

УДК 330.322.16

**А.И. Королёва, И.А. Бабкин****ЭЛЕМЕНТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА  
КАК МЕХАНИЗМА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ****A.I. Koroleva, I.A. Babkin****ELEMENTS OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP  
AS A MECHANISM INNOVATION ECONOMY**

Рассмотрены сущность, цель, задачи государственно-частного партнерства, способы его влияния на инновационное развитие экономики. Представлена классификация составляющих элементов и дана их характеристика.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО. ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ.

The article describes the nature, purpose, objectives of public-private partnership (PPP), ways to influence PPP innovative economic development. The classification of the elements of PPP and given their characteristics.

Современная экономика – это экономика, основным капиталом которой являются интеллектуальный капитал, информация, знания, а основным фактором обеспечения конкурентоспособности предприятий и экономики в целом становятся инновации. Согласно Рейтингу глобальной конкурентоспособности 2012–2013 (The Global Competitiveness Index 2012–2013) [8], опубликованному международной организацией «World Economic Forum» в сентябре 2012 г., Россия в 2012 г. опустилась в рейтинге на 67-е место из 144-х. По сравнению с предыдущим годом, относительно стабильное положение России ухудшилось по таким слагаемым, как качество институтов, конкуренция на рынках товаров и услуг, развитость финансового рынка, существенно выросла значимость проблем с доступностью финансирования и с квалификацией рабочей силы [8]. Согласно методике Мирового банка, сводный индекс «экономики знаний» для России составляет 5,91 (для первых пятнадцати стран, включая Швецию, Японию, США, Германию, Данию, – 8,25–9,25). И если при этом такие составляющие, как индекс человеческого потенциала и индекс распространения инноваций, составляющие соответственно 7,88 и 7,5, с определенной долей условности можно считать приемлемыми, то состояние эконо-

мического режима (3,34) и информационной инфраструктуры (4,01) находятся на очень низком уровне. По сравнению с наиболее передовыми странами, Россия пока еще находится на начальной стадии процесса формирования экономики знаний.

Наиболее характерным структурным отличием России от стран, входящих в «Большую восьмерку» (G8), и Китая является преобладание доли правительственного финансирования. Если в рассматриваемых странах доля финансирования бизнесом превосходит долю государственного финансирования, то в России – обратная ситуация. В странах-лидерах (по внутренним затратам на инновации и разработки к ВВП) доля бизнес-финансирования в 2009 г. составила: в Японии – 77 %, в США – 65 %, в Германии – около 68 %. В Китае этот показатель равнялся 69 %, в России – всего 29 %. Доля государственного финансирования в странах-лидерах следующая: в Японии – около 16 %, в США – около 29 %, в Германии – около 28 %, в Китае – 25 %, в России – 61 % [7].

О низком уровне инновационного развития в России свидетельствует также динамика индексов производства высокотехнологичной продукции, которая в 2003–2008 гг. имела отрицательный тренд (см. табл. 1).

Таблица 1

Индексы производства основных видов высокотехнологичной продукции в России в 2003–2008 гг. [7]

Продукция производств	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Летательные аппараты, включая космические	128,7	120,7	124,0	105,5	111,3	112,0
Офисное оборудование и вычислительная техника	129,6	162,7	115,4	102,4	115,0	76,9
Аппаратура для радио, телевидения и связи	109,8	167,5	119,8	112,5	112,5	93,9
Изделия медицинской техники, средства измерений, оптические приборы и аппаратура, часы	218,5	130,3	115,7	116,6	116,6	93,1
Фармацевтическая продукция	106,7	94,9	95,6	110,2	110,2	96,1

Значимым показателем научно-инновационного развития страны является ее доля в мировых расходах на НИОКР. Так, в 2009 г. доля России в мировых расходах на НИОКР составляла всего 2 %, в то время как доля США – 35 %, Японии – 12,6 %, Китая – 11,1 %, Германии – 6,1 % [9].

Исходя из рассмотренных показателей, можно сделать следующий вывод. Страны, имеющие наибольший удельный вес в мировых расходах на НИОКР, а также страны, в структуре финансирования НИОКР которых частное финансирование превалирует над государственным (т. е. государство решает проблемы развития научно-инновационного сектора совместно с бизнесом), являются лидерами в глобальной конкурентоспособности.

