

# ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНЫХ ПАРТНЕРСТВ ДЛЯ РАЗВИТИЯ ИНВЕСТИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. А. Фирсова

Саратовский государственный технический университет E-mail: a.firsova@ambler.ru

В статье проведен обзор зарубежного опыта организации государственно-частного партнерства в развитии процессов инвестирования инновационной деятельности, рассмотрены основные тенденции, проанализированы инструменты и механизмы поддержки развития инноваций в проектах ГЧП в разных странах и их различное использование в России, сформулированы ключевые направления решения проблем развития механизма государственно-частного партнерства в инновационной сфере. **Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, инновационная деятельность.

## International Experience of Public-Private Partnerships for Development Investment of Innovation

A. A. Firsova

The review of international experience organizing public-private partnerships in the development of investment processes of innovation are made in this article. It focuses on key trends in this area, analyzed the basic tools and support mechanisms for innovation in PPP projects in developed countries and their actual using in Russia, stated the key areas of decision development problems of public-private partnership in the area of innovation.

**Key words:** public-private partnership, innovation activity.

Опыт зарубежных стран, достигших устойчивого экономического роста за счет интенсификации инновационной деятельности, увеличения присутствия на рынке инновационных товаров, услуг и технологий, является более эффективным бизнес-процессом, организационных структур и управленческих механизмов, демонстрирует, что темпы развития страны в значительной степени определяются формами организации и способами поддержки инновационной деятельности.

Одним из эффективных механизмов этого опыта является использование инструментов государственно-частного партнерства (ГЧП) для развития инновационной деятельности, при этом наблюдаются разнообразные методы и формы организации инновационных процессов и неслучайно все большее по косвенной поддержке инноваций. Сегодня механизмы ГЧП становятся важнейшим направлением активизации инновационной деятельности и, следовательно, решения актуальных проблем развития экономики и в России.

Понятие ГЧП в инновационной сфере понимается институциональной и организационной аспектами между государством и бизнесом в целях реализации или инновационных проектов в широкой сфере инновационной сферы экономики, отраслей промышленности и областей научных исследований. Основным механизмом ГЧП в инновационной сфере является организация совместной деятельности государственных научных организаций, государственных научно-образовательных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и частного промышленного, финансового и инновационного бизнеса.

Для анализа возможностей использования в российских социально-экономических условиях опыта успешного зарубежного опыта в этой сфере полезно рассмотреть ключевые особенности функционирования ГЧП в инновационной сфере

в развитых экономиках, особенно в свете влияния глобального финансового кризиса на российский рынок инвестирования в инновации и глобальной практики проектов ГЧП.

В последнее время особое внимание роль государственно-частного партнерства в инновационной политике различна в разных странах, но проявляется явная тенденция к росту его влияния на развитие инновационной активности. Исходя из важности значимости частно-государственного партнерства как эффективного инструмента реализации инновационной политики привлекается ведущими зарубежными странами.

Программа ГЧП, стимулирующая тесные контакты между научным и промышленным секторами экономики и организующие государственные исследования на промышленные инновации, характерны для всех промышленно развитых государств. Наиболее успешными рынками проектов ГЧП являются Великобритания, США, Франция, Израиль, Франция, Италия, Германия, Япония.

Сфера применения ГЧП в этих странах разнообразна: это прежде всего инфраструктура, ЖКХ, дороги, образование, медицина и другие секторы. В мировой практике к числу наиболее сложившихся и распространенных форм партнерства государства и бизнеса относятся концессии, контракты, аренда, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия. После первого успешного применения механизмов ГЧП опыт организации государственно-частного партнерства

### Управление 75

Фирсова А. А., 2011

диссеминирует во многие стратегически значимые сферы экономики. Обзоры международного опыта использования этого инструмента в развитии инновационной сферы достаточно подробно описываются в литературе<sup>1</sup>. В таблице 1 обобщены данные, характеризующие распространение проектов ГЧП в зарубежных странах.

