

© 2009 г.

ПРОБЛЕМЫ ДИВЕРСИФИКАЦИИ ЭКОНОМИКИ РОССИИ

Основными особенностями развития экономики Российской Федерации в настоящее время являются доминирующее положение нефтегазового и сырьевого секторов и вытеснение из структуры потребления российской продукции традиционных отраслей импортными товарами, особенно это касается потребляемой в России продукции инновационного сектора.

Как особенно ярко показали события последних месяцев, избыточная зависимость экономики от конъюнктуры мировых рынков топливно-энергетических ресурсов и металлов, мирового финансового рынка, а также от импорта товаров и оборудования ставит под вопрос экономическую безопасность России. В такой ситуации абсолютно необходимой представляется целенаправленная государственная политика диверсификации и модернизации экономики Российской Федерации в целях повышения конкурентоспособности экономики, обеспечения устойчивого экономического роста страны и отдельных регионов и повышение благосостояния граждан¹.

По специально разработанной методике был проведен аудит более 50 институтов и механизмов, более 130 инструментов содействия диверсификации экономики по 15 направлениям.

¹ В 2008–2009 гг. по заказу Министерства экономического развития Российской Федерации экспертами Национального института системных исследований проблем предпринимательства (НИСИПП) выполняется научно-исследовательская работа «Разработка комплекса мер по стимулированию диверсификации экономики». На настоящий момент выполнен первый этап работы, в ходе которого была проведена комплексная оценка действующих институтов и инструментов, оказывающих значимое влияние на диверсификацию экономики Российской Федерации, выявлены проблемы применения институтов и инструментов диверсификации, уроки, которые необходимо учитывать для успешной реализации политики диверсификации в дальнейшем. Также оценен охват хозяйствующих субъектов институтами и инструментами диверсификации, определены направления необходимых изменений и рекомендации по совершенствованию рассмотренных институтов и инструментов. Разработаны рекомендации, направленные на снижение остроты проблем диверсификации, понижение рисков нерезультативной и неэффективной работы институтов и инструментов диверсификации.

Авторский коллектив: *Е. Литвак* (руководитель), *А. Литвак*, *С. Мигин*, *Н. Смирнов*, *Д. Соболев*, *А. Шамрай*, *А. Шестоперов*.

Типичные проблемы применения институтов и инструментов диверсификации

Изначальной проблемой решения задачи диверсификации экономики является отсутствие координации принимаемых для этого мер, а также применение институтов и отдельных инструментов, оказывающих влияние на диверсификацию экономики, в рамках решения более частных задач, закрепленных за различными субъектами государственной политики и стратегически не увязанных друг с другом в явном виде¹.

На основе результатов аудита действующих в настоящее время институтов² диверсификации возможно определение основных проблем, наиболее характерных для институтов с различными параметрами.

Несовершенство или отсутствие конкурсных процедур. Реализация механизмов диверсификации, предполагающих распределение ограниченных ресурсов, как правило, не предполагает равных, конкурентных, условий доступа. Так, создание особых экономических зон федерального уровня не предусматривает какой-либо очевидной сложившейся системы критериев выбора регионов для их размещения. Отсутствие явных конкурсных процедур характерно также для государственных финансовых институтов развития (Государственная корпорация «Банк развития», ОАО «Российская венчурная компания», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд технологического развития), для прямой финансовой поддержки предприятий и бизнес-ассоциаций. В случае с Инвестиционным фондом наблюдается дисфункция как следствие недостаточной проработанности механизмов его деятельности. Непрозрачность принимаемых решений в рамках финансовой поддержки экспорта создает возможность использования этого инструмента только крупнейшими предприятиями, либо имеющими административный ресурс, либо экспорт которых представляет политический интерес, что *способствует отнюдь не диверсификации экономики, а наоборот – ее дальнейшей концентрации*.

Негативными результатами такой ситуации являются, во-первых, недостаточная действенность (или дисфункция) механизмов диверсифи-

¹ Диверсификация экономики – снижение концентрации экономики на отдельных областях экономики (секторах, видах деятельности) за счет модернизации действующих и развития новых областей.

Политика диверсификации экономики – вид экономической политики, проводимой для решения задачи диверсификации экономики.

² Экономический институт – правило хозяйственной деятельности в совокупности с механизмом, обеспечивающим выполнение этого правила. Институт диверсификации – экономический институт, способствующий решению задачи диверсификации экономики.

кации, во-вторых, возникновение неравной конкуренции между бенефициарами¹ и аутсайдерами механизмов диверсификации, действующих на пересекающихся сегментах рынка. Второе особенно актуально по отношению к инструментам прямой финансовой поддержки.

Более общей проблемой является наличие неадекватных (не соответствующих запланированным целям) внутренних стимулов операторов институтов диверсификации, выражающееся, например, при функционировании венчурных фондов, реально не заинтересованных в высокорискованных инвестициях.

Отсутствие общественного мониторинга и контроля. Смещение политических приоритетов и акцентов на вновь создаваемые институты часто приводит к тому, что уже действующие механизмы перестают работать. Такая ситуация в той или иной мере характерна для всех мер государственного регулирования, политический спрос на которые снижается, а эффективный механизм предъявления спроса со стороны реальных «бенефициаров» отсутствует. В наибольшей степени эта проблема проявляется в применении механизмов, не предполагающих адекватной заинтересованности соответствующих операторов.

Отсутствие последнего на стадии разработки и внедрения механизмов диверсификации особенно снижает их эффективность.

Высокие издержки администрирования. Отдельные механизмы, способные оказать существенное влияние на диверсификацию экономики, такие, как меры налогового регулирования, зачастую сопряжены с высокими издержками разделения экономических субъектов на реальных объектов воздействия специальных налоговых механизмов (бенефициаров) и лиц, формально имитирующих свои характеристики с целью получения предусмотренных механизмами выгод. Негативным результатом является снижение эффективности этих механизмов, включая размывание эффекта диверсификации и лишние бюджетные потери.

Нерентабельность использования отдельных механизмов диверсификации. Меры диверсификации могут носить как прямой (непосредственное влияние на субъектов экономики), так и косвенный (опосредованное влияние через других субъектов диверсификационной политики) характер. В качестве прямых мер можно выделить прямую финансово-имущественную, кадровую и прочую поддержку, участие государства в качестве самостоятельного рыночного игрока. Меры косвенного характера заключаются, в основном, в развитии и стимулировании негосударст-

¹ Бенефициар – объект воздействия института и/или инструмента диверсификации, получающий прямые выгоды от функционирования института (инструмента).

венных институтов диверсификации экономики: создание и стимулирование гарантийных фондов, технопарков, особых экономических зон.

Для прямых мер (и частично для косвенных мер, требующих государственных затрат) может быть характерна нерентабельность для бюджета, например, меры прямой государственной финансовой поддержки, а также субъекты государственной инфраструктуры поддержки малого предпринимательства. В рамках реализации косвенных мер может возникнуть нерентабельность для негосударственных участников, особенно субъектов рыночной инфраструктуры (промышленные парки – для девелоперов, институты стимулирования инноваций – для частных операторов).

Отсутствие (или имитация) системы управления по результатам. Институты диверсификации, требующие организации управления на государственном уровне, не могут функционировать эффективно без качественно настроенной системы управления по результатам, включая соответствующие элементы и процедуры.

Наиболее иллюстративными примерами в данном случае являются комплексные механизмы развития отдельных секторов экономики. Разработанные стратегии не используют стратегических инструментов в части определения приоритетов развития в конкретной отрасли, целевых результатов стратегии развития. Приоритеты развития ограничиваются общими фразами из методических рекомендаций по разработке стратегий развития секторов экономики. Неверная оценка реального положения отрасли приводит к определению неверных приоритетов развития.

Неадекватность и недостаточность индикаторов и показателей дают неверную оценку реализации долгосрочных планов. Отсутствие системного контроля за использованием средств по комплексу мер, а также действенных санкций за соответствующие нарушения в этой области приводят к тому, что предоставленные средства и предложенные меры используются не по реально необходимому назначению.

