

Н.Н. Манько

**ПАРТНЕРСТВО
ГОСУДАРСТВА
И ЧАСТНОГО
БИЗНЕСА
В ИННОВАЦИОННОЙ
ЭКОНОМИКЕ
РОССИИ**

12+

Николай Манько

**Партнерство государства
и частного бизнеса в
инновационной экономике России**

«ЛитРес: Самиздат»

2020

Манько Н. Н.

Партнерство государства и частного бизнеса в инновационной экономике России / Н. Н. Манько — «ЛитРес: Самиздат», 2020

В монографии изложены основные положения государственно-частного партнерства, теоретические основы взаимодействия государства, бизнеса и науки, включая зарубежный опыт функционирования ГЧП, исследованы модели ГЧП и их влияние на инновационно-инвестиционную привлекательность региона, рассмотрены вопросы выявления, оценки и коммерциализации интеллектуальной собственности и нематериальных активов, а также учета рисков и составляющей и нормативно-правового обеспечения. В монографии даны направления государственной поддержки национальной инновационной системы и развития информационных технологий сетевой организации инновационного экономического пространства на основе ГЧП.

© Манько Н. Н., 2020

© ЛитРес: Самиздат, 2020

Содержание

Введение	6
Глава 1. Теоретико-методологические основы понятия государственно-частного партнерства в современной экономической системе	9
Конец ознакомительного фрагмента.	62

Николай Манько
Партнерство государства
и частного бизнеса в
инновационной экономике России

Введение

В экономике ряда развитых, а в последние десятилетия и развивающихся стран возникла особая форма взаимодействия бизнеса и власти, обозначаемого обычно термином Public-Private Partnership (PPP). В России принят термин "государственно-частное партнерство" (ГЧП). Многообразие форм ГЧП и их бурное развитие во всех регионах мира, широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют интерпретировать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики, своеобразную форму присутствия государства в частном бизнесе. Необходимо отметить, что институциональные формы вмешательства государства в процессы функционирования территориальных систем обеспечивают их инновационное развитие и имеют множество разновидностей, а одной из самых перспективных форм такого развития является государственно-частное партнерство.

Государственно-частное партнёрство – важный инструмент в арсенале государства, благодаря которому предполагается увеличить объём инвестиций, например, в инфраструктуру и повысить их эффективность и инновационную составляющую. В соответствии с концепциями неоллиберализма во многих странах мира за последние годы существенно сократился государственный сектор, и функции государства по управлению жизненно важными объектами стали постепенно передаваться частному бизнесу. В общемировой практике выделяют две основные формы ГЧП: институциональную, подразумевающую создание отдельного юридического лица на базе образовательного учреждения, и контрактную. Согласно западноевропейскому подходу основным признаком государственно-частного партнерства является участие сторон в кооперационной цепочке по созданию добавленной стоимости. В свою очередь, процесс ее создания в значительной степени определяется характером перераспределения задач и рисков между государством и частным партнером. При этом каждый партнер принимает на себя те задачи и ответственность, которые он может обеспечить с лучшим качеством и эффективностью. Это и есть синергетический потенциал партнерства.

На протяжении длительного времени большинство государств проводило мероприятия по либерализации экономики, постепенно уходя из сфер материального и нематериального производства и ослабляя участие в формировании капитала. Однако участие в ГЧП означает, что государство, хотя и косвенно, но участвует в получении прибыли. При этом возникает вопрос, в какой степени государство может управлять экономикой посредством партнерств и может ли оно сохранять автономию от частной экономики и свою контролирующую роль в хозяйственном механизме? Большинство исследователей современной экономики и политики утверждает, что государство обладает определенной автономией от экономики и других институтов гражданского общества. Вопрос об автономии государства напрямую связан с проблемой государственного вмешательства в экономику.

Большинство исследователей находят множество противоречащих друг другу факторов, определяющих разделение функций государства и экономических субъектов. Рассматривая пределы государственного вмешательства, некоторые ученые отмечают, что оно однако не должно простирается на сферу ценообразования. В мировой практике разработан инструментарий, позволяющий предприятиям, созданным на партнерской государственно-частной основе, привлекать для реализации крупных инвестиционных программ средства различных финансово-кредитных институтов путем сложных схем финансирования, перекрестных гарантий и перераспределения рисков. В числе таких инструментов наиболее важное место занимает проектное финансирование, которое представляет собой наиболее гибкую, рациональную и перспективную систему долгосрочного финансирования крупных государственно-частных

проектов. ГЧП позволяет реализовать потенциал частнопредпринимательской инициативы, с одной стороны, и сохранить контрольные функции государства в социально значимых секторах экономики – с другой. При этом, в отличие от приватизации как формы возмездной передачи государственной собственности юридическим и физическим лицам, в партнерствах право собственности сохраняется за государством.

Государственно-частное партнерство отражает сложившиеся в мире тенденции целенаправленного вовлечения финансовых ресурсов и достижений современного менеджмента из частного сектора в сферу ответственной деятельности публичного сектора. При этом государственно-частное партнерство представляет собой только одну из форм возможных взаимодействий, имеющую свою специфическую правовую, экономическую, социальную и т.д. базу, свои характерные особенности, сферы приложения и мотивацию для каждой из участвующих сторон.

Следует подчеркнуть, что существуют и другие, альтернативные партнерству формы взаимодействий, позволяющие достичь аналогичных целей, поставленных участниками, как например, контракты, заказы и иные договорные формы гражданско-правовых отношений между хозяйствующими субъектами. Но при всем возможном разнообразии любые формы взаимодействий в своей основе и в конечном счете призваны обеспечить вполне определенную выгоду, эффект для каждого из участников, лучший именно при реализации выбранной формы взаимодействий. При этом упомянутые эффекты могут лежать в разных для каждого из участников областях, иметь различную и достаточно сложную меру не только в пространстве финансовых показателей. Основной предпосылкой создания ГЧП является убежденность в том, что частные компании функционируют более эффективно, чем бюрократические государственные структуры, и располагают большими финансовыми ресурсами, нежели государство. Поэтому государство привлекает частный бизнес на помощь в те сферы деятельности, за которые оно отвечает, но для которых не имеет достаточного бюджета и компетенции. В итоге основным сектором для развития ГЧП являются городская и региональная инфраструктура, в первую очередь коммунальная, социальная и транспортная.

В настоящее время обобщение и распространение опыта партнерских отношений вызывает большой интерес во всем мире; разрабатываются не только методические и нормативные основы, но и стандарты государственно-частного партнерства. При этом большое внимание уделяют ключевым характеристикам и особенностям партнерства. Так, жизненные циклы партнерских проектов часто составляют многие десятки лет; они затрагивают экономические интересы крупнейших собственников, сложные социальные аспекты качественного предоставления услуг обществу. В то же время, содержательная суть партнерских отношений выходит за рамки гражданско-правового регулирования, традиционных договорных отношений. Здесь важную роль начинает играть взаимное доверие как результат общих норм и ценностей социально-культурного характера, которые, имея определенную меру, существенно влияют на результаты партнерства и партнерских проектов.

Системный кризис начала XXI века обострил проблему партнерских отношений государства и частного сектора. По сути, речь идет о пересмотре роли государства от его позиции «ночного сторожа» до существенного повышения значимости государства в модернизации на инновационной основе и осуществления идеи «благополучия для всех» за счет системы экономических рычагов и стимулов, позволяющих привлечь инвестиционные ресурсы частного бизнеса для решения национальных проблем.

Таким образом, государственно-частное партнерство представляет собой кооперацию государства и частного сектора с целью реализации общественно значимых проектов и программ в различных сферах деятельности. При этом ГЧП позволяет частному партнеру реализовать свой потенциал, а государству сохранить право собственности и контрольные функции в социально значимых секторах экономики. Государство устанавливает цели и задачи проектов

и программ с позиций общественных интересов, определяет количественные и качественные показатели достижения целей, осуществляет текущий и последующий контроль реализации проектов, а частный партнер берет на себя ответственность за оперативную деятельность на разных стадиях проектов и программ.

Глава 1. Теоретико-методологические основы понятия государственно-частного партнерства в современной экономической системе

1.1. Государственная, муниципальная и частная собственность как объекты управления

Традиционно в России сложилась ситуация, что управление частной собственностью более эффективно, чем государственное или муниципальное администрирование. Последнее в связи с низкой эффективностью требует более грамотных управленческих решений и совершенной нормативно-правовой базы, регулирующей процессы управления. Такие меры обеспечат более жесткий государственный контроль во всех областях экономики и над всеми формами собственности. Работа в направлении повышения эффективности государственного и муниципального управления, а также совершенствование законодательства должны решать такие задачи как:

- реорганизация структуры государственных и муниципальных предприятий и организаций, в том числе и государственно-частного партнерства;

- регулярные и своевременные учет и инвентаризация собственности государства и муниципалитетов в рамках каждой операции;

- повышение эффективности принимаемых решений в сфере государственного и муниципального контроля и распоряжения собственностью, рост уровня ее инвестиционной привлекательности, инновационности посредством, в том числе, развития системы ГЧП.

Поставленные задачи могут быть решены в большей степени путем принятия единого Федерального закона, который регламентирует процессы управления государственной собственностью, разграничит уровни собственности на муниципальную, региональную и федеральную, а также обозначит цели, задачи и стандартизирует принципы управления. Данный Закон должен освещать следующие аспекты:

- правила, регламентирующие, когда то или иное имущество относится к разным видам собственников, а также прописывающие вопросы пользования, владения и распоряжения таким имуществом, в том числе и при создании ГЧП;

- стандарты учета, классификации и ведения реестров имущества;

- особенности управления собственностью при передаче ее в распоряжение ГЧП в процессе входа в его состав государственного партнера;

- основания, по которым возникает и прекращается право собственности;

- круг вопросов, решаемых органами государственной власти в отношении муниципальной, региональной или федеральной собственности;

- способы оценки использования и порядок приобретения бюджетных средств, основанные на балансовой отчетности;

- основания для сохранности материальных объектов в собственности, оперативном управлении или хозяйственном ведении.

Государственная, муниципальная и региональная формы собственности возникли в процессе национализации частной собственности, передачи на объекты частной собственности права распоряжения, пользования органам государственного, регионального или муниципального управления, которые действуют от имени народа. Именно это и является сущностью общественной собственности. Процесс разделения форм собственности в зависимости от уровня власти провоцируется политикой и социумом, влияние экономики здесь минимально.

Муниципальная собственность лучше всего подходит при управлении объектами, эксплуатация которых направлена на удовлетворение повседневных потребностей граждан, в случае необходимости привлечь население к активному участию в управлении этими объектами. Когда речь заходит о государственной или муниципальной собственности граждане номинально являются ее субъектами, однако непосредственными распорядителями в границах обозначенной территории являются уполномоченные государственные, административно-территориальные, региональные органы власти как исполнительной, так и законодательной и судебной.

Сегодня выделяется три официальные группы собственности, определяемые законом и статистикой: федеральная собственность, имущество субъектов федерации и муниципальные объекты, которыми распоряжаются органы местного самоуправления. Функция государства сегодня дуальна: оно одновременно играет роль политической силы и экономического субъекта – суперпредпринимателя. В качестве политической силы государство проявляет себя в работе органов судебной, законодательной и исполнительной власти. Как суперпредприниматель государство занимается производством различных продуктов, создает себе доход аналогично частным субъектам бизнеса. Специфичным общественную собственность делает ее непосредственная связь с принимаемыми политическими решениями.

Отношения, которые включает в себя частная собственность, многообразны и имеют четкую иерархию:

- отношения, возникающие внутри самих органов государственной власти, в отношении прав владения, пользования и распоряжения государственной собственностью, а также в связи с вопросами наполнения и утверждения государственного бюджета;

- имущественные отношения между уровнями власти: местной, региональной, центральной;

- отношения между самим государством, как общественным сектором экономики, и бизнесом: ГЧП предприятиями, предпринимателями, производителями.

Государственная и частная собственность во всех странах рассматривается в противопоставлении. Частный сектор экономики, в том числе частная собственность, находятся в границах, объективно установленных социальными, техническими, материальными и иными особенностями конкретной исторической эпохи. Примером может быть отечественный кризис 30-х годов прошлого века, вызванный ускоренной национализацией, или финансово-экономический крах, получившийся в результате приватизации 90-х годов. Нахождение баланса между всеми формами собственности, а также реализация их эффективного взаимодействия, в том числе и через систему ГЧП, является одним из основных направлений государственной социально-экономической политики. В рамках одного объекта принципы сосуществования и взаимопроникновения государственной и частной форм собственности имеют следующие аспекты:

- иностранная собственность государств, юридических и физических лиц;

- объекты собственности, имеющие межгосударственную принадлежность и значение;

- собственность государственно-частных образований;

- интеллектуальная собственность.

Объекты собственности включают натурально-вещественный состав и денежную стоимость, включающие следующие три стороны правовых отношений:

- между собственником и его имуществом;

- между собственником и кругом третьих лиц, имеющих обязанность не препятствовать ему осуществлять свои права собственности, носящие абсолютный характер;

- между собственником и органами государственной власти, подразумевающие налоговые отношения, гарантии и защиту прав собственности, правила государственной регистрации объектов, ограничения, накладываемые государством на оборот определенного круга имущества.

В состав правового регулирования отношений собственности, которое рассматривается как комплексный правовой институт, входят нормы, регламентирующие возможность определенных лиц владеть материальными благами, способы защиты таких прав от третьих лиц, возможности и поведение собственников в отношении имущества. В отношении государственной собственности принципиальным является определить области, где ее существование будет обусловлено экономическими и иными интересами общества.

Рассматривая зарубежную литературу, можно выделить четыре категории государственной собственности, различные по критерию управляемости:

предприятия и организации, находящиеся в собственности и оперативном управлении у государства. В первую очередь сюда относятся предприятия, имеющие национальное значение в сфере экономики и безопасности страны: нефтеперерабатывающие заводы, шахты и т.д.;

принадлежащие и находящиеся в управлении государственных или местных властей учреждения, общественно значимые структуры: больницы, телекоммуникации, школы, дороги, авиалинии;

предприятия, находящиеся в собственности государства, управление которыми осуществляется третьими лицами по договору;

предприятия, принадлежащие государству на праве долевой собственности с частным бизнесом, уровень управления над которыми со стороны государства определяется индивидуально.

В экономике государственную собственность можно разделить на два вида: собственность государства в секторе коммерции (государственные предприятия и хозяйственные общества) и государственную собственность в некоммерческом секторе (библиотеки, музеи, коммуникации, транспортные линии, энергосистемы, инфраструктурные объекты). Некоммерческие объекты прибыли не приносят, однако выполняют важные общественные функции, поэтому переданы в собственность государства.

В современной России можно констатировать следующие факты:

1) смешанная государственно-частная форма собственности по праву может быть квалифицирована как самостоятельная форма, имеющая специфические отношения пользования, владения и распоряжения;

2) сектор, имеющий смешанную государственно-частную форму собственности, имеет более высокую инвестиционную активность в сравнении с частным или государственным, поэтому его можно считать более дееспособным.

Объектом в праве собственности выступает имущество, обладающее экономической ценностью. Имущество государства, обладающее особым правовым режимом, может быть использовано ограничено. Существуют объекты, природа которых не предусматривает их существование в качестве объектов права собственности, примером может быть интеллектуальная собственность.

Объекты, принадлежащие государству на праве собственности, включают публичное имущество и общее достояние в зависимости от их правового режима. Под общим достоянием подразумеваются объекты, принадлежащие всем по естественному праву: воздух, моря, проточная вода. Принадлежащее народу казенное и публичное имущество, такое как гавани, реки, находится на особом режиме, так как для его отчуждения нужно согласие самого народа. Западные страны сегодня выделяют в рамках государственной собственности категорию публичной собственности, куда отнесены морские берега, территориальные и некоторые другие категории вод, а также имеющие повышенную ценность полезные ископаемые и прочее. Публичная собственность по распространенному мнению может быть применена только в целях достижения общего блага.

В России частная и государственная собственность, а также все связанные с ней отношения находятся под юрисдикцией гражданского права. Отношения публичной собственности

регламентируются административным и конституционным правом. Получается, что управление государственной собственностью находится на границе между частным и публичным правом.

Если к управлению подходить как к категории публичного права, то собственник в процессе управления имуществом физически и юридически находится от него в отдалении и реализацию триады полномочий передает иному лицу. В данной связке действуют два субъекта, объединенные отношениями в части объектов собственности. На федеральном уровне сегодня в России не издано ни одного закона о публичном управлении государственной собственностью, тогда как многие субъекты РФ в рамках своей компетенции подобные специализированные законы имеют.

Статья восьмая Конституции РФ гласит, что «в Российской Федерации признаются и защищаются равным образом частная, государственная, муниципальная и иные формы собственности». В стране допускается пересекать и совмещать различные формы собственности, образовывать смешанные формы, при которых права на объект принадлежат субъектам различных друг от друга форм собственности. Как пример можно привести акционерные общества и государственно-частные партнерства, в которых консолидируются государственный и частный капиталы.