Таблица 1

Отрасли экономики зарубежных стран, в которых активно используются механизмы ЧП

Страна	Транспортная инфраструктура	Водоснабжение	Переработка и энергетика	Энергетика	Здравоохранение	Образование	Культура	Система	Пенитенциарная	Инновационная деятельность
Австралия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Австрия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Бельгия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Великобритания	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Германия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Голландия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Греция	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ирландия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Италия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Испания	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Израиль	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Индия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Ирландия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Италия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Испания	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Израиль	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Индия	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Япония	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+

Мировой опыт позволяет констатировать, что в современной экономике механизмы частно-государственного партнерства являются матрицей, в которой государственные институты (по вертикали) и структуры частного бизнеса (по горизонтали) интегрируют имеющиеся в их распоряжении ресурсы и взаимодействуют для достижения синергетического эффекта. Все более рациональный интерес к развитию программ ГЧП в инновационной сфере характерен для большинства развитых стран. Важность партнерства как инструмента инновационной политики широко признается правительственными органами многих зарубежных стран, и это отражается на их бюджетных мерах, законодательстве и программах развития, в которых активизируется сотрудничество между

государственными и частным секторами становится приоритетной задачей. Регулирующая деятельность государства в организации ГЧП-проектов в инновационной сфере осуществляется в следующих основных направлениях: разработка стратегической и операционной политики развития бизнеса, государства и публичной власти; формирование институциональной сферы для разработки и реализации партнерских проектов, организация управления партнерством, разработка норм, методов и механизмов.

Объединенные усилия государства и частного бизнеса при организации и реализации различных ГЧП весьма эффективны для развития инновационной деятельности. При различии в деталях общие принципы формирования инновационных систем в развитых странах предполагают, что роль государства состоит в содействии производству фундаментальных знаний и комплекса технологических стратегического характера, а также в создании инфраструктуры и благоприятного климата для инновационной деятельности частных компаний, а роль частного сектора – в создании технологий на основе собственных исследований и разработок, а также в трансфере в рыночную сферу инноваций.

Значимые модели частно-государственного партнерства в развитии инновационной сферы-структуры предполагают, как правило, доминирование государственного финансирования на ранней стадии инновационного проекта, когда требуются деньги для посева («seed money») и надежные гарантии для старта. Например, в Германии, Франции, Голландии доля государства в общих инвестициях при создании объектов инновационной инфраструктуры составляет около 50%, в Великобритании – 60%. На более поздних фазах реализации и функционирования объектов ситуация меняется в противоположную сторону – роль частного сектора в софинансировании возрастает.

Государство финансирует в основном фундаментальные исследования, осуществляемые университетами, исследовательскими лабораториями и институтами, оказывает существенную поддержку инновационным разработкам в частном секторе. Неиспользуемые средства, что подход к распределению государственных ресурсов на поддержку НИР в частном секторе в разных странах неодинаков. Например, в отличие от стран ЕС, где преобладает диверсифицированный подход к распределению средств между частными фирмами, в США направляемые государством в НИР частного сектора средства сконцентрированы в небольшом количестве компаний – всего 0,5% американских компаний получают 7% государственных ассигнований на НИР.

Модель с преобладанием государственного финансирования НИР (более 50%) еще сохраняется в некоторых странах ЕС – Португалия, Греция, Польша, Венгрия, Румыния, Болгария и др. Однако и в этих странах национальные модели финансирования исследований и разработок по-прежнему трансформируются в модель с доминированием частного сектора, обеспечивающую, как показывает мировой опыт, большую устойчивость, стабильность или сокращение объема государственного заказа. Все более значительная роль в финансировании исследований отводится частному сектору. В Великобритании за 20 лет, с 1975 по 1995 г., доля государства в финансировании НИОКР сократилась с 54 до 24%, а доля частного сектора выросла с 39 до 48%. Доля бюджета сокращается и сейчас, хотя и более низкими темпами. В США процесс отсуживания науки замедлился еще в 1970-е гг., что выражалось сначала в стабилизации, а затем и в относительном снижении доли

государства в финансировании всех стадий научного цикла<sup>2</sup>.

В мировой практике накоплен значительный опыт в развитии инновационной деятельности с использованием механизма ГЧП. В частности, в последние годы в ряде развитых зарубежных стран созданы специальные институты и запущены программы, направленные на преодоление барьеров, которые препятствуют реализации инновационных проектов компаний на ранних стадиях развития.

Наиболее распространенные инструменты и механизмы поддержки продвижения инноваций в проектах ГЧП в разных странах и их реальное использование в России представлены в таблице 2.

Сравнительный анализ оснащенности инструментами ГЧП России и за рубежом, приведенный в таблице 2, показывает, что в России слабо развиты или неэффективно используются институциональные, правовые и институциональные механизмы функционирования ГЧП-проектов в инновационной сфере.