Данная проблема является также актуальной по отношению ко всем институтам поддержки и инфраструктуры.

Низкие стимулы у региональных и местных органов власти к эффективному развитию базового законодательства и инфраструктуры. Создание базовых институтов диверсификации на федеральном уровне может не повлечь возникновение спроса на их реальное применение в регионах и на местном уровне, что на практике приводит к копированию законодательства и реализации исключительно в рамках обязательного минимума. Такая проблема характерна, в частности, для реализации законодательства о развитии малого и среднего предпринимательства.

Недостаточное финансирование деятельности институтов. Как правило, следствием проблем в управлении по результатам, а также от-

сутствия реального общественного мониторинга и контроля является недофинансирование деятельности институтов диверсификации, связанных с федеральной поддержкой отраслей, регионов, а также другими видами финансовой поддержки. Отсутствие реально необходимого с точки зрения спроса объема поддержки вызвано отсутствием качественного экономического обоснования соответствующих ресурсов, предполагающего использование различных релевантных источников информации, включая налогоплательщиков, самих бенефициаров, а также общество в целом.

Активное системное сопротивление групп специальных интересов фундаментальным институциональным изменениям. Операторы административных барьеров и ангажированные бизнес-группы стремятся, как минимум, сохранить ситуацию статус-кво или внедрить дополнительные барьеры, что создает крайне негативный эффект на развитие и диверсификацию экономики.

Так, в области технического регулирования упорядочение и упрощение правил хозяйственной деятельности, в частности обеспечивающих безопасность и качество продукции, наталкивается на мощнейшее сопротивление рентоориентированных органов власти – операторов административных барьеров. В результате реформа технического регулирования была фактически приостановлена путем блокирования принятия технических регламентов и внесения в базовый закон поправок, позволяющих создавать административные барьеры.

Органы власти, распоряжающиеся земельными участками, по вполне понятным причинам в большей степени заинтересованы в том, чтобы как можно дольше существовала государственная и муниципальная монополия на землю, сохранялся индивидуальный «кулуарный» подход к работе с инвестором, а также в том, чтобы число согласований и экспертиз было как можно больше, а процесс был бы максимально запутанным.

В области саморегулирования происходит затягивание принятия необходимой подзаконной базы, искажение целей закона на уровне подзаконных нормативных правовых актов, что становится причиной неспособности и отсутствия стимулов у бизнеса самостоятельно поддерживать высокие стандарты качества.

В области налогового законодательства происходит дальнейшая централизация и концентрация, что также не может привести к диверсификации экономики страны. Гибкость налоговой системы и налоговые полномочия регионов свойственны лишь незначительной доле налоговых поступлений.

Основные уроки применения институтов и инструментов диверсификации

Аудит применяемых в России инструментов диверсификации и анализ практики их функционирования выявляет наличие у каждого из инструментов конечного жизненного цикла и рисков, характерных для отдельных его этапов. Так, если рассматривать в качестве основного риска потерю эффективности в применении института с точки зрения его воздействия диверсификации экономики, можно говорить о нескольких характерных уроках применения институтов, демонстрирующих возможные сценарии возникновения таких потерь:

- выбор неудачного (с организационной точки зрения) варианта создания института;
- неудачная настройка института;
- размывание в процессе деятельности института его исходных целей;
- вытеснение института другими институциональными формами;
- переход в стадию спада в результате потери инновационной активности в управлении.

Уроки применения инструментов диверсификации не исчерпываются указанными сценариями, однако можно говорить о том, что они обладают повышенной актуальностью и в той или иной мере свойственны практически для всех институтов, подвергнутых аудиту.

Выбор неудачного (с организационной точки зрения) варианта создания института. Риск выбора неудачного варианта создания института характерен для стартового этапа его деятельности. Так, в частности, потенциально ошибки могут совершаться:

- при выборе организационно-правовой (для организаций) или нормативно-правовой (для законодательных актов) формы реализации института.

В ряде случаев для организаций устанавливаются ограничения по выбору организационно-правовой формы, которые налагают избыточные ограничения на возможности их деятельности (повышают трансакционные издержки), что делает функционирование института негибким и затратным. Для случая института нормативно-правового характера могут быть выбраны излишне жесткие императивные формы закрепления. Обратной ситуацией, также чреватой низкой эффективностью деятельности института, является излишне рамочный или рекомендательный характер актов.

- при определении функционала деятельности института:

- излишнее расширение, создающее возможности для оппортунистического поведения оператора института и отклонения от профильной деятельности (размывание целей института, смещение к решению не самых долгосрочных и трудоемких задач, ориентации на «освоение» бюджетных средств в рамках реализации наименее трудоемких функций);
- излишнее сужение возможностей оператора института, при котором для достижения профильных целей оператор института вынужден нести высокие транзакционные издержки (в условиях жестких ограничений находить вынужденно неоптимальные пути достижения целей);
- при определении оператора института.

Практика государственного управления в Российской Федерации демонстрирует тенденцию стремления на всех уровнях власти к созданию новых организаций при появлении необходимости в реализации дополнительных функций. *В ряде случаев функционал новых институтов может реализовываться действующими органами власти и организациями, однако используется как основание для увеличения числа организаций и служащих.*

В качестве примера недостаточно удачного выбора формы организации института диверсификации можно рассматривать практику создания государственных корпораций, ответственных за развитие приоритетных отраслей экономики. В частности, *в рамках развития указанных институтов применяется практика наделения их как хозяйственными функциями, так и функциями регулирующего характера, что в долгосрочном аспекте может привести к ограничениям конкуренции и существенному снижению эффективности участников отраслей, в которых создаются государственные корпорации.*

Неудачная настройка института. Риск неудачной настройки института характерен даже для сравнительно проверенных и доказавших свою эффективность форм. Конкретные экономические и социальные особенности для максимальной эффективности применения институтов требуют индивидуальных параметров деятельности. В ряде случаев отсутствие механизмов обратной связи в сочетании с человеческим фактором в управлении институтом может приводить к его низкой адаптивности, гибкости в подстройке к формату, наиболее эффективному для реализации задач диверсификации в заданных социально-экономических условиях.

Одним из примеров реализации указанного сценария условно можно считать деятельность в России «институтов развития». В частности, *деятельность указанных институтов характеризуется невысокой степе-*

нюю прозрачности для общества, применяемые в рамках институтов процедуры финансирования несовершенны, что вызывает обоснованные сомнения в их эффективности.

Размывание в процессе деятельности института его исходных целей. Характерным сценарием потери эффективности является постепенное размывание целей деятельности института. Как правило, такое размывание характерно для механизмов, характеризующихся расширенным функционалом и нечеткими рамками функционирования. Результатом сочетания указанных факторов может быть *избыточное применение механизмов «ручной подстройки» параметров деятельности*. Такая модель управления институтом несет в себе риск смещения в область конъюнктурных задач, которые могут существенным образом отличаться от исходных задач института.

В первую очередь следует выделить риск смещения задач в отраслевом разрезе. Кроме того, возможно возникновение географических диспропорций, в частности, такой риск велик при ориентации в рамках деятельности института на решение краткосрочных социальных задач.

Примером постепенного размывания и смещения от первоначальных целей деятельности может служить практика деятельности отдельных технопарков и инновационно-технологических центров. Так, в ряде случаев, изначально ориентируясь на развитие малых компаний, занятых в наукоемких производствах, такие институты смещаются к более коммерчески выгодным видам деятельности и взаимодействуют с устоявшимися компаниями, которые по сути не нуждаются в условиях, создаваемых в рамках технопарков, инновационно-технологических центров и пр. (предоставление помещений, общей неспецифичной инфраструктуры и т.д.).

Вытеснение института другими институциональными формами. Возникновение ситуации конкуренции между институтами может в ряде случаев приводить к существенным потерям эффективности как отдельных институтов, так и в целом всей сферы, в которой указанные институты осуществляют деятельность. Это связано с возникновением тенденции к неоправданным затратам на перераспределение в ущерб профильным целям деятельности. Таким образом, затраты на перераспределение могут достигнуть уровня, при котором они начинают перекрывать рост объемов деятельности, что суммарно результирует в общие потери направления диверсификации.

