

Сергей НИКИТЕНКО, к.э.н.,
начальник научно-исследовательского сектора,
Кузбасский государственный
технический университет

Людмила ПАТРАКОВА, к.э.н.,
начальник отдела защиты
и коммерциализации интеллектуальной собственности,
Кемеровский государственный университет

Елена ГООСЕН, к.э.н.,
доцент кафедры
экономической теории,
Кемеровский государственный университет

Реализация совместных инновационных проектов бизнеса и местной власти

как фактор устойчивого развития муниципального образования



Российская некоммерческая организация Фонд «Устойчивое развитие» (ФУР) работает с муниципальными образованиями с 2005 года в рамках пяти крупных программ, которые преследовали одну цель – устойчивое развитие муниципальных образований через финансовое и консультативное содействие решению их экономических, социальных и экологических проблем. Все программы финансировались или софинансировались Агентством США по международному развитию. За четыре года было выполнено 174 проекта в 53 муниципальных образованиях, расположенных в 15 субъектах Российской Федерации (от Смоленской области до Приморского края). По опыту ФУР, использование энерго- и ресурсосберегающих технологий реинвестирования сэкономленных средств в другие приоритетные (социальные, экологические или экономические) проекты муниципальных образований при активном участии жителей является одним из новых инструментов и механизмов их развития. Вторая задача – разработка местной ад-

министрацией, НКО, бизнес-структурами и общественностью механизмов совместного общественного и частного финансирования развития своих муниципальных образований на принципах консолидации средств и прозрачности принятия решений – способствует построению гражданского общества в России.

В данной статье авторы описывают возможности реализации инновационных проектов для устойчивого развития муниципальных образований в Российской Федерации, опираясь на опыт практического выполнения восьми проектов ФУР в трех муниципальных образованиях Кемеровской области. Особый интерес представляет исследование механизмов создания местных фондов энергосбережения, которые могут дать толчок устойчивому развитию местных сообществ в стране.

Роман БУТОВСКИЙ, программный директор Фонда «Устойчивое развитие»

От редакции. Статья публикуется в двух номерах. Окончание, в котором излагается механизм организации частно-муниципального партнерства, реализованный с помощью экспертов Фонда «Устойчивое развитие», читайте в следующем номере.



УСТОЙЧИВОЕ социально-экономическое развитие муниципального образования может быть достигнуто через развитие предпринимательского сектора на основе научно-технических разработок (проектный подход). Далее обосновывается возможность формирования независимых дополнительных источников доходов и аккумулирования денежных средств в муниципальных образованиях в рамках действующего законодательства.

Развитие муниципальных образований, а также реализация отдельных целевых программ всегда требуют привлечения инвестиций. Кроме решения конкретных задач каждого инвестиционного проекта они обеспечивают занятость населения и пополнение местного бюджета. Муниципальная власть объективно

заинтересована в привлечении на свою территорию инвестиций, особенно связанных с развитием инновационного бизнеса. В свою очередь именно на муниципальном уровне может быть обеспечена адресная и эффективная помощь предпринимателям, только начинающим реализацию небольших бизнес-проектов, находящихся на начальной стадии развития (start-up).

Проблемы и вопросы развития инновационного предпринимательства в муниципальных образованиях широко обсуждаются в обществе. Так, они были предметом дискуссий на VII Всероссийской конференции представителей малых предприятий «Инновации и развитие малого бизнеса», прошедшей в мае 2006 года в Москве. В рекомендациях конферен-

ции было записано, что органам законодательной и исполнительной власти муниципального уровня необходимо разработать и согласовать стратегии, программы развития инновационного предпринимательства на соответствующей территории и обеспечить их выполнение [1] (здесь и далее даны ссылки на примечания, которые будут опубликованы в «МВ» № 3 2009 вместе с окончанием данной статьи. – Ред.). В обществе практически уже сложилось понимание, что без частно-государственного и частно-муниципального партнерства – различных форм взаимодействия власти и бизнеса – невозможно развитие современного инновационного предпринимательства, преодоление современных кризисных явлений в экономике и обеспечение долгосрочного устойчивого развития страны [2].

