

Основы государственно-частного партнерства в инновационной сфере

© 2013 И.М. Аблаев

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

Представлен основной методологический подход к экономической сущности государственно-частного партнерства в аспекте инновационного процесса. В современной российской экономике могут быть выделены два параллельных уровня ГЧП в рамках этого подхода: первый уровень официального партнерства, второй уровень “теневой”, коррупционный уровень, сосуществование которых дает реалистичную картину российского пути практики ГЧП.

Ключевые слова: инновационная сфера, государственно-частное партнерство (ГЧП), методологический подход.

Переход на инновационный путь развития российской экономики предполагает использование адекватных организационно-экономических форм, способных практически осуществлять последовательную модернизацию отраслей экономики страны. “Необходимо формирование хозяйственных институтов, которые бы регламентировали порядок экономической деятельности, определяли рамки функционирования рыночных отношений”¹, - считает А.М. Михайлов. Одной из таких организационно-экономических форм способно выступить государственно-частное партнерство - относительно новое явление в современной постперестроечной экономике России. Точнее, это возрождение методов управления частным бизнесом, сложившихся в годы советского НЭПа. Здесь государство должно принять на себя роль хозяйствующего субъекта как активного партнера, мотивирующего структурную модернизацию отраслей и регионов.

Большинством как зарубежных, так и отечественных экономистов государственно-частное партнерство (ГЧП) принято считать одной из перспективных форм взаимодействия государства² и частного бизнеса на всех уровнях управления: федеральном, региональном и муниципальном. Как правило, такое партнерство связано с реализацией инвестиционных проектов на конкретном предприятии или территории, в основе которых заложены инновации различного уровня - от модернизации действующих производств, строительства объектов инфраструктуры до революционных нововведений и создания новых наукоемких отраслей (нано, микроэлектроники, биотехнологии и др.). “На сегодняшнюю день в России остро стоит вопрос формирования инфраструктуры инновационного развития, которая обеспечит эффективное функционирование ин-

новационных фирм”³, - справедливо отмечает А.М. Михайлов.

В экономической литературе как зарубежной, так и российской сложились неоднозначные подходы и трактовки содержания рассматриваемого понятия. Сам термин “государственно-частное партнерство” является переводом с английского “Public-private partnership”⁴. Если рассмотреть подходы и определения ГЧП, данные зарубежными авторами, то правомерно выделить специфику трактовки государственно-частного партнерства за рубежом, заключающуюся по своему экономическому содержанию в том, что ГЧП:

- осуществляется в сфере социально-экономической ответственности государства;
- направлено на развитие инфраструктуры, в том числе производственной и социальной;
- обеспечивает частной компании дополнительные возможности для участия в управлении проектами, кроме исполнения работ в рамках государственного заказа;
- носит долгосрочный характер;
- обеспечивает разделение рисков проекта между партнерами.

Так, Дж. Делмон под ГЧП понимает “любые контрактные или юридические отношения между государственными и частными структурами с целью улучшения и/или расширения инфраструктурных услуг, исключая контракты по государственному заказу (государственные закупки)”⁵.

Европейский экспертный центр по вопросам государственно-частного партнерства рассматривает в качестве главной экономической цели ГЧП “сотрудничество между собой для осуществления инфраструктурных проектов, таких как автомобильные и железные дороги, аэропорты”⁶.

Компания Deloitte определяет сущность и содержание ГЧП как “соглашение в форме контракта между органом государственной власти и частной компанией, которое позволяет компании в значительной большей степени участвовать в реализации инфраструктурных проектов”, чем стандартные формы сотрудничества⁷.

Российские авторы, полемизируя между собой, в своих исследованиях раскрывают экономическое содержание ГЧП следующим образом:

- направлено на достижение различных целей социально-экономической политики государства;
- может быть реализовано в сфере ответственности как государственного, так и частного сектора экономики.

Так, В.Г. Варнавский справедливо отмечает, что ГЧП - это “институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг”⁸.

Е. Коровин рассматривает его как “среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение политических задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод”⁹.

