

УДК 334.01

Т.В. НИКОНОВА,

кандидат экономических наук, старший преподаватель

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ЧАСТНО-ГОСУДАРСТВЕННОЕ ПАРТНЕРСТВО В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА РОССИИ К ИННОВАЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ

Реализация экономической реформы в Российской Федерации все настойчивее ставит вопрос о необходимости более тесного взаимодействия государственного и частного сектора. В данной статье обосновывается необходимость развития частного-государственного партнерства в России, его роль в решении социально-экономических проблем. Даются основные принципы реализации современных совместных проектов.

Правительством России ставится задача к 2010 году повысить удельный вес инновационной промышленной продукции в общем объеме российского экспорта минимум до 20%, а в общем объеме промышленной продукции на внутреннем рынке – по крайней мере, до 15%.

Вместе с тем в настоящее время формирование экономики знаний в стране тормозится в результате негативного воздействия целого ряда факторов: приоритета развитию сырьевого сектора, не сопряженному с развитием отраслей обрабатывающей промышленности, в первую очередь, наукоемких; ориентации на краткосрочные цели; значительной недооценки человеческого капитала; нарушения преемственности научных и технических знаний; чрезмерного сокращения оборонно-промышленного комплекса, в котором сосредоточены многие российские высокие технологии, и других неблагоприятных последствий трансформационного периода в России.

Основная системная проблема заключается в том, что темпы развития и структура российского сектора исследований и разработок не отвечают потребностям системы обеспечения национальной безопасности и растущему спросу со стороны ряда сегментов предпринимательского сектора на передовые технологии.

Вместе с тем отдельные научные результаты мирового уровня, предлагаемые российским

сектором исследований и разработок, не находят применения в российской экономике ввиду несбалансированности национальной инновационной системы, а также вследствие общей низкой восприимчивости к инновациям российского предпринимательского сектора.

Понятно, что программы развития по применению национальных инноваций будут высокоэффективными только тогда, когда в их рамках удастся решить вопросы взаимодействия государства с бизнесом на новом уровне.

В России одним из важнейших шагов к экономическому росту, основанному на инновациях, должно стать значительно более активное участие бизнеса в больших государственных проектах [1]. Имеется в виду развитие частного-государственного партнерства в области инновационной деятельности, которое может способствовать установлению прямых связей государственного сектора науки и частного промышленного сектора.

Частно-государственное партнерство (далее – ЧГП) означает формирование временного институционального и организационного альянса между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых инвестиционных проектов в широком спектре отраслей.

В рамках ЧГП происходит передача части функций, обязанность исполнения которых тра-

диционно приписывается государству, компаниям частного сектора. Совместное участие исходит из того, что в построении инфраструктуры и вынесении административных решений прерогатива сохраняется за государством, а в коммерческих инвестициях – за бизнесом.

Цели ЧГП заключаются в следующем:

- определить из представителей бизнеса эффективного управляющего собственностью, которую государство оставляет за собой;

- обеспечить создание большей добавленной стоимости для увеличения объемов оказания общественных услуг;

- провести эффективную передачу частному партнеру рисков, связанных с планированием, строительством, инвестированием и управлением текущей деятельностью того или иного объекта.

Особую значимость такое партнерство приобретает в сферах, малопривлекательных для частного бизнеса (в России это фактически основная доля недобывающих отраслей).

Модель ЧГП возникла в начале 1990-х годов. Зарубежный опыт дает примеры и неудачных попыток подобного сотрудничества. Однако правительства европейских стран все чаще используют вышеуказанную схему.

ЧГП не обязательно подразумевает глубокое вмешательство государства в экономику или некий диктат бизнесу. Речь идет именно о совместной работе, о консультациях и общих проектах.

ЧГП возникает теперь при строительстве школ, больниц, платных автомобильных дорог и местных объектов коммунального хозяйства.

В Великобритании начал формироваться "вторичный рынок" ЧГП, когда частные компании работают с построенным государственным объектом и получают от государства деньги, если проект реализуется эффективно. При нынешней системе частные компании участвуют в тендерах на проектирование, строительство и обслуживание государственных объектов, а также берут на себя риски, связанные с финансированием. За это подрядчикам выплачивается доля денежных средств от контрактов по обслуживанию объекта или от иных видов дохо-

дов, например, от дорожных сборов. Поскольку строительный сектор подвержен сильным циклическим колебаниям, для компаний этой сферы весьма выгодно получать такие стабильные, долгосрочные и легко прогнозируемые доходы. В Европе в целом ЧГП продолжает расширяться. В числе наиболее заметных примеров – британский проект Future Strategic Tanker Aircraft и создание панъевропейской спутниковой системы Galileo [2].

