к нему следует подходить очень осторожно, поскольку правовые нормы могут сделать ПГЧС более сложным и менее прозрачным.

Принцип 4: Распределение рисков

Хотя теория проектного финансирования гласит, что риски должна нести та сторона, которая готова к управлению ими лучше других, многие проекты ПГЧС часто так и не материализуют-

ся именно в силу того, что их участники не могут договориться о распределении рисков и пытаются переложить их на чужие плечи. Количественно оценивать риски также очень непросто, особенно в странах с переходной экономикой, где темпы экономического роста порой менее предсказуемы, что осложняет прогнозирование спроса, в первую очередь в транспортных проектах. ПГЧС позволяет перекладывать риски на плечи частного сектора, который в наибольшей степени приспособлен к ним. Однако правительства тоже должны нести свою долю рисков, помогая при этом смягчать риски партнерам из частного сектора исходя из принципа взаимной поддержки.

На начальном этапе переходного процесса в странах Центральной и Восточной Европы, а также Содружества Независимых Государств часто считалось, что поощрение ПГЧС позволяет правительствам создавать такие объекты, как дороги, мосты и т.д., практически бесплатно и без всякого риска. Некоторые проекты осуществлялись исключительно силами частного сектора. Например, в 1994 году автомагистраль М1 на участке от Вены (Австрия) до Будапешта (Венгрия) стала первой в Европе полностью частной автомагистралью, построенной без привлечения каких-либо средств налогоплательщиков. Однако с возникновением проблем правительство было вынуждено вновь национализировать этот проект. Этот и другие уроки, вынесенные из опыта в тот же период, говорят о том, что расходы и риски, связанные с инфраструктурными проектами, требующими крупных капитальных затрат, являются настолько высокими, что они не могут быть полностью переложены на частный сектор, и определенную их долю должно взять на себя государство, которое должно предоставлять определенные субсидии. Существует много различных видов субсидий, при помощи которых правительства могут сделать проекты привлекательными для частного сектора. Однако субсидированием не следует чрезмерно увлекаться, поскольку одно из важнейших достоинств ПГЧС заключается в возможности переложить риск на плечи частного сектора и поставить «под вопрос» получение им доходов

в случае невыполнения им обязательств по проекту. Поэтому правительству важно подходить к формированию партнерства таким образом, чтобы присущие инвестициям риски служили для частного сектора стимулом к хорошей работе.

Принцип 5: Закупки в рамках партнерства государственного и частного секторов

К числу проблем с управлением закупочной деятельностью относятся отсутствие возможностей для организации конкурсных торгов, особенно на местном уровне, недоверчивое отношение общественности к непрозрачным проектам ПГЧС и неадекватность административных процедур проведения конкурсных торгов, в результате чего в них не могут принимать участие МСП. Выбор поставщика должен производиться на основе прозрачной, объективной и недискриминационной процедуры отбора, поощряющей конкуренцию и обеспечивающей баланс между необходимостью ускорения и удешевления процесса проведения торгов и выбором наилучшего предложения. При этом следует проявлять абсолютную нетерпимость к любым формам коррупции.

Правительства сознают, что, поскольку ПГЧС становятся все более распространенным явлением, они должны обеспечивать полную прозрачность в выборе партнеров. Например, в Канаде использование услуг аудиторов из числа независимых экспертов, следящих за добросовестностью процесса, дает правительственным спонсорам, участникам торгов и общественности определенные гарантии того, что процедура выбора поставщиков является справедливой, равноправной и адекватной. Для стран с формирующейся рыночной экономикой важнейшей задачей в сфере организации закупок является мобилизация достаточного числа компаний для участия в торгах. Конкуренция между ними представляет собой самый прямой путь к успеху. Однако в странах с формирующейся рыночной экономикой иногда ощущается дефицит частных компаний, готовых участвовать

в таких партнерствах. В таком случае лучше всего остановить проект и попытаться осуществить его более традиционными способами.

