

Потенциальные возможности использования ГЧП в инновационном развитии российских регионов

*Зедина Ю.А.,
к.ю.н.,
председатель правления
ООО «Финансовая холдинговая
компания» (Москва, Россия)*

Аннотация

Обеспечение регионального инновационного развития – это не только экономическая, но и важная политическая задача, требующая серьезного внимания со стороны федерального правительства и региональных (муниципальных) органов власти. Важнейшим фактором формирования и успешного функционирования национальных, а также региональных инновационных систем является государственно-частное партнерство (ГЧП). В статье исследуется потенциал использования ГЧП для интенсификации инновационного развития субъектов РФ, рассматриваются возможности для его полноценной реализации благодаря совершенствованию федерального законодательства.

Ключевые слова: инновационное развитие, региональная инновационная система, государственно-частное партнерство, федеральное законодательство.

JEL коды: H 540, H 800, R 580.

Во всем мире все более усиливается региональная направленность как экономического роста, так и инновационной деятельности. Общеизвестно, что активизация инновационной деятельности способствует подъему и дальнейшему развитию экономики, ее технологической и социальной модернизации. В России для стимулирования инновационного развития в регионах имеются дополнительные основания.

В нашей стране до сих пор наблюдается, возможно, самый высокий в мире уровень региональной дифференциации: величина валового регионального продукта (ВРП) на душу населения по некоторым регионам отличается более чем в 20 раз [9]. Объективный характер существующих различий по природным, демографическим, историческим и многим другим причинам, неравномерность экономического развития отдельных территорий заставляют органы государственного управления и местные власти различного уровня искать дополнительные резервы для интенсификации процессов регионального экономического развития. Практически

неисчерпаемым ресурсом является при этом научно-технический прогресс, продуцирующий инновации во всех областях общественной жизни.

Любое государство, как правило, заинтересовано в выравнивании (в лучшую сторону) экономического положения входящих в него территорий, поскольку благодаря этому обеспечивается большая политическая стабильность. Однако далеко не каждое федеральное правительство имеет возможность выделить на нужды регионального развития необходимые и часто значительные финансовые и материально-технические ресурсы. Ставка на использование для оживления экономики отсталых регионов накопленного там научно-технического потенциала в сочетании с повышением предпринимательской активности переносит центр тяжести усилий государства на оказание помощи в мобилизации внутренних резервов.

Кроме того, важной задачей регионального инновационного развития является обновление традиционных и технологически отсталых или экологически вредных отраслей производства, сконцентрированных преимущественно в старых промышленных центрах.

Однако, как показывает мировой опыт, даже более благополучные в экономическом отношении регионы обычно нуждаются в увеличении своего инновационного потенциала для поддержания конкурентоспособности расположенных в них предприятий, создания дополнительных рабочих мест (за счет образования и расширения масштабов деятельности новых наукоемких фирм), привлечения филиалов крупных, в том числе иностранных, компаний. Последнее обстоятельство имеет немаловажное значение с точки зрения изыскания дополнительных финансовых ресурсов для целей регионального развития. Наконец, серьезному вниманию к проблемам инновационного развития способствует реализация стратегии диверсификации в регионах с высоким уровнем специализации производства, подверженных большому риску вследствие возможного изменения конъюнктуры или наступления экономического кризиса.

Таким образом, обеспечение регионального инновационного развития – это не только экономическая, но и важная политическая задача, требующая серьезного внимания со стороны федерального правительства и региональных (муниципальных) органов власти. Эта задача сегодня особенно актуальна для России в связи с децентрализацией управления и повышением экономической самостоятельности регионов. Новые условия меняют сложившиеся стереотипы хозяйственного поведения и заставляют искать дополнительные ресурсы для регионального развития не только и даже не столько в столице, как это нередко бывало прежде, сколько у себя на местах, рассчитывая в первую очередь на собственные силы и еще не раскрытые возможности.