Вообще-то, британская форма ЧГП – это так называемая "частная финансовая инициатива" (private financing initiative, или PFI), когда частный сектор строит объекты за свои деньги, потом эксплуатирует их в течение какого-то времени и получает от этого доход. Либо это доход от непосредственной эксплуатации этого объекта, либо это доход в виде платежей от государства. Таким образом, можно говорить о двух разновидностях таких проектов.

Одна разновидность проекта – это, например, платные дороги, когда частный партнер берет на себя бизнес-риски этого объекта, то есть дорога эксплуатируется, частный партнер собирает деньги, и эти деньги идут в доход этого частного партнера. Этот доход, естественно, зависит от количества пользователей, от того, сколько людей решат проехать по этой дороге и заплатить за это.

Другая форма этого партнерства – когда государство платит заранее фиксированную и оговоренную плату за то, что этот объект существует и работоспособен. В данном случае все риски по его использованию берет на себя государство, а частный партнер от этих рисков освобожден. Таким примером может быть, например, больница. Частный партнер строит больницу, каким-то образом привлекая финансирование, сдает больницу в эксплуатацию. После этого он отвечает за техническое содержание этой больницы – уборку, белье, техническое состояние здания и оборудования. Все медицинские услуги остаются за государством, а сколько там будет пациентов, так же определяет государство.

И если государственные прогнозы не оправдались, частный партнер от этого не страдает.

Больница работоспособна, готова к приему пациентов, к частному партнеру не может быть никаких претензий, и он получает свою оговоренную плату.

Это – две основные формы ЧГП, они широко распространены в Британии, и на тех же принципах работают в других европейских странах.

Для России очень полезным может оказаться и опыт Японии, которая начала активно развивать ЧГП уже после Второй мировой войны.

Японская система предполагала постоянные консультации между правительством, прежде всего Министерством внешней торговли и экономики, с крупнейшими бизнес-компаниями. На таких встречах обсуждались, а потом принимались принципиальные решения по экономической политике страны. Главная тема тех лет – экспансия на мировые рынки, на те области, которые необходимо осваивать. Успехи японской экономики во многом были связаны именно с этой работой. Япония очень быстро вышла на тот уровень, когда сама смогла предлагать западным странам свой опыт и в повышении производительности труда, и в маркетинге на мировых рынках.

В российской истории также уже был очень успешный опыт применения механизма ЧГП – в функционировании концессий как юридической формы. Концессия определяется как долгосрочный процесс сотрудничества между уполномоченными органами государственной (муниципальной) власти и инвесторами (частными) с целью рентабельного вложения последними инвестиций в строительство крупных объектов, общественных инфраструктур АПК и управления ими в течение длительного периода. В Советской России в период НЭПа концессии широко использовались во многих отраслях экономики: в обрабатывающей и добывающей промышленности, сельском хозяйстве, железнодорожном строительстве и т.п. По количеству концессий и по вложенному капиталу первое место занимала обрабатывающая промышленность (24 концессии, 29 млн руб.), добывающая промышленность (14 концессий и 28 млн руб.), сельское хозяйство (7 концессий и 2 млн руб.),

торговля (7 концессий и 1,5 млн руб.). Эффективность концессионной политики была столь велика, что был разработан специальный план добиться с ее помощью сбалансированного развития различных секторов экономики на основе передовых технологий. Лишь по политическим причинам этот план тогда так и не был реализован.