Многие страны рассматривают ПГЧС как инструмент привлечения прямых иностранных инвестиций (ПИИ). Высокоэффективные и действенные конкурсные процедуры закупок будут привлекать иностранных кредиторов, инвесторов и подрядчиков, что послужит делу укрепления рынка. Некоторые страны, стремясь к привлечению ПИИ, проводят внешние обследования, с тем чтобы узнать мнение о своих процедурах закупок в рамках ПГЧС. Главные цели этих обследований заключаются в том, чтобы ускорить процесс организации закупок, снизить связанные с этим расходы как для государственного, так и для частного сектора и обеспечить стандартизацию закупочной документации.

Принцип 6: Интересы людей - на первое место

Зачастую мнение общественности относительно того, насколько она заинтересована в проектах ПГЧС и удовлетворяют ли они ее потребности, не принимается во внимание должным образом. Такое отсутствие прозрачности и подотчетности порождает проблемы на уровне управления, которые необходимо решить, прежде чем развивать ПГЧС дальше. В процессе формирования ПГЧС на первое место следует ставить интересы людей, укрепляя подотчетность и повышая прозрачность проектов и тем самым улучшая условия жизни людей, в первую очередь социально и экономически ущемленных групп.

Хотя на первый взгляд может показаться самоочевидным, что разработчики проектов ПГЧС должны исходить из главенства интересов людей, в 1990-х годах дело часто обстояло совсем не так. Проекты считались слишком «техническими» для понимания обычных людей, а задача достижения согласия между различными партнерами - настолько сложной, что мнение общественности зачастую не учитывалось. Но такое положение

дел никак нельзя назвать примером надлежащего управления. Необходимо создать механизм для проверки социальной приемлемости проектов.

Для обеспечения учета интересов людей правительства должны включать в контракты соответствующие критерии. Если частный партнер не выполняет установленных требований, правительство должно применять к нему соответствующие санкции. При этом такие санкции должны быть достаточно жесткими для того, чтобы частный партнер не мог игнорировать их.

В этой связи встает, в частности, вопрос о том, кто должен заниматься этой оценкой - государственный сектор или независимый орган. Эта функция, как правило, должна поручаться государственному сектору, который и должен оценивать выполнение требований контракта. В то же время оценивать проект на предмет соблюдения интересов общественности в целом лучше всего поручать независимому органу.

Несмотря на необходимость повышения подотчетности участников ПГЧС перед общественностью, с тем чтобы ее интересы ставились во главу угла, здесь не следует заходить слишком далеко, поскольку это может привести к чрезмерному ужесточению бюрократического контроля и превращению благих намерений в плохие нормы. В целом следует придерживаться принципа равноудаленности и применять одни и те же правила ко всем партнерам, как к отечественным, так и к иностранным, как к государственным, так и к частным.

Принцип 7: Экологические и социальные требования

Проекты ПГЧС должны вносить вклад в устойчивое развитие и охрану окружающей среды, удовлетворяя текущие потребности общества и в то же время не сужая возможности будущих поколений удовлетворять и их нужды. Ответственность за осуществление проектов ПГЧС часто лежит не на природоохранных ведомствах, а на министерствах экономики, финансов и

транспорта. Эти министерства, как правило, не очень сведущи в экологических вопросах, а природоохранные ведомства - в экономических и коммерческих основах проектов ПГЧС. В процессе развития ПГЧС необходимо учитывать принципы устойчивого развития в проектах, включая экологические требования в число их задач, разрабатывая соответствующие спецификации и присуждая контракты тем подрядчикам, которые полностью отвечают «зеленым критериям».

Важнейшая задача заключается в установлении способности ПГЧС увязать между собой цели экономической эффективности и заботы об окружающей среде. Нет сомнений в том, что ПГЧС может приносить огромную экологическую пользу. Благодаря своей способности эффективно использовать ресурсы частный сектор может экономить материальные ресурсы, задействованные в проекте, и не допускать их утечки. Однако все зависит от государственного сектора. Именно он должен включать в контракты требования к частному сектору соблюдать «зеленые критерии».

