

УДК 338.242

# Государственно-частное партнерство: механизм развития инноваций в России

© 2013 г. Т.Л. Савостова, А.Л. Бирюков\*

## Инновационная стратегия России

Стратегия инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 г. определяет курс на создание устойчивой национальной инновационной системы и развитие отраслей экономики. Стратегия базируется на том, что дальнейшее развитие России должно осуществляться на основе роста наукоемких, высокотехнологичных и энергоэффективных секторов экономики.

Сценарий инновационного развития предполагает опережающее развитие высоко- и среднетехнологичных производств, превращение инновационных факторов в основной источник экономического роста страны. Стратегия дает долгосрочные ориентиры развития субъектам инновационной деятельности, а также ориентиры финансирования сектора фундаментальной и прикладной науки, поддержки коммерциализации разработок.

Реализация стратегии подразумевает квалифицированный выбор приоритетных направлений, программ, а также соответствующую финансовую поддержку, что даст возможность России к 2020 г. увеличить долю инновационной продукции в общем объеме промышленной продукции до 25 – 35 % (в 2010 г. – 4,9 %), а также увеличить долю российской продукции на мировых рынках высокотехнологичных товаров и услуг (атомная энергетика, авиатехника, космическая техника и услуги, специальное судостроение и др.) до 5–10 % [1].

Созданный при Президенте Российской Федерации Совет по модернизации экономики и инновационному развитию России призван определять и корректировать государственные научно-технологические приоритеты, а также способствовать обеспечению взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных с модернизацией экономики и инновационным развитием России [2].

\* Савостова Т.Л. – канд. экон. наук, зам. зав. каф. государственного управления и права МГИМО (У) МИД РФ.

Бирюков А.Л. – д-р техн. наук, зав. каф. Защита в чрезвычайных ситуациях Московского государственного университета природообустройства.

С этой целью будет продолжена поддержка стартующих компаний через действующие институты развития – инновационный центр «Сколково», «Российская венчурная компания» (РВК), «Российский фонд технологического развития», «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, региональные программы поддержки малого бизнеса, через поддержку реализации конкретных проектов в ключевых высокотехнологичных секторах экономики в рамках соответствующих государственных программ: энергетическая, атомная, космическая, авиационная промышленность и т.д.

Одним из главных механизмов такого пути развития России является укрепление взаимодействия между органами государственной власти и бизнесом – как необходимое условие дальнейшего эффективного развития экономики страны.

Такое партнерство государства и частных предпринимателей в мировой практике получило название государственно-частного партнерства (ГЧП), обеспечивающего взаимодействие государства и бизнеса в выработке приоритетов и финансировании НИОКР, включая институционализацию процедур Форсайта и формирование эффективно действующих технологических платформ.

## Мировой опыт государственно-частного партнерства

В мировой практике ГЧП, как правило, рассматривается в двух возможных направлениях отношений: это система отношений государства и бизнеса в договорной (контрактной) форме, которая используется в качестве инструмента национального, международного, регионального, городского, муниципального экономического и социального развития. Второе направление – конкретные проекты, реализуемые различными государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной и муниципальной собственности.

ГЧП – английский термин «*public-private partnership*» (PPP), который используется в европейских странах, США, Канаде, Южной Корее, и ряде других государств. В Великобритании с 90-х гг. XX в. развивается британская форма ГЧП в виде частной финансовой инициативы – «*private financing initiative*» (PFI), которая заключается в привлечении частных

инвестиций, например для строительства крупных государственных объектов. В течение последних 10 лет стоимость объектов в сфере деятельности PFI составляет 24 млрд фунтов стерлингов. Ежегодно по этой программе заключается до 80 новых соглашений. В результате такой деятельности, по данным британского правительства, экономия бюджета страны составляет порядка 17 % [3]. Немаловажно и то, что в российской практике вариант частно-государственного партнерства с акцентом на частном секторе не так часто употребляется в связи с тем, что в отечественном опыте подобных проектов преобладающая роль еще остается у государства как инициатора и регулятора проектов.

Анализ опыта США в этой сфере показывает, что инновационный процесс может успешно развиваться за счет как государственного, так и частного финансирования. Все зависит не от источника инвестиций, а от общественной значимости реализуемых проектов. При этом важную роль играют характер инвестиционного климата в стране, развитость законодательной базы, регулирующей отношения участников инновационного процесса, информационное и материально-техническое обеспечение научных исследований и разработок, сотрудничество между субъектами инновационной деятельности.

