

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ИННОВАЦИОННЫХ СИСТЕМАХ *

* Работа выполнена в рамках НИР Финуниверситета 2011 года.

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN INNOVATION SYSTEMS

*Y. Bogachev
A. Oktiabrskii*

Annotation

The article describes the methodology of the study and development of public-private partnership in the innovation system in the context of federal, regional level.

Keywords: innovation, public-private partnerships, innovative system.

Аннотация

В статье раскрываются изучение и разработка методологии государственно-частного партнерства в инновационных системах в разрезе федерального, регионального уровня.

Ключевые слова:

инновации, государственно-частное партнерство, инновационная система.

Богачев Юрий Сергеевич
Доктор ф.-м. наук, профессор,
Ведущий научный сотрудник,
Институт инновационной экономики
Финансового университета
при Правительстве РФ
Октябрьский Александр Михайлович
К.т.н., доцент, Ведущий научный сотрудник,
Институт инновационной экономики
Финансового университета
при Правительстве РФ

Система государственно-частного партнерства в инновационном бизнесе России является механизмом, который заместил государственную технологическую политику в условиях плановой экономики и формирует связи между исследователями и бизнесом. При этом ученые более свободны в выборе направлений исследований, формировании команды, проекты проходят всестороннюю экспертизу, чтобы снизить риски потери финансовых средств, что в свою очередь, является одним из главных аргументов в привлечении крупного бизнеса в систему государственно-частного партнерства. Учет опыта российской науки, широкие связи с мировой наукой, понимание необходимости технологического развития российской экономики и его поддержка на высших уровнях власти страны позволяют России уверенно ответить на современные технологические вызовы.

Одна из важнейших задач модернизации и диверсификации российской экономики состоит в развитии ее инфраструктурных основ. Отставание инфраструктуры является серьезным препятствием для перехода к инновационной модели развития.

Формирование ГЧП в инновационной сфере как комплекса объективных взаимосвязей и взаимоотношений между властью и бизнесом должно основываться на определенных методологических принципах [1].

Во-первых, содержание ГЧП должно быть адекватно сути и целям социально-экономического развития страны и ее субъектов, которые и будут определять конкрет-

ные формы и структуру взаимодействия государства и бизнеса.

Во-вторых, должен соблюдаться принцип экономического равноправия и ответственности: все участники реализации инновационных проектов в рамках ГЧП имеют равные права в определении вариантов эффективного достижения целей и решения задач. Важным является также определение ответственности и обязанностей участников такого партнерства.

В-третьих, необходим оптимальный учет интересов: системные решения при государственно-частном партнерстве должны приниматься с учетом всего комплекса интересов всех участвующих в нем сторон.

В-четвертых, необходима концентрация различных ресурсов и их источников за счет партнерства власти с бизнесом по приоритетным направлениям реализации инновационных проектов. При этом критерием отбора ресурсов и их источников должна быть возможность получения максимального синергетического эффекта (социального, экономического, инвестиционного).

В-пятых, государственно-частное партнерство должно быть направлено на последовательное решение не только текущих, но и стратегических задач развития национальной экономики и ее регионов. Оно не может и не должно быть простой суммой разрозненных и невзаимосвязанных действий его участников.

Для обеспечения возможности реализации этих принципов должны быть созданы институциональные условия развития ГЧП в инновационной сфере. В рамках ГЧП государство не только берет на себя часть риска и

инвестирует существенные средства в новые проекты. Главное его предназначение – создание общеэкономических условий, определяющих развитие инновационной деятельности. Государство должно устранять системные недостатки, препятствующие инновационному развитию, а также создавать стимулы для развития инновационной деятельности хозяйствующих субъектов.

Мировой опыт развития ГЧП в инновационной сфере показывает, что к наиболее существенным факторам его успеха относятся следующие:

- ◆ политическая и институциональная основа проектов ГЧП. Для успешной реализации проекта помимо четкого распределения полномочий в государственной системе необходимо четкое и детальное определение рамочных условий ведения переговоров с частными инвесторами;

- ◆ стабильная политико-правовая среда. Реализация ГЧП требует стабильных базовых условий, которые гарантируются конституционным, финансовым и гражданским законодательством. Как правило, ГЧП построено на сложных правовых и договорных отношениях, в которых участвует множество сторон, что может привести к непропорциональному росту транзакционных издержек, которые (особенно для небольших проектов) создают негативный эффект финансового рычага. Противодействовать данному обстоятельству можно путем создания общей системы правил, содержащих типовые договоры, и упрощения правовой системы в целом;