Частная собственность – это имущественные права на объекты, принадлежащие частным лицам: гражданам, как физическим лицам, и предприятиям, как юридическим лицам, которые действуют независимо от государства ради собственных интересов. Основным, сложившимся исторически признаком частной собственности, является наличие в качестве ее субъекта одного человека, реализующего максимально допустимую власть над объектами такой собственности, являющимися в целом его имуществом. Отношения между частными собственниками базируются на принципах формального и юридического равенства в части купли-продажи, передачи и взаимного использования их имущества. Основной их формой является договор между частными собственниками, заключаемый по принципам свободы договора. Все способы распоряжения и отчуждения имущества: его продажа, аренда, дарение и прочие – осуществляются при помощи договора. Частная собственность предполагает также переход прав на имущество в результате наследования. Все эти признаки объединяются в единое понятие частной собственности.

Еще одним особым признаком частной собственности является суверенность прав ее владельца и непосредственность (если акционер владеет продуктом опосредованно посредством обращения ценных бумаг и коллективное распределение прибыли, участник на собственность и продукт имеет непосредственные права). При частной собственности отдельное лицо имеет юридическую власть над вещами.

У частной собственности есть две разновидности: групповая и индивидуальная. В случае с индивидуальной собственностью ее субъект персонифицирован как физическое лицо, индивид, обладающий в рамках закона правами владеть, использовать и распоряжаться объектами своей собственности.

Групповая форма собственности в качестве субъекта имеет не персону, а группу собственников, их совокупность, общество. Для общей и групповой собственности характерна одновременная односубъектность и многосубъектность отношений. Такая собственность многосубъектна, так как каждый ее участник имеет права собственности и может считаться ее владельцем. Односубъектность выражается в необходимости существования одного субъекта, имеющего право управлять данным объектом. Формами групповой собственности могут быть коллективная, кооперативная, акционерная и корпоративная.

Акционерная собственность выделяется особо, так как может представлять собой общую собственность, в которой участвуют три базисные формы: государственная, муниципальная и частная – при этом фактически возникает разновидность комбинированной, смешанной соб-

ственности. Муниципальная собственность управляется с помощью экономических и организационных методов управления, используемых местными администрациями. Смешанная форма собственности, ярким примером которой является ГЧП, имеет хорошие перспективы развития в большинстве сфер экономики.

Когда местная администрация или федеральные органы выступают держателем долевой собственности или пакета акций предприятия, они могут непосредственно участвовать в управлении им. В такой ситуации должен осуществляться мониторинг движения имущества по всем предприятиям, имеющим в числе собственников государство или муниципалитеты, для предотвращения случаев банкротства этих организаций. Собственник в отношении его имущества вправе самостоятельно выбирать правовой режим, основываясь на собственных тактических и стратегических целях. Реализация прав владения, пользования и распоряжения может идти непосредственно собственником, а может осуществляться третьими лицами по договорам аренды, лизинга, залога, хозяйственного ведения, доверительного управления, при этом собственник будет оставаться законным владельцем такого имущества. К праву распоряжения относится и внесение собственником принадлежащего ему имущества в уставный капитал юридических лиц. В этом случае права его собственности прекращаются. Все действия, связанные с формами использования имущества, направлены на получение максимального эффекта в материальной и социальной сферах. Если такой эффект не достигается, собственность подлежит приватизации.

Итоги проведенного сравнения результатов использования государственной и приватизированной собственности, предпочтений одной формы собственности над другой не выявили. Практика показывает, что наибольшей целесообразностью обладает метод, при котором государство оставляет за собой пакеты прав собственности, дающие право на участие и контроль за деятельностью фирмы, что составляет порядка 25-30% капитала акционерного общества. При таком участии государство сохраняет частичный контроль над предприятием, но прав частных инвесторов не ограничивает. Для стратегических отраслей и производств доля государства в собственности предприятий должна быть увеличена вплоть до приобретения контрольных пакетов акций. При таком методе государство реализует максимальный контроль в интересах национальной безопасности. В каждой стране также есть производства и отрасли, на которые распространяется государственная монополия. Сюда относятся воздушные линии, водные ресурсы, транспортные и энергетические линии, природные источники, памятники искусства и культурные объекты, золотовалютные резервы и прочее. Земля может быть приватизирована, однако такой подход разрешен не во всех странах.

Государство может обладать исключительными правами в составе имущественного комплекса унитарного государственного предприятия. Ими могут быть права на обозначения, отражающие индивидуальные особенности предприятия, производимый им продукт, услуги или выполняемые работы (бренд, товарный знак, фирменное наименование, знаки обслуживания), а также иные исключительные права в рамках действующего в стране законодательства или заключенных договоров. Большинство госпредприятий и, в первую очередь оборонных, на существенную часть объектов интеллектуальной собственности приобретают также исключительные права.

1.2. Институциональная структура экономики и ее изменения на современном этапе экономических преобразований

Институты и правила, являющиеся определяющими для экономического поведения и накладывающие ограничения на деятельность хозяйствующих субъектов в зависимости от выбранной ими системы хозяйствования, упорядоченные по своей структуре, определяют институциональную структуру экономики. Рыночная институциональная структура не может

быть создана только вследствие наличия характерных для рынка некоторых институтов, как и в результате создания необходимой ей правовой базы, регулирующей вопросы частной собственности.

Институты, составляющие рыночную систему, делятся на формальные и неформальные. Неформальные институты являются продуктом культуры, представляющей собой совокупность исторически сложившихся в период отсутствия законодательных механизмов регулирования межличностных отношений социальных механизмов, позволявших эти отношения координировать и ограничивать. Основой неформальных институтов является моральная практика и хозяйственная этика, что является благоприятным для роста уровня общественно-экономической координации рынка.

Формальные институты, а также накладываемые правила и ограничения вытекают из сложившихся на данный момент неформальных механизмов и правил, которые становятся основой для их реализации. В состав формальных институтов входят политические и экономические институты, а так же аспекты контрактации в создаваемой нормативно-правовой системе, регулирующей порядок заключения контрактов. В большинстве случаев рыночная экономика предполагает тесную корреляцию формальных институтов и прав собственности, которые устанавливаются с их помощью. При получении дохода от имеющейся собственности, а также вопросы отчуждения других лиц от права использовать имущество обычно коррелируют с правами на ресурсы.

Между покупателем и поставщиком отношения складываются на основе цены продукта, специфичности активов, и гарантий, которые являются обязательными элементами институтов контрактации, свойственных каждой системе экономики, и отражаются в свободе заключения договоров. Отход от названного принципа негативно сказывается на процессах контрактации и снижает эффективность производимого обмена. Для создания набора правил взаимодействия субъектов создаются организации, реализующие функции формальных институтов. Из базовых правил вытекают следующие наборы правил, порождающие другие, созданные на их основе. В результате такой соподчиненности любое изменение правил связано с большими затруднениями, что является причиной формирования институциональной среды. Так глобальные правила, например, включают в себя экономические, политические или конституционные, могут содержать двух и многосторонние контракты, которые заключают между собой экономические агенты.

Иерархия в государстве обусловлена конституционными правилами, регламентирующими порядок принятия решений. Экономические правила ответственны за разнообразные формы организационно-хозяйственной деятельности и определяют аспекты конкуренции и кооперации между индивидами. Например, экономические правила могут содержать запрет на слияние компаний, работающих в одной отрасли с целью предотвращения монополизации рынка. Контрактами регулируются взаимоотношения экономических агентов, в том числе предоставленные им права и обязанности согласно достигнутых между субъектами соглашений.

Институты делятся на внешние и внутренние. Внешние институты ответственны за установление правил и характера самой хозяйственной системы. Внутренние институты регулируют процесс совершения сделок между субъектами хозяйствования, что устраняет неопределенность, снижает риск по сделкам, уменьшает уровень транзакционных издержек. Функцией системообразующих институтов является определение типа экономического порядка. Прочие институты являются элементами различных экономических систем.

Сама институциональная среда представляет собой институт высшего разряда, определяющий условия функционирования системы в целом, создающий принципы отбора максимально эффективных для экономики и социума институтов. Еще одной функцией институциональной среды является определение вектора общего направления развития системы и

скорости институциональных изменений в системе. Именно институциональная среда ответственна за создание благоприятных условий для отбора институциональных структур по степени их эффективности, что способствует устранению неопределенности между индивидами.

В процессе развития экономики мы подошли к тому, что увеличение капитала и рабочей силы перестало быть приоритетным. Наибольшей эффективности стало возможно добиться путем их перераспределения между сферами деятельности – из менее перспективных в более успешные. Эволюция подразумевает, что в результате ротации капиталов и рабочей силы неэффективные институты уйдут, оставив место эффективным, что будет способствовать дальнейшему прогрессу форм социальной, экономической и политической организации. Для оценки и сравнения эффективности происходящих в институтах изменений используют институциональную метаконкуренцию. Закрепляются те институты, у которых при увеличении числа индивидов возрастает предельная отдача, примером можно привести институт рыночного обмена, свободной контрактации или индивидуализированной собственности.

При росте количества индивидов убывающая отдача в институте возможна в связи со спецификой того или иного института. Пример можно взять из командной экономики, где подобное развитие наблюдалось у института распределения льгот и экономических благ. Нужно отметить, что распределение в таких институтах происходит по принуждению и на коротком отрезке времени.

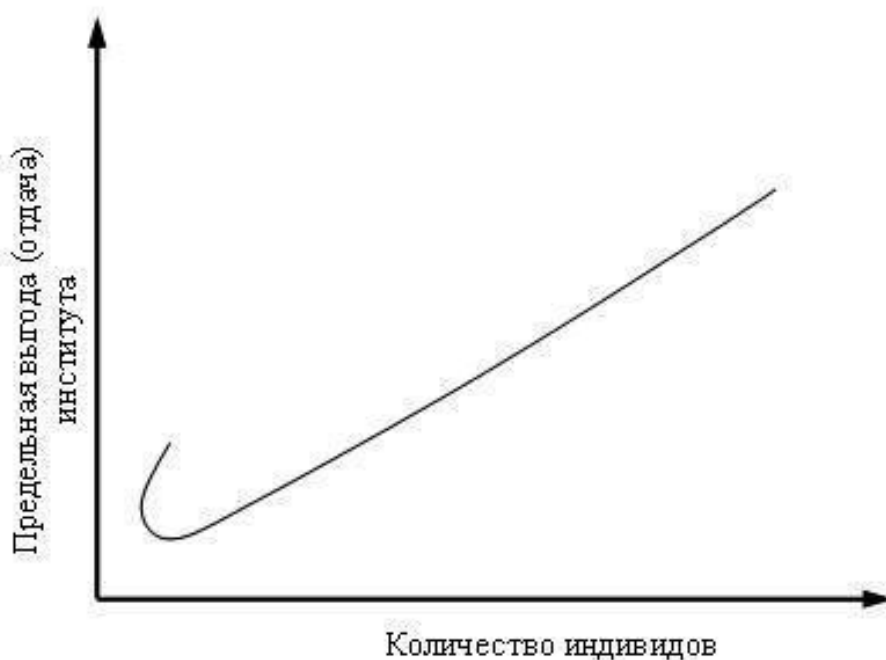




Рисунок 1.2.1.: Варианты зависимости отдачи института.

Будут создаваемые в стране рыночные институты эффективны или нет, напрямую зависит от деятельности государства. Монополизация и многие другие факторы могут привести к созданию неконкурентоспособной институциональной структуры. Такая ситуация будет вызывать рост транзакционных издержек. Можно сделать вывод, что государство при разных подходах может вызывать рост эффективности распределения ресурсов либо ставить для него блоки. Неэффективные институты обычно возникают благодаря высоким издержкам коллективных действий, направленных на изменение институтов, вызванное другими экономическими и политическими институтами. Издержки, связанные с такими изменениями, являются определяющими по отношению к сроку существования института – до момента выявления их преобладающей над издержками экономической неэффективности. Институциональная структура экономики любого государства базируется на его прошлых действиях и спонтанном отборе институтов этой системы в процессе эволюции.

В тех странах, где институциональные структуры достигли высокой степени развития, государство может прямо или косвенно вмешиваться в их деятельность с целью реализации желаемой экономической политики, при этом ущерб общественному хозяйству нанесен не будет. В развивающихся странах, государствах с переходной к рыночной экономике рыночные институты отсутствуют либо находятся на стадии становления. Существующие в таких экономиках институты с различными способами экономической организации зачастую конфликтуют между собой, что снижает эффективность этих экономик, которая падает ниже уровня рыночной системы и даже командной системы с централизованным управлением. Для стран, где рыночная экономика не установилась, излишнее вмешательство государства в ее становление и регулирование в ней отношений неизбежно обернется снижением качества таких отношений. Отсюда следует логичный вывод, что методы государственной политики, успешно применяемые развитыми странами, могут быть недопустимы для переходных экономик. Все политические усилия последних государств должны быть сфокусированы на создании институтов и развитии эффективной институциональной структуры.

В числе функций институтов находится ресурсное регулирование, определение экономических интересов сторон и условия, на которых они будут получать доступ к имеющимся ограниченным ресурсам. Функционирование институтов помимо показателя эффективности их работы всегда основано на сфере их деятельности, культурных и иных факторах. Если меняются ценности, заложенные в основу их функционирования, меняются и сами институты, эффективность в данном случае вообще может не рассматриваться как фактор. Результативность, рост эффективности работы институтов и институциональной среды в целом (в том числе законодательство в сфере договорного права, вопросах собственности, трудовых отношений) является основой работы развитых западных экономик. Эти государства выводят институты на максимально эффективные способы и методы работы, основанные на низких транзакционных издержках, что облегчает их преобразование в части дальнейшего роста эффективности и влияет на уровень благосостояния общества в целом.

Изменения в экономике и социальной среде происходят под воздействием экономических кризисов. Нормативная политика государства вычленяет ряд основных проблем, которые являются решающими при определении степени нарушения государством свободы функционирования рынка. На практике в любой стране государство в той или иной степени вмешивается в рыночный механизм, поэтому чисто рыночных систем не существует, и все они могут быть отнесены к смешанным формам экономики, включая и работу общей государства и частного бизнеса собственности.

Вмешательство государства в экономические процессы в стране с целью активизации их развития по пути инноваций может принимать множество институциональных форм. Одной из наиболее перспективных форм для таких целей является государственно-частное партнерство.

1.3. Теоретические основы взаимодействия государства, бизнеса и науки

Вопрос эффективного взаимодействия общества и государства уже много столетий занимает умы людей, остро проявляясь в периоды мощных экономических спадов. Сегодня мы переживаем кризисный период в мировой экономике, сопровождающийся усилением вмешательства государства в национальные и международную экономику. Россия под воздействием кризиса и в результате отставания от экономик развитых стран нуждается в разработке новой экономической модели, которая будет базироваться на посткризисных принципах и впитает в себя основные черты смешанной экономики. Следствием реформирования должно стать интенсивное развитие производства, новая ступень развития отношений государства и бизнеса, смена социально-экономического уклада общества с переходом к более тесной интеграции интересов государства и частного сектора.

Интересы общества с их стремлением к повышению эффективности государственного управления и частные интересы, направленные на получение максимального частного эффекта, кажутся на первый взгляд разнополюсными, не подлежащими объединению под едиными целями. Однако, отбрасывая эмоции части экономистов, многолетний анализ трудов по экономической теории в области исследования взаимоотношения частных и государственных интересов со времен Адама Смита и, заканчивая кейнсианством и новым институционализмом, позволяет сделать парадоксальный вывод о невозможности существования этих интересов порознь.

Еще А. Смит в своем труде «Исследование о природе и причинах богатства народов»¹ приводил доказательства отсутствия конфронтации между индивидуумом и государством даже в условиях действия теории рыночной саморегуляции. Его тезисами стали неразделимость

¹ Smith A. An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations. Vol.11. London, 1930.

личной выгоды и потребности личности способствовать развитию других индивидуумов даже посредством помощи государства.

В своей теории Смит считал целесообразным определить государству три базовых функции. Во-первых – это обеспечение внутренней и внешней безопасности страны с целью обеспечения свободы личности от внешней агрессии. Во-вторых – отправление правосудия для защиты личности от внутренних угроз. В-третьих – осуществление государством экономических функций, направленных на разрешение экономических проблем, которые не могут быть разрешены индивидуумами самостоятельно. Сегодня, в период мирового экономического кризиса, экономическая функция государства особенно важна в свете необходимости исправить ошибки, допущенные рыночной «невидимой рукой». Насколько эффективным будет реализация этой функции мы узнаем со временем, но установление разумных границ вмешательства государства в экономику по сей день остается актуальным вопросом.

На практике существует опасность вступления государства в экономическую игру в качестве частного субъекта рыночных отношений. Такая ситуация нарушит естественный процесс конкуренции и создаст множество дополнительных проблем, поэтому важно четко разграничивать частные и государственные интересы.

