

Юлия ЗЕДИНА

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В СТРАТЕГИИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ

В статье исследуется потенциал использования различных форм государственно-частного партнерства (ГЧП) для интенсификации инновационного развития субъектов Российской Федерации. Представлены причины неполной реализации ГЧП и показаны возможные пути решения проблемы.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инновационное развитие, региональная инновационная система, федеральное законодательство

Низкий уровень экономического развития многих российских регионов побуждает их изыскивать дополнительные собственные резервы экономического роста. Практически неисчерпаемым ресурсом для этого является научно-технический прогресс. При этом государственная поддержка инновационной сферы играет все более важную роль, а механизмы, с помощью которых государство участвует в создании благоприятного инновационного климата и стимулировании малых инновационных предприятий, во внедрении технологий в производство и т.п. можно разделить на три большие группы.

К первой следует отнести возможности улучшения среды функционирования бизнеса на основе институциональных преобразований.

Ко второй – косвенное регулирование бизнеса преимущественно через налоговые механизмы.

К третьей – продвижение политики государственно-частного партнерства (далее – ГЧП) посредством прямого участия государства в финансировании совместных проектов, поддержки созданных на основе совместной собственности организаций и элементов инновационной инфраструктуры (технопарков, инкубаторов, офисов по продвижению технологий и т.п.).

Инновационный потенциал социально-экономического развития регионов России

Для современных федеративных государств процесс горизонтального выравнивания финансовой, инновационной, социальной и других со-

ставляющих регионального развития – неотъемлемая черта национальной политики. Россия здесь не является исключением. Причем для стимулирования инновационного развития регионов в нашей стране *существуют дополнительные веские основания*.

Так, у нас наблюдается, возможно, самый высокий в мире уровень дифференциации величины валового регионального продукта (далее – ВРП) на душу населения. По некоторым регионам он различается почти в 20 раз¹. Такая неравномерность социально-экономического развития территорий заставляет органы государственного управления искать дополнительные резервы поддержки отстающих территорий.

Как следует из *таблицы 1*, наиболее успешными с точки зрения развития производственного потенциала являются: Уральский федеральный округ. Он занимает первое место по объему вложений в основной капитал на душу населения. Дальневосточный федеральный округ – второе место и Северо-Западный федеральный округ – третье место. Интересно, что по данному показателю эти регионы превышают средний для России уровень. В Уральском федеральном округе – на 85%, в Дальневосточном – на 80% и в Северо-Западном – на 21%. При этом Центральный федеральный округ, превосходя все другие по общему объему инвестиций в основной капитал и занимая первое место в рейтинге, по уровню инвестиций на душу населения находится лишь на пятом месте².

Сложившаяся ситуация в значительной степени объясняется объективными тенденциями *шаткого межрегионального баланса интересов*. Россия, как и любое государство, ориентирующееся на укрепление внутривластной стабильности, заинтересовано в выравнивании экономического положения входящих в него территорий, не обладает возможностью выделить на нужды регионального выравнивания часто очень значительного объема финансовых и материально-технических ресурсов. Свою негативную роль играют экономические трудности, наличие проблем национального и наднационального масштаба, а также влияние политического лобби со стороны более развитых регионов, интересы которых пострадают в результате подобного перераспределения ресурсов.

Курс на использование собственного научно-технического потенциала отсталых регионов в сочетании с повышением предпринимательской активности переносит центр тяжести на оказание помощи в мобилизации их внутренних резервов. Здесь *первой из важнейших* задач становится обновление традиционных и технологически отсталых или экологически вредных отраслей производства, сконцентрированных преимущественно в старых промышленных центрах.

¹ По данным Росстата, самый высокий в Российской Федерации ВРП на душу населения в Сахалинской области – 987 417,7 руб., в 2011 г. в 18,9 раза превосходил самый низкий в ВРП в Республике Ингушетия – 52 130,6 руб. (Регионы России. Социально-экономические показатели – 2012 / URL: http://www.gks.ru/free_doc/2012/b12_01/1-0.htm).

² Отметим, что показатели развития федеральных округов не вполне корректны, скрывая более значимое неравенство в потенциале развития входящих в них регионов.

Т а б л и ц а 1

Рейтинг федеральных округов по совокупному объему инвестиций
в основной капитал и на душу населения в 2010 г.