При возникновении такой ситуации существует значительный риск того, что эффективные или перспективные в долгосрочном аспекте инструменты диверсификации могут быть вытеснены менее эффективными, но при этом более конъюнктурно ориентированными.

Примером конкуренции институтов диверсификации может служить сфера финансирования наукоемких проектов малых предприятий. В этой сфере, в частности, имеет место скрытая конкурентная борьба между профильными институтами (например, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере) и институтами со смежными задачами (прочие виды поддержки), отвлекающими ресурсы от решения исходных задач и направляющих их на цели, фактически дублирующие цели профильных организаций.

Переход в стадию спада в результате потери инновационной активности в управлении. Риск потери инновационной активности в управлении характерен для любой организации и не является специфичным для отдельных типов институтов. Жизненный цикл любого института предполагает, что сохранение эффективности требует постоянной адаптации и внедрения инноваций в управление и осуществление профильной деятельности. Человеческий фактор при этом играет существенную и в ряде случаев решающую роль. Закономерный процесс постепенной потери управленческой мотивации приводит к снижению инновационной активности, операционализации и формализации деятельности. Результатом указанных процессов становится постепенное снижение эффективности, уменьшение объемов деятельности и отмирание института.

В качестве примера снижения по мере «взросления» инновационной активности в управлении и осуществлении профильной деятельности может быть приведен опыт Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Одной из причин такого снижения являлась в частности низкая активность в ротации управленческих кадров.

Оценка охвата бенефициаров институтами и инструментами диверсификации

В соответствии с используемой методикой аудита был проведен анализ объектов воздействия института (инструментов) и их основных характеристик. В данном разделе основной упор делается на оценку охвата институтами бенефициаров, т.е. тех объектов воздействия, которые получают прямые выгоды от функционирования института (инструментов). Бенефициары были рассмотрены по пяти основным характеристикам:

- 1) физические лица / юридические лица / органы государственной власти / органы местного самоуправления;
- 2) размер: малые, средние, крупные (для юридических лиц);
- 3) отрасли, виды деятельности (все или только отдельные), в том числе сектора экономики;

- 4) стадия жизненного цикла;
- 5) география распространения.

Необходимо отметить, что на настоящий момент ряд рассмотренных институтов диверсификации в полной мере (либо частично) не функционирует. Они могут находиться на стадии первичных предложений, озвученных тем или иным высокопоставленным лицом, разработки и/или принятия концепции либо других нормативных правовых актов, обеспечивающих их функционирование, либо могут существовать «на бумаге», при этом де-факто не быть внедренными либо быть внедренными частично. С учетом отмеченного обстоятельства в настоящем разделе рассмотрен охват бенефициаров только действующими институтами (инструментами), то есть оценивается только практическая реализация институтов и инструментов.

Очевидно, что наибольшее воздействие на диверсификацию российской экономики оказывают юридические лица, что определяет более пристальное рассмотрение институтов, оказывающих влияния именно на этот тип объектов. При этом необходимо отметить, что функционирование целого ряда институтов оказывает как прямые, так и косвенные положительные эффекты на физических лиц. Косвенное положительное влияние на бенефициаров физических лиц оказывает подавляющее большинство институтов, что вытекает из определения задач диверсификации, направленных на повышение конкурентоспособности экономики России, обеспечение устойчивого экономического роста и повышение благосостояния граждан. Наиболее важные положительные эффекты выражаются в форме:

- повышения уровня жизни и развития человеческого капитала (стратегии развития отдельных отраслей экономики, федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов);
- улучшения потребительских свойств товаров, их привлекательности (центры развития дизайна).
- обеспечения безопасности и повышения качества продукции, сокращение объема фальсификата на рынке (техническое регулирование);
- снижения стоимости конечной продукции за счет снижения издержек производства;
- повышения возможностей коммерциализации технологий (институты стимулирования инноваций, венчурные фонды, биржи технологий);
- повышения возможности доступа к финансовым ресурсам (деятельность микрофинансовых организаций);
- участие в программах подготовки и переподготовки кадров.

В ряде случаев бенефициарами выступают органы государственной власти и органы местного самоуправления. Это, в первую очередь, относится к следующим институтам:

- согласование региональных стратегий и программ социально-экономического развития на федеральном уровне;
- межбюджетные трансферты (субсидии), направленные на диверсификацию экономики;
- механизмы стимулирования и распространения лучшей практики деятельности региональных и местных органов власти, бизнес-ассоциаций и отдельных предприятий в области диверсификации экономики.

Охват данной группы бенефициаров является незначительным, что определяется первостепенной направленностью рассматриваемых институтов на поддержку юридических лиц, в то время как органам власти (в том числе и региональным), как правило, предписываются функции оператора.

Среди юридических лиц, на которых оказывают воздействие институты диверсификации, необходимо выделить коммерческие и некоммерческие организации.

Важным институтом диверсификации, который в настоящее время переживает период становления, является деятельность саморегулируемых организаций. Данный институт охватывает некоммерческие организации, претендующие на получение либо имеющие статус саморегулируемых.

Помимо этого, на некоммерческие организации оказывают воздействие институты следующих направлений диверсификации:

- прямая финансовая поддержка предприятий и бизнес-ассоциаций;
- механизмы и структуры согласования интересов государства и бизнеса;
- механизмы стимулирования и распространения лучшей практики деятельности региональных и местных органов власти, бизнес-ассоциаций и отдельных предприятий в области диверсификации экономики.

Как было отмечено выше, коммерческие организации (рассматриваются без унитарных предприятий) являются основными объектами воздействия институтов диверсификации. Поэтому в дальнейшем они будут рассмотрены с позиции их размера, отраслей и видов деятельности, а также стадий жизненного цикла.

Базовые направления (институты) диверсификации охватывают коммерческие организации всех размеров. При этом ряд институтов прямого действия оказывает влияние отдельно либо на малые и средние

предприятия (в некоторых случаях только на малые и микро- предприятия), либо преимущественно на крупные организации. Помимо направления «Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства» на получение выгод субъектами МСП направлено функционирование следующих институтов:

- развитие инфраструктуры содействия развитию бизнеса:
 - промышленные парки;
 - центры развития дизайна;
 - институты стимулирования инноваций (для инновационных предприятий);
 - венчурные фонды;
 - гарантийные фонды;
 - микрофинансовые организации;
- Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;
- Российский фонд технологического развития;
- институты стимулирования кооперации в области инноваций.

Приоритет поддержки крупных предприятий определяется условиями применения институтов (инструментов) диверсификации, а также установленными в них формальными и неформальными ограничениями. Так, направленность на поддержку крупных (зачастую вместе со средними) организаций имеют институты:

- промышленно-производственные особые экономические зоны (ОЭЗ);
- портовые ОЭЗ;
- особые экономические зоны регионального уровня и их аналоги;
- ОАО «Российская венчурная компания»;
- Инвестиционный фонд Российской Федерации;
- стратегии развития отдельных секторов экономики;
- государственная финансовая поддержка экспорта;
- Консультативный совет по иностранным инвестициям;
- правительственная комиссия по высоким технологиям и инновациям;
- федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов.

Охват возможных «бенефициаров» инструментами и институтами диверсификации в отраслевом разрезе представляется достаточно широким, прежде всего, за счет того, что целый ряд рассмотренных институтов позволяет осуществлять поддержку произвольных отраслей без каких-либо формальных ограничений. Вместе с тем, необходимо понимать, что охват, сформированный лишь за счет таких «многоотраслевых» институ-

тов диверсификации, не может считаться исчерпывающим в силу того, что сама по себе эффективность институтов общего характера зачастую не слишком высока и во многом зависит от результатов функционирования институтов узкой направленности, т.е. носящих точечный характер. В ряде случаев, в частности, в случае осуществления в рамках института финансовой поддержки, отсутствие узкой специализации может приводить к потере эффективности и нерезультативному распылению средств.