Сегодня, благодаря историческому опыту, мы смогли установить и оценить крайние полюса участия государства в экономике. Такими точками стали тотальный коллективизм на примере социалистических стран и крайний индивидуализм в истории США. Практика показала, что обе крайности степени участия государства в экономике недопустимы в современном обществе. Баланс до сих пор не найден, и вопрос о пределах воздействия государства на экономику остается открытым. На сегодняшний день логичным кажется невмешательство государства в процесс конкурентного ценообразования и запрет на искусственное ограничение государственными структурами свободной конкуренции.

С развитием экономической теории указанные А. Смитом обязанности государства не только не были опровергнуты, но, после серьезного изучения, еще и дополнены другими учеными в более поздних трудах. Так основоположником монетаристской теории Милтоном Фридменом государству была предложена еще одна, четвертая, обязанность. Фридмен считал, что государство должно заботиться о недееспособных членах общества: детях, стариках, инвалидах. Однако определить степень социального и экономического участия государства в жизни общества М. Фридмену также не удалось. Единственно в данном вопросе им был выдвинут сложнооспоримый тезис: «Свободному обществу необходимо такое правительство, которое занимало бы положенное место, было бы слугой общества, а не стремилось стать его хозяином»².

Данным тезисом хорошо освещена необходимость распределения ролей государства и частного сектора в реализуемых ими совместных экономических проектах на условиях равноправия. В дальнейших разделах монографии при анализе возможных вариантов развития ГЧП мы еще используем данные теоретические выкладки в качестве дополнительного инструмента. Сам термин партнерство уже предполагает собой равноправие сторон. Одно из определений партнерства звучит как «совместная деятельность, основанная на равных правах и обязанностях, направленная на достижение общей цели».

Годы Великой депрессии (1929-1933гг) ясно показали необходимость государственного вмешательства в экономику страны, однако и они не помогли определить оптимальные границы государственного вмешательства в экономику, способы интеграции частного и государственного секторов, принципы государственно-частного партнерства. В своей работе основоположник кейнсианства Дж. М. Кейнс писал: «Государство должно будет оказывать свое руководящее влияние на склонность к потреблению частично путем соответствующей

² Friedman M.R. Free to Choose: A Personal Statement. NY, 1980.

системы налогов, частично фиксированием нормы процента и, возможно, другими способами³. Однако определения и сущности «других способов» кейнсианцы не раскрыли.

Приведенное высказывание Дж. М. Кейнса опять же подчеркивает неизбежность участия государства в национальной экономике. Кейнс считал, что государству отведено неоспоримое право быть хранителем экономических институтов и служить основой для реализации индивидуумами своих инициатив. Настаивать на повышении роли государства в экономике побудило Дж. М. Кейнса понимание глубинных механизмов экономического поведения. «Расширение функций государства, – писал он, – охватывающее ответственность за урегулирование естественной склонности к потреблению и побуждения к инвестированию между собой... видится нам единственно возможным средством избежать полного разрушения нынешних экономических институтов и условием плодотворного осуществления индивидуальной инициативы»⁴.

В дальнейшем исследовании государственно-частного партнерства именно государственное стимулирование инвестиций представляется нам базовой инвестиционной составляющей ГЧП. Именно Дж. М. Кейнс, судя по всему, первым озвучил идею неизбежности участия государства в инвестиционной деятельности, так как именно инвестиции являются фундаментом последующего экономического роста. «Со времен Кейнса инвестиционный процесс в рыночной экономике становится и впредь не перестает быть легитимным объектом государственного воздействия»⁵, – отмечали в своей работе Р. С. Гринберг и А. Я. Рубинштейн.

Следующими сторонниками необходимости воздействия государства на экономические процессы в обществе были последователи институционального направления экономической теории. Сторонник «новых институционалистов» Д. Нортон дал следующее классическое определение институтов: «Институты – это «правила игры» в обществе, или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми»⁶. Эти придуманные людьми ограничения состоят из формальных ограничений (правил, законов, конституции), неформальных ограничений (социальных норм, условностей и принятых для себя кодексов поведения) и механизмов принуждения их к исполнению. Таким образом, «ограничительные рамки» затрагивают все стороны общественной жизни и, в первую очередь, экономики. Отсюда жизнеспособность некоторых институтов оказывается под вопросом. Реальным доказательством успеха в применении какой-либо экономической модели, в том числе и способов взаимодействия государства и частного бизнеса, является их продолжительное успешное развитие. В связи с этим, можно привести замечание Р. И. Капелюшников: «Если какая-либо форма экономической организации существует, значит, она эффективна, потому что в процессе конкурентной борьбы выживают сильнейшие, т. е. наиболее эффективные институты»⁷.

Сегодня, ввиду качественного развития социально-экономических отношений, роль личности оценивается уже не с точки зрения «человека экономического», нацеленного только на собственную выгоду и максимизацию своей полезности, но «человека социального», помыслы которого ориентированы на общественные ценности, он считает себя членом конкретной социальной группы и озабочен собственным социальным статусом. Таким образом, представления о рациональности выбора «человека экономического» еще более столетия назад были оспорены. Т. Веблен, например, поставил в центр исследований «живого», а не «рационального» человека. Его слова: «Человека нельзя представить в качестве молниеносного вычислителя

³ John Maynard Keynes "The General Theory of Employment, Interest, and Money", 1936

⁴ Бейтон А., Казорла А., Долло К., Дре А.М. 25 ключевых книг по экономике. Анализ и комментарии/Пер. с фр. Екатеринбург, 1999. С. 364

⁵ Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М., 2008. С.78

⁶ Д. Нортон: «Институты, институциональные изменения и функционирование экономики» – М., 1997. – С. 17

⁷ Капелюшников Р.И. Экономическая теория прав собственности. М., 1990. С.78.

удовольствий и неприятностей, или маленького шарика, раскатывающегося под действием стимулов, которые швыряют его туда-сюда, но в то же время он остается невозмутимым».

В результате совершенствования социально-экономических отношений появляются дополнительные условия, которые затрудняют рациональный выбор человека, поэтому индивидуум зачастую не в состоянии реально оценить свои социально-экономические перспективы. Дж. Ролз характеризует такую ситуацию как «занавес неведения», описываемый с его слов так: «Мы должны свести на нет специфические случайности, которые ставят людей в невыгодное положение и искушают их использовать социальные и естественные обстоятельства во имя получения для себя преимуществ. Для того, чтобы, сделать это, я предположу, что стороны, находятся за занавесом неведения». Беспристрастность участников выбора гарантирована отсутствием у них информации о своем будущем. «Никто не знает экономической и социальной ситуации в обществе, или уровня цивилизации и культуры, которых оно было способно достичь»⁸.

Данная цитата в полном объеме приведена с целью еще раз обосновать необходимость участия государства в экономике, в связи со склонностью индивидуумов делать выбор в пользу краткосрочного преимущества, пренебрегая неэффективностью такого выбора в долгосрочной перспективе. Один из ярких примеров «занавеса неведения» – это повышения уровня образованности общества. В краткосрочной перспективе человеку эффективнее отказаться от повышения уровня образования (квалификации) и перенаправить ресурсы на повышение личных доходов, в то время как в долгосрочной перспективе такое решение приведет к падению конкурентоспособности общества в результате снижения уровня квалификации, и, соответственно, уровня личных доходов индивидуумов.

Глобальным примером «занавеса неведения» можно рассмотреть инвестиции в фундаментальную науку, космические исследования, освоение новых территорий. Личность не знает возможностей применения будущих полученных результатов и, как следствие, не осознает перспектив и преимуществ. В этой ситуации как раз и включается третья обязанность государства (в трактовке А. Смита) – «создать и поддерживать определенные государственные работы и государственные учреждения, создание, и поддержание которых выходит за рамки интересов любого индивидуума или небольшого числа индивидуумов».

Когда речь заходит о финансировании государством работ или деятельности учреждений, возникает потребность определения экономической природы полученной продукции. Такая продукция становится общественными благами, которые получают при непосредственном участии государства. Отсюда вытекает, что производство общественных благ осуществляется в общественном секторе экономики, а сам государственный сектор определяется как «совокупность ресурсов, находящихся в непосредственном распоряжении государства»⁹. Таким образом, общественные блага представляют собой продукцию, производство которой финансируется в том или ином объеме за счет бюджетных средств. Тут же можно привести высказывание М. Блага, указывавшего на особую природу общественных благ, заключающуюся в том, что «их потребление может быть только совместным и равным: чем больше достанется одному домохозяйству, тем больше, а не меньше достанется любому другому».

Используя трактовку М. Блага¹⁰, можно выделить два свойства общественных благ:

1) Неисключаемость в потреблении: если блага доступны хотя бы одному индивиду, то они должны быть доступны всем;

⁸ Ролз Дж. Теория справедливости. Новосибирск, 2005. С.127.

⁹ Государство и отрасли инфраструктуры в современной рыночной экономике/Отв. ред. Я.А.Рекитар, Л.С.Демидова. М., 2001. С.19.

¹⁰ Гринберг Р.С., Рубинштейн А.Я. Основания смешанной экономики. Экономическая социодинамика. М., 2008. С. 135

2) Несоперничество: потребление благ одним индивидом не должно препятствовать потреблению их другими индивидами.

Только непосредственное участие государственных ресурсов в производстве общественных благ позволяет в полном объеме наделять их свойствами неисключаемости и несоперничества. Нужно отметить, что в следствие действия принципа максимизации полезности, частный бизнес не способен принять на себя исключительные полномочия по производству общественных благ. Именно в этой ситуации одним из немногих решений может стать использование различных форм государственно-частного партнерства.

С точки зрения теории при изучении государственного и частного секторов важным будет заострить внимание на терминологии. В России в научном и деловом обороте используется термин «государственно-частное партнерство». В дословном переводе с английского на первый взгляд термин Public Private Partnership более корректно трактовать как общественно-частное или публично-частное партнерство. Но в данном случае допустимо сослаться на мнение С.В. Грицай¹¹, указывающего на противопоставление «public» и «private» в классической политэкономии. Он обращает внимание, что «public» включает в себя все, что не относится к частному: государственную, муниципальную, местную власть; общественные организации, – то есть представляющее общество. У русскоязычного читателя буквальный перевод «public» как «общественный», «публичный» создает отличные от понятия «государственный» ассоциации. Термин «частный» более прост в восприятии и ассоциируется с партнером, инвестирующим финансовые и иные ресурсы, товары и услуги, заинтересованным в получении прибыли. Таким образом, в русскоязычном обороте не нашло применения более уместное с точки зрения чистого перевода определение «общественно-частное партнерство», и используется термин «государственно-частное партнерство».

В связи со сложившимся традиционным употреблением понятия «государственно-частное партнерство» в дальнейшем в данной работе будет употребляться именно это словосочетание, так как в нем более емко раскрывается сущность природы связи частного и общественного секторов. Так же не следует исключать в форме ГЧП необходимость участия помимо государственных и частных партнеров также институтов гражданского общества для становления модели смешанной экономики.

Возвращаясь к теоретическим изысканиям в вопросе рассмотрения сотрудничества общественного и частного секторов, ордолибералы также признавали необходимость внедрения и развития ГЧП как формы интеграции. Один из основателей немецкого ордолиберализма Вальтер Ойкен описывал взаимодействие государства и индивидуумов таким образом: «Построение общества должно происходить снизу вверх. То, что могут сами сделать отдельные люди или их группы, они должны делать по своей инициативе с максимальной отдачей. А государство должно вмешиваться только там, где никак нельзя обойтись без его помощи»¹². В первую очередь вмешательство государства необходимо в сферу производства общественных благ, так как принципы производства в частном секторе идут вразрез с выделенными свойствами общественных благ. Хотя не следует забывать о том, что со временем может произойти трансформация их свойств.

Итогом исследования и анализа теоретических предпосылок создания ГЧП как следствия интеграции общественного и частного секторов можно выделить следующие утверждения.

Первое – это то, что в результате ретроспективного анализа работ ученых различных экономических теорий, таких как кейнсианство, монетаризм, новый институционализм, ордо-

¹¹ Грицай С.В. Использование механизма частно-государственного партнерства для повышения эффективности деятельности промышленных предприятий/Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2006. С. 13

¹² Eucken W. Grundriss der Wirtschaftspolitik, München, 1990, S. 348.

либерализм, выявлена неизбежность применения различных способов взаимодействия государственного и частного сектора, одним из которых является государственно-частное партнерство, как равноправное сотрудничество сторон.

Второе – это нерешенность до настоящего момента проблемы установления границ вмешательства государства в экономику, хотя большинство экономистов едины во мнении о невмешательстве государства в сферу ценообразования и ограничения конкуренции.

Третье – это то, что необходимость воздействия государства на экономику проявляется в сфере стимулирования инвестиционной деятельности, а одной из форм такого стимулирования является привлечение частного сектора к участию в создании общественных благ.

Четвертое – необходимость ГЧП проявляется в первую очередь при неполучении индивидумами или их образованиями краткосрочных преимуществ при развитии какого-либо направления деятельности.

Пятое – ГЧП должно создаваться с целью последующей максимизации индивидуальной полезности потребителей полученной от ГЧП продукции.

Шестое – то, что основным стимулом для создания и развития формы ГЧП должна быть неразрешимость социально-экономических проблем только ресурсами и инструментами, используемыми частным сектором. Однако не следует упускать из виду, что обязанностью государства остается необходимость использования потенциала частного бизнеса в деле повышения конкурентоспособности страны на мировой арене и реализации общегосударственных программ.

Седьмое – социально-экономические условия современного мира требуют уточнения ресурсного инструментария государства для участия в государственно-частном партнерстве. Это финансовые ресурсы, механизмы налогового стимулирования, методы вложения активов, организационные преференции и так далее. Также необходимость утверждения механизма изменения правомочий собственности, наличия в государстве эффективной правовой системы, участия гражданского общества при обсуждении проектов.

1.4. Государственно-частное партнерство с позиции современной экономической мысли

С 2004 года в России начался активный процесс создания реальных условий для развития государственно-частных партнерств. В октябре 2004 года Правительством Российской Федерации было проведено заседание по вопросу создания ГЧП на транспорте. На повестке заседания стоял вопрос необходимости использования ГЧП в российской транспортной отрасли. «Необходимость использования государственно-частного партнерства связана с невозможностью профинансировать в полном объеме транспортные проекты из средств федерального бюджета»¹³, – было отмечено кабинетом министров. Вопрос обеспечения высоких темпов развития транспортной инфраструктуры в непростых экономических, политических и социальных условиях, в которых находилась на тот период Россия, явился основным толчком к пониманию необходимости формирования ГЧП, активно используемого в развитых странах.

Можно выделить 3 этапа социально-экономических преобразований в России за прошедшие 20 лет.

1) 1989 – 1998 гг., за которые был осуществлен комплекс реформ по переходу страны от командной экономики к рыночной. Самым важным результатом реформ стало формирование института частной собственности, также был заложен фундамент формирования базовых экономических институтов.

¹³ Лакшина Е. Дураков мало, дорог много. Кабинет министров задумался над государственно-частным партнерством//Российская газета. – 2004. – 8 октября. – №3599.

Последствия реформ данного периода неоднозначны. В связи с отсутствием ясной стратегии и четкого руководства преобразованиями в стране было допущено много ошибок и перекосов, последствия которых наблюдаются по сей день.

Российские экономисты ставят достаточно жесткие оценки этому периоду:

«Отделение государства от экономики, во многом волюнтаристское и ущербное для стратегического положения страны, оказалась большой системной ошибкой. В обществе фактически изжита ложная философия, будто чем «меньше государства», тем лучше. Но не изжиты пока последствия, причиненные прежней деструктивной политикой»¹⁴, – отмечает академик РАН А.Т.Спицын.

«От вершин прогресса нас отделил вклинившийся этап компрадорской реакции. Из-за реакционных реформ частный капитал захватил командные высоты экономики и стал господствовать над общегосударственным. Промышленный капитал попал в зависимость от сырьевого, олигархического и подчиненного иностранному»¹⁵, – еще более критичный отзыв Сергея Губанова, известного российского ученого и главного редактора журнала "Экономист".

2) 1999 – 2004 гг., годы начала роста российской экономики. В этот период улеглась паника и азарт 90-х, и исполнительная власть наконец-то получила возможность направить ресурсы на решение стратегических задач. Формы и методы привлечения инвестиций для развития экономики стали одним из таких приоритетных вопросов. Трудности этого периода заключались главным образом в отсутствии единого мнения по вопросу положения государства в экономике.

Еще в начале 2005 г. экономист, ректор Академии народного хозяйства при правительстве РФ Владимир Мау оценивал существующую экономическую ситуацию: «в современной российской экономике существуют и фундаментальные препятствия для практической реализации дирижистских идей: во-первых, характерные для нынешнего этапа технологического развития крайне ограниченные возможности прогнозирования отраслевых и структурных приоритетов; во-вторых, недостаточное развитие политических и правовых институтов; в-третьих, отсутствие доверия между всеми участниками хозяйственной жизни – домохозяйствами, фирмами и государством»¹⁶.