- ◆ эффективная структура экономики и справедливое распределение возможностей и рисков. Основой для эффективного распределения прав, обязанностей и сфер ответственности между частными партнерами и государством служит четкая формулировка целей. Общее планирование и административные процедуры надлежит относить к сфере ответственности государства, детальное планирование, строительство, финансирование и управление деятельностью объекта целесообразно в большинстве случаев относить к сфере полномочий и ответственности частного сектора;

- ◆ возможность точного подсчета издержек и выгод проекта. В рамках анализа результативности проекта необходимо оценить, обладает ли проект достаточным потенциалом для покрытия инвестиционных затрат при рыночных процентных ставках в течение всего срока его реализации;

- ◆ широкие возможности инвестирования за счет наличия адекватных механизмов распределения и смягчения риска, а также финансового структурирования инновационного проекта;

- ◆ свободный доступ к частным инвестиционным рынкам;

- ◆ возможность оптимизировать мобилизацию частного капитала на единицу государственных расходов (то есть прямых инвестиций, субсидий, гарантий);

- ◆ управление риском государственного сектора экономики;

- ◆ разработка эффективных инструментов государственного управления инновационной сферой.

В России принят ряд основополагающих документов, касающихся развития научно-технической сферы: "Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу", "Долгосрочный научно-технологический прогноз развития Российской Федерации на период до 2025 года", ФЦП "Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы", ФЦП "Национальная технологическая база на 2007–2011 годы" и другие.

Для их реализации необходимы конкретные законодательно оформленные нормы и механизмы взаимодействия партнеров инновационного развития. К ним относятся экономико-правовые отношения:

- ◆ между субъектами инновационной деятельности, возникающие при ее осуществлении в любой сфере независимо от организационно-правовой формы предприятия;

- ◆ отношения, возникающие в процессе создания, производственного освоения, распространения и коммерческого использования инноваций;

- ◆ отношения, возникающие при осуществлении инвестиций в инновационные проекты российскими и иностранными инвесторами.

Государство располагает достаточно большим арсеналом возможностей в развитии инновационной сферы на условиях партнерства с бизнесом. Наряду с финансированием инновационных проектов необходимо:

- ◆ создавать в установленном федеральным законодательством порядке льготные условия осуществления инновационной деятельности и стимулирования российских и зарубежных инвесторов, участвующих в реализации инновационных программ и проектов;

- ◆ организовывать закупки для государственных нужд наукоемкой продукции, техники и новейших технологий;

- ◆ размещать государственные заказы на выполнение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ;

- ◆ содействовать развитию инфраструктуры инновационной деятельности;

- ◆ создавать условия для повышения квалификации специалистов в области менеджмента и международного сотрудничества в инновационной сфере.

Для решения всех этих задач необходимо снять имеющиеся противоречия и пробелы в действующем законодательстве.

Важнейшую роль в решении задачи инновационного

обновления российской экономики играют финансово-инвестиционные механизмы ГЧП. Одним из направлений ГЧП в инновационной сфере является участие государства в развитии системы венчурного финансирования. Венчурные инновационные фонды, как институт развития ГЧП, рассмотрены во второй главе данной работы.

По своей сути венчурный капитал представляет собой финансовое звено инновационной инфраструктуры, объединяющее носителей капитала и носителей технологий. Он решает проблему финансовой недостаточности реализации инновационных проектов.

Основной задачей венчурного инвестирования является содействие росту конкретного бизнеса путем предоставления определенной суммы денежных средств в обмен на долю в уставном капитале или на пакет акций определенного размера. Через определенное время происходит обратный процесс – выкупленные акции (доли в уставном капитале) передаются прежним владельцам, а венчурный фонд получает прибыль. Особенность деятельности данных фондов заключается в том, что они выступают посредниками между инвесторами и объектами инвестирования.

Проблема широкого применения данной формы финансирования заключается в том, что законодательство разрешает формирование венчурных фондов только в

организационно-правовой форме закрытых паевых инвестиционных фондов (ЗПИФ), в которые все средства должны быть вложены сразу, а не по мере формирования портфеля проектов. Хотя в мировой практике венчурные фонды создаются, как правило, в форме обществ с ограниченной ответственностью. Такая форма организации венчурного финансирования, как ЗПИФ, требует, чтобы были подобраны заведомо беспроигрышные проекты, поскольку инвесторы, вкладывающиеся в венчурный фонд, должны все деньги выделить сразу, а не по частям.