Институты сравнительно более узкой отраслевой специализации направлены преимущественно на поддержку отраслей, вклад в валовой внутренний продукт страны которых на сегодняшний день не является достаточно высоким. Вместе с тем, большинство таких отраслей определено в качестве стратегических и/или приоритетных направлений развития российской экономики. К таковым, прежде всего, относятся отрасли, производящие высокотехнологичную продукцию и инновационно-ориентированные отрасли, информационно-телекоммуникационные технологии, nanoиндустрия, химическая промышленность и производство новых материалов, биотехника, биоинженерия и медицина, энергетика – в первую очередь, в части создания и внедрения энергосберегающих технологий, – и ряд других.

Рассмотренные институты диверсификации в секторальном разрезе ориентированы преимущественно на поддержку и развитие сектора инноваций и высокотехнологичной продукции, а кроме того, промышленного, энергетического и транспортного сектора. Сравнительно меньшее внимание уделяется секторам, в настоящее время занимающим доминирующие позиции в структуре валового внутреннего продукта страны, в частности, торговле, обрабатывающим производствам, строительству, операциям с недвижимостью и добыче полезных ископаемых, что подчеркивает ориентированность большинства инструментов диверсификации на структурные изменения российской экономики. Указанные сектора, как правило, затрагиваются процессами диверсификации лишь опосредовано, т.е. в рамках общей стабилизации и повышения сбалансированности экономики.

С точки зрения ориентированности на поддержку предприятий на разных стадиях жизненного цикла, институты диверсификации, помимо тех, для которых стадия жизненного цикла не специфицирована, могут быть разделены на две группы: институты, направленные на поддержку предприятий на начальных стадиях жизненного цикла, и институты, ориентированные на предприятия, находящиеся на стадиях зрелости и спада. Первая из выделенных групп ориентирована, в первую очередь, на малые предприятия инновационной сферы, вторая, соответственно, на более крупный бизнес промышленного, транспортного и энергетического секторов.

География распространения большинства институтов (охват «бенефициаров» в зависимости от географического положения) охватывает всю территорию России. При этом некоторые полномочия и функции оператора института переданы на региональный уровень, что определяет региональные различия в их функционировании. Помимо этого, необходимо отметить такой механизм, как конкурсный отбор регионов для внедрения тех или иных инструментов и выделения средств федерального бюджета для реализации программ и отдельных проектов. Это относится, в первую очередь, к особым экономическим зонам федерального уровня (заявки подаются в правительство Российской Федерации высшими исполнительными органами государственной власти субъекта Российской Федерации, на территории которых планируются создания ОЭЗ), проведению конкурса Минэкономразвития России по отбору субъектов Российской Федерации для предоставления субсидий на поддержку малого предпринимательства, межбюджетным трансфертам (субсидиям), направленным на диверсификацию экономики. В ряде случаев выбор регионов для внедрения того или иного института определяется приоритетами отраслевой политики. Примерами могут служить Государственная программа развития технопарков в сфере высоких технологий, развитие центров превосходства и компетенции и другие институты. Различный территориальный охват также имеют федеральные целевые программы социально-экономического развития регионов, который варьируется от части субъекта Федерации (Курильские острова, космодромы) до макро-регионов (Дальний Восток и Забайкалье, Юг России).

Рекомендации по совершенствованию институтов и инструментов диверсификации

По результатам проведенного анализа были подготовлены рекомендации по совершенствованию институтов и инструментов диверсификации. Данные рекомендации направлены на снижение остроты проблем применения институтов диверсификации, понижение рисков нерезультативной и неэффективной работы институтов и инструментов диверсификации. Кроме этого, в число рекомендаций были включены те меры Программы антикризисных мер правительства Российской Федерации на 2009 год, которые могут способствовать диверсификации российской экономики.

1. Развитие инфраструктуры содействия развитию бизнеса:

- совершенствование института свободно-экономических зон:
 - повышение информационной открытости (прозрачности) процедур отбора регионов для создания особых экономических зон федерального уровня;

- введение более жестких ограничений на виды производств, которые могут существовать в промышленно-производственных зонах федерального уровня;
 - внедрение льготного кредитования как дополнительной меры поддержки инвесторов в технико-внедренческих зонах федерального уровня;
 - увеличение объемов финансирования создания инфраструктурных объектов институтов стимулирования инноваций (технопарки, инновационно-технологические центры, бизнес-инкубаторы и инкубаторы технологий, центры коллективного пользования высокоспецифичным оборудованием, центры внедрения инноваций, центры трансфера технологий) с одновременной корректировкой принципов и порядка работы данных объектов инфраструктуры поддержки предпринимательства, предоставления им услуг заинтересованным субъектам предпринимательства;
 - разработка и внедрение особых режимов начисления амортизации по расходам на НИОКР (ускоренная и повышенная амортизация);
 - разработка рекомендаций по концептуальной и технической реализации региональных центров субконтрактации;
 - разработка рекомендаций по концептуальной и технической реализации региональных бирж технологий;
 - обеспечение комплексной информационной поддержки системы венчурных фондов и венчурных предприятий, создание единого интернет-портала по венчурному финансированию;
 - разработка и внедрение национальных стандартов деятельности микрофинансовых организаций;
 - формирование региональных фондов поручительств (гарантийных фондов);
 - внедрение практики выдачи гарантий по банковским кредитам микрофинансовых организаций;
 - разработка и реализация программ повышения финансовой грамотности;
 - принятие закона о кредитной кооперации, принятие в новых редакциях законов о кредитной потребительской кооперации граждан и сельскохозяйственной кооперации;
 - обеспечение комплексной информационной поддержки системы микрофинансовых организаций, создание единого интернет-портала по микрофинансированию.
- 2. Государственные финансовые институты развития:*
- разработка форм и механизмов осуществления сотрудничества между финансовыми институтами развития;

- повышение степени формализации механизмов контроля деятельности и общественного мониторинга деятельности ГК «Банк Развития», ОАО «Российская венчурная компания», ГК «Российская корпорация нанотехнологий», Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российского фонда технологического развития, увязка форм отчетности институтов с целями на конкретный период времени;
- увеличение финансирования программ Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере;
- внедрение конкурсных процедур в отбор проектов в рамках деятельности ГК «Российская корпорация нанотехнологий», Российского фонда технологического развития;
- повышение степени формализации механизмов отбора проектов для финансирования из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации;
- повышение информационной открытости и прозрачности деятельности Инвестиционного фонда Российской Федерации.

3. Комплексные механизмы развития отдельных секторов экономики:

- внесение изменений в порядок рассмотрения и утверждения стратегий развития отдельных отраслей и секторов экономики, в том числе предусматривающих, что данные стратегии утверждаются правительством Российской Федерации;
- разработка механизма, предоставляющего бизнесу прямую возможность участвовать в формировании стратегий развития и комплексов мер по развитию отдельных секторов экономики;
- внедрение механизмов оценки регулирующего воздействия и управления по результатам при разработке и реализации стратегий, комплексов мер и федеральных целевых программ;
- совершенствование механизма ведомственных целевых программ (по целому ряду направлений).

4. Прямая финансовая поддержка предприятий и бизнес-ассоциаций:

- проведение инвентаризация существующих государственных институтов, осуществляющих или способных осуществлять прямую поддержку предприятий, групп предприятий, отраслей и бизнес-ассоциаций, оценка результативности и эффективности поддержки, необходимых объемов финансирования поддержки по существующим направлениям;
- проведение конкурсного отбора посредников, реализующих задачу прямой государственной поддержки развивающихся предприятий, а также предприятий, находящихся в кризисных условиях.