3) 2004 – 2008 гг. Эти годы можно назвать периодом упущенных возможностей, когда на фоне экономического подъема второго периода в стране так и остались неразвитыми экономические институты, меры прямого государственного вмешательства в экономику показали свою крайнюю неэффективность, не был налажен экономический диалог между государственным и частным сектором, человеческий капитал не был приумножен вследствие его недофинансирования.

«Собственность и власть, бизнес и государство, будучи теснейшим образом связаны между собой, составляют ключевые институты современного общества. Их нельзя представлять ни как вечных антагонистов или непримиримых противников, ни тем более, как единый организм, где нет противоречий и конфликтов»¹⁷, – отмечал доктор экономических наук, заслуженный деятель науки РФ Ф.И. Шамхалов. Утверждение Шамхалова тесно перекликается с выводами Р. Коуза, который на основании анализа механизма финансового обеспечения маячной службы в Англии заключил, что даже услуги маяков могут быть спонсированы частными предпринимателями.

¹⁴ Спицын А. Интеграция и модернизация экономики//Экономист. – 2006. – №5. – С.3.

¹⁵ Губанов С. Рост без развития и его пределы//Экономист. – 2006. – №4. – С.29.

¹⁶ Мау В. Экономическая политика в 2004 году: поиск модели консолидации роста//Вопросы Экономики. – 2005.-№1.- С.21.

¹⁷ Шамхалов Ф.Н. Метаморфозы взаимоотношений собственности и власти / Вестник Института экономики Российской Академии наук. – 2008 – №4. С.29.

Завершение третьего этапа российских социально-экономических реформ пришлось на период мирового экономического кризиса, который без сомнения является системным. Его последствия тяжелым грузом легли в том числе и на плечи России, что и ознаменовало собой в 2008 г. переход российской экономики на следующий этап своего развития. Однако современное состояние нашего государства и, в частности, перспективы ГЧП будут освещены в последующих разделах работы.

Нельзя забывать, что государственные цели в экономике и цели бизнеса кардинально отличаются друг от друга, т.к. бизнес всегда ориентирован в первую очередь на достижение максимального финансового результата, в то время как перед обществом стоят иные задачи. М. Ролл и А. Вербек, ученые из брюссельского университета, высказывают аналогичную мысль о том, что интерес частных компаний в прямых доходах и затратах не может обеспечить социально-экономические эффекты. Все это подтверждает важность принятия государством на себя функции направления развития ГЧП.

Старший вице-президент «Росбанка», доктор экономических наук М.В. Ершов считает, что политика государства в деле развития экономики призвана «во-первых, обеспечивать разумный баланс между высокоэффективными отраслями, «локомотивами» экономического роста и менее эффективными сферами, без развития которых, однако, и первые не могут полностью реализовать свой потенциал. Во-вторых, – формировать «несущие конструкции», необходимые для нормального функционирования народного хозяйства в целом. Причем здесь важны также экономические и геополитические аспекты, проблемы обеспечения безопасности страны и ее суверенитета»¹⁸.

То есть целью государства должна являться гармонизация отношений частного и общественного секторов, результатом чего должен быть экономический баланс, позволяющий объединенными усилиями строить прочный фундамент национального хозяйства, не взирая на возможные противоречия и конфликты сторон. Следует помнить, и ранее это уже было доказано, что государство и бизнес не могут существовать друг без друга, и ГЧП является одним из основных инструментов достижения этой государственной цели.

Тут же В.Г. Варнавский предостерегает, что «в соединении государства (в лице его различных субъектов) и бизнеса в одном союзе проявляется противоречие между обслуживанием общественных интересов и обеспечением прибыли. Каким образом партнерства разрешают это противоречие, как оно влияет на социально-экономические отношения в стране, регионе, городе, какие социально-экономические последствия ожидают общество в результате передачи частному сектору видов производств и услуг, традиционно относящихся к сферам государственной деятельности, зависит от зрелости гражданского общества, силы государства, развитости общественных институтов, контроля за деятельностью госаппарата, прозрачности самой партнерской деятельности»¹⁹.

Таким образом, ошибки в применении формата ГЧП повлекут за собой деструктивные явления в экономике, отражающиеся в росте коррупции, смещении приоритетов партнерств в сторону максимизации прибыли, нарушении принципов честной конкуренции за счет усиления части бизнеса государством. Подобный риск существует не только в России, но и во всех развитых странах.

Что же представляет собой экономическое содержание ГЧП?

С позиции институционалистов И.Е. Левитин дает следующее определение термина ГЧП: «Специфика взаимоотношений между государством и частным бизнесом в рамках государственно-частного партнерства (ГЧП) состоит в том, что партнерские отношения реали-

¹⁸ Ершов М. О формировании приоритетов промышленной политики и механизмах их реализации // Российский экономический журнал. – 2006. – №1. – С.4.

¹⁹ Варнавский В.Г. Концессионный механизм партнерства государства и частного сектора М., 2008. С 21.

зуются путем перераспределения правомочий собственности. При этом в отличие от приватизации как формы возмездной передачи государственной собственности в собственность юридических и физических лиц, в партнерствах право собственности за государством сохраняется. Однако в рамках государственной собственности происходят существенные институциональные преобразования, позволяющие расширять участие частного бизнеса в выполнении части экономических, организационных, управленческих и иных функций. Оставаясь собственником, государство при этом сохраняет за собой и определенную степень хозяйственной активности»²⁰.

Путем обозначения двух разнополюсных состояний государственной собственности: единоличное государственное владение и приватизация либо возмездная передача собственности физическим и юридическим лицам, – И.Е. Левитин указывает²¹ на наличие институциональной трансформации прав собственности. Выделим этот момент, однако обратим взгляд на отсутствие конкретики в определении уровня государственной активности в распоряжении принадлежащим ему имуществом.

Подходы континентальной и англосаксонской правовых традиций уместно упомянуть в разговоре о правомочиях собственности.

Континентальная традиция в интерпретации Р.И. Капелюшникова описывает право собственности как совокупность прав пользования вещью, извлечения из нее дохода, изменения физической формы и субстанции вещи и передачи всех этих правомочий другим лицам различными способами.

Англосаксонская модель правомочий собственности описывается английским юристом А. Оноре²² как совокупность прав на владение, т.е. защищенная возможность физически контролировать вещь; пользование, т.е. извлечение выгоды из вещей, обладающих непосредственной либо косвенной полезностью; управление – решение о порядке и способе использования вещи и определение круга лиц и условий, на которых они осуществляют использование вещи; доход, т.е. получение прибыли от непосредственного использования вещи либо от использования ее другими индивидами; капитал – возможность осуществлять дарение, продажу, изменять форму или уничтожать объект собственности; безопасность или иммунитет от экспроприации, в том числе и на доходы от использования вещью даже при условии компенсационной системы; передачу вещи по наследству; бессрочность правомочий; запрет вредного использования – установлено с целью предотвратить нарушение правомочий иных собственников на иные объекты при «вредном» использовании вещи; ответственность в виде взыскания, т.е. вещь может быть отчуждена как компенсация долга собственника; конечные права.

Возвращаясь к определению ГЧП, данному Левитиным И.Е., встает вопрос отсутствия понимания, перераспределение каких правомочий собственности имел в виду ученый.

Рассмотрим еще одно определение ГЧП, которое дают эксперты Международного центра социально-экономических исследований «Леонтьевский центр». Их трактовка предельно обобщена. ГЧП по определению, установленному «Леонтьевским центром», гласит, что государственно-частное партнерство – это «объединение материальных и нематериальных ресурсов общества (государства или местного самоуправления) и частного сектора (частных компаний) на долговременной и взаимовыгодной основе для создания общественных благ

²⁰ Левитин И.Е. Государственно-частное партнерство в механизмах оценки инновационного потенциала развития объектов транспортной инфраструктуры / Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2008. С. 14-15.

²¹ А. Зельднер также указывает на то, что «специфика взаимоотношений между государством и частным бизнесом в рамках ГЧП состоит в том, что партнерские отношения осуществляются за счет перераспределения правомочий собственности» (Зельднер Л. «Концептуальные подходы к функционированию ГЧП в условиях кризиса и после его завершения / Государственно-частное партнерство в условиях кризиса». Материалы научно-практической конференции. М., 2009. С.21-22).

²² Институциональная экономика: новая институциональная экономическая теория: Под общей ред. д.э.н., проф. А.А. Аузана. М., 2008. С.48-49.

(благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказания общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.)»²³.

Обобщенность данной формулировки не дает представления о таких аспектах ГЧП, как различие между лизингом и государственным (муниципальным) заказом на поставку продукции, выполнение работ, услуг; роль ГЧП в сфере науки и инноваций.

Большинство формулировок определения ГЧП, предлагаемых на данный момент российскими учеными грешат установление жестко прописанных границ использования форм государственно-частного партнерства, таких как развитие социальной сферы, реализация общественно значимых проектов и программ в отраслях промышленности и НИОКР, создание инфраструктуры и прочее. Возникает логичное предположение, что с разработкой и реализацией новых форм и методов ГЧП, большинство определений станут слишком узкими и будут подлежать пересмотру.

Следующее определение, уже с точки зрения риск-менеджмента, дает П.В. Савранский: «Государственно-частное партнерство является партнерством, в котором государство и частный сектор совместно реализуют общественно значимые проекты, основываясь на соглашении о распределении задач и рисков. Концепция ГЧП предусматривает, что оба сектора сотрудничают с целью строительства и содержания объектов и оказания общественных услуг. По сути, это институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом, создаваемый на определенный срок для осуществления конкретного проекта и прекращающий свое существование после его реализации»²⁴.

Такая трактовка ГЧП логична с позиции управления рисками, однако ее узость заключается уже в том, что сроки создания ГЧП часто не ограничены конкретной датой или событием и могут носить бессрочный характер. Примером бессрочного способа может стать такая форма государственно-частного партнерства, как акционирование при условии сохранения доли акций в собственности государства или долевое участие частных инвестиций в уставном капитале государственных предприятий²⁵.

Последней, важной точкой зрения, с которой так же необходимо дать определение ГЧП в данной работе, являются правовые позиции. Здесь сообразно привести определение ГЧП, сформулированное М.В. Вилисовым: «Государственно-частное партнерство – это правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления»²⁶. В целом определение Вилисова можно принять, однако упоминаемое равноправие государственного и частного секторов слишком расплывчато. Такие партнеры находятся в разных «весовых категориях», поэтому равноправие требует жесткой юридической фиксации.

Автор приводит собственную формулировку термина государственно-частного партнерства. По его мнению ГЧП – это комплекс организационных, экономических, юридических и социальных отношений, реализуемых между государственным и частным партнерами, реализация которой базируется на механизме трансформации правомочий собственности и юридически закреплённых интересов в целях осуществления эффективного государственного управления и максимизации прибыли от коммерческой деятельности.

Наиболее важными аспектами собственного определения автор считает следующее:

²³ Государственно-частное партнерство при реализации стратегических планов: практика и рекомендации. – СПб., 2007. С.5.

²⁴ Савранский П.В. Государственно-частное партнерство в реализации перспективных направлений инновационного развития экономики России/Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Краснодар, 2007. С.47.

²⁵ Дробышевская Л.Н. Концептуальные основания инновационно-инвестиционной политики в условиях трансформации хозяйственной системы. Краснодар, 2008. 260 с.

²⁶ Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект / Власть. – 2007: – №7 – С.28.

1)

ГЧП – это система отношений, в которых возможна трансформация правомочий собственности. Под правомочиями собственности автор в первую очередь подразумевает права управления и на доход, так как права владения, распоряжения и пользования уже достаточно четко сформулированы и мало поддаются изменению во времени.

2)

ГЧП работает по принципу юридического согласования интересов государственного и частного секторов, что подразумевает добровольность участия, равноправие сторон и наличие договорных отношений. При несоблюдении хотя бы одного из этих условий юридическое оформление отношений невозможно.

3)

Автор устраняет критическую ошибку, допущенную в большинстве рассмотренных ранее определений, которая заключается в игнорировании интересов частного бизнеса.

4)

В сформулированном автором определении нет указания на ограниченный срок действия ГЧП, т.к. он бывает как конечным, так и неопределенным.

Далее необходимо привести формы ГЧП и только после этого переходить к рассмотрению путей трансформации правомочий собственности. Наиболее полно существующий спектр форм ГЧП представлен двухуровневой классификацией С.В. Грицай, которая консолидирует российские и зарубежные модели партнерства. В рамках классификации С.В. Грицай все формы партнерства упорядочены по принципу степени участия частного сектора: от наименее низкой к максимально высокой.

Сервисные контракты²⁷:

- контракты, по которым осуществляется прямая покупка государством оговоренной продукции, работ, общественных услуг или имущества у частных производителей для удовлетворения нужд государства;

- контракты технической помощи, заключаемые с частными компаниями на период решения конкретных государственных задач, с достижением которых у государства наблюдаются трудности, обусловленные, к примеру, отсутствием каких-либо ресурсов.

Управляющие контракты:

- контракт на обслуживание, по которому обслуживание объекта делегировано частному сектору;

- контракт на управление объектом, по которому управление объектом возлагается на частный сектор;

- контракт «под ключ» – когда функция государства ограничивается финансированием, а за проектирование, строительство и управление объектом отвечает частный сектор.

Аренда и временная передача прав:

- лизинг – лизингополучатель не принимает участия в строительстве (создании) объекта, а получает его от государства с обязанностями по обслуживанию, взиманию платы и осуществлением платежей государству за использование;

- соглашение о разделе продукции (СРП) предполагает добровольную передачу бизнесом части продукции государству в качестве платы за право участвовать в данном проекте;

- инвестиционный контракт обязывает государство на фиксированный контрактом срок отказаться от получения фискальных платежей, предоставляя тем самым частному бизнесу

²⁷ Грицай С.В. Использование механизма государственно-частного партнерства для повышения эффективности деятельности промышленных предприятий/Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2006. С.19-21.

возможность использовать неполученные государством средства для реализации проекта, имеющего социально-экономический эффект.

Концессионное соглашение:

– BOT (Build-Operate-Transfer) – «строительство-эксплуатация- передача», является классическим вариантом концессии, в котором концессионер как правило на праве собственности осуществляет строительство и эксплуатацию объекта, после чего право собственности на объект переходит государству;

– BTO (Build-Transfer-Operate) – «строительство-передача-эксплуатация» – это классическая концессия, когда концессионер строит объект, передает по завершению строительства право собственности на объект концеденту (государству) и только после этого концессионер получает объект в эксплуатацию;

– BOO (Build-Own-Operate) – «строительство-владение-эксплуатация». После строительства объекта право собственности на него остается у концессионера и он владеет объектом и эксплуатирует его бессрочно;

– BOOT (Build-Own-Operate-Transfer) – «строительство-владение-эксплуатация-передача». Право собственности и право эксплуатации объекта концессионером ограничено контрактом во времени. По истечении установленного времени право собственности на объект переходит государству;

– BBO (Buy-Build-Operate) – «покупка-строительство-эксплуатация» – это форма продажи объекта государством, при которой договором оговаривается обязанность концессионера по восстановлению или расширению существующего объекта с целью эффективного управления им.

Акционирование – форма совместных предприятий, в которых участвуют в долевом соотношении как частный капитал, так и государство.

Ниже, на рисунке отражена схема трансформации правомочий собственности в зависимости от формы ГЧП.



Рисунок 1.4.1.: Трансформации правомочий собственности в ГЧП.

Данная схема не уникальна, так как мировая практика настолько обширна, что не позволяет выработать единую классификацию.

Далее рассмотрим отличительные признаки ГЧП.

Таблица 1.4.1. Отличительные признаки ГЧП

«Государственно-частное партнерство в научной и инновационной сфере»

«Экономические основы государственно-частного партнерства»

Сторонами партнерства должны быть как государство, так и частный сектор
Сторонами партнерства должны быть как государство, так и частный сектор

Юридическое оформление отношений сторон ГЧП

Взаимоотношения сторон ГЧП зафиксированы в официальных документах

Равноправный характер отношений сторон

Равноправный характер отношений сторон ГЧП

Партнеры имеют согласованные цели, государственные интересы четко конкретизированы

Стороны ГЧП имеют согласованные цели, государственные интересы четко конкретизированы

Стороны ГЧП объединяют свои ресурсы (капиталы, персонал, оборудование, информацию) для достижения согласованных целей

Стороны ГЧП объединяют свои вклады для достижения общих целей

Партнеры совместно участвуют в принятии решений

Стороны ГЧП распределяют между собой как расходы, так и риски и участвуют в использовании полученного продукта

Стороны партнерства распределяют между собой как расходы, так и риски и участвуют в использовании полученного продукта

В качестве итога данного параграфа остановимся на принципах ГЧП.

Автор считает, что для реализации механизма ГЧП наиболее важны следующие принципы:

1)

Принцип общественной значимости – обуславливает создание ГЧП с целью удовлетворения интересов общества при условии извлечения максимальной прибыли, а так же предполагает вовлечение общественности в обсуждение проектов ГЧП.

2)

Принцип проектной срочности – означает конкретизацию сроков создания объектов, окупаемость и возвратность инвестиций, коммерческую выгоду инноваций и в целом партнерства, для осуществления чего необходимы четко разработанные инструменты контроля и ответственности.