Однако ни современная теория муниципального управления, ни практика реализации частно-муниципального партнерства на местах пока не смогли выработать четких рекомендаций решения этих задач. Долгое время государственная политика в сфере науки и инноваций ориентировалась на мегапроекты, реализуемые в центре. Власти в регионах практически не занимались реализацией полноценной инновационной политики, а лишь пытались за счет привлечения крупных известных компаний решить вопросы наполнения доходных статей своих дефицитных бюджетов. Сложившиеся экономические и институциональные механизмы частно-муниципального партнерства пока недостаточно эффективны и мало изучены. Именно поэтому так важно обсуждение любого положительного опыта реализации инновационных проектов в регионах в рамках частно-муниципального партнерства.

В поисках механизма, обеспечивающего практическое взаимодействие бизнеса, науки и органов власти в **Кемеровской области** в муниципальном образовании «**Кемеровский район**» был реализован комплекс из четырех проектов инновационного типа под общим названием «Обеспечение устойчивого социально-экономического развития муниципального образования «Кемеровский район» на основе внедрения эффективных ресурсосберегающих технологий». В его основе лежали научно-технические разработки, созданные и запатентованные учеными из Кузбасского государственного технического университета, Кемеровского государственного сельскохозяйственного института, Кемеровского технологического института пищевой промышленности и ООО Инновационного научного производственного центра «ИННОТЕХ» (ИНПЦ «ИННОТЕХ»). Критериями отбора проектов были: использование инновационных технологий, высокая, превышающая традиционные технологии в разы экономическая эффективность (минимальные затраты, быстрая отдача) и ориентация на синергетический эффект за счет взаимодополняемости проектов. Ключевым условием было решение важнейших социальных проблем, с которыми сталкиваются муниципальные образования Кузбасса: обеспечение населения эффективным теплоснабжением (проект энергосбережения), решение экологических проблем (проекты по обогащению шламов и рекультивации нарушенных земель) и

профилактика алиментарных заболеваний населения области (проект производства продуктов лечебно-профилактического назначения).

В результате реализации комплекса проектов кроме прямых эффектов стало возможным создать дополнительные рабочие места за счет стабилизации местного промышленного и сельскохозяйственного производства, были значительно снижены затраты в сфере ЖКХ, заложены экономические и организационные возможности для производства высокотехнологичной продукции, в том числе обладающей экспортным потенциалом. После завершения проектов было создано два малых инновационных предприятия, которые получили финансовую поддержку Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере. Кроме того, был апробирован финансовый механизм аккумуляции и реинвестирования сэкономленных и привлеченных денежных средств для реализации очередных проектов в форме некоммерческого муниципального фонда развития предпринимательства. Результаты продемонстрировали на VI Московском международном салоне инноваций и инвестиций, где ИНПЦ «ИННОТЕХ» (руководитель комплекса проектов) и администрация Кемеровского района были награждены золотой медалью салона за реализацию одного из проектов «Механизм сотрудничества «наука-власть-бизнес». Все проекты консорциума были отмечены специальными дипломами за эффективные технологии в специализированном разделе салона «Город: инновационные решения». Опыт убедил нас в том, что совместные усилия власти, бизнеса и науки в рамках частно-муниципального партнерства, направленные на взаимовыгодное сотрудничество, позволяют получить значительный экономический и социальный эффект.

Несмотря на очевидную привлекательность результатов реализации подобных консорциумов инновационных проектов, согласование интересов руководителей муниципальных образований, бизнеса и представителей местного сообщества в рамках частно-муниципального партнерства не происходит автоматически. Трения возникают по таким вопросам, как исполнение налоговых и финансовых обязательств, контроль за деятельностью партнеров, выбор способов и форм использования местных природных и интеллектуаль-

ных ресурсов. Таких распространенных уже механизмов поддержки предпринимательства, как льготные налоговые кредиты, гарантии по банковским кредитам и финансирование из местного бюджета части процентной ставки и т.п., оказывается недостаточно. Многие из этих механизмов увеличивают нагрузку на местный бюджет, сокращая и без того «скромные доходные статьи» местных бюджетов [3].