В России сегодня можно выделить ряд объективных, на наш взгляд, проблем, сдерживающих выход экономики на инновационный путь развития, это:

- высокая сырьевая зависимость экономики (в 2010 г. нефтегазовый и сырьевой секторы в совокупности обеспечивали 25 % добавленной стоимости, в то время как инновационный сектор только 11 % [5]);
- недостаточное финансирование исследований и разработок;
- преобладание доли государственного финансирования над частным финансированием;
- недостаточный уровень развития интеграции науки, образования и бизнеса;
- фрагментарность инновационной инфраструктуры;
- институциональные и правовые барьеры в области регулирования рынка интеллектуальной собственности;

– низкий спрос на инновации со стороны многих отраслей экономики [1, с. 42].

России для выхода на инновационный путь, в первую очередь, необходимы современная конкурентоспособная экономика с развитой социально-экономической инфраструктурой, ее стабильность, поддерживаемая как иностранными и национальными инвестициями, так и совместными усилиями научных организаций, бизнеса и государства. Важную роль здесь играет государство, которое должно обеспечить благоприятную среду для инновационного развития через проведение государственной инновационной политики и формирование эффективной национальной инновационной системы (НИС), которая представляет собой совокупность взаимосвязанных организаций (структур), занятых производством и коммерческой реализацией научных знаний, инноваций и технологий в пределах национальных границ. В то же время НИС – комплекс институтов правового, финансового и социального характера, обеспечивающих инновационные процессы и имеющих прочные национальные корни, традиции, политические и культурные особенности [1, с. 42].

В инновационном процессе, как показывает мировой опыт, особенно действен такой инструмент, как *государственно-частное партнерство* (ГЧП), позволяющий повышать эффективность управления собственностью, рационально распределять риски между государством и частным сектором, решать стратегические и социально-экономические задачи. В результате проведенного анализа подходов к определению понятия «государственно-частное партнерство», можно сформулировать



следующее его определение: это институциональный и организационный альянс государства (или муниципальной власти) и бизнеса, подразумевающий объединение материальных и нематериальных ресурсов обеих сторон на взаимовыгодной договорной основе в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре сфер деятельности — от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания общественных услуг. Особенность инновационного процесса состоит в высоком риске и больших первоначальных затратах на инновационную деятельность, а также во взаимосвязи различных стадий инновационного процесса, таких как образование, НИОКР, инвестиционная деятельность, трансфер инноваций, производство, сбыт и обслуживание инновационной продукции. Активизация инновационной деятельности в результате государственно-частного партнерства происходит по всем стадиям инновационного процесса. Факторами инновационной активности становятся обмен знаниями, генерация идей, совместное финансирование НИОКР [4].

Государственно-частные партнерства по мнению экспертов США и других стран ОЭСР — одни из самых эффективных механизмов, устраняющих существующие «разрывы» в национальных инновационных системах между наукой, технологиями и бизнесом. Они позволяют коммерциализировать эти технологии и выйти с товарной инновационной продукцией на внутренний или мировой рынок.

Рассматривая ГЧП как важный механизм, влияющий на инновационное развитие экономики, следует выделить основные направления его прямого и косвенного воздействия.

*Прямое воздействие ГЧП* заключается в развитии научно-инновационной сферы в России. Следует, во-первых, выделить непосредственно соглашения о партнерстве государства, науки и бизнеса в научно-инновационной сфере. ГЧП играет важную роль в расширении связей научных учреждений с промышленными компаниями. Стимулирование процессов коммерциализации интеллектуальной продукции университетов и государственных исследовательских организаций

находится в центре внимания разработчиков инновационной политики практически всех стран ОЭСР. Но следует иметь в виду, что проект ГЧП должен быть нацелен преимущественно на прикладные или предконкурентные исследования [2, с. 9]. Необходимо учитывать ограничения, предусмотренные международными обязательствами при вступлении России в ВТО. В соответствии с «Соглашениями по субсидиям и компенсационным мерам» (ССКМ) ВТО инновационный процесс функционально делится на предконкурентную и конкурентную стадии. Предконкурентная стадия может включать формулировку концепции и замысел альтернативных товаров, способов или услуг, а также первоначальные демонстрационные либо пилотные проекты, при условии, что они не могут быть приспособлены или использованы для промышленного применения или коммерческой эксплуатации. Бюджетное финансирование проектов НИОКР может иметь место только на предконкурентной стадии, иначе это будет рассматриваться как субсидирование промышленных фирм [2, с. 160].