5. Государственная поддержка малого и среднего предпринимательства:

- разработка законодательных инициатив, направленных на упрощение административных процедур осуществления предпринимательской деятельности, устранение избыточного государственного регулирования в сфере лицензирования, контроля (надзора), сертификации продукции;
- согласование мероприятий, содержащихся в программе диверсификации и в государственных программах развития малого предпринимательства;
- упрощение доступа субъектов малого предпринимательства к электросетям путем открытия информации о свободных мощностях, установления низких фиксированных цен для присоединения к энергомощностям и электросетям;
- упрощение доступа субъектов малого предпринимательства к недвижимому имуществу путем:
 - утверждения перечней целевого регионального и муниципального имущества (здания и помещения) для аренды субъектами малого и среднего предпринимательства и публикация в интернете банка данных о помещениях государственной и муниципальной собственности (реестры имущества);
 - предоставления субъектам малого и среднего предпринимательства преференций (льгот) при выкупе арендуемого государственного и муниципального имущества, а также снижения ставок по аренде нежилых помещений и земельных участков, находящихся в федеральной, региональной и муниципальной собственности;
- создание/развитие системы дополнительного (в том числе дистанционного) образования, обеспечивающей переподготовку и повышение квалификации специалистов для сферы малого предпринимательства;
- расширение доступа субъектов малого предпринимательства к государственному заказу путем:
 - увеличения верхней границы, установленной для размеров начальной (максимальной) цены заказов, предназначенных для субъектов малого предпринимательства;
 - создания специальных электронных площадок, объединяющих государственные заказы, предназначенные для субъектов малого предпринимательства;
- совершенствование системы финансирования проектов субъектов малого и среднего предпринимательства на конкурсной основе, включая дальнейшее развитие субсидирования процентных ставок по кредитам, получаемым субъектами МСП в кредитных организациях;

- формирование системы финансового обеспечения начинающих предпринимателей на региональном уровне (предоставление грантов начинающим предпринимателям);
- формирование программы пропаганды предпринимательской деятельности.

6. Налоговое регулирование:

- обеспечение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимыми налоговыми источниками дохода:
 - проведение детального анализа состояния предпринимательской деятельности в субъектах Российской Федерации на основании специально разработанной методики с упором на налогообложение и поступление налогов от предпринимательской деятельности в бюджеты разных уровней;
 - наделение субъектов Российской Федерации и муниципальных образований дополнительными собственными налоговыми источниками дохода и расширение объема прав субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в части предоставления льгот по налогам;
 - анализ и корректировка существующей системы распределения бюджетных средств между бюджетами разных уровней, направленная, в частности, на сокращение количества трансакций между бюджетами разных уровней;
- внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, направленных на сохранение условий налогообложения для организаций и индивидуальных предпринимателей на определенный срок с момента государственной регистрации;
- внесение изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации, допускающих предоставление «налоговых каникул» для вновь образованных предприятий и производств, созданных в результате осуществления инвестиций в форме капитальных вложений с проработкой комплекса мер, позволяющих исключить возможность необоснованного и незаконного использования данной нормы;
- совершенствование налогового контроля:
 - разработка системы мониторинга правоприменительной практики, которая бы учитывала не только нарушения законодательства со стороны налогоплательщиков, но и со стороны налоговых органов;
 - разработка системы оценки эффективности работы сотрудников налоговых органов, максимально нивелировав их участие в обеспечении поступлений в бюджеты всех уровней;
 - разработка системы привлечения к юридической ответственности должностных лиц налоговых органов, нарушающих требования на-

логового законодательства, либо препятствующих осуществлению законной предпринимательской деятельности;

- снятие с налоговых органов функции по обеспечению поступлений в бюджет, с сохранением функции по контролю за соблюдением законодательства о налогах и сборах;
- создание бесплатных консультационных центров, задачей которых являлось бы разъяснение действующего законодательства налогоплательщикам и лицам, которые планируют заниматься предпринимательской деятельностью;
- проработка вопросов перераспределения налоговой нагрузки между отдельными отраслями экономики и, возможно, между разными видами хозяйственной деятельности, направленного на обеспечение более интенсивного снижения налогового бремени в отношении несырьевых отраслей, и, прежде всего, по отношению к видам деятельности высокой инновационной и инвестиционной активности, связанной с освоением новых рынков (в том числе и зарубежных), обновлением ассортимента продукции, освоением новых технологий, созданием новых форм организации бизнеса, производства товаров и услуг и вопросов внесения корректив в систему уплаты отдельных налогов и формулирование тех правил, которые регулируют отношения по уплате конкретных налогов. В том числе:
 - реформирование системы единого социального налога и взносов по обязательному пенсионному страхованию, направленное на снижение высокой совокупной нагрузки на большую часть налогоплательщиков при взимании ЕСН и упрощение для налогоплательщика системы исчисления и уплаты налога;
 - увеличение предельного размера выручки для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения, в том случае, если организация или индивидуальный предприниматель используют метод определения как доходы за вычетом расходов;
 - предоставление лицам, применяющим упрощенную систему налогообложения, возможности стать плательщиками НДС в том случае, если данная категория лиц считает это удобным для своего бизнеса;
 - совершенствование системы уплаты налога на добавленную стоимость, заключающееся в корректировке действующего порядка определения налоговой базы и порядка исчисления и уплаты налога;
 - снижение общей ставки НДС с одновременным отказом от существующей ставки 10%, для предотвращения возможного увеличения цен, возможно, освободить от налогообложения некоторых операций, облагаемых в настоящее время по ставке 10%;

- разработка комплекса мер, стимулирующих инновационную и инвестиционную активность посредством налогообложения прибыли организаций:
 - усовершенствовать порядок отнесения к расходам, учитываемым для целей налогообложения, затрат на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок, разработка системы налоговых преференций для научно-исследовательских организаций;
 - создать дополнительные стимулы для хозяйствующих субъектов направлять собственную прибыль на развитие производственной базы. Это можно достигнуть путем долевого участия государства на безвозмездной основе в инвестициях в развитие и расширение производственных баз хозяйствующих субъектов. Данное участие должно осуществляться в виде целевых налоговых вычетов на капитальные вложения, что подразумевает автоматическое представление государством налоговых преференций хозяйствующим субъектам, осуществляющим развитие собственной производственной базы. Альтернативным предложением может стать модификация существующего сегодня инвестиционного налогового кредита, которая сделает этот институт системы налогообложения более доступным для налогоплательщиков;
 - освободить от налогообложения дивиденды по стратегическим инвестициям;
 - ввести дифференцированные ставки налога на прибыль для организаций с разным уровнем оборотных средств и находящихся на разных жизненных циклах (становление/кризис/развитие).
 - совершенствование системы налогообложения налогом на имущество организаций должно идти по пути сокращения объекта налогообложения до недвижимого имущества и переходу на уплату налога по «месту нахождения имущественного объекта»;
 - внедрение электронных счетов-фактур и электронного документооборота счетов-фактур.
- 7. *Техническое регулирование:*
 - совершенствование методического, организационного и информационного сопровождения формирования правительственной программы разработки технических регламентов (в частности, необходимо увязать программу с формированием систем технического регулирования в отраслях и сферах деятельности, а также обеспечить синхронизацию с инициативными разработками технических регламентов);
 - принятие технических регламентов в форме федеральных законов по правительственной программе и в инициативном порядке;

- внесение изменений в законодательство в связи с реализацией Федерального закона «О техническом регулировании»;
- реформирование экономических основ стандартизации для эффективного развития национальной системы стандартизации и достижения ее стратегических целей:
 - создание стимулов для привлечения инвестиций в развитие стандартизации (необходимо достичь темпов обновления и актуализации фонда документов национальной системы стандартизации, позволяющих поддерживать его на приемлемом уровне¹);
- оптимизация форм и методов оценки соответствия, в том числе в части устранения дублирования форм оценки соответствия применительно к одному объекту, и совершенствование процедур оценки соответствия, переход к декларированию соответствия продукции на базе собственных доказательств:
 - предусмотреть специальные организационные механизмы, обеспечивающие фокусированную оценку степени сокращения административного давления на бизнес и анализ регулирующего воздействия закрепляемых форм оценки соответствия²;
 - существенно сократить перечень сертифицируемых видов продукции и уточнить единый перечень продукции, подлежащей обязательной сертификации, и единый перечень продукции, подлежащей декларированию соответствия³;
 - отменить требование о регистрации деклараций соответствия в органе по сертификации либо значительно упростить данную процедуру;
- формализация процедур государственного контроля (надзора) обращения продукции на рынке Российской Федерации;
- формирование единой национальной системы и правил аккредитации:
 - скорейшее утверждение разработанного и согласованного с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проекта постановления правительства РФ «Об аккредитации органов по сертификации и испытательных лабораторий (центров), выполняю-

¹ Согласно Концепции развития национальной системы стандартизации ежегодно необходимо обновлять не менее 10 процентов (общее количество стандартов превышает 25 тысяч документов, обновлению подлежат порядка 2,5 тысяч стандартов ежегодно; вместе с тем, всего за период с 1998 по 2006 годы было принято порядка 3700 стандартов).

