

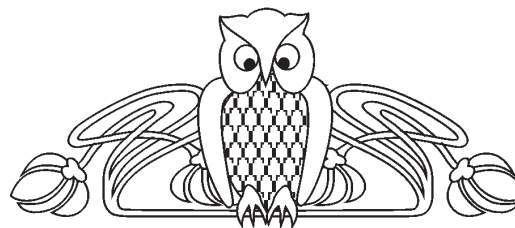


УДК 338

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

А. А. Фирсова

Саратовский государственный технический университет
E-mail: a.firsova@rambler.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 развитых странах и их реальное использование в России, сформулированы ключевые направления решения проблем развития механизмов 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 счёт интенсификации инновационной деятельности, увеличения присутствия на рынке инновационных товаров, услуг и технологий, внедрения более эффективных бизнес-процессов, 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 института государственно-частного партнерства (ГЧП) для развития инновационной деятельности, при этом наблюдаются разнообразие методов и форм организации инновационных процессов и целый спектр мероприятий по косвенной поддержке инноваций. Сегодня механизмы ГЧП становятся важнейшим направлением активизации инновационной деятельности и, следовательно, решения актуальных проблем развития экономики и в России.

Под ГЧП в инновационной сфере понимается институциональный и организационный альянс

между государством и бизнесом в целях реализации инновационных проектов в широком спектре инновационной сферы экономики, отраслей промышленности и областей научных исследований¹. Основой механизма 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 бизнеса².

Для анализа возможностей использования в российских социально-экономических условиях 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 настоящее время относительная роль государственно-частного партнерства в инновационной политике различна в разных странах, но проявляется явная тенденция к росту его влияния на развитие инновационной активности. Исключительная значимость частно-государственного партнерства как эффективного инструмента реализации инновационной политики признается ведущими зарубежными странами.

Программы ГЧП, стимулирующие тесные контакты между научным и промышленным секторами экономики и ориентирующие государственные исследования на промышленные инновации, характерны для всех промышленно развитых государств³. Наиболее успешными рынками проектов ГЧП являются Великобритания, США, Ирландия, Израиль, Франция, Италия, Германия, Япония. Сферы применения ГЧП в этих странах очень разнообразны: это, прежде всего, инфраструктура, ЖКХ, дороги, образование, медицина и другие секторы. В мировой практике к числу наиболее сложившихся и распространённых форм партнёрства государства и бизнеса относятся концессии, контракты, аренда, соглашения о разделе продукции, совместные предприятия. После первого успешного применения механизмов ГЧП опыт организации государственно-частного партнерства



диссемируется во многие стратегически значимые сферы экономики. Обзоры международного опыта использования этого инструмента в развитии инновационной сферы достаточно подробно описываются в литературе⁴. В таблице 1 обобщены данные, характеризующие распространение проектов ГЧП в зарубежных странах.

Таблица 1

**Отрасли экономики зарубежных стран,
в которых активно используются механизмы ЧГП**

| Страна | Транспортная инфраструктура | Водоснабжение | Переработка отходов и защита окружающей среды | Энергетика | Здравоохранение | Образование | Культура | Пенитенциарная система | Инновационная деятельность |
|----------------|-----------------------------|---------------|---|------------|-----------------|-------------|----------|------------------------|----------------------------|
| Австралия | + | | | | | | | | + |
| Австрия | + | + | | | + | | | + | + |
| Бельгия | + | + | + | | + | | | | |
| Великобритания | + | + | + | | + | + | + | + | + |
| Германия | + | + | | | | | | | + |
| Голландия | + | | | | | | | | + |
| Греция | + | | | | | | | | |
| Израиль | | | | | + | | | | + |
| Индия | | + | | | | | | | + |
| Ирландия | + | + | + | | + | + | | + | + |
| Исландия | | | | | + | | | | + |
| Испания | + | + | | | + | | | | |
| Италия | | | + | | | | | | + |
| Канада | + | + | + | | | | | + | + |
| Китай | + | + | + | + | | | | | + |
| Норвегия | | | | | | | | | + |
| Португалия | + | + | | | | | | | |
| США | + | + | | | | | | + | + |
| Финляндия | + | | | | + | | | | + |
| Франция | + | + | + | + | + | | | | + |
| Швеция | | | | | | | | | + |
| Южная Африка | + | + | | | | | | + | |
| 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 возрастающий интерес к развитию программ ГЧП в инновационной сфере характерен для большинства развитых стран. Важность партнерства как инструмента инновационной политики широко признается правительствами многих зарубежных стран, и это отражается на их бюджетных расходах, законодательстве и программах развития, в которых активизация сотрудничества между