Для более глубокого исследования причин, препятствующих созданию частно-муниципального партнерства и переходу муниципальных образований на путь устойчивого развития, авторами в 2008 году был подготовлен к реализации очередной комплекс проектов под общим названием «Формирование у жителей муниципального образования мотивации инновационного мышления и повышение уровня их социальной активности на примере реализации апробированных проектов». Проекты реализуются в 2008–2009 годах на территориях **Тяжинского и Тисульского районов**, не входивших в предыдущую программу. Выбор этих муниципальных образований в качестве полигона продиктован тем, что они расположены рядом, являются типичными муниципальными образованиями севера Кемеровской области. В них нет крупных угольных и промышленных предприятий, способных финансировать решение экономических и социальных проблем муниципальных образований. Наконец, в них накоплен большой букет экономических и социальных проблем, общих для всех муниципальных образований Кузбасса. Все это позволяет говорить, что они в полной мере отражают специфику местных сообществ Кемеровской области.

Уже на начальной стадии реализации проектов обозначился ряд общих причин, препятствующих эффективному развитию муниципальных образований на основе инновационного проектного предпринимательства.

Главная причина – это хронический недостаток собственных денежных средств и инвестиционных ресурсов, который серьезно ограничивает возможности участия органов местного самоуправления в инвестиционных программах и программах поддержки предпринимательского сектора, особенно в инновационной сфере. В большинстве муниципальных образований размер финансовых ресурсов, необходимых для исполнения ими расходных обязательств, не соответствует уровню ре-

альных потребностей, и муниципальные образования не способны обеспечить финансами даже свою текущую деятельность, а не только поддерживать старт инновационных проектов. Эта особенность характерна не только для муниципальных образований Кемеровской области. По данным Министерства финансов Российской Федерации, на 1 октября 2008 года лишь 2,5% муниципальных образований в Российской Федерации обеспечивают свои расходы собственными доходами [4]. В настоящее время финансовое обеспечение расходных обязательств местных бюджетов в основном обеспечивается за счет финансовой помощи из бюджетов субъектов Российской Федерации. Так, только 16% муниципальных образований, которые формировали бюджет в 2007 году, имели менее 10% в нем от межбюджетных трансфертов и дополнительных нормативов отчисления дифференцированных нормативов. Более 50% таких поступлений было в бюджетах 2/3 муниципальных образований, и практически половина из них (47%) имели более 70% данных типов доходов в своих бюджетах [5].

Выходом из этой ситуации могло бы стать объединение финансовых средств, материальных и иных ресурсов муниципального образования и бизнеса в рамках совместных коммерческих и некоммерческих структур. Опираясь на них, органы местного самоуправления смогли бы, во-первых, расширить возможности по удовлетворению тех или иных потребностей населения в услугах и товарах, а во-вторых, в результате производственной деятельности этих структур получить дополнительные средства на нужды муниципального образования в виде распределенной прибыли. Однако современная экономическая доктрина в сфере взаимодействия бизнеса и органов местного самоуправления ориентирована на либеральную модель «малого государства» [6]. В ее основе лежит минимальное вовлечение органов власти всех уровней в хозяйственную деятельность, что отражает российское гражданское, бюджетное и антимонопольное законодательство, содержащее ряд ограничений хозяйственной деятельности органов местного самоуправления и муниципальных образований. Оно устанавливает серьезные ограничения для участия органов публичной власти (государственных и муниципальных образований) в гражданских правоотношениях. Управление государственной и муниципальной

собственностью, в том числе объектами интеллектуальной собственности, внесение бюджетных средств, муниципального имущества и прав на объекты интеллектуальной собственности в уставные фонды хозяйственных обществ, а также управление акциями и долями в уставных капиталах этих обществ жестко регламентируется законами.