² Эта работа может и должна проводиться как на стадии публичного обсуждения проекта технического регламента и его экспертизы, так и в процессе наработки правоприменительной практики при внедрении новых документов.

³ При этом представляется целесообразным придерживаться целевой установки по сокращению доли видов продукции, подлежащей обязательной сертификации, до запланированных 50% в 2009 – 2010 гг. и установить четкий график по дальнейшему сокращению сферы обязательной сертификации.

щих работы по подтверждению соответствия». При этом недопустимо введение дублирующих инструментов регулирования, в частности, в форме уполномочивания;

- утверждение административного регламента по исполнению функции по аккредитации;
 - в данных документах необходимо:
 - сократить предельные сроки прохождения процедуры аккредитации с 3 до 2-х месяцев;
 - закрепить порядок проведения экспертизы документов заявителей, включая определение исчерпывающего списка документов, порядка привлечения экспертов для проведения экспертизы, формы экспертного заключения;
 - установить закрытый (исчерпывающий) перечень документов, подаваемых заявителем аккредитации (с приложением соответствующих форм) и прямой запрет на истребование иных документов, в том числе подтверждающих компетентность заявителя и его соответствие установленным требованиям со стороны третьих лиц;
 - четко описать методику расчета стоимости проведения работ по аккредитации с перспективным переходом к форме оплаты в виде государственной пошлины;
 - прописать процедуры приостановления и отзыва аккредитации (в частности, необходимо, чтобы отзыв аккредитации мог осуществляться только по решению суда);
 - четко определить процедуры осуществления государственного контроля и надзора в сфере аккредитации с учетом положений принятого 26 декабря 2008 г. Федерального закона № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»;
 - построить процедуры аккредитации по аналогии с процедурами лицензирования, определенными Федеральным законом № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
 - разработка национальной концепции управления рисками в области технического регулирования, задающей общие параметры и значения допустимого риска, с которыми на настоящем этапе готово согласиться общество;
 - проведение работ по участию Российской Федерации в международной экономической интеграции в сфере технического регулирования.
8. *Саморегулирование:*
- дальнейшая оптимизация функций федеральных органов исполнительной власти путем выявления и упразднения избыточных функ-

ций с учетом возможности их реализации институтами профессионального общественного регулирования и объединениями предпринимателей, а также передачи отдельных полномочий органов исполнительной власти создаваемым СРО;

- уточнение совместно с ассоциациями предпринимательского сообщества приоритетного перечня тех сегментов экономики, развитие институтов саморегулирования в которых представляется наиболее предпочтительным и оправданным с точки зрения государственных интересов и готовности самих предпринимательских структур к саморегулированию в целях инициирования разработки проектов федеральных законов в специализированных отраслях деятельности, необходимых для устранения элементов избыточного государственного регулирования, препятствующих развитию рыночных механизмов регулирования экономических процессов;
 - закрепление за Минэкономразвития России как федеральным органом исполнительной власти, отвечающим за общие принципы регулирования предпринимательской деятельности, статуса координатора нормативно-правового обеспечения работ на стадии становления института саморегулируемых организаций в стране (на первоначальном этапе в 10-15 отраслях), чтобы избежать практики узковедомственного подхода к регулированию предпринимательской или профессиональной деятельности участников рынка;
 - определение органа, уполномоченного на ведение государственного реестра саморегулируемых организаций;
 - разработка и реализация практических мер поддержки и стимулирования саморегулируемых организаций в производственных секторах экономики (тесно связана с мерами в области технического регулирования);
 - поддержка разработки стандартов и развитие систем добровольного подтверждения соответствия (систем добровольной сертификации) саморегулируемых организаций, действующих в производственных секторах экономики (тесно связана с мерами в области технического регулирования);
 - дальнейшее развитие законодательства о саморегулировании для обеспечения действенной правовой основы становления в стране системы саморегулируемых организаций как специальных институтов организованного профессионального общественного регулирования в вопросах правоустановления и надзора за участниками рынка, в том числе, предусматривающее внесение изменений в:
- Федеральный закон «О саморегулируемых организациях» с учетом необходимости более четкого определения порядка государственно-

го контроля (надзора) за деятельностью саморегулируемых организаций, уточнения вопросов обеспечения имущественной ответственности членов саморегулируемой организации, определения обязательств государства по передаче отдельных регулирующих функций эффективно функционирующим саморегулируемым организациям;

- отраслевое законодательство, содержащее нормы о саморегулировании, с целью приведения его в соответствие с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях»;
- отраслевое законодательство, закрепляющие передачу отдельных полномочий органов исполнительной власти создаваемым СРО;
- налоговое законодательство, предусматривающие квалификацию взносов в СРО, как расходов на регулирование и, соответственно, отнесение этих взносов их плательщиками (членами СРО) на себестоимость продукции или услуг;
- законодательство об административных правонарушениях, вводящие СРО в состав лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях своих членов, и устанавливающие в административном законодательстве санкции к штатным сотрудникам органов управления СРО и самой СРО;
- законодательство, предусматривающие упрощение отдельных административных процедур в отношении членов СРО, например, упрощение процедур лицензионного контроля, контроля за соблюдением требований технических регламентов, контроля за хозяйствующими субъектами, работающими на потребительском рынке и т.п.;
- антимонопольное законодательство, направленные на защиту конкуренции, в том числе предупреждение и пресечение:
 - монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции со стороны СРО и их членов,
 - недопущения, ограничения и устранения конкуренции органами исполнительной власти при передаче отдельных полномочий создаваемым СРО;
- гражданское, налоговое и иное законодательство, описывающее институт частной практики.

9. Предоставление земельных участков для строительства:

- отказ от преимущественной практики предоставления земельных участков для строительства с предварительным согласованием места размещения объекта;
- законодательное закрепление принципа, что основной формой предоставления земельных участков для строительства должны являться аукционы. Перечень исключений, допускающих предоставление зе-

мельных участков без проведения аукционов, при этом должен быть закрытый и исчерпывающий;

- отделение института предоставления земельных участков от института формирования (создания) земельных участков. При этом формирование земельных участков должно устанавливаться через определенную последовательность действий, а не через специфический институт «формирования».
- создание условий (законодательных, финансовых, организационных), позволяющих уполномоченным операторам института выполнять возложенные на них обязанности, а также, предоставляющие заинтересованным лицам законные основания для участия в процессе планировки использования территории и формировании земельных участков:
 - изменение налогового законодательства, направленное на расширение собственных доходов местных бюджетов (мера налогового регулирования);
 - создание механизмов (возможно с привлечением федерального и регионального финансирования), позволяющих местным органам власти самостоятельно осуществлять разработку документации о планировке территории, развивать инженерно-техническую инфраструктуру;
 - введение аукционов на право подготовки документации по планировке территорий;
 - установление порядка изменения документации о зонировании территорий и документации по планировке территорий по инициативе заинтересованных лиц;
 - распространение действующего порядка предоставления земельных участков для комплексного освоения на цели промышленного и иного строительства;
 - создание условий для беспрепятственного подключения (присоединения) новых объектов строительства к сетям инженерно-технического обеспечения и коммунального хозяйства:
 - ограничить произвольность принятия решений организациями, осуществляющими эксплуатацию сетей инженерно-технического обеспечения и коммунального хозяйства, в частности, установить запрет включать в технические условия сведения, не предусмотренные Градостроительным кодексом Российской Федерации, требования к выполнению проектной документации, осуществлению строительства сетей инженерно-технического обеспечения, а также требовать каких-либо согласований, разрешений, заключений, в том числе на проектную документацию;

- запретить выдачу иных технических условий, не связанных с обеспечением объектов капитального строительства сетями инженерно-технического обеспечения и коммунального хозяйства, необходимыми для функционирования объекта строительства.
- ввести правило обязательного раскрытия информации об обеспеченности районов соответствующими мощностями и сетями.
- ввести прозрачный порядок и условия подключения (присоединения) к сетям инженерно-технического обеспечения и коммунального хозяйства, предусматривающий минимально необходимый набор подаваемых документов.