Таким образом, отечественные авторы справедливо трактуют экономическое содержание ГЧП более широко, чем западные коллеги, относя возможность его применения к развитию не только инфраструктуры, но и других, в том числе наукоемких, отраслей экономики, исходя из задач инновационной политики конкретного региона или города.

Вместе с тем, ряд российских авторов считают, что правомерно взять за основу и придерживаться подходов, сформулированных западными авторами, так как термин “Public-private partnership” родился в Великобритании¹⁰.

Следует иметь в виду, что понятие ГЧП носит сквозной характер и должно иметь в методологическом аспекте однозначное экономическое содержание на федеральном, региональном или муниципальном уровне рассмотрения.

На наш взгляд, методологически важно четко определить экономическое содержание ГЧП, что позволит определить сферы его применения в конкретной социально-экономической системе на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, его функциональное назначение,

конкретные механизмы и инструменты реализации, а также выявить, какие формы ГЧП наиболее адекватны и необходимы для инновационного развития в экономике России¹¹.

Для решения рассматриваемой методологической задачи необходимо, на наш взгляд, определить ГЧП как постоянный и возобновляемый процесс взаимодействия государственных и частных бизнес-структур в отраслях и на территориях страны на всех уровнях управления (федеральном, региональном и муниципальном) и выявить поэлементный состав данного процесса. Для этого необходимо вычленивать постоянные, атрибутивные элементы и их особенности, которые создают относительно устойчивую структуру ГЧП с набором его элементов и связей между ними независимо от места и времени его использования, и преходящие, случайные элементы, которые вызваны конкретными условиями его реализации. Следует также ответить на вопрос, почему наибольшую распространенность за рубежом ГЧП получило именно в сфере инфраструктуры? Для этого требуется выявить уровни взаимодействия в ГЧП, которые проявлялись в последние десятилетия во взаимоотношениях государственного и частного секторов экономики в инновационной сфере. Это позволит нам выявить основные, постоянно действующие атрибутивные точки соприкосновения государственного и частного секторов для партнерских отношений в рамках стратегии модернизации и инновационного развития отраслей экономики страны.

В историческом и институциональном аспекте период с 1990-го по 2012 г. для становления и развития ГЧП можно определить как этап упущенных возможностей, важнейшими негативными характеристиками которого в настоящее время является сложившееся постоянное воспроизводство архаичных институтов формального и неформального (теневого) взаимодействия в рамках ГЧП. “Формальные институты закрепляются законодательно, а неформальные представляют собой обычаи, традиции, стереотипы поведения, образы мыслей, которые разделяются большинством населения или какой-либо социальной группой. Неформальные институты, - по мнению А.М. Михайлова, - могут не совпадать с законом, быть нейтральными по отношению к закону, совпадать с законом”¹². По существу, экономическое содержание ГЧП, на наш взгляд, имеет в экономике России два уровня.

Первый, формальный, уровень официальный, с присущим ему набором случайных форм (элементов) ГЧП. Они применяются в зависимости от субъективных предпочтений и выбора регионального или муниципального руководства,

поэтому носят случайный и временный характер. Поэтому с очередной сменой руководства на уровне региона и муниципалитета применяемые на практике формы и сам смысл ГЧП могут меняться. В экономической литературе в оценке данного уровня ГЧП получила распространение атрибутивная характеристика ГЧП: во-первых, как система отношений государства и бизнеса в контрактно-договорной форме, которая широко используется в индустриально развитых странах в качестве инструмента регулирования социально-экономического и инновационного развития; во-вторых, как конкретные проекты, реализуемые совместно с государством на базе различных форм собственности. И тот и другой смысл раскрывает предмет государственно-частного партнерства с точки зрения необходимости эффективного использования государственной (муниципальной) собственности в интересах развития как муниципального хозяйства, так и его бизнес-партнера.