Так, в пункте 4 статьи 66 Гражданского кодекса Российской Федерации, пункте 1 статьи 10 Федерального закона от 26 декабря 1995 г. № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» (далее также Закон об акционерных обществах) и статье 7 Федерального закона от 8 февраля 1998 г. № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью» (далее также Закон об обществах с ограниченной ответственностью) указано, что государственные органы и органы местного самоуправления не имеют права участвовать в учреждении хозяйственных обществ (обществ с ограниченной ответственностью (ООО) и акционерных обществ (АО)), полных товариществ и товариществ на вере в качестве полных товарищей, если иное не установлено федеральными законами. Иначе говоря, органы местного самоуправления могут выступать участниками и учредителями коммерческих организаций (кроме унитарных предприятий) только в случае, если на это прямо указывает специальный федеральный закон. И, несмотря на то, что на сегодняшний день в российском законодательстве существуют Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее также Федеральный закон № 131-ФЗ) и Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» (далее также Закон о приватизации), среди юристов и экономистов нет единого мнения о правомерности участия органов местного самоуправления в учреждении хозяйственных обществ [7]. А судебная практика знает немало примеров, когда были признаны недействительными решения органов местного самоуправления о создании хозяйственных обществ [8].

Указанный запрет можно объяснить тем, что органы местного самоуправления выступают одновременно и носителями власти (субъект публично-правовых отношений) и

участниками хозяйственного оборота (субъект гражданско-правовых отношений в рамках частно-муниципального партнерства). Их деятельность регулируется преимущественно нормами публичного права (административного, уголовного, финансового), а нормы гражданского права к ним применяются лишь в случае их участия в гражданских правоотношениях. Кроме того, органы местного самоуправления изначально находятся в привилегированном положении по отношению к частным партнерам в проектах частно-муниципального партнерства. Они наделены властью контролировать деятельность остальных участников партнерства и принуждать их учитывать в рамках частно-муниципального партнерства общественные интересы. В такой ситуации возникает большой соблазн и возможность использования этой власти в своих интересах. Именно поэтому на современном этапе развития российской экономики участие органов государственной власти всех уровней в хозяйственном обороте ограничивается нормами права и жестко контролируется в рамках правоприменительной и судебной практики.

Органы местного самоуправления серьезно ограничены и в возможности заключать договоры о ведении совместной деятельности (договоры простого товарищества) с коммерческими организациями. Ни они сами, ни создаваемые ими некоммерческие организации (НКО) не могут выступать стороной в договорах простого товарищества, если целью деятельности является получение прибыли. Так, в пункте 2 статьи 1041 Гражданского кодекса Российской Федерации определено, что «сторонами договора простого товарищества, заключаемого для осуществления предпринимательской деятельности, могут быть только индивидуальные предприниматели и (или) коммерческие организации».

Логику запрета на участие самих органов местного самоуправления и создаваемых ими НКО в договорах простого товарищества, заключаемых для осуществления предпринимательской деятельности, помимо указанных выше причин, можно объяснить тем, что в соответствии со статьей 1046 Гражданского кодекса Российской Федерации товарищи несут неограниченную ответственность и обязаны возмещать все убытки, возникающие в их совместной деятельности, что является неприемлемым для муниципальных образований.

Изменения и дополнения, последовательно вносимые в рос-

сийское законодательство, регулирующее местное самоуправление, также направлены на ограничение участия органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности. Так, по сравнению с прежним Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который не ограничивал жестко перечень имущества, находящегося в собственности муниципальных образований, новый Федеральный закон № 131-ФЗ установил, что все имущество, не предназначенное для реализации полномочий органов местного самоуправления, считается излишним. Статья 50 Федерального закона № 131-ФЗ определяет закрытый перечень имущества, которое может находиться в собственности муниципального образования. В соответствии с этой статьей значительная часть муниципального имущества подлежит передаче на другой уровень власти, перераспределению между муниципальными образованиями, репрофилированию либо должна быть приватизирована. Ситуация усугубляется еще тем, что несмотря на истечение срока передачи излишнего имущества, в большинстве субъектов Российской Федерации проблема разграничения имущественных прав и полномочий региональных и муниципальных органов власти до сих пор до конца не решена. Этот процесс в настоящее время далек от завершения. По данным Роснедвижимости, на 1 января 2007 года в 51 субъекте Российской Федерации вообще не выделена земля, находящаяся в муниципальной собственности. Во многих районах практически весь объем государственных и муниципальных земель показан как не разграниченный [9].

