

## Государственно-частное партнерство в системе управления инновационной деятельностью в регионе

© 2015 Яковлев Георгий Александрович  
Московский городской психолого-педагогический университет  
127051, г. Москва, ул. Сретенка, д. 29  
E-mail: g.a.iakovlev@gmail.com

Рассмотрена классификация государственно-частного партнерства в системах управления инновационной деятельностью в регионе, а также достоинства и недостатки данного явления.

*Ключевые слова:* государство, деятельность, развитие, регион, планирование, управление, инновация.

Необходимость государственного регулирования инновационных процессов обусловлена как социально-экономическими тенденциями современного российского общества, так и процессами глобализации экономики и социума.

В индустриально развитых странах государство является главным регулирующим началом и вектором, определяющим направление инновационного развития национальной экономики. В условиях нынешнего финансово-экономического кризиса роль государственного регулирования инновационной деятельности приобретает еще большую актуальность.

Инновационное развитие - это не просто прорывы в отдельных сферах и отраслях, это развитие общественного производства на основе использования нововведений во всех сферах экономики. Оно возможно только при заинтересованности всех участников - государства и предпринимательского сектора, при осуществлении совместных усилий в данном направлении на федеральном и региональном уровнях.

Поскольку малый бизнес не обладает теми возможностями, которые есть у крупного и среднего бизнеса, за рубежом давно сложились механизмы государственной поддержки инновационной деятельности малого бизнеса. Это, прежде всего, инициирование и финансирование инновационной инфраструктуры (бизнес-инкубаторы, технопарки и технополисы и т.п.), прямое финансирование инновационных проектов (венчурное финансирование), налоговое стимулирование, разработка и предложение финансовыми институтами специализированных продуктов для малых инновационных предприятий (МИП) (разнообразные программы кредитования малого и среднего бизнеса банковскими учреждениями, особенно программы для start-ups), государственные гарантии и т.п. В последнее время все большее распространение получает государственно-частное партнерство в инновационной и научно-технической сферах.

Для того чтобы приступить к изучению феномена государственно-частного партнерства (ГЧП), его механизмов и преимуществ, а также законодательства в области ГЧП, стоит определиться с дефинициями, что на практике сделать непросто, так как общепризнанного его определения, закрепленного законодательно, не существует, что побуждает каждую сторону сложившихся государственно-частных отношений, а также экспертов, изучающих этот инструмент, предлагать собственное понимание ГЧП и его элементов.

Определения варьируются от широких, которые трактуют ГЧП как любой проект, подразумевающий совместную работу государства и бизнеса по достижению общей цели при условии, что он финансируется и из бюджетных, и из частных источников, до узконаправленных, охватывающих лишь некоторые отрасли. Ниже представлены несколько вариантов определения государственно-частного партнерства.

К.А. Антонова считает, что ГЧП - это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом, который осуществляется на договорной основе между государственными (муниципальными) органами управления и частными структурами и в котором предметом соглашения выступают государственная собственность или услуги.

И.Е. Болехов рассматривает ГЧП как альянс государственных органов и частного бизнеса, цель которого заключается в создании и развитии социально значимых проектов - от стратегических отраслей экономики до оказания услуг в масштабах страны либо отдельных ее территорий.

Е.Н. Коровин определяет ГЧП как среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным секторами, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и эксперти-

зы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод.

Ключевая структура в сфере ГЧП в России - Центр ГЧП, функционирующий при Государственной корпорации "Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)" дает следующее определение ГЧП: это проект по новому строительству (реконструкции, модернизации) объектов капитальных вложений, осуществляемый в общественных интересах или в рамках выполнения функций, ответственность за которые закреплена за органом государственного или муниципального управления, федеральным органом исполнительной власти.