В этой связи венчурный капитал обладает своими особенностями: венчурный капитал инвестируется в проекты с повышенным риском (в основном инновационные проекты); венчурный капитал рассчитан на получение высокой нормы прибыли.

Зарубежный опыт ГЧП включает в себя много проектов, которые очень разнообразны, но объединяются общей концепцией [2]. Она заключается в том, что достижение более благоприятного соотношения цены и качества в оказании услуг, которые традиционно предоставлялись государственным сектором, возможно благодаря использованию потенциала частного сектора. Этапы формирования государственно-частного партнерства (ГЧП) в инновационной сфере показаны в **таблице 1**.

Таблица 1

Этапы формирования государственно-частного партнерства (ГЧП) в инновационной сфере [3]

Этап становления	Позиция государства в отношении ГЧП в инновационной сфере	Основные инструменты воздействия государства на инновационную деятельность в рамках ГЧП	Характеристика ГЧП
1-й этап - конец XIX - начало XX века	Политика невмешательства	Развитие инновационной деятельности - удел частного сектора	"Предпринимательская" концепция
2-й этап - 1920-1930-е годы - середина XX века	Формирование институтов развития	Развитие системы образования, научных школ, акцент на развитии фундаментальных исследований, финансирование исследований преимущественно военно-стратегического значения	Отсутствие партнерства, параллельное развитие инновационной деятельности в частном бизнесе (преимущественно прикладной характер исследований) и госсекторе (преимущественно фундаментальный характер исследований)
3-й этап - 1950-е - начало 1970-х годов	Регулирование	Использование механизмов прямого (государственные субсидии) и косвенного (льготное кредитование, налоговые льготы и др.) регулирования	Основы государственно- частного партнерства
4-й этап - 1970-е - конец 1990-х годов	Координация усилий	Развитие нормативной базы в области инноваций. Создание и развитие инфраструктуры инновационного бизнеса	Инновационная политика - одно из центральных направлений госрегулирования. Формирование альянса и стабильный характер партнерских отношений государства и частного бизнеса в инновационной сфере
5-й этап - конец 1990-х годов - наше время	Лидерство	Определение стратегических приоритетов развития. Формирование инновационной идеологии	Стратегический альянс государства и бизнеса в формировании приоритетов развития и реализации инновационной политики

Так, например, в Великобритании в связи с бурным развитием государственно-частного партнёрства появилась новая область экономической деятельности, называемая "государственными контрактами" [4]. Основные направления поддержки инновационной деятельности со стороны государств, на примере ведущих западных стран показаны в **таблице 2**.

Табл. 2

Основные направления поддержки инновационной деятельности со стороны государств, на примере ведущих западных стран

Вид поддержки	Страна
Правительственные контракты	США, Франция, Великобритания, Германия
Финансовое стимулирование	Австрия, Канада, Финляндия, Германия
Развитие научно-технической инфраструктуры	Финляндия, Германия, Япония

В США действующая федеральная контрактная система – инструмент централизации и концентрации в руках государства экономического, промышленного, научно-технического и оборотного потенциала страны для реализации целей ее национальной стратегии.

Так например, Малай В.А. [5] приводит позитивный опыт США по активному стимулированию развития ин-

новационных систем в сфере законодательного и нормативно-правового обеспечения инновационной деятельности. Например, в 1986 году был принят закон, который облегчал процедуру использования прав на интеллектуальную собственность физическими лицами, в результате число выдаваемых патентов увеличилось в несколько раз. Для сравнения Малай В.А. указывает, что в 80-х годах прошлого века в СССР регистрировало заявки на изобретения в 10 раз больше, чем США, а реализовывали в 10 раз меньше. В настоящее время по числу патентов американские транснациональные корпорации являются лидерами. После принятия федерального закона о порядке передачи технологий в 1996 г., в США резко упростилась организация взаимодействия между вузами, исследовательскими центрами и частным бизнесом, а уже в 2006 г. в США был принят новый закон о поддержке НИОКР, согласно которому, научные организации получают до 2015 года финансовую поддержку в объеме 86 млрд. долл.

Одной из главных особенностей становления американской национальной инновационной системы в конце XIX – начале XX века была тесная связь между промышленными корпорациями и университетами [3].

