

## Зарубежный опыт государственно-частного партнерства в инновационной сфере

© 2012 И.М. Аблаев

доктор экономических наук, профессор  
Казанский (Приволжский) федеральный университет  
E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматривается зарубежный опыт государственно-частного партнерства в инновационной сфере. Обоснованы задачи ГЧП в данной сфере.

*Ключевые слова:* инновационная сфера, государственно-частное партнерство (ГЧП), зарубежный опыт.

В настоящее время зарубежный опыт функционирования государственно-частного партнерства (ГЧП) охватывает не только большое количество развитых и развивающихся стран, но и все новые отрасли экономики и социальной сферы, что подтверждает вывод об ошибочности искусственного ограничения сфер, пригодных для реализации ГЧП.

В мировой практике механизмы государственно-частного партнерства используются для привлечения частных компаний с целью долгосрочного финансирования и управления общественной инфраструктурой по широкой гамме ГЧП-объектов. Выбор первоочередного направления реализации ГЧП-проекта зависит от уровня социально-экономического развития и приоритетности задач конкретной страны или региона. Разнообразие видов, форм и сфер использования ГЧП превращает их в универсальный механизм решения различного рода долгосрочных задач в широком диапазоне сфер деятельности - от реализации исключительно социальных и инфраструктурных проектов общегосударственного значения до разработки и адаптации особо перспективных технологий для новых точек роста там, где сосредоточены значительный научный потенциал и человеческий капитал<sup>1</sup>.

Развитие ГЧП в мире можно разделить на три стадии. Многие государства все еще находятся на первой стадии развития ГЧП, включая разработку стандартов и законодательной базы для ГЧП. Участники, находящиеся на этих этапах, стремительно пытаются создавать ГЧП без глубокого понимания, как их реализовывать, тем самым подвергая себя и своих партнеров риску повторения ошибок, которые проходили на ранней стадии развития ГЧП в других странах.

Во избежание подобных ошибок государств, у которых ГЧП находится в начале развития, могут использовать опыт, накопленный страна-

ми, уже прошедшими этот путь: Великобританией в области строительства школ, больниц и военной инфраструктуры; Австралией и Ирландией в области дорожного строительства, Нидерландами в области строительства муниципального жилья (рис. 1)<sup>2</sup>.

Ступень I:

- Разработка стандартов и законодательства в области ГЧП
- Создание государственного органа по реализации ГЧП
- Разработка структуры соглашений ГЧП
- Создание системы взаимодействия
- Построение открытого рынка для участников ГЧП
- Использование опыта других стран

Ступень II:

- Создание департаментов ГЧП в министерствах
- Разработка новых концессионных моделей
- Расширение рынка ГЧП
- Стимулирование новых источников финансирования
- Использование ГЧП для развития сектора услуг
- Увеличение количества проектов ГЧП

Ступень III:

- Совершенствование моделей ГЧП
- Совершенствование системы расчетов рисков
- Увеличение жизненного цикла проектов ГЧП
- Привлечение пенсионных и паевых фондов для участия в ГЧП
- Совершенствование системы государственного участия в ГЧП
- Совершенствование системы подготовки кадров для работы в системе ГЧП

В настоящее время на III ступени ГЧП находятся лишь Великобритания и Австралия. Ирландия же только вступает на III ступень разви-