Конкретные цели региональных инновационных программ определяются следующим образом:

– подготовка кадров, необходимых для развития инновационной экономики регионов РФ: инновационных предпринимателей, менеджеров высоких технологий, специалистов в области маркетинга инноваций, руководителей объектов инновационной инфраструктуры и др.;

– создание или совершенствование образовательного потенциала, т.е. организация учебных заведений и разного рода курсов, обеспечивающих подготовку и переподготовку квалифицированных технических специалистов среднего звена, повышение качества обучения в школах, введение в школьные программы специальных курсов профессионального обучения;

– укрепление научного потенциала, создание новых и расширение существующих вузов и других исследовательских центров, укрепление связей с крупными научными центрами страны в других регионах;

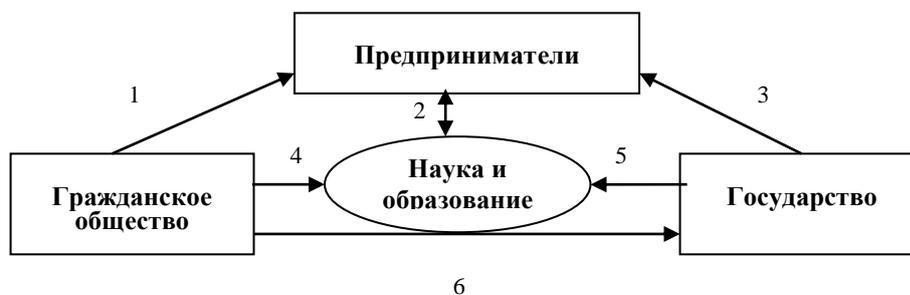
– содействие развитию всех форм инновационной предпринимательской деятельности, особенно в наукоемких отраслях производства как за счет создания новых фирм, так и путем привлечения предприятий из других областей страны и из-за рубежа;

– создание современной инфраструктуры, обеспечивающей производственную и бытовую сферы услуг, коммуникаций, жилищных условий, экологическую безопасность, т.е. высокое качество жизни в самом широком смысле этого понятия.

Организаторами региональных инновационных программ выступают в первую очередь государственные органы: федеральные, региональные и местные. Далее следует частный капитал: промышленные фирмы, банки и иные финансовые учреждения, строительные компании, предприятия сферы услуг, затем – вузы, лаборатории и другие научно-исследовательские организации. Их обычно объединяют терминами «академический сектор», «отраслевая наука» и «университетская наука», «наука и образование». Наконец, последними по счету, но не по значению, являются общественные организации и группы поддержки, всевозможные фонды, ассоциации, лиги, СМИ, выступающие в качестве сильных катализаторов, с одной стороны, и своего рода общественных контролеров – с другой.

Таким образом, в процессе осуществления политики инновационного развития как регионов, так и всей национальной экономики формируется взаимодействие, неформальное партнерство четырех основных сил: государства, науки и образования, частного предпринимательства и общества. Каждая из этих сил имеет свои интересы, выполняет специфические функции в этом партнерстве и должна иметь свою долю в использовании плодов инноваций, в инновационной сверхприбыли.

Схема инновационного партнерства выглядит следующим образом (рис. 1).



- 1 – инновационные потребности общества;
- 2 – заказ на инновации и инновационные кадры;
- 3 – инновационные законы и климат, господдержка, госзаказы, соглашения о государственно-частном партнерстве;
- 4 – общественное признание инновационных результатов, общественный контроль, участие в инновациях;
- 5 – защита интеллектуальной собственности;
- 6 – общественный контроль за эффективностью поддержки инновационной деятельности

Рис. 1. Действие инновационного партнерства

Сеть взаимосвязанных организаций, обеспечивающих благоприятные условия для инновационного процесса в регионе, а также создающих предпосылки эффективной инновационной деятельности, образует региональную инновационную инфраструктуру. Ядром этой сети являются НИИ и университеты, в которых на основе фундаментальных и прикладных исследований рождается востребованная на рынке инновационная продукция – новые материалы, технологии, программное обеспечение, процессы управления, а также готовятся квалифицированные кадры для инновационного развития экономики, создания и внедрения новых технологий и других инноваций.

Сложная система взаимодействий между всеми названными акторами инновационного процесса на региональном уровне, регламентируемая и стимулируемая организующей деятельностью государственной власти на всех уровнях, образует региональную инновационную систему (РИС), являющуюся неотъемлемой частью национальной инновационной системы (НИС). Основные элементы региональной инновационной системы представлены на рис. 2.



Рис. 2. Основные элементы региональной инновационной системы

Определяющую роль в НИС и РИС развитых стран играет наукоемкий и высокотехнологичный бизнес, генерирующий и предъявляющий спрос на инновации. В развивающихся странах или регионах, отстающих в экономическом развитии, с недостаточно развитой НИС и РИС определяющую роль в их становлении играют государственные органы различного уровня.

Важнейшим фактором формирования и успешного функционирования национальных, а также региональных инновационных систем является ГЧП. В отличие от уже упоминавшегося инновационного партнерства, являющегося неформальным институтом современной экономики, ГЧП достаточно формализованный институт. Он представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий [2]. Конкретным воплощением этого альянса является соглашение о ГЧП в той или иной форме. Основной целью ГЧП является финансирование капиталоемких или малоприбыльных отраслей экономики. В связи с этим оно может найти в России особенно широкое применение в инновационной деятельности.

Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и частного бизнеса позволяет скорректировать недостатки («провалы») как рынка, так и государства.

Схематично основы взаимодействия интересов государства и рынка в формах государственно-частного партнерства можно представить следующим образом (рис. 3).



Рис. 3. Взаимодействие интересов экономических контрагентов в рамках ГЧП

Таким образом, государство с помощью ГЧП, *во-первых*, частично перекладывает бремя несения расходов по инвестированию и содержанию своего имущества на частный сектор; *во-вторых*, пользуется результатами более эффективного управления своей собственностью; *в-третьих*, сохраняет социально значимые объекты в государственной собственности и под своим контролем; *в-четвертых*, пользуется привнесенными в работу объектов государственной собственности организационным опытом, знаниями, ноу-хау, а также результатами творческой предпринимательской инициативы.

В свою очередь частный бизнес, *во-первых*, получает в долговременное управление государственные активы, как правило, на льготных условиях; *во-вторых*, снижает риски вложения инвестиций за счет получения различных государственных гарантий, в том числе гарантий определенного уровня доходности; *в-третьих*, получает возможности расширения за счет привлечения под государственные гарантии большего объема финансовых ресурсов из бюджетов различного уровня, специализированных финансовых институтов развития, а также из банковского и

реального секторов экономики; *в-четвертых*, как результат, имеет возможность повышения капитализации компании и в целом престижа фирмы [6].

Помимо ощутимых выгод для партнеров общество в целом также является бенефициаром (выгодоприобретателем) в случае реализации государственного партнерства. А именно: *во-первых*, повышается качество оказываемых государством услуг; *во-вторых*, снижаются цены на государственные услуги; *в-третьих*, расширяются возможности для решения острых социальных проблем за счет сэкономленных и высвободившихся финансовых (бюджетных) ресурсов.

Эти особенности ГЧП делают его привлекательной формой поддержки инвестиционно-инновационных проектов. При этом само это партнерство в инновационной деятельности трансформируется сообразно задачам, выполняемым им в этой сфере. Как показывает мировой опыт, ГЧП в сфере науки и инновационной деятельности обеспечивает взаимодействие государства и частного предпринимательства по всему инновационному циклу: от проведения научных исследований, коммерциализации научно-технических разработок и технологий до производства наукоемкой высокотехнологичной продукции [3; 5].

В России имеется масштабный потенциал для осуществления инвестиционно-инновационных проектов на основе ГЧП в регионах. Организационная деятельность на федеральном и региональном уровнях в течение первого десятилетия 2000-х гг. привела к созданию большого числа особых экономических зон, на территориях которых располагаются технопарки, бизнес-инкубаторы, функционирует инновационный центр «Сколково» и другие формы поддержки инновационной деятельности (в том числе налоговые, таможенные льготы) [4; 7; 8]. Однако пока существенных результатов и инновационных прорывов в результате использования этих форм не получено. Более того, энтузиазм «грюндерства» в области ГЧП сменился скептическим отношением к перспективам использования ГЧП в России.

Для практической реализации потенциала ГЧП в инвестиционной области необходимо решить ряд принципиальных вопросов. Во-первых, обеим сторонам партнерских отношений следует осознать, что эффективное функционирование ГЧП нельзя рассматривать узко, только как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие проекты властей всех уровней. Во-вторых, необходим существенный прогресс в понимании и практической реализации публично-правовых функций государства.

Что касается проблем объемов финансирования, они далеко не всегда являются наибольшим препятствием для реализации проектов ГЧП в России. Финансовое содействие формированию проектов ГЧП оказывают Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк и другие институты развития, международные финансовые организации, коммерческие банки, инфраструктурные фонды, негосударственные пенсионные фонды, частные инвесторы. Основные финансовые проблемы развития ГЧП связаны с затяжным характером принятия решений на уровне правительственных органов и отсутствием культуры стратегического планирования социально-экономического

развития, с существованием законодательных ограничений по суммам финансирования проектов и со многим другим.

Государственно-частное партнерство нашло достаточно широкое применение именно в российских регионах. В 60 субъектах Российской Федерации были приняты региональные законы, направленные на реализацию проектов ГЧП в различных формах и различных сферах. Однако одной из наиболее острых проблем, препятствующих развитию форм ГЧП в регионах, является отсутствие необходимых правовых норм в федеральном законодательстве. Из-за этого полноценная реализация проектов ГЧП на региональном и муниципальном уровнях затруднена. В частности, в настоящее время отсутствует возможность реализации ГЧП проектов по всем возможным формам сотрудничества, используемым в мировой практике. Нормы российского законодательства предусматривают использование моделей преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений, что ограничивает возможности инвестора на привлечение заемного финансирования.