государственным и частным сектором становится приоритетной задачей. Регулирующая деятельность государства в организации ГЧП-проектов в инновационной сфере осуществляется в следующих основных направлениях: разработка стратегии и принципов взаимодействия бизнеса, государства и публичной власти; формирование институциональной сферы для разработки и реализации партнёрских проектов; организация управления партнёрством, разработка его форм, методов и механизмов.

Объединенные усилия государства и частного бизнеса при организации и реализации различных ГЧП весьма эффективны для развития инновационной деятельности. При различиях в деталях общие принципы формирования инновационных систем в развитых странах предполагают, что роль государства состоит в содействии производству фундаментальных знаний и комплекса технологической 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 и рыночном освоении инноваций.

Западные модели частно-государственного партнерства в развитии инновационной инфраструктуры предполагают, как правило, доминирование государственного финансирования на ранней стадии инновационного проекта, когда требуются «деньги для посева» («speed money») и надежные гарантии для старта. Например, в Германии, Франции, Голландии доля государства в общих инвестициях при создании объектов инновационной инфраструктуры составляет около 75%, в Великобритании – 60%. На более поздних фазах эксплуатации 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 селективную поддержку инновационным разработкам в частном секторе. Небезынтересно отметить, что подход к распределению государственных ресурсов на поддержку НИР в частном секторе в разных странах неодинаков. Например, в отличие от стран ЕС, где превалирует 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 84% государственных ассигнований на НИР⁵.

Модель с преобладанием государственного финансирования НИР (более 50%) еще сохраняется в некоторых странах ЕС – Португалии, Греции, Польше, Венгрии, Румынии, Болгарии и



др. Однако и в этих странах национальные модели финансирования исследований и разработок постепенно трансформируются в модель с доминированием частного сектора, обеспечивающую, как показывает мировой опыт, большую инновационную активность хозяйствующих субъектов и абсорбционную способность экономических систем к инновациям. Мировой тенденцией является сокращение доли средств, выделяемых науке со стороны бюджета, и стабилизация или сокращение объемов государственного заказа. Всё 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 34%, а доля частного сектора выросла с 38 до 48%. Доля бюджета сокращается и сейчас, хотя и более низкими темпами. В США процесс огосударствления науки замедлился ещё в 1970-е гг., что выражалось сначала в стабилизации, а затем и в относительном снижении доли

государства в финансировании всех стадий научного цикла⁶.

В мировой практике накоплен значительный опыт в развитии инновационной деятельности с использованием механизмов 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 развитых странах и их реальное использование в России представлены в таблице 2.

Сравнительный анализ оснащенности инструментами ГЧП в России и за рубежом, приведенный в таблице 2, показывает, что в России слабо развиты или неэффективно используются институциональные, правовые и инвестиционные 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 экспорта | + | |
| Инфраструктурные оболочки для развития высокотехнологичного бизнеса: особые экономические зоны, технопарки, бизнес-инкубаторы, инновационные территории | + | + |
| Использование концессионных соглашений для инновационных ГЧП-проектов | + | |
| Использование методов проектного и облигационного инвестирования инновационных проектов | + | |
| Исследовательские сети, инфраструктура трансферта технологий | + | + |
| Национальное агентство по привлечению инвестиций | + | - |
| Национальные агентства по развитию территорий | + | - |
| Партнерство государства и частного сектора в виде заключения подрядных контрактов, передачи государственного имущества в доверительное управление частному бизнесу, предоставления объектов государственного имущества в аренду или лизинг, создания совместных предприятий, заключения соглашений о туристско-рекреационной, промышленно-производственной, технико-внедренческой и портовой деятельности | + | + |
| Поддержка инициативных НИР грантами фондов | + | + |
| Поддержка малого и среднего инновационного бизнеса | + | + |
| Программные государственные инвестиции | + | + |
| Система дискуссионных советов для согласования интересов государства и бизнеса | + | + |
| Система финансово-экономических рычагов инициирования участия и поддержки частных компаний при реализации инновационных проектов: субсидии, гарантии, льготы, схемы государственного кредитования и гарантийные фонды гарантирования ссуд, 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 | + | |