3)

Принцип доверительного управления – подразумевает справедливый механизм перераспределения правомочий собственности; установление нормы прибыли исходя из объема инвестиций, порядок расчета сторон; распределение рисков и ответственности на всех стадиях партнерства; целевое использование средств на этапах как инвестиций, так и эксплуатации; заключение юридического соглашения между сторонами.

4)

Принцип социально-экономической инновационности. Каждый проект ГЧП по-своему уникален. По словам В. Иноземцева «инновации – это не чье-то знакомство с хорошо известными технологиями, а создание качественно новых технических решений»

. При чем не имеет значения является ли задачей проекта создание научно-инновационных открытий или нет, каждый проект ГЧП инновационен по своей сути, так как несет в себе создание и внедрение новых решений социально-экономических проблем страны.

1.5. Зарубежный опыт развития и функционирования государственно-частного партнерства

Ведущие развитые страны мира последнее столетие стабильно на несколько лет опережают Россию в экономическом развитии, поэтому опыт этих стран интересен для нашей страны как возможность определения стратегии собственного развития. Зарубежный опыт функционирования ГЧП на сегодняшний день весьма обширен и охватывает все большее число отраслей социальной и экономической сферы. Эффективно работают зарубежные партнерства в транспортной отрасли (строительство и эксплуатация автомагистралей и железных дорог, портов, аэропортов, трубопроводов), в сфере обслуживания населения (образование, медицина, рекреационный отдых), жилищно-коммунальном комплексе (водо- и электроснабжение, утилизация отходов, очистные сооружения), в обороне страны.

Лидерами по созданию и функционированию ГЧП в развитых странах являются железнодорожный и автомобильный транспорт, водоснабжение и здравоохранение. Данные о сферах применения ГЧП в разрезе стран приведены в таблице 1.5.1.

Таблица 1.5.1. Сферы использования механизмов ГЧП в странах мира.

Страна\отрасль
 Автодороги
 Ж/дороги
 Водоснабжение
 Офисы
 Переработка отходов
 Энергетика
 Здравоохранение
 Образование
 Оборонная промышленность
 Пенитенциарная система
 Космос

Австрия

X

X

X

X

V

X

X

Бельгия

V

X

X

X

V

Великобрита-ния

X

X

X

X

X

X

X

X

X

X

Германия

X

V

X

X

X

X

X

X

Голландия

X

V

V

Греция

X

X

V

V

Ирландия

X

X

X

X

X
X

V
X
X
X

Испания
X
X
X

X

Италия
X
X
V

X
X

Канада
X
X
X

X
X
X
V
V
X
X

Португалия
X
V
X

V

V
V

США
X

X

X

X

X

X

Финляндия

X

V

X

X

V

X

Франция

X

X

X

V

Южная Африка

X

X

V

V

X

Примечание:

«x» – проекты завершены

«v» – проекты на стадии подготовки или реализации

Анализ данных таблицы позволяет отметить, что большее развитие ГЧП получило в США, Канаде, Великобритании и Германии. Немного отстает от этой четверки Ирландия, схожая по политике в сфере ГЧП с Великобританией, и стоит обратить на эту страну особое внимание. Ниже в таблице приведены статистические показатели программ ГЧП в Ирландии.

Таблица 1.5.2. Объемы инвестиций по программам ГЧП Ирландии в 2012 г.

Категория

Инвестиции ГЧП,

млн. евро

Доля инвестиций в ГЧП от всех инвестиций в эту сферу, %

Автодороги

1137

20

Переработка отходов

680

71

Водоснабжение

139

8

Общественный транспорт

394

66

ИТОГО

2350

27

Анализируя показатели видно, что более половины всех инвестиций конкретной отрасли в Ирландии занимают программы в сфере общественного транспорта и переработки отходов, а максимальный объем всех инвестиций ГЧП сосредоточен в области дорожного строительства. Для Ирландии характерно, что средний срок жизни проекта не превышает 3 лет, а типичная стоимость проекта ГЧП – 30 млн. евро²⁹.

Базируясь на исследовании практики зарубежных проектов ГЧП, можно сделать вывод, что в каждой стране, вошедшей в обзор (см. таблицу 1.5.1.), существуют собственные отраслевые приоритеты: «По данным аналитиков, в США такой отраслью являются автодороги (32 из 36 проектов), в Великобритании – здравоохранение (123 из 352 проектов) и образование (113 из 352 проектов), в Германии – образование (24 из 56 проектов), в Италии, Канаде, Франции – здравоохранение»³⁰.

Еще какое-то время назад бытовало мнение о существовании сфер народного хозяйства, считавшихся прерогативой государства, и о недопустимости применения в них методов ГЧП. Однако современная практика показала несостоятельность этого мнения. Одна из таких ранее закрытых сфер – космическая разведка в США, Великобритании и Германии. Уровень развития ГЧП зарубежных стран позволил эффективно консолидировать сильные стороны государственного планирования и интересы частного сектора. В качестве примера можно использовать Национальное агентство геопространственной разведки США, которое заключило контракты на разработку и запуск спутников, обеспечивающих высококачественную съемку Земли, с двумя компаниями. Стоимость контракта с DigitalGlobe составила 530 млн. долларов США, с OeoEye – 500 млн. долларов США. В результате выполнения проекта

²⁹ Лихачев В., Азанов М. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России// Финансы, экономика, безопасность. – 2007. -№1(6).-С. 2-10.

³⁰ Балашов С. Опыт функционирования ГЧП в развитых странах/Государственно-частное партнерство в условиях кризиса. Материалы научно-практической конференции. М., 2009. С.281-282.

на орбиту Земли вышло два спутника – WorldView и OrbView-5, которые несли на себе аппаратуру для съемки Земли с пространственным разрешением 0,45 м.

На момент заключения данных контрактов в мире уже производились конкурирующие спутники с аппаратурой сверхвысокого разрешения в Израиле, Франции, Тайване, но американское правительство приняло решение профинансировать собственные разработки и получить продукт с лучшими, чем у конкурентов, характеристиками. Проекты финансировались NGA на равных с частными компаниями в счет будущего приобретения данных, получаемых спутниками, по твердым ценам, которые были ниже рыночных, а также гарантировало «приобретение космической информации в течение срока эксплуатации спутников»³¹.

Наибольшее распространение в большинстве стран в практике ГЧП получили концессии и прежде всего во Франции, однако в мире используются все формы государственно-частного партнерства. Стоит отметить такую форму ГЧП, как договоры аренды и подряда, в которых происходит долевое финансирование проекта государством и частными компаниями, а через какое-то время, одна сторона, продолжая управлять объектом, передает его в лизинг другой стороне.

Самыми востребованными объектами ГЧП являются объекты инфраструктуры – автомагистрали и железные дороги, речные и морские порты, аэропорты, инженерные коммуникации. Следующая таблица 1.5.3. объединяет данные по ГЧП в сфере производственной инфраструктуры развитых стран.

Таблица подтверждает сделанные ранее утверждения, что наибольшее распространение среди развитых стран получили концессии, лидирующие во всех отраслях как по объему инвестиций, так и количеству контрактов, а так же преимущественное финансирование получают такие сферы как авто и железнодорожное строительство, модернизация и строительство водных и авиационных портов.

Остановимся подробнее на особенностях реализации ГЧП в отдельных странах.

Таблица 1.5.3. Формы ГЧП развитых стран в сфере производственной инфраструктуры.

Форма партнерства

Энергетика

Аэро-порты

Морские порты

Железные дороги

Авто-дороги

Всего

Количество, шт.

Совместные предприятия

419

17

14

9

18

477

³¹ Бондаренко Е.Ю. Мировой опыт применения региональных стратегий государственного-частного партнерства и российские перспективы/Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2008. С. 18.

Контракты

16

7

24

8

6

61

Концессии

616

61

161

61

319

1218

Всего

1051

85

199

78

343

1756

Стоимость, млрд. долл.

Совместные предприятия

103,0

1,9

0,6

1,1

3,4

110,0

Контракты

0,1

0,0

0,2

0,0

0,0

0,3

Концессии

136,3

10,2

18,4

25,7

59,3

249,9

Всего
239,4
12,1
19,2
26,8
62,7
360,2

США.

Развитие ГЧП в США началось несколько столетий назад с проектов дорожного строительства. В 1785 году на фоне конфискации земель дороги были объявлены национальными, после чего началось привлечение частных инвесторов для строительства новых дорог и эксплуатации старых.

К 1840 г. большинство дорог уже были платными для автомобилистов, так как на тот момент было реализовано уже около 1600 проектов ГЧП в области дорожного строительства. Однако ни один из проектов по постройке дорог не был окуплен, так как население Америки в середине 19 века отличалось низкой покупательной способностью. В 1890 г. было принято решение о прекращении всех дорожных проектов ГЧП и передаче дорог в государственную собственность.

Сегодня основное распространение государственно-частные партнерства в США получили на муниципальном уровне, хотя и не прекращено осуществление проектов на уровне государства.

Верхним органом власти США, отвечающим за государственно-частное партнерство, является Национальный совет по ГЧП (NCPPP). По данным NCPRP за 2010 г. «из 65 базовых видов деятельности муниципальных властей (водопровод, канализация, вывоз мусора, школьное образование, эксплуатация парковок и т.д.) средний город использует коммерческие фирмы при исполнении 23 видов»³², то есть 35% жилищно-коммунальных услуг обеспечиваются коммерческими организациями. Местные бюджеты за счет использования форм ГЧП получают значительную экономию бюджетных средств. Например, благодаря передаче половины контрактов на вывоз мусора в городе Финикс (Аризона) частным компаниям в 80-х гг. прошлого века ежегодно осуществлялась экономия городскому бюджету на сумму порядка 1,5 млн. долларов США, а средняя экономия на эксплуатации, канализационных систем в 90-е гг. составляла от 10 до 40% сумм на их обслуживание, при этом качество услуг приближалось к экологическим стандартам³³.

Великобритания.

Свой первый опыт государственно-частного партнерства Великобритания получила в 1981 году, когда частные и государственные инвестиции были объединены для перестройки лондонских доков вследствие реализации новой государственной политики планирования, ориентированной на рынок. Проект оказался эффективным, что дало толчок для разработки и реализации подобных практик к середине 90-х годов. В 1992 году был проведен первый опыт применения ГЧП с целью повышения качества в сфере общественных услуг. В результате была основана «Частная финансовая инициатива» (PFI). PFI стала площадкой для совершенствования параметров и процедур ГЧП и правительство Британии приняло в этом процессе самое

³² Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт, www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php

³³ Лихачев В., Азанов М. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России // Финансы, экономика, безопасность. – 2008. - №1(6). - С. 2-10

активное участие. Как результат в 1997 году была произведена систематизация критериев правительственной поддержки проектов ГЧП.

Тесное взаимодействие государства и бизнеса в рамках ГЧП привело к активному развитию и успешной реализации многих инициатив, которые стали эталонами в сфере реализации программ ГЧП. Благодаря государственно-частному партнерству были построены северное транспортное кольцо в Бирмингеме, железнодорожная сеть в Кройдоне, школы в Бриджпорте и Дорсете, дома престарелых в Суррее и многие другие объекты. Ежегодно в Великобритании сейчас заключается около 80 новых соглашений ГЧП, которые, по данным правительства Британии экономят до 17% бюджета страны³⁴, а около 13% всего объема инвестиций составляют проекты с частным финансированием.

Схожа с ситуацией в Великобритании и судьба ГЧП в ее бывших колониях. В Индии на долю ГЧП выпадает 75% инвестиций в сфере строительства и реконструкции автомагистралей, что составляет 35,5 млрд. долларов США. В Канаде в провинции Британская Колумбия доля частного сектора в разработке и строительстве новой инфраструктуры составляет 20%.

Конечно не все проекты Великобритании в сфере ГЧП были финансово успешны. Одним из таких примеров стал проект реконструкции лондонского метро. Одна из частных компаний, задействованных в проекте, менее чем за 5 лет после подписания контракта обанкротилась, хотя только подготовка контракта обошлась в 500 миллионов фунтов стерлингов, а незапланированные ежегодные субсидии достигли суммы 1,1 миллиарда фунтов стерлингов³⁵. Еще одним банкротством закончился проект ГЧП по строительству и эксплуатации тоннеля под Ла-Маншем.

Германия.

Германские промышленники стали инициаторами создания первых проектов ГЧП в сфере кооперативного строительства еще в середине XIX века. Эти партнерства носили следующий характер: строительные компании добровольно принимали некоторые ограничения своего бизнеса, как установление фиксированной нормы прибыли, а взамен от государства получали налоговые льготы.

После объединения Германии в 1990 году встала проблема форсированного развития Восточных земель. В свете этого события государственно-частное партнерство приобрело особую актуальность. В начале 90-х гг., были созданы специализированные агентства развития, объединяющие как государственных, так и частных партнеров³⁶.

В государстве как на федеральном, так и на местных уровнях наблюдалась острая нехватка финансовых ресурсов и создание ГЧП с участием кредитных и иных финансовых организаций стало выходом из создавшейся ситуации. Также интеллектуальной альтернативой классических займов, предоставляемых муниципалитетами стали договоры лизинга основных фондов, факторинга и прочие модели³⁷.

Франция.

Вторая половина XIX века стала для Франции периодом активного использования преимуществ ГЧП в сфере развития транспортной и коммунальной инфраструктуры. Большая часть трамвайных сетей, железных дорог, водопроводов и объектов электрификации была построена благодаря привлечению частных инвестиций на условиях долгосрочных концессионных соглашений, в которых право собственности на объекты ГЧП по окончании срока дей-

³⁴ Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект, www.rusland.ru/vlast/publikac/partn

³⁵ Источник: <http://russian.bankwatch.org/newsroom/releases.shtml=2197188>

³⁶ Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт, www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php

³⁷ Кнауэ В.В. Управление развитием государственно-частного партнерства / Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2008. С.50.

ствия договоров переходило концеденту. До сегодняшнего дня Франция использует концессии как одну из базовых форм ГЧП.

Традиционно ГЧП Франции представлены так же «Сообществами смешанной экономики» (SEM), отличающиеся тем, что концедент должен иметь большую долю в составе активов и играть ведущую роль в управлении ими. Статус SEM был утвержден сначала в 1966 году, а затем в 1983 году. Функционируют они в сферах развития земель, расселения и услуг. Более 40 видов работ и услуг осуществляются ими. Это строительство, развитие земельных участков, строительство и эксплуатация объектов коммунальной инфраструктуры, деятельность автостоянок, сбор и утилизация мусора. Показательно, что договоры о ГЧП заключаются в условиях жесткой конкуренции с частными подрядчиками.

Ключевыми моментами законодательного регулирования деятельности французских ГЧП в части взаимодействия между концессионером, осуществляющим управление бизнесом, и государством являются:

1)

Государство, что прописывается в контракте, в партнерстве имеет более высокий статус, так как объектами соглашений являются социально значимые конечные продукты, что поднимает государственные интересы выше частных.

2)

Объект соглашения, равно как и необходимые для его создания и функционирования инфраструктура и сооружения, весь срок действия соглашения находятся в собственности государства и остаются в его собственности после окончания срока действия контракта, при том, что частный бизнес финансирует, проектирует и управляет ими.

3)

Права частных инвесторов являются приоритетными для французской судебной системы: с бизнеса снимается всякая ответственность в случае ошибочных решений государства, повлиявших на снижение прибыли, либо при возникновении непредвиденных обстоятельств.

4)

Контракты должны соответствовать требованиям административного законодательства и основным принципам гражданского кодекса Франции

38

В 1993 г. законодательством Франции прописана обязанность предварительно публиковать предложения по государственно-частному партнерству.

Нужно отметить, что в странах-участницах Европейского Союза согласно Маастрихским соглашениям наложены ограничения на дефицит бюджетов этих стран, максимальный уровень которого может быть только 3% ВВП, и на размер государственного долга, составляющего не более 60% ВВП. Эти соглашения побуждают страны-участницы развивать на своих территориях институт государственно-частного партнерства, которое способствует финансированию и модернизации государственных активов, параллельно решая текущие социальные и экономические проблемы государств. Это же относится и к странам Центральной и Восточной Европы, являющимся новыми членами Евросоюза.

У новых участников ЕС мала практика ГЧП в сравнении со странами Западной Европы. Приобретению опыта странам Восточной и Центральной Европы препятствовала ограниченность рынков капитала, незаинтересованность в партнерстве иностранных инвесторов, низкая покупательная способность населения и бизнеса, отсутствие проработанной нормативно-пра-

³⁸ Кеслер А.Я. Экономические основы государственно-частного партнерства/Диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. М., 2007. С.58-59.

вовой и методологической базы на всех уровнях государственной власти. Самые серьезные провалы в реализации проектов ГЧП наблюдались в Польше и Венгрии в сфере дорожного строительства.