Представленные в 2012 г. Минэкономразвития России на общественное обсуждение проекты федеральных законов «О государственно-частном партнерстве» (июнь 2012 г.) [10] и «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» [11], не решали указанных правовых проблем, их нормы недостаточно гарантировали имущественные права частной стороны соглашений о ГЧП, сужали сферы применения этих соглашений.

13 марта 2013 г. Правительство РФ внесло в Госдуму уже третий вариант федерального законопроекта о ГЧП под названием «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» [12]. Он был существенно доработан по результатам обсуждения предыдущих вариантов. В предыдущих редакциях из сферы применения закона были исключены объекты ЖКХ и оборонного значения. В новой редакции таких ограничений нет. Из новых положений также отмечается введение единого конкурса на весь проект ГЧП (вместо отдельных на каждый вид работ). Кроме того, предлагается внести изменения в ст. 30 ЗК РФ, указав, что предоставление земельных участков в аренду по соглашению о ГЧП осуществляется без проведения торгов и предварительного согласования мест размещения объектов.

Снято ограничение по формам ГЧП и внесены соответствующие изменения в Земельный, Налоговый кодексы. Кроме того, федеральными законами могут устанавливаться особенности реализации отдельных форм ГЧП.

Согласно Законопроекту публичный партнер предоставляет во владение и (или) пользование имущество, предназначенное для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением о ГЧП, и (или) право использования результатов интеллектуальной деятельности. В свою очередь, частный партнер принимает на себя обязательства по полному или частичному финансированию, по эксплуатации и техническому обслуживанию, по созданию или реконструкции объекта соглашения о

ГЧП. Соглашением может быть предусмотрен переход права собственности на указанный объект от одной стороны к другой.

Разработчики Законопроекта предлагают ввести «защиту частного партнера от неблагоприятного изменения законодательства», обеспечив ему возможность сохранить первоначальное распределение рисков на весь срок существования партнерства. Так, условия соглашения могут быть изменены в целях обеспечения имущественных интересов частного партнера, существовавших на день подписания соглашения о ГЧП. В соглашении о ГЧП могут быть установлены и иные гарантии прав частного партнера.

Законопроект «Об основах государственно-частного партнерства» также не лишен недостатков, главным из которых является сохранение возможностей для злоупотреблений при проведении конкурсов по заключению соглашений о ГЧП. Текст Законопроекта не содержит единых принципов проведения конкурсных процедур, указания источника размещения информации о процедурах, порядка размещения информации о процедурах отбора частного партнера и перечень документов, которые должны быть составлены в ходе проведения процедуры. Опасность подобных просчетов связана с тем, что речь идет о расходовании бюджетных средств в отсутствие единых прозрачных и администрируемых правил отбора частного партнера.

Кроме того, указанные нормы законопроекта выводят правоотношения, регулирующие расходование бюджетных средств из-под действия норм статьи 17.1 Федерального закона «О защите конкуренции» и положений Федерального закона «О концессионных соглашениях». Таким образом, применение статьи 9 Законопроекта в текущей редакции может повлечь за собой переход большинства государственных и муниципальных заказчиков от применения процедур, предусмотренных нормами перечисленных законов, к заключению соглашений о ГЧП и, как следствие, к многочисленным нарушениям и коррупционным проявлениям в процессе расходования бюджетных средств [13].

Тем не менее с принятием Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» связаны надежды на установление общего направления развития нормотворчества в сфере ГЧП на всех уровнях власти в Российской Федерации, устранение существующих ограничений для региональных инновационных ГЧП-проектов в федеральном законодательстве и создание необходимых правовых условий для привлечения частного капитала в публичную и инновационную инфраструктуру регионов. Россия является мировым лидером по вложениям в науку государства – более 66% всех средств, и только 27% приходится на частный сектор, тогда как в ведущих странах ситуация обратная: в США соотношение 27 и 64%, в Корее 25 и 73%, Германии – 27 и 68%, а самое минимальное участие государства в Японии: 15 и 78%. При этом эффективность инновационной деятельности, к которой в соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 20 июля 2011 г. № 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» отнесена и научная деятельность, в