5.4. ДЕМОНСТРАЦИЯ УСПЕХА

Применение принципов надлежащего управления повышает шансы на успех. Нижеследующие примеры демонстрируют, что управляемые надлежащим образом проекты могут давать реальную отдачу. Эти примеры отбирались таким образом, чтобы отразить их отраслевое и географическое многообразие.

- В рамках Ванкуверского проекта землеустройства на объекте, выделяющем газы (в том числе метан - парниковый газ, способствующий глобальному потеплению), было налажено производство электроэнергии, продаваемой местному коммунальному предприятию.
- Клинический центр «Сюд Франсильен» ведет строительство полностью оборудованной больницы для обслуживания большого района в южной части Иль-де-Франс.

- Трансизраильская автомагистраль (Автострада № 6) протяженностью 300 км проходит по восточной части Израиля от Беэр-Шевы до Галилеи на севере.
- Памирские частные энергетические проекты (в восточной части Таджикистана) призваны внести вклад в реализацию стратегии борьбы с бедностью в стране, обеспечивая бесперебойное энергоснабжение бедных удаленных населенных пунктов в регионе.
- Чесапикский лесной проект (в самой широкой дельте в Соединенных Штатах) ставит целью восстановление естественной среды района Чесапикского залива благодаря получению доходов от коммерциализации его природных ресурсов.

В этих проектах вышеперечисленные принципы надлежащего управления применяются следующим образом:

Принцип 1: Политика

Проект строительства французской больницы служит наглядным примером увязывания соображений политики с четко сформулированными целями и задачей повышения эффективности. Политика была определена центральным правительством, а рамки ее реализации - местными органами власти и национальными партнерами. Обеспечению последовательности проводимой политики способствовал опыт предыдущей модели (в данном случае - проекта строительства тюрьмы), который оказался чрезвычайно успешным. На всю работу ушло всего шесть недель.

Принцип 2: Укрепление потенциала

За исключением Франции, ни в одной из стран, упоминаемых в практических исследованиях, на момент работы над проектами не существовало действующих подразделений, занимающихся проблематикой ПГЧС. Из этого можно заключить, что осуществлять проекты можно и без таких подразделений. В то же время

преимущества создания таких подразделений очевидны. Можно утверждать, что они помогают не только осуществлять проекты, но и передавать знания и опыт, которые могут использоваться в схожих проектах, как это имело место в случае строительства французской больницы, при котором использовался успешный опыт создания тюремного центра. Таким образом, занимающиеся проблематикой ПГЧС подразделения являются носителями информации, обладающими институциональной памятью, что делает их важными механизмами превращения отдельных сделок в поток успешных проектов.

Принцип 3: Нормативно-правовая база

Юридическая процедура формирования ПГЧС должна быть достаточно гибкой, с тем чтобы правовые нормы не сдерживали, а стимулировали успешное партнерство. Примером такой гибкости может служить проект строительства французской больницы. Осознавая, что для использования новых возможностей, открывающихся благодаря ПГЧС, требуется новое законодательство, французское правительство приняло ряд мер, облегчивших государственным и частным партнерам достижение договоренности. Пример Памирского проекта также подтверждает необходимость и желательность подключения к переговорам по соглашению всех заинтересованных сторон. Это значительно снижает вероятность того, что достигнутое соглашение будет впоследствии оспорено.

Принцип 4: Распределение рисков

Практически все проекты свидетельствуют о полезности успешного распределения рисков. В Ванкуверском примере городские власти гарантировали обеспечение проекта газом, т.е. взяли на себя «снабженческий риск», сведя его в то же время к минимуму за счет сохранения за собой функций по управлению газосборной системой и ее эксплуатации. В проекте строительства французской больницы большинство рисков были возложены

на частный сектор уже на начальном этапе. Это по достоинству оценили кредиторы проекта, предложившие одни из самых выгодных условий финансирования подобных проектов. Несколько иной подход избрало правительство Израиля, взявшее на себя часть рисков на уровне спроса для поощрения участия частного сектора в проекте строительства автомагистрали.