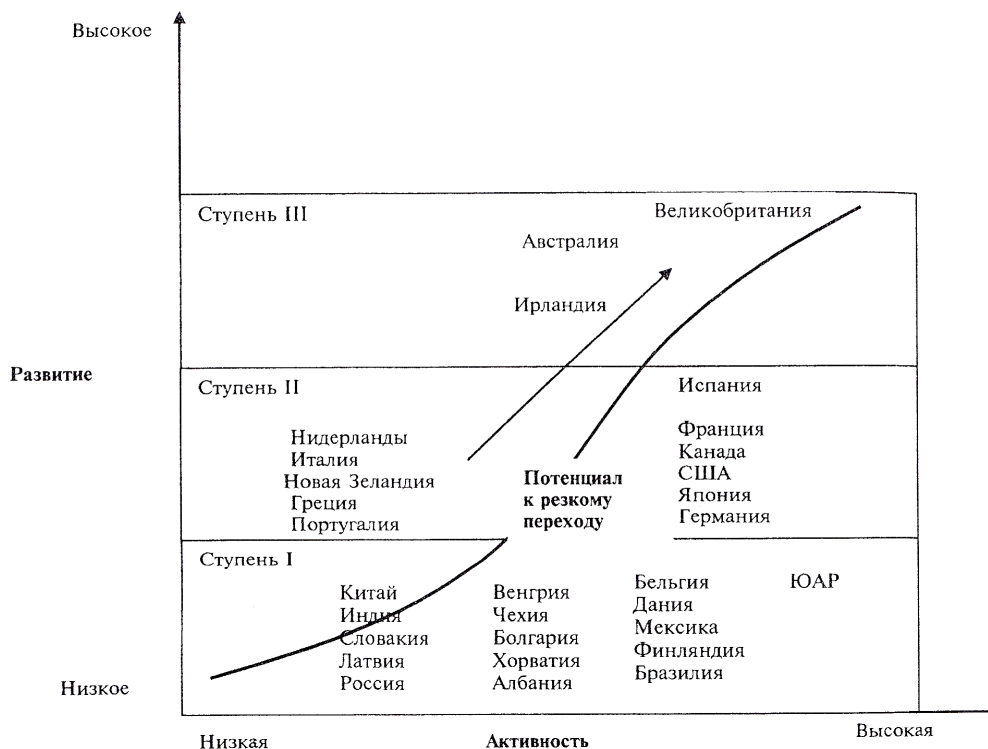


Рис. 1. Кривая развития ГЧП

тия ГЧП. На II ступени - большинство развитых европейских стран (Франция, Испания, Италия, Греция, Германия), США, Канада, Япония и Новая Зеландия. На начальном, первом, этапе развития рынка ГЧП находятся страны Восточной Европы, Латинской Америки, а также страны СНГ, включая и Россию<sup>3</sup>.

Как видно, ГЧП с различным успехом развивается во многих странах мира. Наибольшего распространения эта концепция достигает в странах с развитой рыночной экономикой и с устоявшимися традициями взаимодействия государства и частного секторов. Однако, несмотря на сходство многих позиций, в организации ГЧП в разных странах отмечаются и определенные различия. Так, в англосаксонском мире при выборе частного партнера проводится три отдельных конкурса: на проектирование, на строительство, на управление. Во Франции, напротив, существует единый конкурс на все виды работ или услуг. Практика применения ГЧП в ряде западноевропейских стран показывает, что данный механизм используется там, где государство и бизнес имеют взаимодополняющие интересы, но при этом не в состоянии действовать самостоятельно и независимо друг от друга<sup>4</sup>.

С. Балашов, исследуя практику зарубежных проектов ГЧП, отмечает, что в каждой из указанных стран существуют свои отраслевые приоритеты: "Так, по данным аналитиков, в США такой

отраслью являются автодороги (32 из 36 проектов), в Великобритании - здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии - образование (24 из 56 проектов); в Италии, Канаде, Франции - здравоохранение"<sup>5</sup>.

В последние годы в некоторых странах появились проекты партнерства в сферах, прежде считавшихся исключительной прерогативой государства. Например, в США, Германии и Великобритании внедряются схемы ГЧП, позволяющие совместить преимущества государственного планирования и частной заинтересованности в выполнении национальных проектов в области космической разведки. К примеру, Национальное агентство геопрограммной разведки США (NGA) заключило два контракта NextView с компаниями DigitalGlobe (дата заключения - сентябрь 2003 г.) и GeoEye (дата заключения - сентябрь, 2004 г.), соответственно, на 530 и 500 млн. долл. для повышения качества разрешения поступающих из космоса снимков. В соответствии с контрактами эти компании разработали и в 2006-2007 гг. запустили спутники двойного назначения WorldView и OrbView-5 с аппаратурой для съемки Земли с пространственным разрешением 0,45 м.

Росту интереса к механизму ГЧП в странах Европы в 1990-е гг. во многом способствовали, с одной стороны, ускорение экономического роста, с другой - усиление интеграционных про-

цессов среди европейских стран и образование Европейского союза (ЕС). И то и другое требовало ускоренного развития инфраструктуры: как создания новых, так и модернизации старых инфраструктурных сетей. Все это, в свою очередь, требовало огромных финансовых затрат.

Хорошим примером является ситуация, сложившаяся с новыми членами ЕС - странами Центральной Европы и Балтии (Чехией, Эстонией, Венгрией, Латвией, Литвой, Польшей, Словенией и Словакией - странами EU8). После вступления в ЕС эти страны должны были решить сложную проблему: сократить существующий дисбаланс по качеству и доступности государственных услуг одновременно с поддержанием финансовой стабильности. В начале своего перехода к рыночной экономике они, как и другие страны этого региона, унаследовали обширные инфраструктурные сети, которые находились в очень плохом состоянии и негативно влияли на их экономику.