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 принятии решений по вопросам их реализации. Роль единого государственного органа по вопросам ГЧП заключается также в том, чтобы оказывать методологическую поддержку государственным органам власти, которые отвечают за реализацию проектов ГЧП на местах. Как показывает практика, ввиду сложности межведомственной координации для успешной реализации программ ГЧП необходима действительная политическая воля центрального правительства. Сегодня назрела острая потребность в централизации процесса развития основ и практики государственно-частного партнерства, не хватает координации и регулирования отношений между государством и бизнесом в сфере инфраструктуры, для качественной подготовки проектов и привлечения инвесторов требуются специализированные структуры и специалисты в регионах. Необходим федеральный центр развития государственно-частного партнерства, координирующий развитие механизмов государственно-частного партнерства с помощью региональных ГЧП-центров.

Задачи модернизации и инновационного развития экономики определяют необходимость развития инвестиционного обеспечения инновационных процессов в проектах ГЧП. Различные инструменты и механизмы применяются уже не один год, однако финансовым локомотивом для запуска процессов модернизации они так и не стали, продемонстрировав свою неэффективность.

Сегодня новые широкомасштабные 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 достаточного распространения.

Одним из важнейших моментов является обеспечение инвестиционной привлекательности путем создания законодательной основы для защиты прав инвесторов, гарантирования возвратности вложенных средств. В мировой практике для финансирования крупных инфраструктурных проектов с использованием механизма ГЧП используется проектное финансирование. В частности, создается специальная проектная компания для реализации конкретного проекта, осуществляется уступка прав требований по будущим денежным потокам в целях обеспечения возврата

долга кредиторам, применяется еще целый ряд мер. Для успешной реализации инновационного проекта нужны инвестиции, поэтому необходимо развитие финансовых инструментов и институтов (инфраструктурных и проектных облигаций, синдицированных займов и др.).

Также крайне важна выработка федерально-го и регионального законодательства о порядке реализации ГЧП-проектов. Нормативные акты о порядке реализации ГЧП должны в первую очередь обеспечивать активизацию различных форм государственно-частного партнерства и единую процедуру реализации подобных проектов.

Совершенствование теоретических основ и практического механизма государственно-частного партнерства в инновационной сфере требует дальнейшей детальной проработки. Для привлечения частного капитала в инновационную сферу государству необходимо сформировать такой экономический, инвестиционный и организационно-правовой механизм, который обеспечивал бы заинтересованность частных инвесторов и прозрачность процедуры их конкурсного отбора, основанной на эффективной системе критериев оценки предложений участников, позволяющей повысить гарантии успешной реализации инновационного проекта, снизить совокупные общественные издержки и производственные риски.

Однако мировая практика не знает примера управления такой страной, как Россия, соответственно, для российской экономики невозможно прямое копирование той или иной модели, успешно реализованной в одной или нескольких странах. Необходимо адаптировать опыт развитых стран и учиться на чужих ошибках. 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

- 1 См.: Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М., 2005.
- 2 См.: Вилисов М. В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7. С. 56–63.
- 3 См.: Мировая экономика: прогноз до 2020 года / под ред. акад. А. А. Дынкина / ИМЭМО РАН. М., 2008.
- 4 См.: Национальные инновационные системы в России и ЕС / под ред. В. В. Иванова, Н. И. Ивановой (Россия), Й. Розебума и Х. Хайсберса (Нидерланды). М., 2006.
- 5 См.: World population. Data Sheet. Washington. 2008. P. 3–7; World economic outlook. IMF. Washington, April 2008. P. 2, 72, 235, 242.
- 6 См.: Национальная инновационная система и государственная инновационная политика Российской Федерации: Базовый доклад к обзору ОЭСР национальной инновационной системы Российской Федерации. М., 2009.