Федеральный закон о ГЧП, который был призван сформировать единое правовое поле и четкое понимание того, что такое государственно-частное партнерство и действия его механизмов, так и не был утвержден. Поэтому региональные власти были вынуждены разрабатывать свое законодательство для регулирования существующих проектов ГЧП. Основой для многих из них послужил модельный региональный Закон "Об участии субъекта Российской Федерации, муниципального образования в проектах государственно-частного партнерства", разработанный Экспертным советом по законодательству о ГЧП Комитета по экономической политике и предпринимательству Государственной думы РФ. В данном модельном законе ГЧП определяется как привлечение субъектом Российской Федерации, муниципальным образованием российского или иностранного юридического лица, либо объединения юридических лиц, либо индивидуальных предпринимателей для выполнения работ по техническому обслуживанию, эксплуатации, реконструкции, модернизации или новому строительству объектов общественной (социальной) инфраструктуры, предоставлению публичных услуг с их использованием на условиях разделения рисков, компетенций и ответственности путем заключения и исполнения соглашения о государственно-частном партнерстве. Однако это определение отражает весьма узкую направленность действия ГЧП - общественную инфраструктуру и публичные услуги, что исключает проекты по финансированию исследовательских разработок или строительства производственных мощностей.

Определение В.Г. Варнавского, А.В. Клименко, В.А. Королева звучит так: государственно-частное партнерство представляет собой юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципаль-

ными органами, учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности.

Наиболее корректно сформулированным, по мнению автора, является определение, предложенное в проекте Федерального закона о ГЧП: под государственно-частным партнерством понимается взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера - с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленное на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций.

На основе вышеприведенных определений видно, что стороны дают разные понятия, но прослеживаются основные элементы ГЧП, отражающие суть данного явления, поэтому необходимо выделить несколько факторов, по которым можно отнести проект к ГЧП:

- оказание публичных услуг и/или создание объектов общественной инфраструктуры совместными усилиями государства (а также муниципалитетов) и частного бизнеса;
- взаимодействие сторон, закрепляемое на официальной, юридической основе в нормативных правовых актах, т.е. образующее особые правовые институты;
- консолидация, объединение ресурсов и вкладов сторон на основе ГЧП в процессе реализации проектов;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты, распределяемые между сторонами в заранее определенных пропорциях;
- соответствие приоритетам социально-экономического развития РФ, субъекта РФ (муниципалитета), отраслевой стратегии;
- стабильность условий реализации проекта и гарантии прав частного инвестора;
- отбор частной компании на прозрачных конкурсных принципах;
- сотрудничество государства и бизнеса, заключающиеся на определенный срок - жизненный цикл проекта, и прекращающиеся после завершения.

Итак, в условиях увеличения спроса на общественные услуги и развития инфраструктуры, а также потребностей частного сектора и финансовых институтов в долгосрочных проектах возрос интерес к взаимовыгодному сотрудничеству государства и бизнеса.

Объектом ГЧП является имущество, входящее в состав транспортной, инженерной и соци-

альной инфраструктуры (либо в целом некоторая часть публичного сектора), где под инфраструктурой понимается совокупность сооружений, зданий, систем и служб, необходимых для функционирования отраслей материального производства и обеспечения условий жизнедеятельности общества.

Предмет ГЧП - это отношения в процессе взаимодействия публичного и частного секторов по поводу строительства (реконструкции, модернизации), эксплуатации и управления объектами инфраструктуры. ГЧП объединяют два рода деятельности:

- инвестиции в объекты инфраструктуры;
- оказание услуг с помощью данных объектов либо их эксплуатация.

Целью использования инструментария ГЧП является обеспечение динамичного социально-экономического развития экономической системы при условии повышения эффективности использования бюджетных средств и увеличения качества и объема услуг государственного сектора за счет инвестиций, привлекаемых из внебюджетных источников.

Для понимания функционирования такого инструмента, как ГЧП, необходимо понять механизм его реализации, для этого предстоит разобраться в моделях и формах государственно-частного партнерства.

За период существования и применения государственно-частного партнерства сформировалось множество схем взаимодействия государства и бизнеса, которые, в свою очередь, были выделены в несколько моделей, форм и механизмов. На практике в чистом виде чаще всего они не встречаются, а используются в наиболее оптимальных и выгодных смешениях.

В зависимости от характера задач, решаемых в рамках ГЧП, а также соответственно целям выделяют три основные модели: организационные модели, финансовые модели, модели кооперации.