В странах Европы наблюдается неравномерное использование ГЧП. Так, наиболее активно ГЧП получило развитие в Великобритании и Италии, поскольку в этих странах наиболее интенсивно проходили процессы реструктуризации инфраструктурных отраслей и законодательство было скорректировано под данные целевые задачи, что позволило создать выгодные условия для привлечения иностранного частного капитала и развития института ГЧП. Существенные сделки осуществлялись в сфере строительства автомобильных и железных дорог. Анализ показывает, что по мере усложнения проектов, необходимости более эффективного управления проектными рисками постепенно получили развитие проекты, осуществляемые «с нуля», (*greenfield projects*), и «гибридные» ГЧП (*hybrid PPP*), софинансируемые за счет трех источников: фондов Евросоюза, национальных фондов, частного капитала. В развитых странах общественность положительно оценивает в социальных проектах деятельность ГЧП. Так, 96 % объектов ГЧП в Великобритании расцениваются по качеству функционирования как отличные, хорошие и удовлетворительные. В докладе казначейства Великобритании в ноябре 2008 г. отмечалось: «Правительство остается строго ориентированным на получение позитивного эффекта от участия частного сектора и оценивает объем сделок по проектам ГЧП в 21,3 млрд фунтов стерлингов уже в ближайшие годы. Для поддержки проектов ГЧП кредитными ресурсами в условиях кризиса (объем – 2 млрд фунтов стерлингов) и выполнения в полном объеме и в установленные сроки контрактных условий в структуре казначейства в марте 2009 г. было создано специальное кредитное подразделение (*Credit*

*Unit*). Общую координацию работ по ГЧП осуществляют *Partnerships UK* (организация, контролируемая казначейством) и отраслевые центры ГЧП в отраслевых министерствах и регионах.

С 1990 по 2010 гг. в Евросоюзе были реализованы 1452 проекта ГЧП на сумму 272 млрд евро. Только в 2010 г. было осуществлено 112 проектов стоимостью 18,3 млрд евро, причем на образование и здравоохранение пришлось 6,5 млрд евро. С 1990 по 2009 г. доля Великобритании в количестве общеевропейских проектов ГЧП составила 67,1 %, а по их стоимости – 52,5 %. Второй результат по численности и стоимости соглашений ГЧП в общем объеме Евросоюза за аналогичный период продемонстрировала Испания – 10,1 % и 11,4 % соответственно. На третьей позиции Франция – 5,4 % и 5,3 %. В 2010 г. во Франции было реализовано 19 проектов на сумму 1,8 млрд евро. В европейских проектах ГЧП по итогам 2010 г. лидером по количеству соглашений в Европе является сфера образования (34 %), опережая традиционную для ГЧП транспортную сферу (21 %). Значительные позиции в общем объеме сделок ГЧП занимает здравоохранение (17 %). Общая доля образования и здравоохранения возросла до 35 % по стоимости и до 51 % по количеству сделок [6].

Анализ международного опыта реализации проектов ГЧП показывает, что в зависимости от уровня социально-экономического развития страны картина существенно меняется. Так, в отличие от общей картины в странах «большой семерки» (США, Великобритания, Германия, Италия, Канада, Франция, Япония) проекты транспортной инфраструктуры стоят далеко не на первом месте. В этих странах на первом месте – здравоохранение (184 из 615 проектов), на втором – образование (138 проектов), на третьем – автодороги (92 проекта).

В других развитых странах (Австрия, Бельгия, Дания, Австралия, Израиль, Ирландия, Финляндия, Испания, Португалия, Греция, Южная Корея, Сингапур) на первом месте по числу использования ГЧП находится отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог (93 проекта). Далее следуют с весьма значительным отрывом здравоохранение (29 проектов), образование (23 проекта) [3].

Таким образом, существует корреляция между уровнем развития страны и отраслями, которые выбираются для привлечения инвестиций с участием ГЧП. В связи с высоким уровнем социально-экономического развития стран «Большой семерки», других развитых стран приоритетность отраслей здравоохранения и образования обусловлена также политикой и социально-экономическим развитием.