Таблица 2

Использование механизмов развития инновационной деятельности в проектах ГЧП в России и за рубежом

Механизмы поддержки развития инноваций	Зарубежные страны	Россия
Венчурные инвестиции	+	+
Государственные институты развития (инвестиционные фонды и корпорации)	+	+
Значительное прямое бюджетное финансирование	+	+
Институциональные структуры поддержки ГЧП и единый орган управления	+	+
Инструменты поддержки частного сектора	+	+
Инфраструктурные обложения для развития высокотехнологического бизнеса, особые экономические зоны, технопарки, бизнес-инкубаторы, инновационные территории	+	+
Исполнение комиссионных обязанностей для инновационных ГЧП-проектов	+	+
Использование методов проектного и объектного инвестирования инновационных проектов	+	+
Исследовательские сети, инфраструктура трансфера технологий	+	+
Национальное агентство по привлечению инвестиций	+	+
Национальные агентства по развитию территорий	+	+
Партнерство государства и частного сектора в виде заключения взаимных контрактов, передачи государственного имущества в лизинговое управление частному бизнесу, предоставления объектов государственного имущества в аренду частному бизнесу, создания совместных предприятий, заключения соглашений о трансфере-реверсировании, промислам, инновационных техно-индустриальных и парковой деятельности	+	+
Поддержка инновационных НИР программ бизнеса	+	+
Поддержка малого и среднего инновационного бизнеса	+	+
Программы государственные инвестиции	+	+
Система дискуссионных систем для формирования интереса государства к бизнесу	+	+
Система финансово-экономических рычагов инновационной помощи и поддержки частных компаний при реализации инновационных проектов: субсидии, гарантии, льготы, схемы государственного кредитования и гарантийные фонды (группировка средств, фонды кредитного поручительства для льготного кредитования, субсидирования и страхования инновационных проектов)	+	+
Создание специальных организаций и органов, ответственных за определение и реализацию инновационной политики	+	+
Федеральные и региональные таможенные и налоговые льготы	+	+
Формирование инновационных кластеров	+	+
Юридические механизмы разделения рисков и ответственности в ГЧП в инновационной сфере	+	+

### Управление 77

Международный опыт свидетельствует, что при реализации программ ГЧП правительства большинства стран создают специальные органы для координации действий многочисленных государственных структур, которые участвуют в процессе подготовки проектов и планируют их реализацию, а также контролируют их реализацию. Роль единого государственного органа по вопросам их реализации. Роль единого государственного органа по вопросам их реализации. Роль единого государственного органа по вопросам их реализации.

Задачи модернизации и инновационного развития экономики определяют необходимость развития инвестиционного обеспечения инновационных процессов в проектах ГЧП. Различные инструменты и механизмы применяются для обеспечения финансирования инновационных проектов для запуска процессов модернизации или так и не стали, продемонстрировав свою неэффективность.

Сегодня вновь широко обсуждаются инициативы России по развитию государственно-частного партнерства в существенной степени блокируются законодательными барьерами и использованием консервативных административных инструментов, не способных обеспечить устойчивого развития в современных экономических условиях. Именно этим объясняется то обстоятельство, что, несмотря на то что первые проекты, формально удовлетворяющие критериям государственно-частного партнерства, появились в России еще в начале 1990-х гг., они так и не получили достоянного распространения.

Одним из важнейших моментов является обеспечение инвестиционной привлекательности путем создания законодательной основы для защиты прав инвесторов, гарантирования возврата инвестиций, предоставления гарантий возврата инвестиций, предоставления гарантий возврата инвестиций, предоставления гарантий возврата инвестиций.

Однако мировая практика не знает примера управления такой страной, как Россия, чтобы успешно реализовать проекты инновационного типа или иной модели, успешно реализованной в одной или нескольких странах. Необходимо адаптировать опыт развитых стран и учесть не только их успехи, но и провалы, безусловно, при осуществлении инновационных, рискованных, но в то же время столь актуальных для развития российской экономики проектов использование инструментов ГЧП может обеспечить более эффективное взаимодействие бизнеса и государства.

### Примечания

<sup>1</sup> См.: *Варшавский В. Г.* Партнерство государства и частного сектора. Проект, риск, миссия. М., 2005.

<sup>2</sup> См.: *Дильман М. В.* Государственно-частное партнерство: опыт развитых стран // *Власть*. 2006. № 7. С. 56-63.

<sup>3</sup> См.: *Мировая экономика* прогноза до 2020 года / под ред. акад. А. А. Дильмана (ИМЭМО РАН), М., 2008.

<sup>4</sup> См.: *Национальные инновационные системы в России и ЕС* / под ред. В. В. Иванова, Н. И. Ивановой (Россия), Я. Рюбена и Х. Хайберга (Нидерланды), М., 2006.

<sup>5</sup> См.: *World population. Data Sheet*. Washington, 2008.

<sup>6</sup> P. 3-7. *World economic outlook*. IMF, Washington, April 2008. P. 27, 22, 245, 242.

<sup>7</sup> См.: *Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации*. Раздел: Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. М., 2009.