Решение венгерского правительства о строительстве современной сети автострад в конце 90-х годов прошлого века столкнулось с проблемой финансирования, что повлекло за собой решение о привлечении в строительство частных компаний на условиях концессии. Автострады были сданы в эксплуатацию, однако оказалось, что стоимость проектов была завышена, поэтому государству пришлось выплачивать концессионерам гарантированную прибыль. В связи с тем, что дальнейшая эксплуатация построенных автострад, прежде всего, М1/М15 (между Веной, Будапештом и Братиславой) и М5 (от Будапешта до границы с Югославией) перестала отвечать условиям концессионных соглашений, по причине утраты концессионерами коммерческого интереса к проекту, трассы были ренационализированы.

Аналогичное окончание проектов ГЧП по строительству дорог постигло Польшу где на основе концессионных соглашений было построено более 2300 км автомагистралей (А1 «Гданьск-Торунь», А2 «Ойевешко-Познань-Конин-Штруков» и А4 «Катовице- Краков»).

Еще на стадии договоров частные партнеры добились, от концедента разделения ответственности за часть рисков на период открытия автострад, когда только формировался объем движения. В результате того, что транспортный поток оказался существенно ниже планируемого (в первую очередь, на автострате А2), пришлось дополнительно пересмотреть условия контракта в пользу частной стороны партнерства. Главной уступкой в пользу бизнеса стала отсрочка его платежей на более поздний срок.

В Болгарии и Сербии аналогичные контракты были расторгнуты еще до стадии завершения.

Во всех описанных ситуациях финансовые потери ГЧП были покрыты бюджетами этих стран.

Однако помимо отрицательных в странах Восточной и Центральной Европы можно привести и положительные примеры реализации ГЧП. Это строительство нового терминала аэропорта в Варшаве, модернизация сетей водоснабжения в Болгарии, Венгрии, Румынии, Польше и Чехии, возведение заводов по переработке ТБО в Болгарии и Эстонии, проект в области электроэнергетики в Хорватии.

В связи с острой нехваткой внутренних источников финансирования в этих странах проектам не суждено бы было реализоваться без финансовой поддержки со стороны Всемирного банка, Европейского банка реконструкции и развития и Европейского инвестиционного банка.

Приводя результаты анализа зарубежного опыта возникновения, формирования и развития государственно-частного партнерства, нужно отметить следующие моменты:

1)

Концессия является предпочтительной формой ГЧП в большинстве стран мира, а среди сфер применения на первом месте держится транспортная и коммунальная инфраструктура. Параллельно происходит активное развитие ГЧП в образовании и сфере здравоохранения.

2)

Уровни функционирования ГЧП могут быть как федеральными, так и местными. На уровне государства реализуются проекты в транспортной отрасли, энергетике, ВПК; на местном и территориальном уровне – проекты в социальной сфере и сфере коммунальной инфраструктуры.

3)

Главными причинами провала современных партнерств в странах Восточной и Центральной Европы, а также США в середине 19 века стали низкая покупательная способность потенциальных потребителей, недофинансирование проектов, неграмотное распределение рисков, слабый контроль и как следствие, коррупция, завышение стоимости проектов.

4)

Одним из главных условий успешного развития ГЧП является исчерпывающая проработанная нормативная база. Законодательство можно применять как рамочное, так и отраслевое, но следует помнить, что отдельные законы для конкретных проектов непродуктивны.

5)

При проектировании ГЧП на государственном уровне необходимо предусмотреть как институциональную основу такого формата отношений бизнеса и государства, так и местные административные и налоговые льготы, внедряемые в целях повышения эффективности государственного управления. Также повышенного внимания и пересмотра требует система управления рисками.

Сегодня в России идея государственно-частных партнерств как перспективного социально-экономического института получила государственную поддержку. Поэтому чрезвычайно важным является изучение и анализ практики зарубежных государств с целью освоения положительного опыта и избегания возможных ошибок и связанных с ними рисков.

Глава 2. Исследование и формирование моделей государственно-частного партнерства, необходимых для создания инновационно-инвестиционной привлекательности отдельных регионов

2.1. Государственно-частное партнерство как механизм повышения инвестиционной привлекательности и улучшения инвестиционного климата в стране и отдельных субъектах Российской Федерации

Активным участником инвестиционного рынка практически во всех странах мира выступает государство. В периоды депрессии, кризисных состояний экономики страны, нестабильной рыночной ситуации наблюдается значительное сокращение частных инвестиций, в это же время растут капиталовложения в государственный сектор. Таким образом, государственное участие в инвестиционных процессах приобретает большое значение. Следует отметить, что эффективность государственных предприятий высока только в стабильном состоянии экономики, а в кризисные периоды воздействие негативных факторов на государственные предприятия существенно выше, чем на частные.

Ввиду малой способности государственных организаций осуществлять эффективное управление в периоды экономического упадка в 90-е годы прошлого века европейские страны начали активно стимулировать развитие смешанных предприятий, которые за счет эффективности и скорости принятия решений позволяли предприятию проявлять гибкость и сохранять значительные конкурентные преимущества.

Параметры перевода предприятия в разряд «государственное» так же претерпели изменения: при достижении доли государственного участия в уставном капитале организации 10-15% предприятие уже приобретало данный статус. В случае большого числа мелких акционеров в структуре общества пакет акций размером 10-15% позволяет государству оказывать серьезное влияние на деятельность организации.

Приоритетными критериями для создания ГЧП государство определяет факторы социально-экономического развития, например, влияние конкретной инвестиции на конкурентоспособность продукции. Государство выступает инвестором в тех отраслях и проектах, которые на данный момент имеют низкую привлекательность для частных инвесторов, но важны для общества в долгосрочной перспективе.

При инвестировании бюджетных средств в инновационные проекты субъекты федерации первоочередными целями ставят высокую социальную эффективность инвестируемого проекта, сокращение бюджетных расходов на целевые социальные программы, повышение доходной составляющей бюджета. Социальная эффективность и рост доходной составляющей явля-

ются результатом, в частности, модернизации морально и физически устаревших производств конкурентоспособными технологиями нового поколения, поэтому у государства появляется мощный стимул работы по улучшению инвестиционного климата страны.

В современном мире ГЧП активно расширяют как сферы своего применения, так и увеличивают разнообразие форм партнерства. Традиционные отрасли, такие как дорожное строительство, коммунальное хозяйство, дают дорогу новым социальным и научным проектам: образованию, национальной обороне, общественному транспорту, кабельному и спутниковому телевидению, космическим исследованиям. В некоторых странах практикуется финансирование частными компаниями учреждений здравоохранения, образования с целью дальнейшего управления ими³⁹.

Бурное развитие многообразных форм ГЧП во всех регионах мира, их широкое распространение в самых разных отраслях экономики позволяют трактовать эту форму взаимодействия государства и бизнеса как характерную черту современной смешанной экономики⁴⁰.

Существует множество форм и моделей ГЧП, они различны по способу управления, праву собственности, направлениям, масштабам и многим другим характеристикам, но есть и несколько характерных черт, которые позволяют расценивать партнерство в качестве самостоятельной экономической категории. Каждое партнерство имеет следующие обязательные черты: «оно возникает как формализованная кооперация государственных и частных структур, специально создаваемая для достижения тех или иных целей и опирающаяся на соответствующие договоренности сторон»⁴¹.

Как уже говорилось выше, государство является самым заинтересованным лицом в развитии форм и методов ГЧП. Множество государственных проблем и задач решается через этот механизм.

Инвестиции в инновации влекут за собой неизбежное повышение уровня образованности, самосознания, конкурентоспособности персонала, приводящего свои организации и предприятия, а вместе с тем и экономику России, на путь наукоемкого, технологичного устойчивого развития и модернизации, повышение имущественного и финансового благосостояния.

Создание и развитие эффективных форм ГЧП требует от государства максимальной эффективности в управлении имуществом, бюджетными доходами и расходами. Государство заинтересовано в привлечении внебюджетных инвестиций для финансирования процессов возобновления и модернизации основных фондов, повышения конкурентоспособности создаваемого продукта, развития инноваций, упрочнения международного статуса и финансового положения страны, и ГЧП позволяет решать все эти задачи.

В сфере развития кадрового ресурса России ГЧП создает условия для сближения фундаментальных научных исследований и прикладного их использования, как в образовании, так и на конкретных предприятиях; порождает потребности в новых специальностях и ищет пути удовлетворения спроса на высококвалифицированных специалистов на рынке труда.

У частного сектора, также являющегося стороной ГЧП, тоже есть свои интересы, которые бизнес успешно решает через данный механизм. В первую очередь это получение финансовых и иных выгод от участия в проекте. По некоторым проектам уровень прибыльности партнера-бизнесмена гарантируется общественной стороной. В связи с государственной поддержкой бизнес получает дополнительные конкурентные преимущества, доступ к государственным научным разработкам и исследованиям, что позволяет достичь максимальной эффективности при минимальных вложениях.

³⁹ Государство и бизнес: институциональные аспекты. М., 2008. С. 70.

⁴⁰ Частно-государственное партнерство: состояние и перспективы развития в России: Аналитический доклад. М.: Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет, 2009. С. 14.

⁴¹ Государство и бизнес: институциональные аспекты. М., 2009. С. 40.

В ходе реализации ГЧП государство использует свои ресурсы для информирования населения и будущих партнеров о проекте, что для частного партнера оборачивается возможностью привлечения высококлассных сотрудников, формированию группы лояльных будущих потребителей.

В рамках ГЧП бизнес резко расширяет горизонты своих возможностей в сфере инноваций и удовлетворяет имеющуюся у многих организаций потребность в благотворительности.

Произведенный анализ ГЧП позволяет нам классифицировать по различным признакам механизмы создания и функционирования ГЧП. Возьмем такие признаки как направление деятельности; инструменты финансирования и мотивации, используемые государством, инструменты бизнеса; способы разделения рисков и расходов в рамках ГЧП; выгоды обеих сторон, и раскроем их.

Направление деятельности партнеров:

управление имуществом коммерческих инновационных организаций;

распоряжение и управление имуществом, принадлежащим на праве собственности учреждениям, в том числе и осуществление с ним фактических и юридических действий в рамках российского законодательства;

эксплуатация, возобновление и модернизация имеющихся основных фондов;

получение прибыли от сдачи в аренду объектов имущества либо вклада их в партнерские проекты;

участие в партнерских инвестиционных проектах с целью получения прибыли либо привлечения дополнительных внебюджетных инвестиций в инновационную деятельность;

строительство объектов в рамках целей ГЧП, внедрение новых технологий производства и оборудования (технологических комплексов); освоение земель; эксплуатация объектов на основе контрактов;

учредительская деятельность в ГЧП;

управление образовательной деятельностью: реализация обучающих программ и создание учебно-методического обеспечения, направленного на подготовку специалистов для целей конкретного ГЧП;

работа по объединению усилий практиков и обучающихся;

издательская деятельность в сфере популяризации инновационных идей и решений, являющихся базисом для некоторых образовательных программ;

создание собственных образовательных центров, на базе которых осуществляется обучение и повышение квалификации собственных и сторонних кадров;

финансовая поддержка отрасли образования, выражающаяся в финансировании капитальных вложений учреждений образования, организация системы стипендий и грантов для перспективных студентов и талантливых преподавателей;

кредитование, в том числе и льготное, специалистов, занятых в образовательной сфере;

организация дополнительного пенсионного содержания через негосударственные фонды для работников системы образования;

софинансирование на партнерской основе деятельности в сфере НИОКР и инноваций; создание, финансирование и управление технопарками, технополисами;

создание инновационных предприятий, венчурных фондов, центров трансфера технологий, бизнес-инкубаторов;

учреждение, финансирование и управление технико-внедренческими и инновационно-технологическими зонами.

Инструменты финансирования и мотивации, используемые государством в рамках ГЧП:

- льготная ставка по региональным и местным налогам;
- предоставление субсидий (предоставление средств на условиях софинансирования целевых расходов) и субвенций (предоставление на безвозмездной и безвозвратной основе целевых денежных средств);
- бюджетные ассигнования; имущественные вклады в организации, родившиеся вследствие заключения и реализации договора о государственно-частном партнерстве;
- выделение денежных средств на финансовое обеспечение муниципальных и государственных заказов на выполнение работ, услуг, поставку товаров а так же государственных или муниципальных контрактов на работы и услуги в целях удовлетворения нужд государства или муниципальных образований сроком более чем один год;
- бюджетные кредиты;
- предоставление организациям государственных или муниципальных гарантий;
- инвестиционное налоговое кредитование для проведения работ в сфере НИОКР либо техническое перевооружение производства;
- инновационная и внедренческая деятельность как, например, совершенствование применяемых и разработка новых технологий производства на предприятии, создание принципиально новых либо совершенствование старых материалов и сырья;
- выполнение организацией ГЧП особо важных заказов и услуг по социально-экономическому развитию региона, образовательной деятельности;
- при необходимости, особенно для предприятий, имеющих ярко выраженный сезонный характер работы, либо при наступлении рисков, предоставление отсрочек и рассрочек по уплате налогов;
- компенсация снижения кредитной процентной ставки для участников ГЧП в сфере профессионального образования по кредитам, предоставленным кредитно-финансовыми организациями;
- предоставление обеспечений банкам по обязательствам партнеров ГЧП в профессиональном образовании по договорам кредитования, лизинга или займа;
- реализация государственных закупок в части поставки товаров, оказания услуг, выполнения работ в области, связанной с ГЧП в профессиональном образовании;
- для частных партнеров ГЧП в профессиональном образовании организация снижения ставки аренды за землю, недвижимость и прочее имущество;
- предоставление для участников ГЧП доступа к средствам рекламы на льготных условиях;
- оказание содействия в маркетинговых мероприятиях по продвижению продукта, полученного в результате реализации проекта ГЧП.

Инструменты финансирования и мотивации, используемые бизнесом в рамках ГЧП:

- прямое финансирование проекта путем внесения денежных средств в инвестиционный проект, вклады в уставный капитал, инвестирование денежных средств и ресурсов в строительство новых объектов по профилю ГЧП, в проведение НИОКР, финансовое обеспечение целевого набора студентов и прочее;
- косвенное финансирование, представляющее собой объединение ресурсов партнеров для удовлетворения коллективных потребностей субъектов сферы образования посредством общественных и благотворительных фондов а также эндаументов.

Способы разделения рисков и расходов в рамках ГЧП:

- прямой, когда существует четкое разделение расходов и рисков, определенное в зависимости от объекта, сроков или этапа работ;

косвенный, предполагающий примерное распределение затрат и рисков, учитывающее нематериальные вклады участников.

Выгоды участников:

экономические: распределенная прибыль от проекта, дивиденды, сниженные процентные ставки, скидки, прирост имущества и создание новой интеллектуальной собственности;

внеэкономические: создание положительного имиджа компании, решение задач социальной сферы, укрепление интеллектуальной, научной базы образования, удовлетворение требований развивающейся экономики и спроса на рынке труда в молодых специалистах-выпускниках учебных заведений.

Обращаясь к зарубежной практике отметим, что классификация форм ГЧП проводится согласно принятой модели бизнеса и государства. Согласно «Зеленой книги о государственно-частных партнерствах и местном законодательстве о государственных контрактах и концессиях»⁴² происходит подразделение форм ГЧП на государственно-частные партнерства контрактного характера и ГЧП институционального характера.

В проектах ГЧП контрактного характера регулирование отношений производится посредством контрактов. В этой форме ГЧП есть свои разновидности – это частная финансовая инициатива (Private Finance Initiative – PFI) в Великобритании или «Эксплуатационная модель» (Betreiber modell) в Германии.

Модель частной финансовой инициативы предполагает финансирование и дальнейшее содержание проектов по разработке и строительству инфраструктурных объектов для государственного сектора. В таких проектах органы государственной власти становятся прямыми пользователями этих объектов инфраструктуры. Начиная с момента завершения строительства государство в течение срока, оговоренного контрактом (в среднем он составляет 30 лет), производит выплаты стоимости строительства, затрат на текущее содержание объекта и начисленный процент частному консорциуму.

В «Эксплуатационной модели» все работы по проектированию и строительству общественного объекта, а также управление и производство на нем делегируются частному партнеру. Однако все сделки по использованию объекта заключаются частным партнером с потребителем от имени и за счет государственного партнера. Соответственно любые правоотношения возникают только между пользователем и государством. Основанием для создания каждой отдельной «эксплуатационной модели» и формой закрепления прав, обязанностей и достигнутых соглашений по проекту является договор.

Модель «уступки» («Concessive model»). Ее сущность в том, что работы по строительству объекта, оказанию общественной услуги производятся частным партнером под постоянным контролем государственного партнера. Если в ходе эксплуатации объекта партнерства появляется дефицит денежных средств, обусловленный недостаточностью платежей пользователей, государство осуществляет субсидирование проекта.

В рамках государственно-частного партнерства институционального характера под проект создается самостоятельный объект.

Ниже приведем классификацию форм ГЧП, принятую в России:

контрактная форма. Проект осуществляется без образования юридического лица;

⁴² Green Paper on Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Commission of the European Communities. Brussels, 30.04.04. В практике Европейского Союза Зеленая книга является документом, предлагаемым к обсуждению общественности и нацеленным на изменение действующих законов и процедур.