Основными же принципами реализации современных совместных проектов, которые обеспечивают успех ЧГП, можно считать следующие:

- при реализации совместных проектов (программ) государство позволяет бизнесу зарабатывать на государственных ресурсах всех видов непропорционально больше, чем зарабатывает на них само государство;
- государство берет на себя часть рисков;
- государство передает управление совместными проектами (программами) частному бизнесу;
- государство осуществляет контроль и участие в реализации проектов (программ) индикативно;
- технологическая модернизация широкого круга отраслей экономики в интересах обеспечения глобальной конкурентоспособности и формирования в перспективе рынка инноваций для российского сектора исследований и разработок, которая будет проводиться государством, станет происходить, в основном, с использованием внебюджетных средств на базе передовых технологий, в том числе в рамках интеграции с мировыми технологическими комплексами;
- создание и финансирование инновационной инфраструктуры должно осуществляться бюджетом на долевого основе с коммерческим сектором экономики, частный бизнес вкладывает в проект и свои ресурсы, их потеря – это его риски;
- реализация национальных приоритетов технологического развития должна происходить при привлечении существенных объемов внебюджетных средств, при этом в интересах обеспечения таких приоритетов следует реализовать отраслевые федеральные целевые программы технологического профиля.

Необходимо также предусмотреть механизм ответственности государства перед частными партнерами, а также механизм участия государства в финансовых рисках по долевному финансированию – научно-исследовательские и опытно-конструкторские разработки (НИОКР) и соответствующие ресурсы.

Более того, совместные программы должны выглядеть как бизнес-проекты и должны быть прозрачными. Такой подход к реализации активного сценария обусловлен следующими обстоятельствами: российский бизнес, во всяком случае, в виде своих ведущих компаний-экспортеров и средних компаний, которые работают на рынке товаров потребления, существенно окреп и готов к решению масштабных задач.

В целом механизм ЧГП предполагает, что разделение обязанностей между государством и частным капиталом может варьироваться от исполнения частными компаниями функций подрядчика до полной передачи отдельных видов государственной деятельности в частные руки. При этом государство получает следующие плюсы от участия:

- возможность перераспределить ответственность таким образом, что часть рисков ложится на компании частного сектора;
- использование опыта и творческих возможностей компаний частного сектора;
- сокращение потребностей в бюджетном финансировании проектов.

В свою очередь, частные компании получают новых заказчиков и потребителей или даже целые рынки сбыта, обычно более стабильные по сравнению с традиционными рыночными нишами.

В Российской Федерации уже выбраны приоритетными направлениями частно-государственного взаимодействия следующие сферы: производственная и транспортная инфраструктуры (строительство и эксплуатация дорог, электрических сетей, портов, трубопроводов); жилищно-коммунальное хозяйство; финансирование научных исследований, имеющих перспективы коммерциализации и развития инновационной инфраструктуры; профессиональное

образование и система переподготовки кадров; здравоохранение и социальные услуги; информационно-консультационная поддержка предпринимательской деятельности.

В основном ожидается, что механизм ЧГП позволит государству привлечь частный капитал к финансированию и управлению стратегической собственностью, которая не подлежит приватизации и для восстановления и совершенствования которой у него хронически не хватает средств.

По своему определению, механизм такого партнерства для бизнеса не менее привлекателен – это возможность вкладывать деньги в капиталоемкие объекты и получать запланированную прибыль.

С точки зрения частного партнера в зарубежной практике государство считается очень надежным партнером. Подобные сделки оцениваются юристами следующим образом: насколько контракты сильны с точки зрения обязательств государства, насколько государство будет выполнять в течение 20 – 30 лет свои обязательства и не найдет ли оно в этих документах лазейки, чтобы пересмотреть условия контракта.

Сегодня в России частный бизнес боится инвестировать средства в большие долгосрочные инновационные проекты, так как опасается крупных рисков, поэтому он нуждается в поддержке государства, возможно, чисто политической или консультационной.

России, очевидно, не удастся в ближайшие годы приблизить траекторию экономического развития к экспортно-наукоемкой стратегии. К тому же попытка обеспечить немедленную системную целостность российской экономики по линии "фундаментальная наука – прикладная наука – предпринимательский сектор" чревата следующими рисками: во-первых, при таком подходе весьма вероятно стремление ограничить тематическую направленность фундаментальных исследований той проблематикой, которая уже в настоящее время актуальна для технологически отсталого предпринимательского сектора. Это негативно скажется на обеспечении глобальной конкурентоспособности российской фундаментальной науки, на формировании на-

учного потенциала для долгосрочного экономического роста; во-вторых, предпринимательский сектор нуждается сейчас в скорейшей модернизации оборудования, при этом стимулирование технологических инноваций в условиях изношенной производственной базы будет малоэффективным. Влияние предложения на спрос в сфере инноваций остается весьма слабым, что связано с технологической отсталостью большинства компаний. Усиливается "эксплуатационный разрыв" между числом созданных изобретений и числом изобретений, фактически внедренных на коммерческой основе в российских компаниях.