Организационные модели предполагают сотрудничество публичного и частного партнеров за счет привлечения третьих лиц, что исключает прямое вторжение в отношения собственности. Происходит переуступка некоторых функций или контрактных обязательств, также извлекаются преимущества из передачи объектов во внешнее управление. Наиболее известным типом ГЧП организационной модели является концессия.

Такие формы ГЧП, как коммерческий наем, аренда, лизинг и проектное финансирование, образуют финансовые модели, которые подразумевают упор на распределение финансирования и долей получения дохода сторон.

Модели кооперации представляют собой всевозможные формы и методы объединения усилий ряда сторон, каждая из которых отвечает за определенную стадию процесса общего создания нового потребительского блага. Такое объединение часто сопровождается сложными организационными структурами, это, например, холдинговые структуры по сооружению и эксплуатации объектов производственной или социальной инфраструктуры.

Также в процессе использования ГЧП сформировались механизмы партнерства, отображающие разделение функций партнеров, инвестиционных обязательств, распределение ответственностей и рисков. При выборе механизма стоит учитывать следующие ключевые аспекты:

- перечень обязанностей или видов работ, которые государство хочет передать на осуществление частному сектору в рамках рассматриваемого проекта;
- масштаб проекта;
- контроль качества реализации проекта;
- распределение рисков между государственным и частным секторами, осуществление их управления;
- способы покрытия затрат частного сектора (механизм оплаты).

Существует также множество других механизмов ГЧП, которые основываются на выполнении конкретной функции партнера или точки перехода собственности объекта и каждый из которых подбирается в зависимости от характерных данных проекта и оптимального распределения ответственностей.

Говоря о ГЧП, необходимо упомянуть, почему данный инструмент считается столь перспективным и необходимым в решении общественно важных задач, как и у любого другого феномена отношений нескольких сторон, у него существуют преимущества и недостатки, плюсы и минусы такого сотрудничества для каждой из сторон.

Приоритеты и направления развития ГЧП в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях должны определяться исходя из региональных стратегий социально-экономического развития, возможностей региональных органов исполнительной власти создавать и совершенствовать свои собственные институты и инструменты работы с инвесторами.

Развитие форм и механизмов государственно-частного партнерства, наряду с упрощением налогового администрирования, разумным сокращением нерыночного сектора экономики и снижением масштабов коррупции, является весомым ресурсом стимулирования инвестиционной ак-

тивности в России и в целом развития экономики нашей страны.

Механизмы государственно-частного партнерства уже широко задействованы в реализации инновационных проектов в наукоградах и при создании бизнес-инкубаторов, в строительстве дорожной инфраструктуры, транспортной инфраструктуры, аэропортовой инфраструктуры, в жилищном строительстве, в развитии культуры, в развитии электронной промышленности, лесного комплекса, в здравоохранении и многих других сферах. Обсуждались возможности реализации проектов государственно-частного партнерства в сфере телерадиовещания.

В то же время до сих пор на федеральном уровне отсутствует профильный федеральный закон о государственно-частном партнерстве.

Сегодня региональные законы об участии субъекта РФ в государственно-частных партнерствах приняты в 68 субъектах Российской Федерации, еще в 4 регионах разработаны проекты соответствующих актов.

Определенные сложности связаны с вступлением в силу в 2014 г. изменений в Земельный кодекс РФ, которые, по сути, отменили возможность проведения конкурса на предоставление земельного участка, сделав обязательным проведение аукциона и установив ряд исключений. Учитывая, что большинство применяемых региональных законов об участии субъекта РФ в ГЧП предусматривали имущественное участие региона в проекте через проведение конкурса на землю, судьба таких законов не определена.

В любом случае, основной задачей в вопросе регионального законодательства для всех субъектов РФ является его скорейшее приведение в соответствие с федеральным законодательством (Земельным кодексом, Бюджетным кодексом и пр.) и с общепринятыми принципами государственно-частного партнерства (например, в ряде регионов все еще действуют законы, относящие государственную закупку или предоставление льгот и преференций к формам государственно-частного партнерства).