Децентрализация высшего образования, финансирование государственных учебных заведений властями штатов, а не из федерального бюджета означали тесную привязку содержания курсов и направлений исследований к экономическим потребностям каждого региона. Таким образом, в США сложилась исследовательская система, которая была нацелена на распространение науч-

Таблица 3

Опыт использования ГЧП в США на региональном уровне

(составлено автором по материалам [6])

Уровень использования высоких технологий и научно-технологической инфраструктуры	Тип группы штатов	Штаты	Характер ГЧП
Высокий	Штаты с высокотехнологичным производством	Калифорния, Массачусетс	Инвестиции в образование; Инвестиции в обучение и переобучение рабочей силы; Привлечение иностранных инвестиций; Программы поддержки новых и расширяющихся отраслей промышленности
Средний	Старопромышленные штаты	Нью-Йорк, Северная Каролина, Пенсильвания	Координация сотрудничества частного бизнеса и исследовательских центров системы образования; Содействие в создании малых фирм в сфере технологических инноваций; Создание центров технологий (объединения фирм, профсоюзов и университетов) для выполнения НИОКР
Низкий	Штаты с истощающимися природными ресурсами	Флорида, Миннесота, Техас	Формирование сильной университетской системы и исследовательский объединений для выполнения НИОКР; Стимулирование роста экономики в секторах высоких технологий; Привлечение национальных научных объединений в области промышленности, связанной с микроэлектроникой и информационными технологиями; Программы помощи малым фирмам в развитии и модернизации производства с использованием передовых технологий

ных знаний в соответствии с потребностями растущей промышленности. Данную модель можно было бы с успехом использовать в России, где объединение усилий местных властей и университетов способствовало бы формированию региональных инновационных кластеров [3]. Опыт США при использовании ГЧП при создании региональных инновационных систем в 80-х годах изображен в **таблице 3**.

В Японии целевые программы – средство стимулирования новых наукоемких отраслей (таких как: электроника, роботехника, информационные системы). Они содействуют проведению в сфере бизнеса научных исследований в приоритетных для страны направлениях. С этой целью программно-целевое финансирование носит индикативный характер, при этом программы и темы определяют базовые ориентиры для частного бизнеса.

Таким образом, создан механизм воздействия на инновационные программы предприятий, ориентируя частный бизнес на развитие стратегически важных технологий. Программно-целевой метод в Японии – это сочетание прогноза научно-технического развития с мерами прямого и косвенного регулирования экономики.

В Европе действующие научно-технические программы ориентированы на проведение фундаментальных исследований и реализацию показательных проектов, направленных на решение общественно значимых проблем. При этом кроме прямого финансирования действует система субсидий, налоговых льгот. Для исполнителей программ предоставляется помощь инновационных центров и технопарков.

Следует отметить, что имеются существенные различия в понятиях рынка и рыночных отношений в России и таких ведущих западных странах, как Германия и Франция. С точки зрения России рыночные отношения предполагают исключение или минимизацию государственного вмешательства, нацеливание на саморегулирование отношений хозяйствующих субъектов. Иной точки зрения придерживаются Германия и Франция "Рынок – это создаваемые государством условия, обеспечивающие соревнования предприятий, – условия для состязательности по качественным, техническим и экономическим показателям производимой продукции, через систему государственных закупок".

Основными направлениями промышленной политики Германии и Франции является создание и сохранение условий для конкуренции промышленных предприятий, которые реализуются через систему государственных закупок.

На примере формирования системы технического образования в Германии во второй половине XIX века прослеживается положительный опыт государственно-частного партнерства в сфере образования и академической

науки [3]. Сохранение и развитие системы государственно-частного партнерства в сфере технического образования в Германии на протяжении всего XX века послужило основой для создания уникальной системы подготовки инженеров и техников, которые всегда признаются лучшими в мире.

Система государственных закупок Германии и Франции направлена на своевременное и полное выполнение контрактов, развитие частных фирм, повышение качества и конкурентоспособности продукции на внутреннем и на мировом рынках.