Регионы РФ	Инвестиции в основной капитал в фактически действовавших ценах, млн руб.	Инвестиции в основной капитал на душу населения* в фактически действовавших ценах, руб.	Доля региона в совокупном объеме инвестиций в основной капитал, в % к итогу	Рейтинг регионов по совокупному объему инвестиций в основной капитал	Рейтинг регионов по объему инвестиций в основной капитал на душу населения	Отклонение от объема инвестиций в основной капитал на душу населения в РФ, руб. (в % к этому объему по РФ)
Российская Федерация	9 151 411**	64 024	100	-	-	-
Центральный федеральный округ	1 890 966	49 172	20,66	1	5	- 14 852 (77%)
Северо-Западный федеральный округ	1 049 637	77 181	11,47	4	3	+ 13 157 (121%)
Южный федеральный округ	794 412	57 324	8,68	6	4	- 6700 (90%)
Северо-Кавказский федеральный округ	287 137	30 311	3,14	8	8	- 33 713 (47%)
Приволжский федеральный округ	1 323 384	44 226	14,46	3	7	- 19 798 (69%)
Уральский федеральный округ	1 431 313	118 520	15,64	2	1	+ 54 496 (185%)
Сибирский федеральный округ	889 719	46 213	9,72	5	6	- 17 811 (72%)
Дальневосточный федеральный округ	725 659	115 197	7,93	7	2	+ 51 173 (180%)

* С учетом предварительных итогов ВПП-2010.

** Включая затраты на централизованное приобретение машин, оборудования, транспортных средств, не включенных в сметы строек, а также уточнение на федеральном уровне объема инвестиций, не наблюдаемых прямыми статистическими методами, без распределения по субъектам Российской Федерации.

Источник: Регионы России. Социально-экономические показатели – 2011 г. / URL: http://www.gks.ru/bgd/regl/b11_14p/Main.htm

Но, как доказывает мировой опыт, даже более благополучные в экономическом отношении регионы обычно нуждаются в увеличении инновационного потенциала для поддержания конкурентоспособности расположенных в них предприятий, для создания дополнительных рабочих мест (за счет образования и расширения масштабов деятельности новых наукоемких фирм), для привлечения филиалов крупных (в т.ч. иностранных) компаний. Последнее обстоятельство имеет немаловажное значение с точки зрения изыскания дополнительных финансовых

ресурсов для целей регионального развития. И, наконец, росту внимания к проблемам инновационного развития способствует реализация стратегии диверсификации в регионах с высоким уровнем специализации производства, подверженных большому риску вследствие возможного изменения конъюнктуры или наступления экономического кризиса.

Таким образом, обеспечение инновационного развития региональных экономик — это не только экономическая, но и важная политическая задача, требующая серьезного внимания со стороны федерального правительства, а также региональных и муниципальных органов власти. Она сегодня особенно актуальна для России в связи с курсом на децентрализацию системы территориального управления.

И, как мы полагаем, способствовать ускорению этой децентрализации будет развитие государственно-частного партнерства.

Возможности использования ГЧП в стратегии инновационного развития регионов

В процессе осуществления политики инновационного развития как отдельных регионов, так и всей национальной экономики формируется взаимодействие, а точнее *партнерство* четырех основных сил: государства, науки, частного предпринимательства и общественных структур. Каждая из которых имеет свои интересы, выполняет специфические функции в этом партнерстве и должна иметь собственную долю как в инновационной составляющей, так и в прибыли, полученной в результате реализации инновационного продукта (продуктов).

Схема инновационного партнерства может быть представлена на рисунке 1.



Рис. 1. Действие инновационного партнерства

Сеть взаимосвязанных организаций, обеспечивающих благоприятные условия для инновационного процесса в регионе, а также создающих предпосылки эффективной инновационной деятельности, образует региональную инновационную инфраструктуру. Ядром этой сети являются НИИ и университеты, в которых на основе фундаментальных и прикладных исследований рождается востребованная на рынке инновационная продукция – новые материалы, технологии, программное обеспечение, процессы управления.

Сложная система взаимодействий между всеми контрагентами инновационного процесса на региональном уровне, регламентируемая и стимулируемая организующей деятельностью государственной власти на всех уровнях, образует региональную инновационную систему (далее – РИС). Ее основные элементы представлены на *рисунке 2*.



Рис. 2. Основные элементы региональной инновационной системы

Следует отметить, что определяющую роль в РИС развитых стран играет бизнес – крупный, средний и малый. Важнейшим же фактором формирования и успешного функционирования национальных, а также региональных инновационных систем является ГЧП.

В отличие от уже упоминавшегося инновационного партнерства, являющегося неформальным институтом современной экономики, ГЧП достаточно формализованный институт. Он представляет собой «стратегический институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации обще-

ственно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий»³. Конкретным воплощением этого альянса и становится *соглашение о ГЧП*.