договор простого товарищества с закреплением существенных условий договора, прав и обязанностей участников ГЧП (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 55);

концессионное соглашение предполагает возможность передачи всех объектов сфер образования от концедента к концессионеру с целью модернизации существующего имущества или строительства нового объекта. (Федеральный закон от 6 июля 2005 г. «О концессионных соглашениях» №115-ФЗ ст. 4);

иной договор, в соответствии с которым сторонами объединяются усилия на достижение конкретного проекта в сфере образования согласно действующего гражданского законодательства;

договор аренды (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 34);

договор подряда (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 37);

договор займа или кредита (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 42);

договор страхования (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 48);

договор доверительного управления имуществом подразумевает передачу имущества, находящегося в собственности государственного образовательного учреждения, в доверительное управление профессиональному управляющему (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 53);

договор поручения (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 49);

договор комиссии (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 51);

договор агентирования (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 52);

инвестиционный договор (Приложение 6 к постановлению Правительства Москвы от 27 апреля 2004 г. № 255-ПП);

заключение соглашения о сотрудничестве либо подписание протокола, свидетельствующего о намерениях по осуществлению совместных мероприятий в области профессионального образования (без наступления гражданско-правовых обязательств);

институциональная форма – предполагает, что должно быть организовано новое юридическое лицо или новая институциональная конструкция;

создание коммерческой организации, предполагающей распределение доходов, рисков и расходов между участниками партнерства пропорционально принадлежащим им долям, в форме полного или коммандитного товарищества, акционерного общества, общества с ограниченной или дополнительной ответственностью (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ часть 1, глава 4, параграф 2);

создание некоммерческой организации на основе взносов участников партнерства в форме фондов, учреждений, некоммерческого партнерства или автономной некоммерческой организации (Федеральный закон от 12 января 1996 г. №7-ФЗ «О некоммерческих организациях»);

создание управляющей компании, которая обеспечит эффективное управление движимым и недвижимым имуществом в сфере образования с установлением приоритетных целей и задач исходя из существующих интересов общества и государства (Гражданский Кодекс Российской Федерации от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ часть 2, глава 53);

создание института общественного взаимодействия по решению вопросов государственного управления в форме рабочих групп, экспертных советов и др.

Итак можно дать еще одно определение ГЧП как институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления общественных услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий⁴³.

Мировой опыт ГЧП показывает, что доли и объемы участия государственных и частных партнеров, их функции, обязанность и ответственность существенно отличаются в разных ГЧП. Так, представитель бизнеса в партнерстве может быть одной из сторон контракта, как, например, контракт на поставку товаров и услуг по государственному заказу, на управление, предоставление технической помощи, в то время как права собственности четко разделены. Сюда же, к партнерствам с разделенными правами собственности относятся лизинговые и арендные соглашения и соглашения о разделе продукции⁴⁴.

Концессионные соглашения предусматривают частичную передачу некоторых правомочий собственности от концедента концессионеру. Более высокий уровень объединения капитала и ресурсов в процессе партнерства предполагает долевое или акционерное участие частного капитала в государственной организации.

Мировая практика доказала эффективность применения в ГЧП концессионных соглашений. Концессии показывают высокую результативность в деле оптимизации использования имущества государства и муниципалитетов и притока внебюджетных капиталовложений в социально значимые отрасли экономики. Рассмотрим концессию подробнее.

Согласно концессионному соглашению концедент (государство или муниципалитеты) передает концессионеру (частному инвестору) во временное пользование и владение принадлежащее концеденту имущество. Обязательным условием передачи прав на имущество является инвестирование частным партнером ресурсов, направленных на модернизацию старого имущества или создание нового.

Концессионные соглашения в последние годы получают широкое распространение в мире в различных секторах экономики и социального развития и, в первую очередь, при формировании социальной инфраструктуры экономики. Такую практику используют все страны мира вне зависимости от степени развития их экономики. Процесс развития концессионных отношений означает, что в современных условиях государство существенно меняет стратегические приоритеты в управлении экономикой, совершенствуя формы своего участия в экономической и социальной жизни общества⁴⁵.

Почему концессии получили такое широкое признание? Во-первых, данная форма носит ярко выраженный инвестиционный характер, что интересно концеденту, особенно в деле сокращения расходов бюджетных средств. Государство передает права собственности на свое имущество, право на осуществление публичных служб концессионеру, а частный партнер берет на себя все риски, связанные с предпринимательской деятельностью, производит крупные капиталовложения в переданные ему в собственность концедентом объекты, с целью получения в будущем максимальной прибыли.

Государство в рамках концессии выполняет контрольную функцию, а все обязанности по управлению, организационной и экономической деятельности передаются второй стороне. Государство осуществляет контроль в части выполнения концессионером условий договора,

⁴³ Частно-государственное партнерство- состояние и перспективы развития в России- Аналитический доклад. М. Институт экономики РАН, Национальный инвестиционный совет, 2010. С 14.

⁴⁴ Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора- формы, проекты, риски. М., 2009. С. 28, 36

⁴⁵ Иванов И.В. Концессионные соглашения как инструмент повышения эффективности инвестиционной деятельности в экономике России // Имущественные отношения в Российской Федерации. 2007. №1.

соблюдением национального законодательства и принятых стандартов обслуживания клиентов, обеспечения безопасности объекта, а также часто регулирует тарифы на предоставляемые концессионером услуги. В рамках иной формы ГЧП обеспечить соблюдение всех этих условий представляется крайне затруднительным⁴⁶.

В процессе реализации концессионного проекта государство контролирует большое число параметров, определяющих будущий успех проекта, и частный бизнес принимает решение об участии в концессии только в случае полной гарантии государственной поддержки во время реализации проекта.

Взаимное доверие участников соглашения и их взаимная эффективность позволяют снизить вероятность наступления рисков и минимизировать расходы по проекту. Государство с целью поддержки концессионера обязано обеспечить поддержку проекта путем привлечения СМИ, подготовкой общественного мнения о необходимости участия частного капитала в развитии инфраструктурных проектов, особенно тех объектов, от которых зависит уровень тарифов на жилищно-коммунальные услуги, применяемый к населению.

Современные концессии отличает применение двух принципиально разных схем институциональных преобразований в области отношений бизнеса и государства. Эти схемы различны как по методике, так и по глубине изменений, происходящих в результате реализации договора.

1)

Схема структурной адаптации существующей институциональной среды к новым концепциям развития, условиям хозяйственной деятельности государства, приоритетам. Процессы эволюции вновь появившихся правил, норм и принципов в действующие институты может происходить как в форме декларирования новой экономической политики государственного регулирования, что характерно для таких стран как Великобритания, Новая Зеландия, государства Латинской Америки, либо как приспособление путем дополнения и видоизменения существующей системы Государственного управления, что свойственно Японии, Канаде, США, странам Европейского союза. Такой же путь развития избрали новые индустриальные страны, как Тайвань, Южная Корея и др., а так же некоторые развивающиеся страны, достигшие достаточного уровня развития рыночных отношений для установления партнерских связей между бизнесом и государством.

2)

Схема, предусматривающая формирование институтов рыночной экономики «с нуля». Данная схема реализуется на постсоветском пространстве, в бывших социалистических странах и некоторых развивающихся государствах. Благодаря своему прошлому опыту развития, отличному от развитых государств, в этих странах сложилась малоприспособленная для перехода на рыночные отношения институциональная среда. Им пришлось использовать практически нулевой институциональный фундамент для построения концессионных схем. Началось строительство концессионной экономики с принятия законов о концессиях. Такие законы в 90-х годах прошлого века приняли многие страны мира: Болгария, Хорватия, Сербия, Черногория, Украина, Молдова, Киргизия, Казахстан, Коста-Рика

⁴⁷

Для России безусловно полезен опыт развивающихся и постсоветских стран, находящихся в начале своего пути в развитии смешанной экономики. Во-первых, нужно перенять опыт таких стран как Сербия, Коста-Рика по созданию единого органа по государственно-част-

⁴⁶ Засыпкин Д.Ю. Концессия как форма партнерства государства и частного бизнеса // ЧиновникЪ. 2007. №4

⁴⁷ Кушниренко А.Г. Промышленная политика, инновации, массовые информационные технологии, отечественные системообразующие компании. – М.: Энергоиздат, 2008. – 100с.

ному партнерству на высоком государственном уровне. Такой орган должен взять на себя ответственность за разработку и реализацию государственной концепции, стратегии и механизма политики в сфере ГЧП перед властью и обществом. Он должен стать структурой, наделенной самостоятельностью и полномочиями, имеющей целью вскрыть все правовые, организационные, экономические, финансовые проблемы ГЧП и подготовить нормативно-правовую и инструментальную базу для становления смешанной экономики.

Автор считает, что России не подойдет способ, предполагающий полное перенимание одной из успешно существующих в мире моделей, так и создание «коктейля» из «лучших» элементов разных систем. Наша страна должна опереться на фундаментальные принципы партнерства государства и бизнеса с учетом своего исторического опыта и создать собственные модели и схемы смешанной экономики. Эти модели ГЧП должны быть неразрывно связаны с адекватным им государственным, судебно-правовым, общественным и иным устройством.

2.2. Основные направления сотрудничества и организации государственно-частного партнерства с целью создания эффективной системы развития инновационной стратегии в инвестиционной политике региона

Цели и содержание в области достижения этих целей государственной научной политики тесно взаимосвязаны. Автор считает цели и содержание главными инструментами такой политики. Их принципиальная взаимосвязь показана на рисунке 2.



Рисунок 2.2.1.: Принципиальная связь целей и инструментов государственной научно-технической политики

На рисунке перечислены основные инструменты, которые использует государство для достижения целей в сфере науки и техники. Обратим внимание, что связь между ними обратная, так как не только цели политики определяют, какие инструменты будут использованы, но и используемые инструменты по достижению промежуточных результатов могут дать более широкое видение текущей ситуации и породить новые цели.

Еще одним важным инструментом научной политики, не указанным на рисунке, автор считает формирование общественного мнения, направленного на возрождение престижа науки и научных изысканий. Данный инструмент способствует привлечению в этот сектор талантливых молодых людей, для которых наука станет источником вдохновения, а не только способом заработка. Приток в науку молодежи в свою очередь позволит решить проблему старения общества российских ученых и омолодить данную сферу.

Обратимся к целям и содержанию государственной инновационной политики. Инновационная политика государства является отраслью прикладных гражданских НИОКР и внедрения в гражданский оборот новых разработок продуктов инноваций: готовых изделий, материалов, технологических разработок, оборудования.

На сегодняшний день целями государственной инновационной политики, да и вообще целями политики в условиях рыночной экономики можно назвать:

- создание благоприятного климата в экономике для развития сферы технологии и инноваций;
- поддержка инновационных предприятий вне зависимости от масштабов производства;
- внедрение общегосударственных программ поддержки изобретателей, как частных лиц, так и предприятий;
- прямое финансовое участие государства в радикальных инновационных проектах в сфере прикладных НИОКР, имеющих высокую социально-экономическую эффективность, имеющих особо крупные размеры либо находящихся на старте.

Уже давно в рыночных экономиках существуют схемы ГЧП в области инноваций. До сих пор государство участвовало в партнерских отношениях с бизнесом в сфере общей научной и инновационной деятельности, не осуществляя привязку к какому-либо конкретному проекту, даже крупному и радикальному.

В проектах ГЧП различают следующие элементы реализации: патенты на изобретения; система оптимизации в применении технологий двойного назначения и оборонных технологий; промышленные образцы и полезные модели в качестве прав интеллектуальной промышленной собственности типа средств индивидуализации.

Первую из указанных выше целей научной политики воплощает в себе классическое патентное законодательство. В этой системе между государством и изобретателем (физическим или юридическим лицом) заключается своего рода «общественный договор», в котором государство выдает патент на конкретное изобретение, полезную модель или промышленный образец, дающий право изобретателю иметь на данный вид продукта патентную инновационную монополию и тем самым блокировать рынки; и в то же время принципиальное содержание патентуемого изобретения публикуется в специализированных патентных журналах, которые находятся в открытом доступе в формулярах патентных фондов.

Возможность приобрести инновационную монополию и блокировать рынки является для частного бизнеса мощным стимулом для принятия на себя риска и больших капиталовложений, сопровождающих радикальные продуктовые и процессные технологические инновации. Все это является причиной того, почему во всем мире, в каждой отрасли, несмотря на инновационные риски, всегда находятся фирмы, стилем которых является реализация наступательной инновационной политики. Это значит являться «пионером» в сфере радикальных технологических инноваций, получить патентную инновационную монополию и сделать ее оружием для получения сверхприбылей либо для приобретения закрепленных клиентов и максимизации будущих повторных продаж⁴⁸.

Остальным изобретателям доступность принципиального содержания патентуемых изобретений дает информационный импульс для активизации исследований в областях с высокой патентной активностью путем законного использования опубликованного содержания запатентованных промышленных объектов, приобретая патентные лицензии, либо просто обходя защищенные патентом фрагменты изобретений.

При трансферте результатов НИОКР, профинансированных государством, из области обороны страны в гражданский оборот, целесообразно действовать следующим образом: самые дорогостоящие фундаментальные изобретения и исследования финансируются государ-

⁴⁸ Дярябина М.А. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. №8.

ством, в течение срока действия режима секретности используются государством, далее рассекречиваются и передаются на безвозмездной основе всем бизнесам, заинтересованным в этих разработках.

Такой трансфер, по сути, становится практически институциональным государственно-частным партнерством в области радикальных инноваций. Это связано с тем, что обычно оборонный заказ на исследования нацелен на НИОКР, основанные на принципиально новых научно-технических результатах, с целью создавать такое дорогостоящее оружие, которое максимально долго было бы лучше, чем у потенциальных противников.

В России государственно-частные партнерства появились совсем недавно – с момента признания их как идеи. Автор считает, что если обобщить принципиально новые элементы в сфере радикальных инноваций, ими станут следующие обстоятельства:

1) Государство различными способами, в том числе грантами, бюджетными целевыми программами, схемами бюджетного финансирования инвестирует как свободные фундаментальные теоретические изыскания, так и прикладные научно-исследовательские работы (ПНИР)

2) В ГЧП в рамках технологических инноваций государство вкладывается в специфическую инфраструктуру, необходимую для высокотехнологичного бизнеса, как малого, так и среднего, в отличие от обычных для ГЧП «общеэкономических» проектов, где государство проектирует и создает имеющие общественное значение элементы инфраструктуры (дороги, линии электропередачи, воздушные и морские порты, линии связи, крупные промышленные предприятия).

В дополнение к вложениям в описанную выше общеэкономическую инфраструктуру, для создания малому и среднему инновационному бизнесу возможности дорабатывать и вводить в оборот радикальные технологические инновации, государство должно в любом случае инвестировать в инфраструктуру, позволяющую малому и среднему частному инновационному бизнесу иметь доступ по ценам ниже среднерыночных к таким ресурсам как:

аренда помещений различного назначения (административные, лабораторные, опытно-производственные);

услуги по содержанию и обслуживанию этих помещений;

услуги связи;

инженерные коммуникации;

аренда новейшего лабораторно-экспериментального и производственно-технологического оборудования;

консалтинговые услуги в сфере маркетинга и инвестиций, оформлении и презентации бизнес-планов и так далее.

Все указанные услуги в условиях реализации схемы ГЧП должны принципиально предоставляться по ценам гораздо ниже среднерыночных. На это существуют следующие причины:

а) в первом варианте это все технопарки, инновационные центры, научные парки, строящиеся за государственный счет и передающиеся впоследствии в безвозмездное управление профилированным частным организациям, не производящим амортизационные отчисления по не имеющимся у них капиталовложениям на строительство этих объектов;

б) во втором случае все эти инфраструктурные объекты создаются частными инвесторами с долей государственных субсидий.

3) Сама идея, где государство и частные предприятия делят инвестиционные риски, связанные с радикальными инновациями, проявляется в государственном финансовом участии в качестве соучредителя компаний, созданных для венчурного инвестирования крупных радикальных технологических инноваций.

В данном элементе государство имеет возможность:

вносить денежные средства и имущество в уставный капитал специализированных венчурных компаний, то есть капитализировать их, а также производить совместно с частными инвесторами прямые инвестиции конкретных инновационных проектов. Российская Венчурная Компания, хотя пока и не проявляет особой активности, но является здесь первым примером;

принимать косвенное участие в венчурных проектах путем обеспечения налоговых и таможенных льгот, соответствующих целям конкретного проекта, для социально значимых и крупных инновационных проектов. Такими целевыми налоговыми льготами могут стать «налоговые каникулы»; уменьшение налогооблагаемой прибыли или стоимости активов на суммы затрат на НИОКР; так и освобождение от импортных таможенных пошлин импорта современного технологического оборудования, а также компонентов;

применять приемы и схемы макроэкономического государственного регулирования, имеющие косвенный эффект, однако, сохраняющие смысл ГЧП. Здесь эти приемы, в связи с принадлежностью к макроэкономике, рассматриваться не будут.