В развивающихся странах и в странах с переходной экономикой указанные отрасли (за исключением строительства автодорог) не будут приоритетными. Учитывая более низкий уровень экономического развития в этих странах, на первое место по приоритетности привлечения инвестиций с участием ГЧП выходит транспортная инфраструктура – строительство и реконструкция автодорог, портов, железных дорог и др.

### Перспективы развития ГЧП в России

Что касается российской экономики, то в настоящее время в качестве приоритетных областей для реализации ГЧП в нашей стране рассматриваются: развитие производственной и транспортной инфраструктуры, жилищно-коммунальное хозяйство, здравоохранение и социальные услуги, а также финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации и развитие инновационной инфраструктуры.

На современном этапе в Российской Федерации (РФ) выработаны разнообразные принципы, формы, модели и механизмы взаимодействия государства и частного предпринимательства: это согласование интересов, взаимное информирование, создание бизнес-ассоциаций и союзов, реализация совместных программ развития. Накоплен также определенный опыт проектов государственно-частного партнерства: строительство московского Международного делового центра «Москва-Сити», Курганской ТЭЦ-2, платной участка автобана между Москвой и Санкт-Петербургом и участка трассы Москва – Минск и др. [5].

По официальным оценкам, потребности России в капитале к 2020 г. составят 1 трлн долл. [6], дополнительные потребности в инфраструктуре составляют примерно столько же. Таким образом, возникает вопрос, откуда эти 2 трлн долл. могут быть взяты. Сходное положение в США, где инфраструктурный дефицит составляет 40 млрд долл. в одном лишь дорожном секторе [7]. Государство благодаря партнерству с бизнесом может успешно решать системные проблемы развития, экономя бюджетные средства и разделяя риски, а также повышая качество работ и услуг. Интерес для частного сектора в ГЧП заключается в доступе к традиционным государственным сферам хозяйственной деятельности, прямой поддержке со стороны властей и долговременном размещении инвестиций под государственные гарантии. По оценке руководства Внешэкономбанка, использование механизма ГЧП в российских условиях на каждый вложенный в проекты рубль государства позволит привлечь 3–5 руб. частных инвесторов.

В современном понимании ГЧП – это организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации локальных или масштабных (национальных/международных) проектов в отраслях промышленности, в сфере научно-исследовательских и конструкторских работ (НИОКР), а также обеспечения общественных услуг. При государственно-частном партнерстве используются все преимущества частного капитала при одновременном сохранении ведущей роли государственных органов власти. Государство является основным инициатором и гарантом выполнения обязательств в реализации национальных (имеющих общегосударственное значение) проектов и в осуществлении государственных инвестиций.

Следует отметить, что ГЧП чаще всего возникает по инициативе государства в силу его заинтере-

сованности в развитии экономики страны. Интерес публичных образований заключается в создании или реконструкции общественно значимых объектов недвижимости, в получении дохода за использование этих объектов частным партнером, а также в обеспечении населения соответствующими товарами, работами и услугами. Таким образом, ГЧП – это юридически оформленное на определенный срок, основанное на объединении вкладов и распределении возможных рисков сотрудничество публичного и частного партнеров в целях решения государственных и общественно значимых задач, осуществляемых путем реализации инвестиционных проектов в отношении объектов, находящихся в сфере публичного интереса и контроля. Решение перечисленных задач требует создания системы четкого взаимодействия государства, бизнеса, науки и образования на основе использования эффективных инструментов инновационного развития, позволяющих активизировать формирование территорий инновационного развития, инновационных кластеров [8].

ГЧП имеет важное значение для экономики регионов, где на основе партнерства активизируется развитие местных рынков капитала, товаров и услуг, в том числе в инновационной сфере. Примером активного и успешного использования ГЧП в регионах стал Санкт-Петербург, где был реализован ряд проектов, среди которых: Западный скоростной диаметр, Орловский туннель, аэропорт «Пулково», Надземный экспресс, Деловой центр «Невская ратуша» и др. Политика Санкт-Петербурга в отношении государственно-частного партнерства, что отмечается исследователями, была и остается достаточно или, может быть, даже одной из самых активных среди всех субъектов Российской Федерации.

В настоящее время в РФ единый федеральный закон о государственно-частном партнерстве отсутствует, однако имеется ряд законодательных актов на уровне субъектов РФ. Например, в Санкт-Петербурге, Республиках Алтай, Дагестан, Калмыкия, Томской и Кемеровской областях и др. На федеральном уровне действуют законы, посвященные отдельным формам государственно-частного партнерства: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №115-ФЗ «О концессионных соглашениях»; Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции»; Федеральный закон от 22 июля 2005 г. №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации»; Федеральный закон от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» и др.