Помимо этого, принципиально ограничивающую роль играют невысокое качество предпринимательского управления и слабость мотиваций у собственников к долгосрочному развитию бизнеса.

Для России скорее реален третий путь развития экономики, который совмещал бы преимущество двух стратегий, а именно ресурсно-инновационное развитие. Реализации такой стра-

тегии могут способствовать и новые формы отношений государства с частным бизнесом – ЧГП и стимулирование таких уже зарекомендовавших себя форм, как создание совместных предприятий с ведущими компаниями мира, чья конкурентоспособность опирается на природно-ресурсные факторы.

Основные формы такого партнерства представлены на схеме (рис. 1).

Следует выделить две основные формы юридической институализации ЧГП в России [3].

Первая форма. Государственный сектор и частные партнеры присоединяются к существующей компании или совместно создают смешанную компанию. Главная характеристика смешанной компании – объединение государственных и частных инвестиций, посредством чего в совете директоров фокусируются различные цели. Участие государственного сектора распространяется до степени получения блокирующего меньшинства и тем самым государство приобретает достаточное влияние в компании.



Рис. 1. Основные формы ЧГП инновационной деятельности в целях экономического роста

Вторая форма. Государственные и частные партнеры заключают договор (контракт). Совместное партнерство в достижении комплиментарных целей действительно наиболее легко осуществляется путем договорной координации интересов. Здесь могут применяться следующие виды договоров:

1. Договор о сотрудничестве. Организационные детали сотрудничества устанавливаются в соответствии с договором и фактически партнеры являются независимыми друг от друга.

2. Договор об управлении компанией. Такой тип контракта часто составляется на ограниченный период времени и используется для преодоления некоторого этапа проекта, на котором, например, существует недостаток менеджерского опыта, персонала и ноу-хау.

3. Договор об уступке (концессии). В большинстве случаев такие контракты заключаются между государственным сектором (государством, муниципалитетом) и их собственными компаниями, смешанными компаниями или частными компаниями.

4. Договор о реализации. В этом случае государственный сектор заключает контракт с частным партнером, поручая ему создание компании, техническое обеспечение (планирование, строительство, финансирование) и реализацию по себестоимости.

5. Лизинговый договор. Строительство и услуги планируются, финансируются и обеспечиваются через лизинговые договоры частными игроками или государственным сектором.

Необходимо подчеркнуть, что выбор любой модели ЧГП обязательно должен быть экономически обоснован.

Основным критерием экономической оценки, традиционным для проектов реального инвестирования является полученный эффект от реализации такого проекта.

Последовательность расчета эффекта от применения модели ЧГП представлена на рис. 2.

Представленный на рис. 2 алгоритм позволяет оценить эффекты, получаемые государственными и муниципальными органами вла-