По оценкам берлинского института по экономическим исследованиям DIW, общая стоимость инвестиций (государственных и частных) в эти страны с начала 1990-х по 2005 г. составила 100 млрд. евро. При этом суммарные инвестиционные потребности стран EU8, включая Болгарию и Румынию, составляли около 500 млрд. евро. Эта сумма примерно соответствовала 5 % годового ВВП стран EU8 за 2003 г., включая Болгарию и Румынию. Притом, предполагалось, что инвестиции будут осуществляться более 15 лет.

В разных странах развитие ГЧП осуществляется различными темпами: если в Великобритании, Франции, Германии и Испании данный рынок уже достаточно сформирован, то другие страны еще только начали развивать такого рода программы. В то же время многие страны ЕС не

обладают значительным опытом в применении ГЧП, а некоторые не имеют его вообще.

Если же говорить о динамике развития проектов ГЧП в ЕС, то объемы таких соглашений неуклонно росли вплоть до 2007 г. (рис. 2). Однако последовавший вслед за этим мировой кризис значительно сбавил активность взаимодействия частного сектора с госструктурами. Впрочем, уже результаты 2010 г. явно продемонстрировали готовность европейских ГЧП к восстановлению докризисных объемов в краткосрочном периоде до максимальных показателей 2007 г. - 29,6 млрд. евро, а в дальнейшем - и превысить их (см. рис. 2)<sup>6</sup>.

По количеству соглашений ГЧП бесспорным лидером является Великобритания, на экономикой которой по итогам 2010 г. приходится 44 сделки из 112 проектов в ГЧП в целом по ЕС. С 1990 по 2009 г. доля Великобритании в общеевропейском количестве проектов в ГЧП составила 67,1 %, а по их стоимости - 52,5 %. Следующие результаты по численности и стоимости соглашений ГЧП в общем объеме ЕС за аналогичный период продемонстрировала Испания - 10,1 % и 11,4 %, соответственно. На третьей позиции Франция - 5,4 % и 5,3 %. Если же говорить о показателях 2010 г., то во Франции было реализовано 19 проектов в рамках ГЧП (см. рис. 3, 4)<sup>7</sup>.

По объему и количеству подписанных контрактов рынок Великобритании превышает все прочие рынки Европы: в течение 2001-2008 гг. в Великобритании было подписано 536 проектов на сумму 60 млрд. ф., исключая очень большие контракты, связанные со строительством туннеля под Ламаншем и лондонским метрополитеном по сравнению с 215 проектами на сумму 37 млрд. ф. в остальных странах Европы.

Отдельно стоит отметить перераспределение отраслевых приоритетов в европейских проектах ГЧП

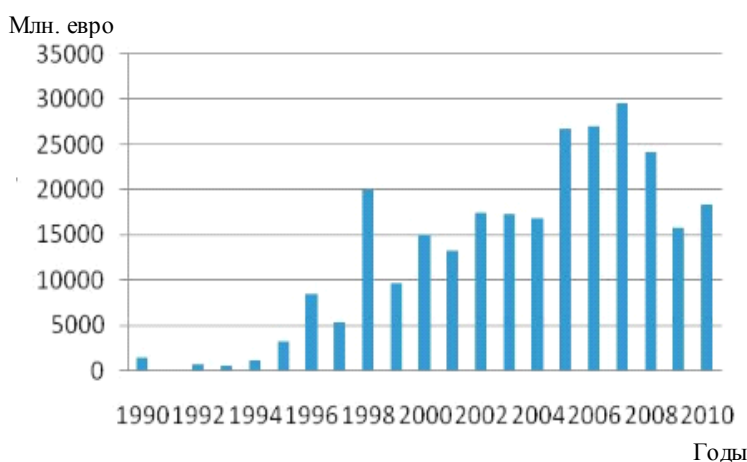


Рис. 2. Динамика объемов ГЧП-соглашений в ЕС (1990-2010)

Источник. ЕИБ.

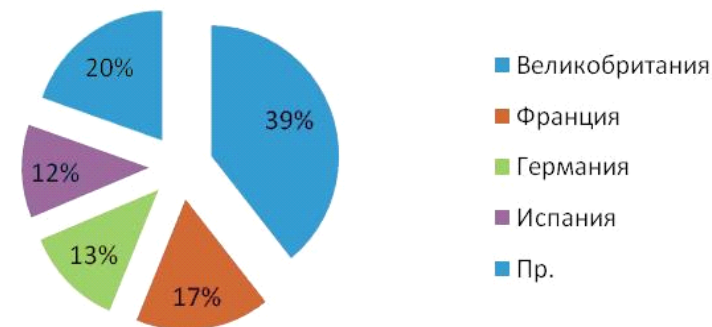


Рис. 3. Количество соглашений ГЧП в Европе в 2010 г.

Источник. EIB.



Рис. 4. Рынок ГЧП стран ЕС

Источник. www.ifsl.org.uk.