Государственно-частное партнерство как форма взаимодействия государства и частного бизнеса позволяет скорректировать недостатки («провалы») как рынка, так и государства. Схематично основы взаимодействия интересов государства и рынка в формах государственно-частного партнерства можно представить следующим образом (см. рис. 3).

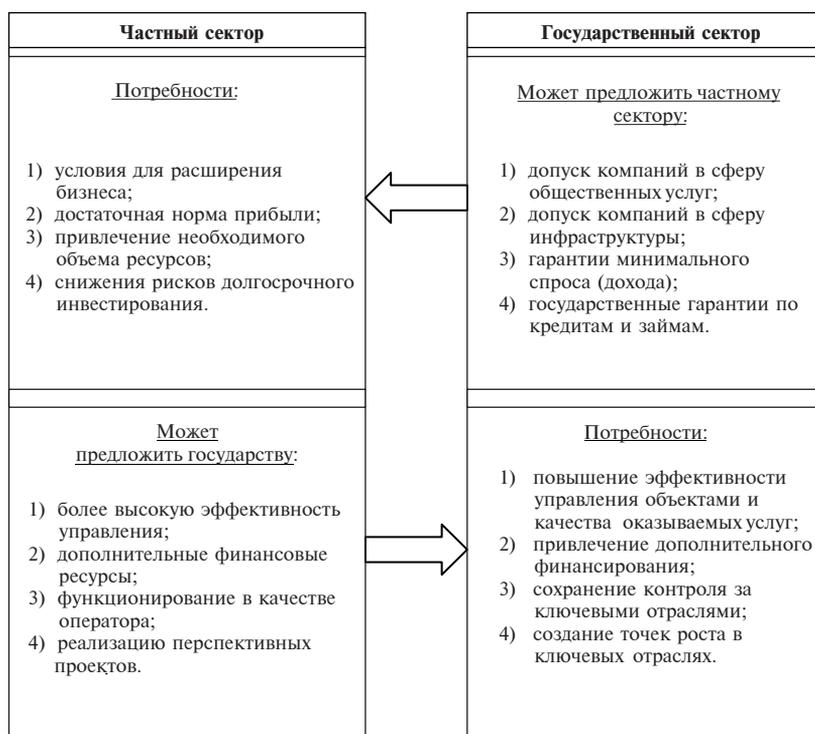


Рис. 3. Взаимодействие интересов экономических контрагентов в ГЧП

Таким образом, государство с помощью ГЧП, во-первых, частично перекладывает бремя несения расходов по инвестированию и содержанию своего имущества на частный сектор. Во-вторых, пользуется результатами более эффективного управления своей собственностью. В-третьих, сохраняет социально значимые объекты в государственной собственности и под своим контролем. В-четвертых, пользуется привлеченными в работу объектов государственной собственности организационным опытом, знаниями, ноу-хау, а также результатами творческой предпринимательской инициативы.

³ Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски; Ин-т мировой экономики и международных отношений. М.: Наука, 2005. С. 12.

В свою очередь частный бизнес, во-первых, получает в долговременное управление государственные активы, как правило, на льготных условиях. Во-вторых, снижает риски вложения инвестиций за счет получения различных государственных гарантий (в т.ч. гарантий определенного уровня доходности). В-третьих, получает возможности расширения за счет привлечения под государственные гарантии большего объема финансовых ресурсов из бюджетов различного уровня, специализированных финансовых институтов развития, а также из банковского и реального сектора экономики. В-четвертых, как результат, имеет возможность повышения капитализации компании и престижа фирмы.

Общество также является бенефициаром — выгодоприобретателем в случае реализации государственного партнерства. Связано это с тем, что при ГЧП способствует повышению качества оказываемых государством услуг, снижаются цены на государственные услуги, а также (за счет сэкономленных и высвободившихся бюджетных ресурсов) расширяются возможности для решения острых социальных проблем.

Эти особенности ГЧП делают его привлекательной формой поддержки инвестиционно-инновационных проектов. При этом само это партнерство в инновационной деятельности трансформируется соответственно задачам, выполняемым им в этой сфере. Как показывает мировой опыт, ГЧП в сфере науки и инновационной деятельности обеспечивает взаимодействие государства и частного предпринимательства по всему инновационному циклу: от проведения научных исследований, коммерциализации научно-технических разработок и технологий до производства наукоемкой высокотехнологичной продукции.