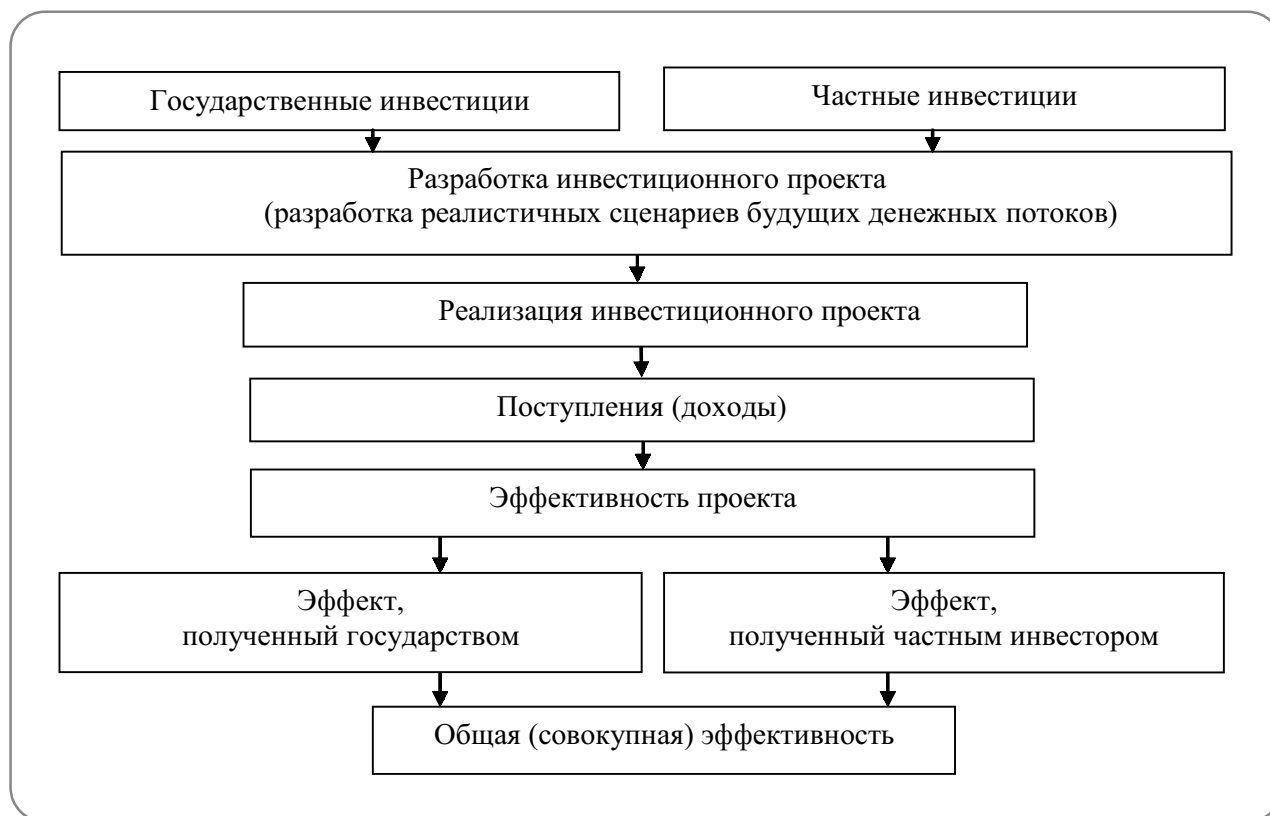


Рис. 2. Алгоритм оценки эффективности применения модели ЧГП [4]

сти, а также бизнесом от реализации той или иной модели ЧГП.

Результат, достигаемый государственными и муниципальными органами власти от участия в партнерстве, можно оценить по таким показателям, как потоки от налогов, дивиденды по ценным бумагам, доходы от лицензирования.

В итоге совокупная бюджетная эффективность будет выражаться в величине соответствующего роста валового дохода и роста инвестиционной активности.

Показателем оценки эффекта от участия в ЧГП, получаемого частным сектором выступает совокупная чистая прибыль. В общем виде оценка может быть осуществлена путем сопоставления вложенных средств (инвестиций) и полученного эффекта (дохода) и наоборот.

Применительно к моделям ЧГП причинно-следственные связи и последовательность изменения во времени макроэкономических показателей инвестиций и доходов могут быть выражены следующим образом.

Привлеченные инвестиции частного сектора в проекты ЧГП вызовут рост валового дохода, что отразится на показателе общего эффек-

та. Общий рост валового дохода приведет к разветвлению еще большего количества проектов, а это, в свою очередь, приведет к увеличению желаемых инвестиций частного сектора в развитие различных сфер экономики. Прирост инвестиций в итоге выразится в увеличении коэффициента инвестиционной активности.

Следует отметить, что рассматриваемые показатели могут выступать в качестве определяющих при выявлении наиболее приоритетных к реализации проектов ЧГП.

Премьер-министр М. Фрадков также подчеркивает, что площадкой для отработки механизма ЧГП может стать реализация крупных технологических и инфраструктурных проектов. ЧГП – это, прежде всего, консолидация бизнеса и власти вокруг социальных проектов. По мнению М. Фрадкова, "социальная сфера должна стать главным генератором экономического роста". ЧГП будет генерировать экономический рост, привлекая частный бизнес [5].

В целом же в настоящее время механизм ЧГП в нашей стране пока не находит широкого применения в силу действия следующих факторов риска, представленных в виде схемы на рис. 3.