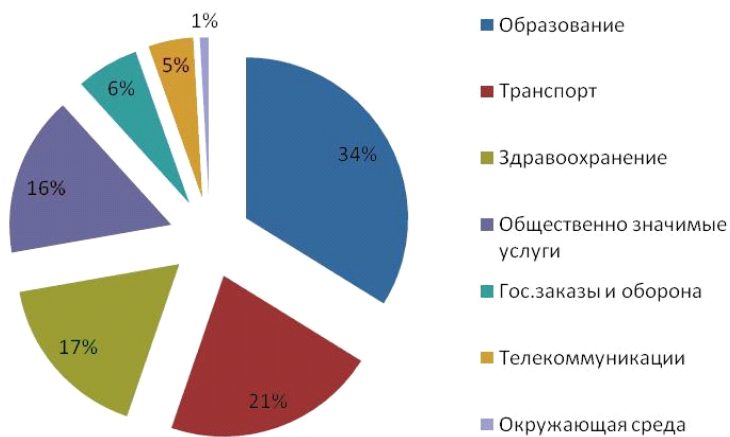


Рис. 5. Количество сделок ГЧП в Европе в 2010 г. по секторам

Источник. EIB.

за последнее время (рис. 5). По итогам 2010 г. лидером по количеству соглашений ГЧП в ЕС является сфера образования (34 %), ощутимо опережающая традиционную для ГЧП транспортную сферу (21 %). Значительные позиции в общем объеме сделок ГЧП занимает и здравоохранение (17 %). Важно и то, что по объему сделок в 2010 г. “нетранспортные” сегменты в целом впервые заняли более половины суммарной стоимости проектов ГЧП. А совокупная доля образования и здравоохранения возросла до 35 % по стоимости и до 51 % по количеству сделок.

Приоритетная отрасль, которая выбирается для привлечения в нее инвестиций с помощью ГЧП, зависит от социально-экономического уровня развития страны и реализуемой политики государства. Во всем мире ГЧП преимущественно используется при реализации инфраструктурных проектов в транспортной сфере. Чем выше уровень производительности труда, уровень потребления ВВП на душу населения, уровень социальной защиты, качество медицинского обслуживания и образования, средняя продолжительность жизни, тем чаще используется ГЧП в таких отраслях, как здравоохранение и образование (см. рис. 5)<sup>8</sup>.

Западные модели государственно-частного партнерства в развитии инновационной инфраструктуры 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 75 %, в Великобритании - 60 %. На более поздних фазах эксплуатации и функционирования объектов ситуация меняется в противоположную сторону - роль частного сектора в софинансировании возрастает<sup>9</sup>.

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 под-

держку 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 НИР.

Таким образом, задача ГЧП в инновационной сфере - это отбор и финансовая поддержка реализации инновационных проектов, имеющих важное значение для национальной экономики, а также развитие национальной инновационной системы на основе интенсификации сетевых взаимосвязей между ее участниками.

<sup>1</sup> Емельянов Ю.С. Государственно-частное партнерство в инновационном развитии экономики России : автореф. дис. ... д-ра экон. наук / Междунар. науч.-исслед. ин-т проблем управления. М., 2012. С. 59.

<sup>2</sup> Муковенков А.Ю. Модернизация инфраструктурных объектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства // Экономические науки. 2010. □ 7 (68). С. 167-171.

<sup>3</sup> Шамбир В.Н. Государственно-частное партнерство как форма инвестирования приоритетных муниципальных проектов : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2010. С. 28.

<sup>4</sup> Антонова К.А. Государственно-частное партнерство как фактор социально-экономического развития России : автореф. дис. ... канд. экон. наук. М., 2012. С. 22.

<sup>5</sup> Балашов С. Опыт функционирования ГЧП в развитых странах // Государственно-частное партнерство в условиях кризиса : материалы науч.-практ. конф. М., 2009. С. 281-282.

<sup>6</sup> Развитие государственно-частного партнерства в странах ЕС и России // Инициативы XXI века : науч. и обществ.-просветит. журн. URL: <http://www.ini21.ru/?id=1231>.

<sup>7</sup> Там же.

<sup>8</sup> Лохтина Л.К., Батуев Э.Д. Понятие и сущность государственно-частного партнерства // Социальные аспекты здоровья населения. 2010. URL: <http://vestnik.mednet.ru/content/view/212/30/lang.ru>.

<sup>9</sup> Фирсова А.А. Зарубежный опыт применения государственно-частных партнерств для развития инвестирования инновационной деятельности // Изв. Саратов. ун-та. 2011. Т. 11. Серия “Экономика. Управление. Право”. Вып. 2. С. 75-78.

Поступила в редакцию 05.10.2012 г.