10. Поддержка экспорта:

- перераспределение полномочий по принятию решений о выделении государственной поддержки экспортеров, а также выработка методики оценки плановой и реальной эффективности выделяемой господдержки;
- упрощение и унификация процедуры подачи заявки на предоставление финансовой поддержки экспортерам;
- повышение формализации критериев отбора экспортеров, которым предоставляется поддержка, для обеспечения недискреционности выбора;
- разработка и внедрение инструмента страхования экспортно-импортных операций, в том числе за счет средств Банка развития;
- разработка и внедрение инструмента поддержки зарубежного патентования, в том числе путем субсидирования за счет средств государственного бюджета, оказания информационно-консультационной поддержки (возможно на базе специального патентного фонда);
- увеличение степени охвата «бенефициаров» инструментами государственной финансовой поддержки экспорта, что потребует увеличения объемов финансирования.
- разработка и утверждение концепции создания системы нефинансовой поддержки экспорта, развития выставочно-ярмарочной и конгрессной деятельности;
- разработка и утверждение планов мероприятий по продвижению продукции отечественных производителей на рынок страны пребывания, с учетом мероприятий, реализуемых федеральными и региональными органами исполнительной власти, ТПП РФ, общероссийскими и отраслевыми объединениями предпринимателей;
- утверждение показателей оценки результативности и эффективности функционирования торговых представительств;
- формирование полномасштабного правительственного интернет-портала внешнеэкономической информации, объединяющего инфор-

мационные ресурсы заграничных представительств России, федеральных министерств и ведомств и их региональных аппаратов, органов власти субъектов Российской Федерации, организаций деловых кругов.

11. Механизмы содействия активизации кооперационных проектов предприятий, организаций образования и науки:

- разработка универсальной модели центров превосходства, основой для которой может являться существующая в том или ином виде концепция создания центров превосходства на базе уже существующих организаций;
- развитие статистической базы, отражающей результаты деятельности научных организаций, для целей определения возможностей создания центров превосходства на базе действующих организаций;
- проведение аудита и оценки потребностей в инфраструктурных элементах поддержки инноваций со смещением акцентов на региональный уровень;
- обеспечение необходимого уровня финансирования институтов стимулирования кооперации в области инноваций.

12. Механизмы и структуры согласования интересов государства и бизнеса:

- наделение Совета по конкурентоспособности и предпринимательству при правительстве Российской Федерации функциями межведомственного координационного органа по проведению политики диверсификации;
- повышение открытости деятельности структур согласования интересов государства и бизнеса:
 - создание интернет-сайтов и их постоянное обновление;
 - открытие информации о рассматриваемых вопросах и принимаемых решениях;
 - возможность внесения предложений внешними экспертами / специалистами / предпринимателями / бизнес-ассоциациями, разработка механизма рассмотрения этих предложений и принятия по ним решений;
- разработка рамочного федерального нормативного правового акта по государственно-частному партнерству;
- создание экспертно-консультационного совета по развитию механизмов государственно-частного партнерства для рассмотрения вопросов и подготовки предложений по совершенствованию механизмов взаимодействия государства и предпринимательского сообщества в целях устойчивого социально-экономического развития;
- закрепление за ведомственными экспертно-консультативными советами функции проведения оценки регулирующего воздействия ре-

шений, проходящих через тот или иной федеральный орган исполнительной власти, когда получение заключения совета является обязательным этапом процедуры согласования и принятия нормативных правовых актов.

13. Взаимодействие федеральных и региональных органов власти по вопросам выработки мер по диверсификации экономики и их реализации, развитие территориальных кластеров:

- разработка механизма учета мнений и интересов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований при реализации мероприятий, содействующих диверсификации экономики Российской Федерации;
- предложение регионам разрабатывать и реализовывать программы и планы диверсификации экономики субъектов Российской Федерации. Соответствующие положения могут быть отражены в требованиях к стратегиям социально-экономического развития регионов и учитываться при согласовании стратегий;
- учет при разработке и экспертизе федеральных целевых программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации возможностей диверсификации экономики данных регионов;
- корректировка системы межбюджетных трансфертов (субсидий):
 - сокращение общего количества субсидий:
 - сохранить те виды субсидий, по которым распределение средств федерального бюджета в наибольшей степени влияет на социально-экономическую политику региональных органов власти: когда предоставление субсидий требует либо достижения определенных показателей качества управления, либо реализации тех или иных мер экономической политики, например, направленных на диверсификацию экономики;
 - предоставлять регионам те виды субсидий, которые, условно говоря, инициируют проведение тех или иных реформ в социально-экономической сфере, а не поддерживают уже сложившуюся практику. Таким образом, имеет смысл вводить те или иные виды субсидий на ограниченное число лет – для «запуска» тех или иных реформ, а в дальнейшем от этих субсидий отказываться. Соответственно, появление тех или иных видов субсидий в структуре межбюджетных трансфертов должно увязываться со стратегическими и программными документами федерального уровня – для выделения тех приоритетных направлений реформ, реализация которых на региональном уровне является наиболее актуальной;

- объединение отдельных видов субсидий, направляемых на поддержку одной отрасли¹;
- предъявление при выделении субсидий более реалистичных требований к регионам по софинансированию тех или иных расходов. Если субсидии могут получить только субъекты Федерации с высоким уровнем бюджетной обеспеченности, то это свидетельствует не о неприемлемости субсидий как вида финансовой помощи как такового, а о неправильно подобранных требованиях по софинансированию расходов для регионов с разным уровнем бюджетной обеспеченности;
- повышение прозрачности процедур предоставления субсидий:
 - разработка механизма распределения субсидий между регионами на конкурсной основе, т.е. требовать не просто соблюдения регионами определенных условий, но и стимулировать субъекты Российской Федерации искать более эффективные формы, инструменты социально-экономической политики;
 - перейти к раскрытию информации о правилах принятия решений о предоставлении субсидий и о самих решениях, а также о результатах расходования субсидий;
- рассмотрение вопроса введения нового вида субсидий, связанных с поддержкой в регионах институтов развития. Средства могут выделяться на развитие в субъектах Федерации государственно-частного партнерства, создание особых экономических зон регионального уровня, промышленных зон;
- принятие на федеральном уровне Концепции кластерной политики в Российской Федерации:
 - решение вопроса организационного оформления кластерной политики;
 - создание условий и стимулов для создания и развития кластеров в субъектах Российской Федерации.

¹ Позитивным примером могут служить субсидии на государственную поддержку малого предпринимательства, включая крестьянские (фермерские) хозяйства. Регионам выделяется один вид субсидий, хотя полученные регионами средства могут быть потрачены на разные направления поддержки малого бизнеса. Причем одним из направлений поддержки является «реализация иных мероприятий субъектов Российской Федерации по поддержке и развитию малого предпринимательства». Т.е. регионы могут выступить с инициативой реализации любых мероприятий, федеральные власти тем самым создают условия для поиска региональными органами власти новых форм и направлений поддержки малого предпринимательства.