Во-вторых, прямое воздействие ГЧП на инновационное развитие экономики заключается в формировании инновационной инфраструктуры — совокупности субъектов инновационной деятельности, способствующих осуществлению этой деятельности, включая предоставление услуг по созданию и реализации инновационной продукции. Сегодня в России зарегистрировано более 80 технопарков, еще больше — инновационно-технологических центров, более 100 центров трансфера технологий, 10 национальных инновационно-аналитических центров, 86 центров научно-технической информации, свыше 120 бизнес-инкубаторов, 15 центров инновационного консалтинга, а также ряд других организаций инновационной инфраструктуры [7]. Также в последние годы активно рассматриваются вопросы формирования технологических платформ — объединений представителей государства, науки и бизнеса, что позволит получить эффект синергии от концентрации усилий на развитии приоритетных для страны научно-технических направлений и технологий. Кроме того, идет процесс

активного формирования сетей территориально-производственных (промышленных) кластеров, реализующих конкурентный потенциал территорий.

В-третьих, для существования ГЧП в научно-инновационной среде необходимо сформировать соответствующую институциональную среду, что подразумевает создание комплекса взаимосвязанных формальных и неформальных норм, непосредственно обеспечивающих условия реализации инновационных процессов.

*Косвенное воздействие ГЧП* на инновационное развитие экономики заключается в том, что благодаря разнообразным проектам, происходит развитие отраслей производственной и социальной инфраструктуры, в том числе строительство санаторно-курортных, оздоровительных, образовательных учреждений, что в дальнейшем может способствовать улучшению качества жизни и трудового потенциала населения. Поскольку необходимыми условиями форми-

рования трудового потенциала инновационно-активного работника являются высококачественные и доступные медицинские и образовательные услуги и рост доходов, то, в конечном итоге, экономика получает более качественные трудовые ресурсы. Кроме того, косвенное влияние ГЧП на инновационное развитие экономики заключается и в том, что в существующих инфраструктурных проектах механизм ГЧП стимулирует бизнес к применению новых технологий, внедрению технологических, организационных, информационных и других видов инноваций. Также ГЧП создает дополнительную мотивацию для частных отечественных и иностранных инвесторов в организации конкурентоспособного высокотехнологичного производства на территориях с высокой концентрацией научно-технического и инновационного потенциала.

На рис. 1 представлены направления влияния ГЧП на инновационное развитие экономики.