Принцип 5: Закупки в рамках ПГЧС

Практические примеры свидетельствуют о том, что процесс отбора должен быть прозрачным. Это нужно не только для внедрения оптимальной практики, но и потому, что открытый процесс закупок представляет собой наилучший способ выбрать правильного партнера и тем самым гарантировать успех. Так, в случае строительства французской больницы процесс отбора позволил определить «правильный» проект. Выбранный партнер имел огромный опыт, который позволил значительно сократить проектные сроки. То же самое можно сказать и о Ванкуверском случае, в котором пять различных партнеров предлагали пять разных проектов. И здесь сделанный выбор оказался правильным, что стало непосредственным залогом успеха проекта.

Принцип 6: Интересы людей - на первое место

Важнейшим условием выполнения этого требования является обеспечение доступности проекта для населения с материальной точки зрения, что особенно актуально для бедных стран. В случае Памирского проекта в Таджикистане низкий уровень доходов населения не позволял установить даже такие тарифы, которые обеспечивали бы самую скромную отдачу от инвестиций. Поэтому в контракт было включено положение о социальной защите, и Всемирный банк при поддержке правительства Швейцарии выделил субсидию в размере 10 млн. долл. США, благодаря которой тарифы будут устанавливаться в пределах того маленького лимита, который приемлем для жителей региона. Еще одним проявлением заботы об интересах

людей является их полное информирование об осуществляемом проекте. Хотя по-прежнему бытует мнение о том, что все подробности контрактов, в первую очередь финансовые, должны знать лишь государство и его частные партнеры по ПГЧС, практические исследования свидетельствуют о полезности самого полного информирования о них общественности. Особенно наглядно это проявилось в Чесапикском лесном проекте, в котором общественность принимала полномасштабное участие и одним из партнеров которого стала некоммерческая общественная группа, помогавшая в разработке плана устойчивого лесопользования.

Принцип 7: Экологические и социальные требования

Главная задача заключается в установлении способности ПГЧС вносить вклад как в повышение экономической эффективности, так и в заботу об окружающей среде. Практические исследования говорят о том, что обе эти задачи вполне выполнимы. В Ванкуверском примере природоохранные задачи решались путем тщательной проработки проекта, цель которого заключалась в сокращении выбросов парниковых газов. Фактически этот проект позволил сократить выбросы двуоксида углерода примерно на 200 000 тонн в год, что эквивалентно выбросам примерно 40 000 автомобилей. Решающим фактором успеха стало участие частного сектора. В отличие от государственного сектора он располагал технологией производства энергии из отходов. Важнейшим инструментом обеспечения выполнения участниками ПГЧС экологических требований служит контракт: именно он стимулирует представителей частного сектора к соблюдению природоохранных стандартов. В Чесапикском и Ванкуверском примерах контракты были составлены таким образом, чтобы обеспечить выполнение экологических задач. В последнем случае еще одной важной составляющей успеха проекта стало участие в нем городских властей Ванкувера, которые располагали о нем полной информацией и были полны решимости добиться благодаря ему улучшения состояния окружающей среды.

5.5. ВЫВОДЫ

Во многих странах с переходной экономикой ощущается дефицит инфраструктуры, и ПГЧС представляет собой один из возможных инструментов его восполнения. Главная задача правительств заключается в повышении эффективности управления этим механизмом. Для оказания им в этом содействия были подготовлены Руководящие принципы, в которых перечисляются семь взаимосвязанных принципов надлежащего управления ПГЧС. На примере ряда практических исследований показано, что совершенствование методов управления повышает шансы на успех. Однако создать необходимый для этого потенциал в одночасье невозможно. Правительствам придется приложить определенные усилия, с тем чтобы подготовить государственных служащих к работе в рамках ПГЧС и разработать национальные учебные программы в этой области.



РОССИЙСКАЯ АССОЦИАЦИЯ
ПРЯМОГО И ВЕНЧУРНОГО
ИНВЕСТИРОВАНИЯ (РАВИ)

Адрес: Россия, 194156, Санкт-Петербург
пр. Энгельса, д. 27, корп. 12В, офис 208
Тел. +7 (812) 326 61 80 Факс +7 (812) 326 61 91
e-mail: rvca@rvca.ru website: www.rvca.ru