Согласно Закону об экономических зонах\* на территории РФ могут создаваться особые эко-

\* Особая экономическая зона – определяемая Правительством Российской Федерации часть территории Российской Федерации, на которой действует особый режим осуществления предпринимательской деятельности [8].

номические зоны следующих типов: промышленно-производственные особые экономические зоны; технико-внедренческие особые экономические зоны; туристско-рекреационные особые экономические зоны; портовые особые экономические зоны.

Цели создания особых экономических зон изложены в Законе. Так, в нем говорится, что особые экономические зоны создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы. Создание особых экономических зон – это эффективная и распространенная в мире практика, которая успешно используется, например, в Китае, Сингапуре и многих других странах. На сегодняшний день на территории РФ образованы: 4 промышленно-производственные особые экономические зоны, 4 технико-внедренческие особые экономические зоны, 13 туристско-рекреационных особых экономических зон, 3 портовые особые экономические зоны.

В России специальным органом, принимающим участие в реализации государственно-частного партнерства, является Внешэкономбанк, который осуществляет свою деятельность в соответствии с Федеральным законом от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ «О банке развития». Внешэкономбанк является национальным институтом развития, по организационно-правовой форме он относится к государственным корпорациям. В его компетенцию входит оказание финансовой поддержки инвестиционным проектам, являющимся приоритетными для развития экономики. Так, Внешэкономбанк имеет право войти только в такой инвестиционный проект, общая стоимость которого составляет более 2 млрд руб., а срок окупаемости – более 5 лет. Минимальный размер предоставляемых Внешэкономбанком кредитов и займов на возвратной основе устанавливается в размере 1 млрд руб. Внешэкономбанк осуществляет преимущественно среднее и долгосрочное (более 3 лет) кредитование инвестиционных проектов.

Субъектом государственно-частного партнерства может быть также Европейский банк реконструкции и развития (ЕБРР). В настоящее время у ЕБРР 63 акционера – 61 страна, Европейский инвестиционный банк и Европейский союз. Акционерный капитал составляет 30 млрд евро. Число реализованных проектов – более 3000 на сумму 178,8 млрд евро. Являясь участником международных экономических отношений, ЕБРР создает потенциал для регионального развития, способствует развитию мирового экономического хозяйства в целом и развитию экономик стран – членов ЕБРР. Таким образом, используя мировой опыт, российская экономика может активизировать государственную и региональную инвестиционную политику, значительно увеличить объемы

финансирования инфраструктурных, инновационных и других социально значимых проектов, повысить качество их подготовки и эффективность управления, способствовать переходу к новой модели пространственного развития на основе сбалансированного функционирования энергетической и транспортной инфраструктур.

Для РФ важно не расширение уже внедренных механизмов ГЧП, а подведение институциональной и нормативной базы к максимально комфортным для сторон партнерства стандартам и в интересах общественной полезности планируемых проектов. Таким образом, совершенствование среды, в которой осуществляется партнерство, даст возможность повысить привлекательность государственно-частного партнерства для частных компаний и максимизировать привлечение капитала при одновременном снижении рисков, сопряженных с реализацией долгосрочных и дорогостоящих проектов.

### Заключение

Эволюция форм хозяйственного взаимодействия государства и частного бизнеса привела к появлению государственно-частного партнерства, которое в современных условиях рассматривается как эффективный инструмент экономической политики, позволяющий целенаправленно использовать инновационный и инвестиционный потенциалы бизнеса в определенных государством стратегических направлениях.

Механизмы государственно-частного партнерства оказывают существенное положительное влияние на национальную экономику путем снижения нагрузки на государственный бюджет. Это способствует экономическому росту и обеспечивает повышение конкурентоспособности национальной экономики.