На сегодняшний момент в отдельной регламентации, по мнению авторов рейтинга регионов России по уровню развития ГЧП, нуждаются следующие этапы или отдельные процессы, связанные с подготовкой и реализацией концессионных проектов:

- межведомственное взаимодействие при инициировании, предварительном согласовании и разработке концессионных проектов по инициативе органов власти, в том числе при формировании перечня объектов, в отношении которых планируется заключение концессионных соглашений;

- межведомственное взаимодействие при рассмотрении сложных проектов в рамках частной концессионной инициативы;

- определение целесообразности и порядок предоставления субсидий муниципальным образованияам из регионального бюджета на исполнение расходных обязательств в рамках концессионных соглашений; и др.

Еще один показатель регионального регулирования ГЧП, на котором стоит остановиться отдельно - органы власти субъекта РФ, функциональные подразделения и/или коллегиальные органы, ответственные за развитие ГЧП.

Такие структуры (органы) функционируют в 76 субъектах Российской Федерации из 85 (89,4%), при этом эксперты оценивают работу только 10 из них на "хорошо", 2 - на "отлично" и остальных 64 - на "удовлетворительно".

Данный факт говорит о необходимости выстраивания более эффективного взаимодействия с частным партнером (инвестором) на всех этапах жизненного цикла проектов, применения принципов "одного окна" в такой работе, усиления информационной открытости таких структур и регулярного повышения уровня компетенций советующих специалистов.

В целом, уровень развития институциональной среды в сфере ГЧП зависит:

- от качественной проработки и учета специфики механизмов государственно-частного партнерства в документах стратегического планирования;

- уровня компетенций "проектных команд" в регионе;

- системного подхода к развитию сферы ГЧП в целом (наличие соответствующих планов и целевых показателей) на региональном уровне;

- и пр.

В ряде субъектов РФ состояние институциональной среды все еще остается неудовлетворительным: существующий региональный закон не применим для реализации проектов ГЧП, не приняты соответствующие нормативные правовые акты и муниципальные акты, регламентирующие порядок работы с проектами ГЧП, не закреплены функции уполномоченного органа по подготовке проектов государственно-частного партнерства.

Отсутствие необходимой институциональной среды негативно влияет на перспективы привлечения инвестиций в проекты ГЧП и не позволяет выстроить единую государственную политику субъекта по развитию сферы ГЧП.

Для реализации проектов ГЧП в региональных экономиках требуется использование разнообразных форм и методов государственного и

частного финансирования. С одной стороны, государство должно предоставлять целевое финансирование на создание отдельных, наиболее важных объектов производственной инфраструктуры. С другой стороны, государство заинтересовано в максимальном стимулировании частных инвестиций посредством предоставления соответствующих финансовых гарантий.

1. *Адилов Т.М.* Об инфраструктуре инновационной деятельности. URL: <http://www.ruseconomy.ru/conferences4.html>.

2. *Антонова К.А.* Государственно-частное партнерство как фактор социально-экономического развития России : дис. ... канд. экон. наук / ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации». Москва, 2012.

3. *Ахтариева Л.Г.* Кластерный механизм повышения конкурентоспособности региона // Экономика и управление. 2009. □ 34 (127). С. 54-61.

4. *Баранов А.О., Неустроев Д.О.* Влияние инноваций на долгосрочный экономический рост: эво-

люция подходов к анализу и моделированию во второй половине XX - начале XXI в. // ЭКО. 2010. □ 9. С. 129-130.

5. *Основы инновационного менеджмента: теория и практика: учебник / Л.С. Барютин [и др.] ; под ред. А.К. Казанцева, Л.Э. Миндели. 2-е изд., перераб. и доп. Москва, 2004.*

6. *Болехов И.Е.* Поле для совместных действий. Государственно-частное партнерство как признак инновационной экономики // Креативная экономика. 2012. □ 09. С. 120-125.

7. *Гретченко А.И., Манахов С.В., Сенюк А.Х.* Анализ современного состояния и основных закономерностей развития учреждений высшего профессионального образования в РФ, как сложной социально-экономической системы // Плехановский научный бюллетень. 2012. □ 02.

8. *Гретченко А.И., Горохова И.В.* Новый инструментальный долгосрочного планирования инновационной экономики // Вестн. Российской экономической академии имени Г.В. Плеханова. 2010. □ 04. С. 33-37.

*Поступила в редакцию 02.09.2015 г.*