По большей части все перечисленные выше законодательные ограничения участия органов местного самоуправления в хозяйственной деятельности оправданы и служат развитию конкуренции, защите от злоупотреблений со стороны публичных органов, повышению эффективности управления. Однако, как показывают социологические исследования, и бизнес, и органы местного самоуправления заинтересованы в более тесном сотрудничестве [10]. На практике большинство запретов достаточно легко обходится, порождая многочисленные сложные и полуправовые серые схемы взаимодействия бизнеса и органов местного самоуправления [11].

Тем не менее проведенный авторами анализ российского законодательства в области частно-муниципального партнерства и практический опыт реализации предыдущих проектов показали, что даже в рамках действующих законов можно найти немало интересных механизмов согласования интересов муниципального образования и предпринимателей на местном уровне, которые могут быть рекомендованы органам местного самоуправления в качестве инструментов инновационной политики и средств обеспечения устойчивого развития муниципального образования. Эти механизмы можно разделить на две группы: совместные проекты создания инфраструктуры поддержки инновационного бизнеса и реализация совместных коммерческих проектов.

В первом случае муниципальные образования самостоятельно либо при участии региональных властей, финансовых и бизнес-организаций создают некоммерческие организации, которые оказывают имущественную, консультационную, информационную, финансовую и др. поддержку инновационному предпринимательству. В соответствии с действующим в Российской Федерации законодательством муниципального образования вправе выступать учредителями (участниками) некоммерческих организаций в форме некоммерческого партнерства, фонда и автономной некоммерческой организации (АНО). Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 124 и 125) и Федеральный закон № 131-ФЗ (п. 4 ст. 51) позволяют создавать такие хозяйственные структуры как в рамках отдельного муниципального образования, так и с участием нескольких муниципальных образований в рамках межмуниципального сотрудничества (Федеральный закон № 131-ФЗ, ст. 68 и 69) [12]. Особенности создания и деятельности некоммерческих организаций регулируются Федеральным законом от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях» (далее также Закон о НКО).

Преимущества НКО как формы частно-муниципального партнерства проявляются в ситуациях, когда необходимо обеспечить доступ к грантам, безвозвратной финансовой и технической помощи. НКО пользуются налоговыми льготами. Они освобождены от налога на имущество и целевой капитал, если последние используются в рамках ус-

тавной деятельности, а также пользуются льготами по уплате налога на прибыль [13]. Органы местного самоуправления могут создавать НКО не только «с чистого листа», наделяя их средствами из муниципального бюджета, предназначенными на соответствующие цели, но и путем преобразования муниципальных (бюджетных) учреждений в НКО. Последний вариант не только позволяет использовать доходы от деятельности НКО для развития муниципального образования и сократить бюджетные расходы, но и повысить эффективность предоставления услуг населению без затрат бюджетных средств на эти цели. Такие НКО формируют местные рынки, рыночную и институциональную инфраструктуру с минимальными затратами, выступая в качестве института развития муниципального образования. НКО как форма частно-муниципального партнерства получили широкое распространение в России в виде агентств, фондов, бизнес-инкубаторов, центров поддержки малого и инновационного предпринимательства и т.п. [14].

Несмотря на всю привлекательность НКО как формы поддержки инновационного бизнеса, органам местного самоуправления при их создании необходимо обращать внимание на ряд правовых и внутренних ограничений самих некоммерческих организаций.

Так, в соответствии с пунктом 1 и пунктом 3 статьи 50 Гражданского кодекса Российской Федерации и пунктом 1 статьи 2 Закона о НКО, предпринимательская деятельность и оказание платных услуг не могут быть основными видами деятельности НКО. Они допускаются лишь в той степени, в какой способствуют достижению общественно полезных целей, четко определенных в учредительных документах. Совершение каких-либо сделок, прямо не предусмотренных в уставе и не соответствующих целям НКО, могут быть признаны недействительными в соответствии со статьями 168 и 173 Гражданского кодекса Российской Федерации [15]. НКО не вправе распределять полученную прибыль между участниками. Она должна идти на обеспечение основной общественно полезной деятельности организации либо на развитие материальной базы (п. 2 ст. 2). Доходы, полученные в рамках НКО, не могут быть прямо использованы для пополнения бюджета муниципального образования.