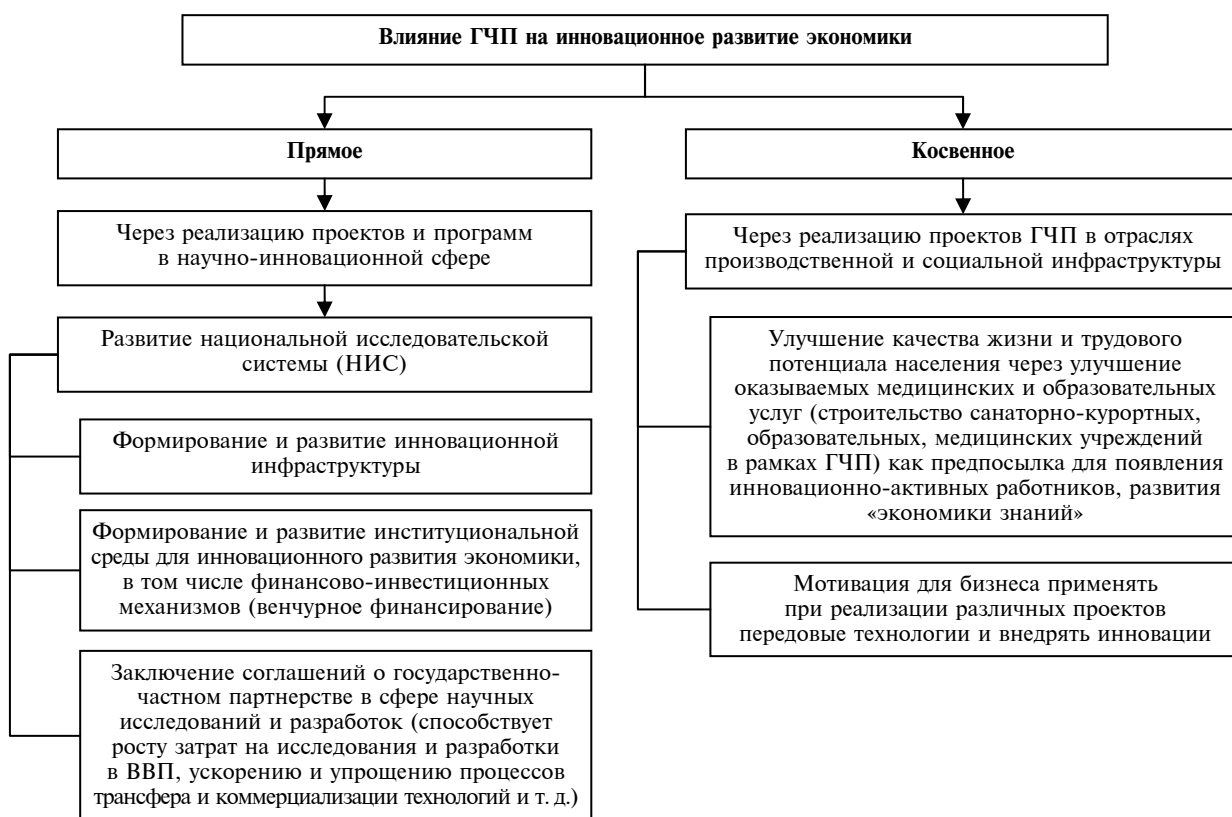


Рис. 1. Влияние ГЧП на инновационное развитие экономики [составлено авторами]

В зависимости от объекта ГЧП (производственная и социальная инфраструктура, промышленные предприятия или научные исследования, разработки и инновации) будет различаться и механизм его реализации. Под *механизмом государственно-частного партнерства* будем понимать систему, определяющую

порядок, формы, модели, финансовые и организационные инструменты взаимодействия субъектов ГЧП в отношении объекта ГЧП в условиях сложившейся институциональной среды. Основные элементы механизма ГЧП классифицированы в зависимости от объекта ГЧП и представлены в табл. 2.

Таблица 2

Составные элементы механизма ГЧП (составлено авторами)

№ п/п	Составные элементы механизма ГЧП	Объекты ГЧП		
		Производственная и социальная инфраструктура	Промышленные предприятия	Научные исследования, разработки и инновации
1	<i>Формы ГЧП</i>	1. Договоры на оказание услуг, управление 2. Договоры аренды, лизинга, соглашения о разделе продукции 3. Совместные предприятия, акционирование 4. Концессии		1. Кооперативные и другие соглашения 2. Договоры на научные исследования и инновационное сотрудничество 3. Договоры о совместной деятельности
2	<i>Модели ГЧП</i>	<i>Первый подход:</i> 1. Модель оператора 2. Договорная модель 3. Модель временной передачи прав 4. Модель концессии 5. Модель кооперации <i>Второй подход:</i> 1. Организационная модель 2. Модель финансирования 3. Модель кооперации		1. Модель обмена (ориентированная на конкретный проект) 2. Модель «пула» (институциональное партнерство, долгосрочная кооперация)
3	<i>Финансовые и организационные инструменты институциональной среды ГЧП</i>	1. Инвестиционный фонд 2. Банк развития	1. Промышленные кластеры 2. Промышленно-производственные ОЭЗ	1. Венчурные инновационные фонды 2. Венчурные компании 3. Техничко-внедренческие ОЭЗ 4. Технологические платформы 5. Технопарки 6. Бизнес-инкубаторы
4	<i>Субъекты ГЧП</i>	1. Представители публичной власти (федеральные, региональные и муниципальные органы власти, министерства, ведомства) 2. Представители частного сектора (юридические или физические) 3. Государственные и частные центры ГЧП, экспертные организации 4. Контролирующие организации 5. Инвестиционные компании, фонды, коммерческие банки 6. Общественные организации 7. Страховые организации 8. Государственные и частные научно-исследовательские организации		
5	<i>Виды финансирования</i>	В рамках ГЧП предполагается смешанное финансирование со стороны государства и частного сектора (в рамках одной или нескольких моделей): 1. Кредиты, займы, кредитные линии банков 2. Проектное финансирование, инфраструктурные облигации 3. Венчурное финансирование 4. Средства инвестиционных фондов, облигационные займы и др.		