России находится на весьма низком уровне. Интегральный показатель состояния науки, образования, инновационной системы страны – экспорт наукоемкой высокотехнологичной продукции. Доля России на этом рынке в 2009 г. составила 0,25%, а объем около 0,6 млрд долларов. Для сравнения: Китай имеет 16,3%, США – 13,5%, Германия – 7,6% [14]. Разумеется эффективность научной и иной инновационной деятельности зависит не только и не столько от структуры источников финансирования этой деятельности, сколько от объемов этого финансирования. В таком случае именно эффективное использование финансовых ресурсов частного сектора в инновационных проектах как федерального, так и регионального масштаба с использованием всех форм ГЧП при наличии гарантий со стороны государства имущественных и других прав частного инвестора и при поддержке государством этих проектов в соответствии с Федеральным законом № 249-ФЗ [1] поможет выправить ситуацию и интенсифицировать инновационную деятельность в российских регионах.

Литература

1. В соответствии с Федеральным законом Российской Федерации от 20 июля 2011 г. N 249-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» к государственной поддержке инновационной деятельности относятся предоставление: льгот по уплате налогов, сборов, таможенных платежей; образовательных услуг; информационной поддержки; консультационной поддержки, а также содействие в формировании проектной документации; формирование спроса на инновационную продукцию; финансовое обеспечение (в том числе субсидии, гранты, кредиты, займы, гарантии, взносы в уставный капитал); реализация целевых программ, подпрограмм и проведение мероприятий в рамках государственных программ Российской Федерации; поддержка экспорта; обеспечение инфраструктуры и т.п. (<http://www.rg.ru/2011/07/26/nauka-dok.html>)

2. *Варнавский В.Г.* Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски / В.Г. Варнавский; Ин-т мировой экономики и международных отношений. – М.: Наука, 2005. – 315 с.

3. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере / Под ред. д-ра. экон. наук, проф. А.К. Казанцева, канд. экон. наук Д.А. Рубвальтера. – М.: ИНФРА-М, 2011. – 330 с.

4. Государственно-частное партнерство: Механизмы реализации / А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе. – М.: Альпина Паблицерз, 2010. – 196 с.

5. *Емельянов Ю.С.* Государственно-частное партнерство: инновации и инвестиции. Мировой и отечественный опыт. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2013. – 308 с.

6. *Климов П.Е.* Новый взгляд на сущность государственно-частного партнерства. //Управление экономическими системами. Электронный научный журнал. -№ 10, 2011. электронный ресурс: <http://www.uecs.ru/uecs-34-342011/item/686-2011-10-14-08-13-07>

7. *Михеев О.Л.* Частно-государственное партнерство в условиях смешанной экономики: теория и практика становления и функционирования: Монография. – М.: Анкил, 2011.

8. *Мочальников В.Н.* Теория и практика государственно-частного партнерства: Учебное пособие / В.Н. Мочальников, М.Е. Анохина. – М.: Экономика, 2013. – 606 с.

9. По данным Росстата, самый высокий в Российской Федерации ВРП на душу населения в Сахалинской области – 987 417,7 руб., в 2011 г. в 18,9 раза превосходил самый низкий ВРП в Республике Ингушетия – 52 130,6 руб. (См.: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2012. (http://www.gks.ru/bgd/regl/b12_14p/Main.htm).

10. Проект Федерального закона «О государственно-частном партнерстве» (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ) (http://static.consultant.ru/obj/file/doc/fz_250612_partnerstvo.rtf)

11. Проект Федерального закона "Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (подготовлен Минэкономразвития России) (не внесен в ГД ФС РФ) (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=99694>)

12. Паспорт проекта Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (внесен Правительством РФ) (<http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=103427>)

13. Заключение на проект Федерального закона № 238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации», внесенный Правительством Российской Федерации (комитет по экономической политике, инновационному развитию и предпринимательству) ([http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=238827-6](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=238827-6))

14. Российская газета. 10.08.2011. (<http://www.rg.ru/2011/08/02/uchenie.html>)

Potential of public-private partnership in the innovative development of Russian regions

Yulia Zedina
PhD in Law,
Deputy Chairman
of the Bank of MOSOBLBANK
(Moscow, Russia)

Abstract

Ensuring regional innovation development - is not only an economic but also an important political task that requires serious attention from the federal government and the regional (municipal) authorities. The most important factor in the formation and success of the national and regional innovation systems is a public-private partnership (PPP). The paper investigates the potential use of PPP for the intensification of innovative development of Russian regions and opportunities for its full implementation by improving federal legislation.

Key words: innovative development, the regional innovation system, public-private partnership, the federal legislation.

JEL codes: H 540, H 800, R 580.