### Библиографический список

1. Стратегия инновационного развития РФ на период до 2020 г. Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р.
2. Указ Президента РФ «О совете по модернизации экономики и инновационному развитию России» от 18 июня 2012 г.
3. Айрапетян М.С. Зарубежный опыт государственно-частного партнерства / Аналитическая записка Правового управления Аппарата Государственной Думы РФ URL: <http://wbase.duma.gov.ru:8080law?d&nd=981605628&mark=r981605004>. (дата обращения: 15 апреля 2013 г.).
4. Агроскин В.О. О кооперации: Три вопроса о частно-государственной кооперации // URL: [www.prompolit.ru](http://www.prompolit.ru). (дата обращения: 22 мая 2013 г.).
5. Аналитический отчет по результатам исследования «Развитие государственно-част-

ного партнерства в регионах ЦФО: инвестиции и инфраструктура» // Материал для конференции, подготовленный Центром развития государственно-частного партнерства. М., 2010.

6. Слей Б. Главный экономист, Бюро по Европе и СНГ, ПРООН Programme rus finale // URL: [www.unece.org/ceci/documents/2008/ppp/.../programme\\_seminar\\_r.pdf](http://www.unece.org/ceci/documents/2008/ppp/.../programme_seminar_r.pdf) (дата обращения: 27 мая 2013 г.).

7. [www.unece.org/ceci/documents/2008/ppp/.../programme\\_seminar\\_r.pdf](http://www.unece.org/ceci/documents/2008/ppp/.../programme_seminar_r.pdf) (дата обращения: 27 мая 2013 г.).

8. Панкратов А.А. Государственно-частное партнерство в современной практике: монография. М.: Анкил, 2010. 246 с.

удк 669:338

## Соответствие титанового кластера требованиям устойчивого развития отрасли

© 2013 г. Л.А. Костыгова\*

Данная статья является продолжением цикла опубликованных ранее статей, посвященных проблеме создания титанового кластера в России [1, 2].

В настоящее время в Свердловской области в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации (РФ) в рамках особой экономической зоны (ОЭЗ) заканчивается первый этап работ по созданию промышленного кластера «Титановая долина». Создание титанового кластера позволит перейти на более высокий уровень экономического развития – постиндустриальный, в экономике которого преобладает инновационный сектор с высокопроизводительной промышленностью, индустрией знаний, главным интенсивным фактором развития которого будет являться человеческий капитал [3]. Кластеры должны стать очагами постиндустриального общества, которые обеспечат формирование базиса его устойчивого развития. В связи с этим в статье приведены результаты анализа соответствия параметров создаваемого титанового кластера требованиям устойчивого развития отрасли (табл. 1–5), которые были сформулированы автором в предыдущих статьях [1, 2].

В табл. 1 рассмотрена характеристика титанового кластера с точки зрения результатов взаимодействия его участников.

Внутри кластера между хозяйствующими субъектами складывается новый тип связей, возникает сетевой эффект, основанный на том, что успех каждого участника зависит от успеха сети в целом. В результате расширяются взаимосвязи, появляются новые возможности комбинирования видов деятельности, что проявляется в эффектах:

\* Канд. экон. наук, доц. каф. прикладной экономики НИТУ «МИСиС».

Таблица 1

Характеристика результатов взаимодействия участников титанового кластера	
Вид взаимодействия	Характеристика
Характер связей между хозяйствующими субъектами внутри кластера	Наличие различных типов взаимосвязей. Сетевое взаимодействие и сотрудничество участников кластера, с одной стороны, и конкуренция внутри кластера, с другой – обеспечивают качественно новый уровень внутренних взаимосвязей
Эффект масштаба производства	Увеличение в 2 раза объема производства титана в пересчете на металл без механической обработки [4]
Эффект расширения и диверсификации производства	Удельный вес продукции титанового кластера: на мировом авиакосмическом рынке – 30 %; на мировом промышленном рынке – 25 %
Эффект синергии повышения влияния	Нелинейный рост потенциала в связи с развитием интеграционных процессов на основе взаимодействия ОАО «ВСМПО-АВИСМА» с возможными резидентами кластера, такими, как компании «Альфа-Лаваль», Goodrich Corporation, Yamaha Motor, Rolls-Royce [5]. К настоящему моменту в кластере зарегистрировано 4 предприятия, к 2017 г. запланирован запуск 17 предприятий и строительство 20. После 2016 г. предполагается привлечение еще 13 резидентов [6]

– масштаба производства (объем производства титана в пересчете на металл без механической обработки увеличивается более чем в 2 раза);

– охвата (доля продукции титанового кластера на авиакосмическом мировом титановом рынке составит 30 % и на промышленном мировом рынке – 25 %);

– синергии (взаимодействие свыше 30 потенциальных резидентов [5] приведет к усилению конкурентных позиций и способности противостоять