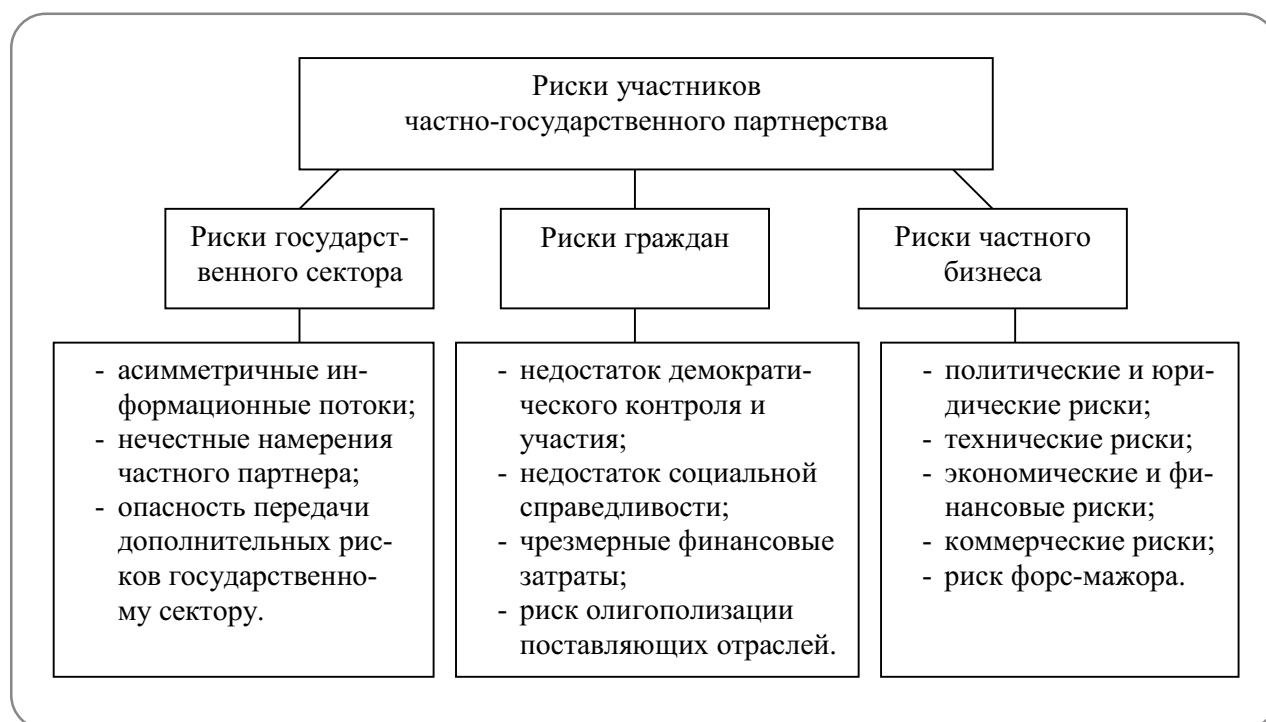


Рис. 3. Риски и недостатки ЧГП

При разработке каких-либо проектов государством для совместной их реализации с частным капиталом необходимо учесть степень готовности территориальных и временных условий к организационной структуре проекта. Имеется в виду, насколько зрелым является понимание бизнесом и гражданами необходимости такого участия, насколько совершенна законодательная основа проекта, каковы территориальные условия инфраструктуры. Поэтому особое внимание должно уделяться специальной адаптации проекта.

Во многих случаях при реализации ЧГП необходимо, чтобы и политические дебаты гарантировали принятие политическими субъектами и гражданами данного партнерства, особенно, когда необходимы пользовательские платежи.

С позиций минимизации рисков частного бизнеса важно, чтобы контракты в рамках ЧГП определяли характеристики проекта, соответствующие обязанности партнеров и регулировали потенциальные противоречия интересов.

Успех этой политики зависит от того, насколько грамотно и эффективно каждый регион и даже каждый муниципалитет сумеет на своей территории построить административную, организационную работу по привлечению инвестиций из бизнеса.