На сегодняшний день в РФ можно выделить сложившиеся и уже положительно зарекомендовавшие себя четыре наиболее значимые и перспективные официальные формы ГЧП, способные получить широкое распространение в будущем: концессионные соглашения, особые экономические зоны, инновационные технопарки и соглашения о разделе продукции. Их следует рассматривать как единую систему форм официального сотрудничества государственного и частного сектора первого уровня ГЧП, учитывая синергетический эффект такого взаимодействия и свою перманентно воспроизводящую структуру.

Второй уровень ГЧП, постоянно действующий в экономике России на протяжении веков, - неформальная, теневая, структура взаимоотношений с коррупционной составляющей, с неофициальным действием административных рентных отношений, имеющих две основные теневые формы ГЧП: *административную ренту 1* (в виде натуроплаты услуг чиновника: дорогих подношений, покупки им квартир, одежды, путевок, авто, шуб и т.п.), по-старорусски - "мзду", и *административную ренту 2* в виде денежной ренты, в просторечии - "откатов" разного вида, где последние носят определяющий, ведущий характер, а первый, официальный, уровень ГЧП, обслуживающий их, оформительский тип отношений.

Такой предложенный нами двухуровневый методологический подход к экономическому содержанию ГЧП не встречается ни в зарубежной, ни в отечественной экономической литературе. Большинство авторов рассматривают только офи-

циальные формы и виды взаимодействия государства и частного бизнеса, тогда как без учета теневых структур взаимодействия в рамках существования российского ГЧП раскрытие его экономического содержания будет далеко не полным.

Одномоментное сосуществование двух уровней взаимодействия в рамках ГЧП - официального и теневого (коррупционного) - является важнейшей качественной характеристикой экономического содержания ГЧП в современной России. В этой связи Р.И. Капелюшников делает неправомерный вывод, что "если какая-либо форма экономической организации существует, значит, она эффективна, потому что в процессе конкурентной борьбы выживают сильнейшие, т. е. наиболее эффективные институты"¹³. Но чиновники в России, как и в других странах, не стоят в стороне от частного бизнеса, а участвуют и продвигают его инвестиционные и инновационные проекты за теневое вознаграждение. Такое взаимодействие государства и бизнеса через подкуп чиновников не всегда может носить общественно полезный характер, а может вести к созданию теневых картельных соглашений против общественных интересов. Поэтому правомерно поставить вопрос о необходимости развития только таких форм ГЧП первого, официального уровня, которые являются общественно полезными и инновационно направленными, соответствующими общему институциональному интересу, под которым, по определению А.М. Михайлова, "понимается направленность действий всего общества или его основного большинства на формирование общего институционального порядка"¹⁴. Например, требование чиновников включить свои фамилии в состав авторов изобретения в сфере НИОКР или снос зданий - исторических памятников в центре города - под новую частную застройку вопреки официальным запретам - типичный пример теневого взаимодействия между чиновниками муниципалитета и бизнесом, при котором страдают общественные интересы и интеллектуальное право изобретателя - носителя инноваций. При этом следует учитывать, что теневая структура участия чиновников в частном бизнесе постоянно воспроизводится и параллельно сопровождает официальное ГЧП первого уровня. Можно согласиться с А.М. Михайловым, что в России "значительная часть правящей элиты и чиновничества заинтересованы скорее в сохранении существующего положения дел, обеспечивающего им большие доходы, реализацию эгоистических экономических и институциональных интересов"¹⁵. Чем быстрее чиновник решает вопрос частного бизнеса, тем

дороже стоит услуга. Соответственно, чем больше стоимость полученных казенных финансовых и прочих средств от государства в пользу предпринимателя, тем больше размер “откатов”. Это означает, на наш взгляд, отсутствие отраслевых привязок - барьеров для теневого ГЧП. Они возникают там, где это необходимо частному бизнесу, а услуги чиновников приходится оплачивать, равно как и на официальном уровне ГЧП нет препятствий для проникновения частного бизнеса в сферу деятельности государства. Более того, предприниматель может выполнять часть государственных функций качественней, дешевле и быстрее.