Практический интерес представляют основные фазы "Системы управления разработками и государственными закупками" в Германии:

- ◆ Фаза анализа (определяется степень обеспеченности промышленности, вооруженных сил Германии вооружением и военной техникой для решения поставленных государством задач).
- ◆ Фаза проектирования (подтверждение возможности производства; исследования (ожидаемых) функциональных характеристик; определение величины затрат; выбор пути решения / подрядчика).
- ◆ Фаза внедрения (заключение контракта; заключение об испытаниях со стороны подрядчика).
- ◆ Фаза эксплуатации (анализ эксплуатационных и технических возможностей инновационных продуктов, реализация программ модификации и усовершенствования материально-технических средств).

Франция в начале XXI века провела инновационную реформу, создав Агентство по инновациям и вложив в него около полумиллиарда евро [5]. Параллельно было облегчено взаимодействие между участниками инновационной деятельности, а именно, сотрудники высших учебных заведений получили возможность долевого участия в работе малых инновационных предприятиях совмещая это с преподавательской и другой деятельностью.

Во Франции государственный инвестором номер один, который реализует более 80 программ (в том числе разработки и поставки систем вооружения и военной техники) и более 300 проектов (разработки и поставки инновационных технологий, в том числе и по вооружению), является государство. Ежегодные заказы по государственным контрактам осуществляются на сумму более 10 млрд. евро, из которых 25 процентов это программы по вооружению в рамках европейского сотрудничества.

В июне 2008 года, во Франции были уточнены стратегические приоритеты в области обороны и безопасно-

сти на ближайшие 15 лет – "Белая книга по обороне" (французская доктрина по вопросам обороны и национальной безопасности).

До 2020 года на обеспечение Вооруженных сил Франции планируется израсходовать 377 млрд. евро, из которых 200 млрд. пойдут на приобретение новой военной техники и оборудования, в том числе на инновационные разработки.

Во Франции в рамках конкретного государственного контракта создается интегрированная проектная группа, которая включает:

- ◆ группу управления проектом (представители промышленности, разработчики программы);
- ◆ инженеры, архитекторы;
- ◆ менеджеры (менеджер по финансированию программы, менеджер по управлению и реализации программы; менеджер по продвижению результатов до промышленных производства);
- ◆ эксперты по управлению и качеству, технические эксперты.

Задачи, решаемые интегрированной проектной группой:

- ◆ функции разработок (в том числе инновационных);
- ◆ цена.

Процесс реализации государственной программы:

- ◆ контракт на НИОКР;
- ◆ контракт на серийное производство;
- ◆ контракт по обеспечению эксплуатации.

Практика применения государственно – частного партнерства в научной, высоко технологичной и инновационной сферах в ряде западноевропейских стран, как отмечает Морозова И.А. и Дьяконова И.Б. [7], показывает, что механизм государственно – частного партнерства чаще используется в тех областях, где государство и бизнес имеют взаимные интересы, но при этом не в состоянии действовать самостоятельно друг от друга. Данную практику можно увидеть в создании совместных исследовательских центров в областях, которые традиционно находятся в зоне ответственности государства, например, здравоохранение, экология, военно–промышленный комплекс.

ЛИТЕРАТУРА

1. Татаркин Д.А., Сидорова Е.Н. Государственно–частное партнерство в системе стратегического развития территорий. Екатеринбург, Институт экономики РАН, 2011. – 121 с.
2. Кушкова Э.И. Государственно–частное партнёрство как фактор становления инновационной экономики в регионе Вестник Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации. №1, 2010.
3. Майданик В.И., Савельева И.Н. Формирование государственно–частного партнерства в инновационной сфере//Известия УрГЭУ, №4(30), 2010
4. Варнавский В.Г. Партнёрство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.:Наука. 2006.
5. Малай В.А. Государственно–частное партнерство как форма повышения эффективности инновационных процессов//Инновации №10(12), 2008
6. Унтура Г.А. Государственно–частное партнерство в инновационной сфере: региональный аспект//Регион: экономика и социология, №2, 2005
7. Морозова И.А., Дьяконова И.Б. Государственно – частное партнерство как эффективный механизм инновационного развития экономики//Международный журнал прикладных и фундаментальных исследований. №2, 2010

© Ю.С. Богачев, А.М. Октябрьский (bogachev_e@list.ru), Журнал «Современная наука: Актуальные проблемы теории и практики»,

ФИНАНСОВЫЙ УНИВЕРСИТЕТ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Научный семинар «Индикативное планирование и развитие регионов»

Приглашаем вас принять участие в научном семинаре «Индикативное планирование и развитие регионов», который состоится 10 апреля с 13.00 до 15.00 в Финансовом университете