В ведущих университетах России уже началась подготовка специалистов по взаимодействию власти и бизнеса, где студентов теперь, кроме PR-технологий ("связи с общественностью"), обучают GR-технологиям (GR – government relations, "связи с властью"), которые включают как "рутинное" взаимодействие бизнеса с органами власти, например, получение лицензий или прав на аренду, так и социальное обустройство территорий, на которые распространяется влияние конкретного бизнеса, а также профессиональный лоббизм. Пионером такого обучения является Высшая школа экономики (г. Саратов), где создана кафедра теории и практики взаимодействия бизнеса и власти. Необходимость в таких специалистах очевидна, поскольку местное самоуправление – это тот вопрос, без которого невозможно реальное эко-

номическое развитие территории и успешное функционирование бизнеса на территории присутствия.

Создание механизмов ЧГП – не новая вещь для России, уже существуют механизмы поддержки экспорта, механизмы консультаций с бизнесом при разработке нормативных актов и выработке экономической политики, поддержка выставочно-ярмарочной деятельности. Эти механизмы существуют, но пока они несовершенны.

Что касается специфики условий для реализации ЧГП в Российской Федерации, у российского варианта есть своя особенность. Территория нашей страны – самая большая в мире. На значительной ее части дороги, транспорт, связь, образовательные учреждения, объекты здравоохранения, ЖКХ, находятся в неудовлетворительном состоянии. Сейчас, когда бюджетная ситуация стабилизировалась и снижается внешняя задолженность, появились возможности подумать о том, куда в будущем могут быть направлены излишки доходов, аккумулируемые государством в Стабилизационном фонде. Понадобится достаточно большая сумма денег, чтобы на огромных, богатых ресурсами, но пока пустующих пространствах построить современную инфраструктуру, без которой не может быть современной экономики. Это будут крупные проекты с горизонтом инвестирования от 15 до 20 лет. Таким образом, в настоящее время государство и бизнес озабочены крупными, если не сказать грандиозными, инфраструктурными инновационными проектами, призванными обеспечить поддержку и развитие базовых систем жизнедеятельности. Первыми вопросами повестки дня по ЧГП становятся межрегиональные энергетические проекты по модернизации и строительству сетевых сооружений, генерирующих мощностей, космические проекты, атомная энергетика и особые экономические зоны как одна из разновидностей разумного компромисса между государством и бизнесом. Эти факторы позволяют сделать вывод о том, что пока реально для малого и среднего бизнеса в ЧГП ведущая роль не предусмотрена. Сегодня речь

идет скорее всего о привлечении в проекты крупного бизнеса.

В целом же представляется, что для обеспечения в России долгосрочного успеха и развития частно-государственных проектов в рыночной среде необходимо обеспечить три условия:

1. Исключение каких-либо привилегий для проектов с участием государственных активов по сравнению с полностью частными проектами в данной отрасли. Из этого следует свобода входа в отрасль, невозможность получения частно-государственными партнерскими проектами монополии из рук государства.

2. Исключение специфического государственного вмешательства или регулирования в проектах ЧГП, выделяющих их по сравнению с другими проектами в данной отрасли (и в экономике в целом).

3. Сокращение или отмена налогов, ранее собиравшихся для финансирования продуктов или услуг, теперь производимых частно-государственными партнерствами. Переход на оплату продуктов и услуг потребителями.

При выполнении этих условий можно действительно приветствовать частно-государственное партнерство, переводящее государственные активы в конкурентную среду свободного рынка и позволяющее использовать ресурсы частного предпринимательства для повышения эффективности их использования.

Список литературы

1. Велетминский И. Грэф разрешил посадку // Российская газета. – 2004. – 29 октября. – С. 6.
2. Частно-государственное партнерство модно в Европе // Деловая неделя. – 2004. – 1 ноября.
3. Лебедева Н.А. Перспективы развития частно-государственного партнерства // Наука и образование. Межвуз. сб. науч. трудов "Экономика и управление". – Вып. 2. – М.: ИИЦ МГУДТ, 2005. – С. 94.
4. Лебедева Н.А. Проблемы оценки эффективности модели частно-государственного партнерства // Компьютерные технологии при моделировании, в управлении и экономике: сб. науч. трудов XV Междунар. конф. – Харьков: НАУ им. Н.Е. Жуковского "ХАИ", 2006. – С. 22.
5. Фрадков М. Правительству РФ важно услышать голос бизнеса // Росбалт. – 2004. – 1 октября.

В редакцию материал поступил 24.05.07.