Как видим из табл. 2, взаимодействие в ГЧП может быть реализовано через разнообразные схемы в зависимости от выбранных моделей, форм, участников-субъектов ГЧП, видов финансирования, экономической ситуации в стране и сложившихся институциональных условий (формальных и неформальных) для государственно-частного партнерства. Подробное рассмотрение механизма ГЧП в разрезе различных комбинаций его элементов требует более детальной проработки в рамках отдельного исследования. Решение данной задачи требует глубокого анализа как организационной составляющей этого механизма (взаимосвязи между субъектами, моделями, формами и организационными инструментами партнерства применительно к объектам ГЧП), так и финансово-экономической составляющей, подразумевающей, в свою очередь, большое количество вариантов финансово-инвестиционных схем в зависимости от особенностей проектов и сфер их реализации.

Различные подходы к изучению механизмов государственно-частного партнерства, использование того или иного определения, специфика проектов и сфер деятельности обусловили существование разнообразных форм и моделей партнерства. Критериями классификации, которые позволяют отнести ГЧП к той или иной структурной группе, обычно являются отношения собственности (владение, пользование), объем передаваемых частным компаниям прав, степень зависимости от государства (в первую очередь, в вопросах финансирования проекта и разделения рисков) и др.

Есть основания полагать, что формы и модели партнерства государства и бизнеса, указанные в табл. 2 применительно к инфраструктурным объектам, в основном применимы и к научно-инновационной сфере, например когда партнерство касается строительства объектов инновационной инфраструктуры – технопарков, бизнес-инкубаторов, производства современного высокотехнологичного оборудования, управления крупным инновационным проектом. Хотя вопрос форм и моделей ГЧП в научно-инновационной сфере у российских исследователей почти не освещен. Так, в качестве форм на основании имеющегося зарубежного

опыта можно выделить кооперативные соглашения, договоры о совместной деятельности (аналог – организационно-правовая форма простого товарищества) и договоры на научные исследования и инновационное сотрудничество (договор подряда, договор на выполнение НИОКР).

Немецкие специалисты выделяют две основные модели ГЧП в сфере НИОКР (см. табл. 2):

1) модель обмена (ориентированную на конкретный проект);

2) модель «пула» (институциональное партнерство, долгосрочная кооперация) [3, с. 7].

В первом случае между партнерами, преследующими общую цель и направляющими свои ресурсы на ее достижение, в рамках договорных отношений происходит обмен результатами исследовательской работы по конкретному общественно-значимому проекту. Права на реализацию полученных результатов определяются договором.

Во втором случае в рамках институционального партнерства происходит объединение частных и государственных ресурсов в так называемый пул. Данная модель используется, как правило, в тех случаях, когда требуется организовать совместное предприятие для производства в течение длительного времени новых продукции или услуг, которые предполагается разработать в процессе масштабного проекта. Такой тип исследовательской организации является инструментом долгосрочной кооперации науки и производства, быстро реагирующей на появление новых целей и направлений исследований и открытой для восприятия новых идей. Роль бизнеса при этом может ограничиваться простым финансированием проекта, но иногда речь идет об организациях, в которых университетский исследователь и частная компания совместно работают над одной темой [3, с. 8].

Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере получило большое развитие во многих странах. Так, примером успешных ГЧП являются «Программа кооперативных исследовательских центров» в Австралии, программы центров компетенции в Австрии, «Национальные центры технологических исследований и инноваций» во Франции, программа «Ведущие технологические



Рис. 2. Партнерство государства и бизнеса в США в системе федеральных программ в области науки, технологий и инноваций (составлено по [2, с. 66, 68]).

институты в Нидерландах, «Программа технологических центров поддержки» в Испании и др. [2, с. 9].

В Финляндии, лидирующей в последние годы в мировом рейтинге конкурентоспособности, правительство рассматривает партнерство между государством и бизнесом в качестве фундамента инновационной экономики. В рамках государственно-частного партнерства страна мобилизует на НИОКР около 6 млрд евро ежегодно (почти 1 % совокупных мировых затрат на НИОКР). Причем, 70 % этой суммы приходится на частный бизнес, а 30 % – на средства бюджета. За счет бюджета поддерживается 23 технологических центра и технопарка – по одному на каждые 225 тыс. человек населения [6].

В качестве примера можно привести опыт США. Механизмы ГЧП уже довольно давно широко используются в США, поэтому страна имеет наиболее богатый нормативно-правовой и практический опыт в данной

области. На рис. 2 представлены варианты партнерства государства и бизнеса в США в системе федеральных программ в области науки, технологий и инноваций.