Проблемы реализации потенциала ГЧП в инновационном развитии регионов

Итак, государственно-частное партнерство имеет все возможности найти широкое применение в инновационной деятельности, поскольку его основной направленностью является финансирование капиталоемких и малоприбыльных отраслей экономики. Следует также вспомнить, что организационная деятельность на федеральном и региональном уровнях в течение первого десятилетия 2000-х гг. привела к созданию большого числа особых экономических зон, на территориях которых располагаются технопарки, бизнес-инкубаторы, функционирует инновационный центр «Сколково» и другие формы поддержки инновационной деятельности.

Однако пока существенных результатов и инновационных прорывов в результате использования этих форм не получено. Более того, энтузиазм «грюндерства» в области ГЧП сменился скептическим отношением к перспективам использования различных форм государственно-частного партнерства в России. И одной из главных причин сложившейся ситуации является отсутствие необходимых правовых норм о ГЧП в федеральном законодательстве, препятствующее полноценной реализации проектов ГЧП на региональном уровне.

Для практической реализации потенциала ГЧП в инвестиционной области необходимо решить ряд принципиальных вопросов.

Первое. Обеим сторонам партнерских отношений следует осознать, что эффективное финансирование ГЧП нельзя рассматривать узко, только как привлечение дополнительных ресурсов в капиталоемкие проекты властей всех уровней.

Второе. Необходимо существенный прогресс в понимании и практической реализации публично-правовых функций государства.

Третий вопрос касается проблем, связанных с объемами финансирования, которые далеко не всегда являются наибольшим препятствием для реализации проектов ГЧП в России.

К финансовому содействию в формировании проектов ГЧП, направленных на решение основных проблем развития региона, могут быть привлечены Инвестиционный фонд РФ, Внешэкономбанк и другие институты развития, международные финансовые организации, коммерческие банки, инфраструктурные фонды, негосударственные пенсионные фонды, частные инвесторы. Основные же финансовые проблемы развития ГЧП связаны с *затяжным характером принятия решений* на уровне правительственных органов, с отсутствием в России сформированного рынка проектов ГЧП, с отсутствием культуры стратегического планирования социально-экономического развития, с существованием законодательных ограничений по суммам финансирования проектов и с многим другим. Именно поэтому необходимым условием для развития института ГЧП является создание развернутой структуры правовых норм о ГЧП как в региональном, так и в федеральном законодательстве.

Следует отметить, что в 60 субъектах Федерации уже приняты законы, направленные на реализацию проектов ГЧП в различных формах и различных сферах. Однако одной из наиболее острых проблем, сдерживающих этот процесс, является *отсутствие необходимых правовых норм в федеральном законодательстве*. Из-за этого полноценная реализация проектов ГЧП на региональном и муниципальном уровнях существенно затруднена. В частности, в настоящее время отсутствует возможность реализации ГЧП проектов по всем возможным формам сотрудничества, используемым в мировой практике. Нормы российского законодательства предусматривают использование моделей преимущественно в рамках реализации концессионных соглашений, что ограничивает возможности инвестора на привлечение заемного финансирования (см. рис. 4)⁴.

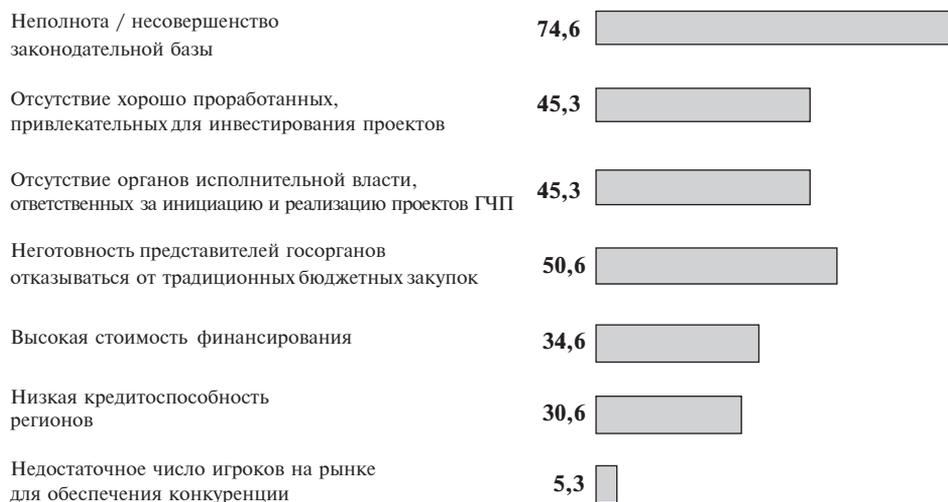
Из приведенной диаграммы, отражающей мнения российских бизнесменов об основных препятствиях на пути применения государственно-частного партнерства, следует, что несовершенство законодательной базы намного опережает по значимости все другие препятствия (74,6% респондентов), и прежде всего традиционные финансовые барьеры, такие как высокая стоимость финансирования (34,6%) и низкая кредитоспособность регионов (30,6%)⁵.