Как точно замечает Ф. Шамхалов, “собственность и власть, бизнес и государство, будучи теснейшим образом связаны между собой, составляют ключевые институты современного общества. Их нельзя представлять ни как вечных антагонистов или непримиримых противников, ни, тем более, как единый организм, где нет противоречий и конфликтов”¹⁶. При таком подходе, Ф. Шамхалов фактически солидарен с выводом Р. Коуза, который, проанализировав механизм финансирования маячной службы в Англии и Уэльсе в XVI-XVIII вв., говорил: “История ранних периодов показывает, что вопреки убеждению многих экономистов услуги маяков могут обеспечиваться частными предпринимателями”¹⁷.

В экономике России в данной связи стоит актуальная задача минимизации теневой составляющей в функционировании ГЧП и максимизации официальных общественно полезных форм ГЧП на благо не корпоративных интересов, а всего общества.

История показывает нам, что с момента возникновения государственности, во всем мире постоянно происходил процесс расширения государственного сектора экономики за счет расширения государством своих функций¹⁸. Как правило, это происходило в ответ на какие-либо внешние по отношению к стране воздействия.

Таковыми воздействиями могли быть как природные бедствия (голод, стихийные бедствия и др.), так и военные вторжения. В любом случае, государство, для того чтобы справиться с предстоящей угрозой, постепенно принимало на себя все больше функций, которые изначально к нему не относились. В связи с этим принято выделять основные функции государства, которые оно выполняло постоянно, и дополнительные, переходящие, набор которых зависел от имеющихся условий. При этом дополнительные функции были социального или экономического характе-

ра, т.е. государство брало на себя решение тех задач, которые изначально решались самими гражданами или их объединениями (общиной, муниципалитетами, гильдиями).

¹ Михайлов А.М. Институциональные формы реализации интересов собственников факторов производства // Экономические науки. 2007. □ 10. С. 71.

² A Guide to Guidance Sourcebook for PPPs. European PPP Expertise Centre. 2011.

³ Михайлов А.М. Совершенствование институтов национальной инновационной системы России // Вестник Самарского финансово-экономического института. 2012. □ 2. С. 11.

⁴ Closing the Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. A Deloitte Research Study. 2009. P. 5.

⁵ Делмон Д. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре : практ. рук-во для органов государственной власти. М., 2010.

⁶ Public-Private Partnerships, Fiscal Risks, and Fiscal Institutions in the EU8. The World Bank / Hana Brixli, Nina Budina, Timothy Irwin. Draft chapter for report on fiscal reforms in the EU8 // The World Bank. 2011. 21 March. URL: <http://www.worldbank.org>.

⁷ Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. В 2 т. Т. 1. М., 2009.

⁸ Варнавский В.Г. Частно-государственное партнерство // Экспертный канал “Открытая экономика”. 2011. URL: http://www.opes.ru/article_doc.

⁹ Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах России : монография. Белгород, 2008.

¹⁰ Регионалистика. URL: http://regionalistica.ru/project/investproject/fed_instr 2011.

¹¹ Подробнее о возможности использования различных форм ГЧП см.: Зельднер А.Г. Правовые проблемы развития государственно-частного партнерства // Вопросы экономики и права. 2011. □ 1. С. 7-10.

¹² Михайлов А.М. Институциональные отношения, интересы и правовые нормы. С. 12.

¹³ Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С. 78.

¹⁴ Михайлов А.М. Институциональные отношения, интересы и правовые нормы. С. 15.

¹⁵ Михайлов А.М. Совершенствование институтов национальной инновационной системы России. С. 9.

¹⁶ Шамхалов Ф. Метаморфозы взаимоотношений собственности и власти // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2008. □ 4. С. 29.

¹⁷ Coase R. The Lighthouse in Economics // The J. of Law and Economics. 1974. Vol. 17. □ 2. P. 337-376.

¹⁸ Масгрейв Р.А., Масгрейв П.Б. Государственные финансы: теория и практика : пер. с англ. М., 2009. С. 143-159.

Поступила в редакцию 02.12.2012 г.