14. Распространение лучшей практики деятельности региональных и местных органов власти, бизнес-ассоциаций и отдельных предприятий в области диверсификации экономики:

- создание системы целенаправленной информационной поддержки распространения лучшей практики деятельности региональных и местных органов власти, бизнес-ассоциаций и отдельных предприятий в области диверсификации экономики:
 - выявление и обобщение лучшей практики, в том числе в сфере создания на региональном и местном уровнях благоприятных условий для развития предпринимательства и инвестиций;
 - сбор на федеральном уровне сводной информации об экономической политике регионов (ключевых муниципальных образований) о том, какие институты (инструменты) поддержки предпринимателей / инвесторов используются и в каких формах;
- создание единого информационного интернет-портала по данной тематике;
- подготовка специализированных программ (семинаров) для региональных и местных органов власти по проблемам экономической политики в регионах и муниципалитетах. Сутью этой программы должно стать ознакомление с возможностями реализации мер по диверсификации экономики на уровне субъекта Российской Федерации и муниципального образования.

15. Оформление и защита прав на результаты интеллектуальной деятельности:

- совершенствование инфраструктуры оформления и защиты прав на результаты интеллектуальной деятельности;
- совершенствование условий для учета и инвентаризации и коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности (тесно связана с различными мерами прямого действия, предусматривающими реализацию финансовых инструментов поддержки инновационной деятельности).

16. Повышение энергетической эффективности российской экономики:

- определение полномочий государства в области энергетической эффективности и энергосбережения и распределение полномочий между федеральными и региональными уровнями;
- разработка и реализация системы мер стимулирования предприятий и физических лиц по внедрению энергосберегающих технологий и оборудования;

- создание на федеральном уровне правовых основ функционирования рынка оборота присоединенной мощности, высвобожденной при энергосбережении;
- разработка, утверждение и внедрение системы контроля и мер административной ответственности за нерациональное использование топливно-энергетических ресурсов.

17. Реализация антикризисных мер, способствующих диверсификации российской экономики:

- поддержка внутреннего спроса:
 - регламентация процедур закупок субъектов естественных монополий и государственных корпораций, в том числе установление преференций для поставщиков российских товаров;
 - увеличение на кризисный период объемов субсидирования российских организаций-экспортеров промышленной продукции на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях для производства продукции на экспорт (тесно связана с мерами в области поддержки экспорта);
 - предоставлению в 2009 году государственных гарантий Российской Федерации по кредитам, привлекаемым предприятиями, выполняющими государственный заказ;
 - развитие целевого кредитования предприятий под расчеты за поставленную продукцию (факторинг);
 - определение и поддержка приоритетных инвестиционных проектов, способных обеспечить конкурентоспособность российской экономики на фазе посткризисного роста;
 - продолжение технологической модернизации отечественной промышленности;
 - уточнение ставок ввозных таможенных пошлин по широкому перечню товаров.
- приоритетная поддержка отдельных секторов экономики:
 - предоставление субсидий российским организациям сельхозмашиностроения, автомобилестроения и транспортного машиностроения на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в российских кредитных организациях, направленным на технологическое перевооружение;
 - субсидирование процентной ставки по отдельным видам инвестиционных кредитов, привлекаемых в 2008–2009 годах организациями и предприятиями агропромышленного комплекса, в размере 100% ставки рефинансирования Банка России;
 - субсидирование процентных ставок по отдельным видам инвестиционных кредитов, привлекаемых организациями рыбохозяйственного

- комплекса на модернизацию и техническое перевооружение рыбо-промыслового флота, а также на материально-техническое снабжение и снаряжение;
- реализация проектов по лизингу техники, технологического оборудования и транспортных средств отечественного производства для российских потребителей;
 - обеспечение выпуска инфраструктурных облигаций, в том числе под гарантии Российской Федерации или Внешэкономбанка, для финансирования инфраструктурных проектов, реализуемых на принципах частно-государственного партнерства;
 - внесение изменений в Меморандум о финансовой политике Банка развития, предусматривающих возможность кредитования крупных проектов в агропромышленном комплексе;
 - открытие кредитных линий для лизинговых компаний на срок до 3 лет и не выше ставки рефинансирования.
 - содействие размещению в 2009 году облигаций российских автомобилестроительных предприятий для целей финансирования инвестиционных проектов в размере до 60 млрд. рублей и сроком обращения до 5 лет, с учетом предоставления государственных гарантий, а также возможность рефинансирования таких ценных бумаг Банком России;
 - субсидирование предприятий ОПК;
 - проведение дополнительной эмиссии акций и облигаций отдельных стратегических предприятий с их последующим выкупом уполномоченными организациями.
 - разработка комплекса антикризисных мер в строительной отрасли (совершенствование градостроительной деятельности, поддержка промышленности строительных материалов и отдельных компаний, поддержка спроса) и осуществление постоянного мониторинга динамики состояния строительной отрасли (включая промышленность строительных материалов) и жилищно-коммунального хозяйства;
 - предоставление субсидий организациям лесопромышленного комплекса на создание межсезонных запасов древесины, сырья и топлива;
 - государственные инвестиции, направленные на поддержку высокотехнологичных секторов экономики (ФЦП) (всего – 168,8 млрд руб.).
- малый и средний бизнес (тесно связана с мерами в области государственной поддержки малого и среднего бизнеса):
- реализация Минэкономразвития России государственной поддержки субъектов малого предпринимательства (увеличение на 6,2 млрд руб., суммарно – 10,5 млрд руб.);

- увеличение программы финансовой поддержки малого и среднего предпринимательства, реализуемой Внешэкономбанком России;
- обеспечение доступа субъектов малого и среднего предпринимательства к получению заказов при размещении государственного заказа и закупках товаров (услуг) субъектами естественных монополий и государственными корпорациями;
- разработка механизма рефинансирования портфелей кредитов предприятий малого и среднего бизнеса, сформированных российскими кредитными организациями, за счет средств, выделяемых Российской Федерацией Внешэкономбанку;
- обеспечение формирования перечня федерального имущества, арендуемого субъектами малого и среднего предпринимательства, установление льготного размера арендной платы, ограничение возможности его корректировки, закрепление минимального срока аренды – 5 лет;
- снижение платы за присоединение к электрическим сетям объектов малой мощности (5,5 МРОТ за объекты мощностью до 15 кВт);
- создание условий для кредитования субъектов малого и среднего предпринимательства со стороны коммерческих банков.
- налоговая политика (тесно связана с мерами в области налогового регулирования):
 - снижение ставки налога на прибыль. Снижена ставка налога на прибыль с 24 до 20%, при этом федеральная часть налога снижена с 6,5 до 2,5%. Регионы в дополнение к 17,5% получают 0,5% за счет федеральной части;
 - предоставление субъектам Российской Федерации права устанавливать ставку налога для УСН в диапазоне 5-15%;
 - переход на уплату налога по фактически полученной прибыли за 4 квартал 2008 года;
 - введение 30% амортизационной премии. По основным средствам в пределах 3-7 амортизационных групп амортизационная премия увеличена с 10 до 30 %;
 - осуществление с 1 января 2010 года переноса ряда основных средств в амортизационные группы с меньшим сроком полезного использования в целях стимулирования обновления соответствующего оборудования;
 - переход к начислению амортизации в целях налогообложения прибыли по группе объектов основных средств (по амортизационным группам), применению нелинейного метода начисления амортизации;
 - отмена обязанности по перечислению НДС при безденежных формах расчетов;

- оптимизация срока уплаты налога на добавленную стоимость по операциям, признаваемым объектами налогообложения данным налогом;
 - освобождение от налогообложения налогом на добавленную стоимость операций по ввозу технологического оборудования, аналоги которого не производятся в Российской Федерации, по перечню, утверждаемому правительством Российской Федерации;
 - предоставление права на вычет налога на добавленную стоимость по авансовым платежам;
 - ускорение сроков возврата экспортного НДС;
 - увеличение предельной величины процентов по долговым обязательствам, признаваемых расходом. (Порог определяется как 1,5 ставки рефинансирования Банка России для рублевых обязательств и 22% – для валютных.)
-