В ноябре 2012 г. Минэкономразвития России был представлен на общественное обсуждение проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федера-

⁴ Российская газета, 22 авг. 2012 г. / URL: <http://bujet.ru/article/197041.php>

⁵ Респондентам разрешалось отмечать четыре фактора, мешающих распространению ГЧП в регионах.

ции и муниципальных образованиях и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»⁶. Помимо прочего, он направлен на снятие названных ограничений, а также на расширение возможных форм реализации проектов на принципах государственно-частного партнерства.



Источник: Ernst&Young

Рис. 4. Оценка частными инвесторами значимости основных препятствий на пути более широкого применения ГЧП в России, в %

В рамках данного законопроекта предусматриваются механизмы компенсации инвестору части затрат, понесенных при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве. При этом долгосрочность таких компенсаций можно будет обеспечить путем включения проектов ГЧП в региональные и муниципальные целевые программы, которые (в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации) могут приниматься на срок более трех лет. Законопроект предполагает внести изменения в Земельный кодекс Российской Федерации в части упрощения процедуры предоставления земельного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, в распоряжение государственно-частного предприятия. Предполагается внести изменения и в Налоговый кодекс, устанавливающие ведение общего учета операций, подлежащих налогообложению по соглашению о государственно-частном партнерстве, включении имущества, передаваемого по соглашению о государственно-частном партнерстве в состав имущества, подлежащего амортизации. Также устанавливается изъятие на отчуждение имущества при реализации соглашений о государственно-частном партнерстве внесением изменений в Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального иму-

⁶ URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=99694>

щества», что позволит более строго использовать имущество субъектов Российской Федерации и муниципальных образований в рамках соглашений о государственно-частном партнерстве.

Принятие рассматриваемого законопроекта установит в России *единую терминологию государственно-частного партнерства*, зафиксирует общие принципы, условия и порядок заключения соглашений о государственно-частном партнерстве. Это делает реальными перспективы формирования общего направления развития нормотворчества в сфере ГЧП на региональном и муниципальном уровнях. Также возникает возможность устранения существующих в федеральном законодательстве ограничений и установления необходимых правовых условий для привлечения частного капитала в публичную инфраструктуру субъектов Федерации и муниципальных образований.

Вместе с тем *следует обратить внимание на некоторые* несовершенства предлагаемого законопроекта, согласно которому частный инвестор сможет получить право эксплуатации объекта только после его строительства или реконструкции. Представляется, что такой подход сужает сферу применения механизмов государственно-частного партнерства, исключая возможность заключения соглашений, ориентированных преимущественно на эксплуатацию объектов ГЧП. Представляется также недостаточным, что принятие законопроекта об основах государственно-частного партнерства в субъектах Федерации и муниципальных образованиях предусматривает необходимость внесения изменений только в пять нормативных актов (Бюджетный кодекс, Земельный кодекс, Налоговый кодекс, Федеральный закон от 26.07.2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон от 21.12.2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»). По этой причине предлагаемые в проекте изменения позволяют урегулировать лишь некоторые особенности реализации проектов государственно-частного партнерства. Такое фрагментарное урегулирование ситуации развития института ГЧП возможно преодолеть посредством существенного расширения перечня нормативных актов, в которые необходимо внести изменения в связи с принятием рассматриваемого законопроекта.

Очевидно, что эффективная реализация потенциала ГЧП в инновационном развитии регионов и Российской Федерации в целом — дело будущего. Но решение этой проблемы не терпит отлагательства. И наиболее актуальной задачей сегодня является *совершенствование институциональных рамок* — создание законодательной базы на федеральном и региональном уровне, способной обеспечить адекватные условия удовлетворения взаимных интересов партнеров — государства, бизнеса и общества.

Пока эта задача не решена, стратегии инновационного развития регионов с использованием государственно-частного партнерства не будут удовлетворительно реализованы. Попытки же создать Федеральный закон «Об основах государственно-частного партнерства в субъектах Федерации и муниципальных образованиях» пока нельзя признать полностью соответствующим потребностям инновационного развития регионов. Он еще требует серьезной доработки.