В США в зависимости от принципов и характера взаимодействия между государственным и частными секторами партнерства могут иметь форму как ГЧП, так и ЧГП. В проектах ГЧП инициатива и выбор научно-технологических приоритетов принадлежит государственным лабораториям, которые в соответствии с государственными приоритетами заключают соглашения с промышленными фирмами на проведение для них НИОКР, после чего промышленная фирма должна коммерциализировать полученные технологии. В партнерствах же типа ЧГП лидерами в выборе научно-технологических и инновационных приоритетов и реализации проектов НИОКР с привлечением государственных лабораторий являются частные промышленные фирмы. Примеры

реализации ЧПП в США – проекты в рамках одной из старейших федеральных научно-технологических программ – Программы передовых технологий (Advanced Technology Program – АТР). В организации работ по проектам АТР акцент делается на формирование совместных венчурных предприятий и консорциумов, включающих малые, средние и крупные компании [2, с. 16]. Следует отметить, что реализация проектов НИОКР с использованием механизмов ГЧП и ЧПП в основном базируется на заключении так называемых соглашений CRADA, или соглашений о совместном проведении НИОКР (соглашение о кооперативных НИОКР). Финансирование проектов на основе CRADA осуществляется в основном в процентном соотношении 50/50 (государство/частный сектор). Интеллектуальная собственность, полученная в результате такого проекта, как правило, принадлежит государству, частный же партнер в качестве мотивации может получить право на эксклюзивные, частично эксклюзивные или неэксклюзивные лицензии на результаты совместных НИОКР. В дополнение к CRADA заключается еще целый ряд

соглашений. Также используется система контрактов, но только в качестве вспомогательного инструмента обеспечения партнерства научным оборудованием, материалами для проведения исследований, а также при строительстве научной инфраструктуры для государственных нужд. Все многообразие контрактных отношений государства и его внешних подрядчиков в США реализуется в рамках федеральной контрактной системы (ФКС), что не относится к ГЧП, но может либо заменять проекты ГЧП, либо обеспечивать их реализацию.

К сожалению, различные формы ГЧП в научно-инновационной сфере, существующие в других странах, пока не существуют в России. Но сегодня Правительство РФ уделяет большое внимание инновационной политике развития экономики, в том числе и с применением механизма государственно-частного партнерства, который при правильном функционировании обеспечит получение более широких преимуществ от капиталовложений в научные исследования, создавая благоприятные предпосылки для устойчивого инновационного экономического развития.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Бабкин, А.В.** Развитие научно-исследовательского сектора в национальной инновационной системе России [Текст] / А.В. Бабкин, Т.Ю. Хватова // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. – 2009. – № 4.
2. Государственно-частное партнерство в научно-инновационной сфере [Текст] / под ред. А.К. Казанцева, Д.А. Рубальтера. – М.: Инфра-М, 2011. – 330 с.
3. **Семенова, Е.А.** Партнерство государства и бизнеса в интересах инновационного развития в странах ОЭСР [Текст] / Е.А. Семенова // Аналитические обзоры РИСИ. – 2007. – № 4 (17). – С. 1–20.
4. Национальная инновационная система и государственная инновационная политика российской Федерации [Электронный ресурс] : базовый доклад Министерства образования и науки РФ к обзору ОЭСР национальной инновационной системы РФ, Москва, 2009. – Режим доступа: <http://www.stf.ru/Attachment.aspx?Id = 16198>
5. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/Strategicplanning/concept/doc20081117\\_01](http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/Strategicplanning/concept/doc20081117_01)
6. Государственно-частное партнерство – вызов правительству [Электронный ресурс] : Приложение Business Guide к газете «Коммерсантъ», № 164 (3495), 05.09.2006 г. – Режим доступа: [www.kommersant.ru/doc/701300](http://www.kommersant.ru/doc/701300)
7. Рейтинг глобальной конкурентоспособности 2012–2013 [Электронный ресурс] : [данные центра гуманитарных технологий]. – Режим доступа: <http://gtmarket.ru/news/state/2011/09/07/3330>
8. **Яшева, Г.А.** Формирование стратегии государственно-частного партнерства в инновационном развитии регионов [Электронный ресурс] / Г.А. Яшева. – Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/56322>
9. R&D Magazine. 2010 Global R&D Funding Forecast, December 2009 [Electronic recourse]. – URL: <http://www.rdmag.com>