Все вышеуказанное относится к сфере общих инструментов взаимодействия государства и частных компаний в отрасли радикальных продуктовых, технологических и процессных инноваций. Описанные варианты участия и произведенные инвестиции в венчурные фонды, крупные радикальные технологические инновации не являются формой ГЧП в конкретных инновационных проектах. Когда государство совершает подобные инвестиции, никто не может дать точный ответ, на какие конкретные радикальные инновации будут в итоге выделены средства.

Отсюда вывод, что требуется дальнейшее развитие механизмов ГЧП по таким ключевым направлениям как активное вовлечение частного бизнеса в инновационные проекты государственного значения, развитие наукоградов, использование различных налоговых инициатив на федеральном и региональном уровнях для обеспечения заинтересованности в инновационных проектах; участие в стимулировании развития «прорывных» производств в России⁴⁹.

Сегодня становятся актуальны задачи по формированию комплекса мер и разработке эффективного механизма, обеспечивающих развитие инноваций и технологий в российской экономике, которые позволят активно использовать схемы государственно-частного партнерства, являющегося инструментом координации действий субъектов и повышения контроля их социальной ответственности.

Основными элементами такого механизма автор считает:

упрочнение среды «генерации знаний», которая, имея высокий уровень развития, является основным конкурентным преимуществом России в развитии ОКР и прикладных исследований;

выбор ограниченного числа приоритетных направлений исследований, концентрация на этих направлениях материальных и нематериальных ресурсов, что приведет к их капитализации и обеспечит конкурентоспособность этих направлений;

развитие инновационной инфраструктуры, которая сможет обеспечить внедрение новых технологий на предприятиях и организациях отрасли и функционирование обратной связи, выражающейся в сборе и предоставлении сведений о наличии реального спроса в среде производителей и инвесторов на научные исследования и разработки, которые будут интересны потребителям и имеют высокие шансы быть коммерциализированными;

создание определенных «технологических коридоров», которые позволят поддерживать высокую конкурентоспособность отдельных секторов экономики России за счет использования отечественных разработок и технологий;

⁴⁹ Матвеев О.А. Инновационное развитие регионов – необходимое условие повышения конкурентоспособности страны // Драгоценные металлы. Драгоценные камни. 30.04.2008

стремление к популяризации продуктов инноваций, установка на перевод их в стадию массового применения и возможность их использования широким кругом потребителей.

В контексте формирования данного механизма определение критериев эффективности государственно-частного партнерства является важным элементом. ГЧП может быть эффективным в случаях:

а) государство проводит бюджетное финансирование прикладных исследований и создания инновационной инфраструктуры на условиях долевого участия совместно с частным сектором экономики;

б) с целью обеспечения глобальной конкурентоспособности широкого спектра отраслей отечественной экономики, и формирования в будущем рынка инноваций в России. Технологическая модернизация отраслей стимулируется государством и происходит с использованием новейших достижений технологий, в том числе и иностранных, в рамках интеграции с мировыми технологическими комплексами и максимально полным использованием для целей инвестирования внебюджетных средств;

в) реализация национальных приоритетов развития технологий должна происходить путем привлечения большого объема внебюджетных средств. Для обеспечения таких приоритетов функционируют отраслевые федеральные целевые программы технологического профиля.

Для реализации более сложных, современных моделей партнерства и адекватных им финансово-экономических механизмов требуется значительная корректировка норм законодательства и поддержка интеграционных процессов со стороны государства⁵⁰. Большую нацеленность на какие-либо инновационные проекты возможно обсуждать лишь в вопросах, касающихся технопарков (их финансирования государством, создания, как путем расширения и модернизации имеющихся объектов, так и нового строительства); льготного налогообложения таких технопарков; создание системы налоговых льгот, которая предусматривает вычет из налогооблагаемой прибыли сумм, которые зависят от объемов затрат на освоение технологических инноваций и НИОКР.

С точки зрения общей реструктуризации экономики с целью ее переориентации на крупные и радикальные технологические инновации перспективным и интересным стало бы обещание таких вышеприведенных льгот вновь создаваемым интегрированным структурам с целью скорейшего и экономически выгодного осуществления крупных по масштабам радикальных проектов.

На рисунке 2.2.2. в сжатом виде представлена обобщенная систематизация ГЧП в сфере технологических инноваций.

⁵⁰ Гохберг Л.А. Стратегия интеграционных процессов в сфере науки и образования // Вопросы экономики. 23.07.2008



Рисунок 2.2.2.: Систематизация ГЧП в сфере технологических инноваций

В сфере научно-технической инновационной деятельности существуют особые случаи государственно-частных партнерств, перечисленные ниже:

ГЧП по осуществлению конкретных крупных радикальных инновационных проектов, которые направлены на создание и освоение разработок на самом высоком научном уровне, в узком смысле;

государственно-частные партнерства, аналогичные предыдущим, но в широком смысле. Это, например, ГЧП в форме концессий, выдаваемых собственником-государством каких-либо базовых изобретений, на развитие на основе этих изобретений крупных радикальных инновационных проектов.

Автор предлагает в дальнейшей работе для удобства в терминологии ввести два сокращенных условных понятия проектных государственно-частных партнерств по осуществлению крупных радикальных инновационных проектов: прямые (договорные) государственно-частные партнерства – «первый случай»; концессионные государственно-частные партнерства – «второй случай».

Этот тип проектов стартует при необходимости с поисковых фундаментальных исследований, а следующими этапами выступают:

прикладные научно-исследовательские работы, в результате которых отрабатываются и испытываются на макете новые продукты, их свойства и принципиальные технические решения;

опытно-конструкторские разработки новых продуктов;

проектно-технологические работы по созданию новых технологических процессов, необходимых для создания и производства заданного радикально нового продукта;

прикладные научно-исследовательские работы по проектированию и испытанию на макетах принципиально новых технических решений специального технологического оборудования или оснастки, необходимых для создания и производства этого радикально нового продукта;

опытно-конструкторские разработки оборудования и (или) оснастки;
проектно-технологические работы по созданию новых технологических процессов, необходимых для создания и производства требуемого оборудования;
проектирование новых производственных помещений (заводов, цехов), а так же их инженерной инфраструктуры;
строительство, комплектация оборудованием и запуск вновь созданных производственных мощностей.

В фундаментальных и прикладных научных исследованиях часто встает вопрос о необходимости государственного финансирования с дальнейшей передачей результатов этой работы частному бизнесу с целью последующей их коммерциализации, так как государство не нацелено на экономическую выгоду, и от него можно ожидать финансирования тех научных проектов, которые не дадут достаточного уровня прибыльности в ближайшей перспективе.

Автор считает такой подход неверным, так как в финансируемых государством проектах недоучитываются факторы рыночной ценности самих объектов и прав интеллектуальной собственности, которые создаются и могут в перспективе закрепиться за инвестором вследствие проведения поисковых фундаментальных и прикладных научных исследований. Такие фундаментальные исследовательские проекты служат в перспективе опорой для многочисленных разработок новых продуктов и технологий. Отсюда следует, что владелец таких фундаментальных запатентованных разработок имеет возможность как минимум блокировать все прочие изыскания в данной сфере, а «разблокирование» для коммерчески перспективных проектов этой отрасли может потребовать огромных денежных сумм.

Для определения рыночной стоимости интеллектуальной собственности именно таких описанных выше изобретений и патентов в специальной литературе используют метод, получивший название «собака на сене»⁵¹. Нужно обратить внимание, что производить оценку изобретений и патентов придется в любом случае с целью установления стоимостного эквивалента вклада государства в реализуемый в форме государственно-частного партнерства радикальный крупный инновационный проект. Если размер вклада государства будет не определен, то не будет возможности определить и требуемый от частных инвесторов размер финансирования проекта, который несомненно должен четко прописываться при заключении соглашения о партнерстве. Например, если основой партнерства избран принцип «40% / 60%» соответственно от государства и частного инвестора, то для расчета конкретной суммы частных инвестиций в размере 60% необходимо для начала знать сумму государственных инвестиций в размере 40%.

Из вышесказанного можно сделать вывод, что при реализации радикальных крупных инновационных проектов вклад государства в государственно-частные партнерства может быть в первую очередь не в виде финансирования и возведения отдельных инфраструктур, что типично для реализации ГЧП в крупных инвестиционных проектах, а в виде инвестиций в проведение поисковых прикладных и фундаментальных научных исследований с последующей передачей прав на создание в их процессе базовых «мультивалентных» изобретений частному бизнесу.

Такая схема соответствует первому случаю из рассматриваемых ранее особых случаев государственно-частных партнерств в области инновационной и научно-технической деятельности.

Такая передача прав на создание в области прав интеллектуальной собственности может осуществляться двумя путями:

1)

⁵¹ Валдайцев С.В. Оценка интеллектуальной собственности – М.: Экономика, 2008, глава 8

изобретения патентуются сначала на имя государства в лице одного из его институтов, например, Российского Патентного Фонда, а далее заключаются обязывающие лицензионные соглашения, в которых прописываются условия государственно-частного партнерства и представителю частного бизнеса выдаются на безвозмездной основе простые соответствующие патентные лицензии.

2)

по таким изобретениям, которые не патентуются, права на их патентование передаются частному бизнесу.

Описанный выше тип ГЧП по радикальным крупным инновационным проектам относится к договорным или, иначе, прямым государственно-частным партнерствам, созданным для реализации таких радикальных крупных инновационных проектов.

Приведем его упрощенные алгоритмы, не предусматривающие внутренние циклы с возвратом в предыдущий шаг, в текстовом виде:

Первый шаг используется для осуществления:

- государственного финансирования всего комплекса прикладных и фундаментальных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ по оборонному исследовательскому заказу;
- оформления патентных прав на имя государства по засекречиваемым базовым изобретениям;
- простое засекречивание результатов научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ.

Второй шаг используется для реализации:

- продажи частному либо контролируемому государством бизнесу (компаниям, которые могут принимать либо не принимать участие в выполнении государственного исследовательского заказа в сфере оборонной промышленности) патентных лицензий как передача прав и результатов по НИОКР исследовательского заказа в сфере обороны заинтересованному предприятию (организации) с целью последующей коммерциализации без ограничений, но с условием соблюдения срока секретности;
- продажи, аналогично только что описанным, но в форме беспатентных лицензий, то есть продажи секретного ноу-хау в порядке передачи засекреченной ранее конструкторской и технологической документации, являющейся результатом оборонных НИОКР.

Третьим шагом осуществляется сама коммерциализация переданных прав и объектов промышленной интеллектуальной собственности силами частного либо совместного (государственно-частного в форме акционерных обществ с долей участия в них государства) бизнеса. Происходит:

- разработка и использование полученных прав и объектов новой продукции и технологий гражданского назначения;
- промышленное освоение новых видов продукции и технологий, разработанных на основе переданных научно-технических достижений;
- маркетинговые мероприятия по продвижению новых видов продукции (услуг) на целевые рынки и последующее развитие продаж.

Коммерциализация переданных достижений НИОКР может частично происходить как продажа патентных и беспатентных лицензий на изобретения, промышленные образцы, полезные модели, разработанные для гражданского применения с использованием переданных результатов оборонных научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок.

На рисунке 2.2.3. в блок-схеме показан юридический и организационно-экономический механизм прямых (договорных) государственно-частных партнерств.

За основу прямого (договорного) государственно-частного партнерства взяты достигнутые результаты ГЧП оборонного государственного исследовательского заказа в связи с повы-

шенной коммерческой ценностью и «мультивалентностью» результатов этих дорогостоящих НИОКР.

В приведенной блок-схеме максимально упрощенно отражен процесс реализации в гражданском обороте результатов НИОКР, достигнутых за счет средств государственного оборонного исследовательского заказа. Это частный, хотя и важный для технологического прогресса, случай. Каждый иной случай, описанный ранее, потребует собственного построения и отражения в блок-схемах.

Автор считает, что дополнить идею государственно-частного партнерства в узком смысле при реализации радикальных крупных инновационных проектов возможно идеей концессий для частного бизнеса, нацеленных на продолжение радикальных крупных инновационных проектов, которые начинает государство.



Рисунок 2.2.3.: Блок-схема прямого (договорного) государственно-частного партнерства по реализации крупных радикальных инновационных проектов.

Такой вид партнерства будет носить название «концессионное государственно-частное партнерство».

Законом о концессиях предусмотрены такие объекты хозяйствования как транспортная инфраструктура, автомобильные и железные дороги, морские и речные порты, водное хозяйство, аэропорты, социальная сфера. По предварительным оценкам, использование концессий в инфраструктурных проектах в России поможет привлечь около 20 млрд. долл. от иностранных

инвесторов⁵². Однако полноценный переход на инновационный путь развития требует применения концессионных механизмов непосредственно для инновационных отраслей как таковых.

Необходимость концессий связана, например, с эффектом масштаба в сфере инновационной деятельности и научно-исследовательских и опытно-конструкторских работах. Финансирование НИОКР является неподъемным капиталовложением для большинства частных бизнесов, поэтому в сравнении с государственными предприятиями частные оказываются менее жизнеспособными и устойчивыми, в результате чего проигрывают. Это является важным фактором эффективности, который обуславливает актуальность использования концессионных механизмов.

Существенная особенность концессионных проектов в инновационной сфере проявляется в их многосторонней государственной поддержке⁵³. Изначально большинство инновационных проектов, предлагаемых государством частному бизнесу для реализации на концессионной основе, имеют низкую экономическую привлекательность благодаря низким показателям коммерческой эффективности и наличию высоких рисков.

В результате переговоров между частным бизнесом и государством последнее может внести изменения в концессионные условия, которые значительно повысят привлекательность проекта для финансирования и (или) кредитования его частным сектором.

На сегодняшний день концессионные механизмы в России недостаточно проработаны конкретно для инновационной сферы, а технологические новации часто являются необходимым условием таких партнерств в «традиционных» сферах⁵⁴. Инновационные решения, к примеру, играют важную роль при конкурсном отборе партнеров для реализации инфраструктурных проектов⁵⁵.

В конкурсном предложении основная инновационная нагрузка ложится на техническую часть. В рамках этого критерия концессионерам предъявляется такое основное требование, как инновационная и инвестиционная производственные программы на период возведения (реконструкции) и эксплуатации объекта концессии и методы производства работ, которые будут использованы в процессе реализации концессии. Исследователи отмечают тот факт, что концессионные формы государственно-частного партнерства в короткие сроки могут модернизировать ЖКХ, обеспечить высокую энергоэффективность, повысить качество услуг и снизить их себестоимость.

Можно обратиться к точкам зрения, которые относятся к инновационным аспектам уже не инфраструктурной, а недропользовательской сферы, так же являющейся не инфраструктурной, а иной традиционно-концессионной сфере. Россия имеет огромный опыт разработки и использования всевозможных видов техники и технологий, предназначенных для использования в условиях крайнего Севера.

Научные организации самого Севера создали солидную научную базу. Создавая новые структуры взаимодействия федерального центра России и самих северных регионов, возможно было бы определить и перспективные направления передовых технологий, необходимых этому региону, и разработать формы федеральной поддержки проектов в регионе и возможность применения этих форм на практике. Здесь также видится перспективной реализация инвестиционных проектов на основе концессионных соглашений, которые позволят привлечь значительную долю частных инвестиций⁵⁶.

⁵² Платонова И.Н. Конкурентоспособность России в мировой экономике // Финансы и кредит. 2008. №10.

⁵³ Концессионные риски в государственно-частном партнерстве // Финансы и кредит. 2008. №5.

⁵⁴ Патоков В.В. Государственно-частное партнерство: перспективы развития и правовые формы реализации // Адвокатская практика. 2008. №2.

⁵⁵ Русинова А.Б. Порядок и принципы выбора концессионера: европейский опыт и российский закон // Транспортное право. 2009.

⁵⁶ Матвеев А.С. Совершенствование государственной политики в области структурных преобразований северных терри-

Учитывая ограниченные возможности федерального и местных бюджетов в части финансирования инвестиционных программ объектов государственной собственности, концессия является одним из возможных доступных и эффективных способов привлечения частного капитала в экономику региона. Причем при использовании концессий долговые обязательства региона не увеличиваются и кредитный рейтинг его не снижается.

Описанные здесь концессионные государственно-частные партнерства являются примером второго случая рассматриваемых ранее особых случаев ГЧП в области инновационной и научно-технической деятельности.

Кратко изложим основные шаги, требуемые для реализации концессионных партнерств.

Шаг первый: осуществляется государственное финансирование поисковых прикладных и фундаментальных научных исследований, а также создаются и патентуются упоминавшиеся базовые «мультивалентные» исследования на имя государства в лице его специализированных институтов.

Вторым шагом государство в лице его специализированного института (им может быть, например, Российский патентный фонд, Российский венчурный фонд, какая-либо подконтрольная государству управляющая таким фондом компания) предлагает частному бизнесу концессионное соглашение. Концессионное соглашение закрепляет обязанность государства выкупить по справедливой рыночной стоимости не более чем через 3-4 года (что является наиболее оптимальным сроком для бизнеса в части окупаемости и уровня прибыльности на капиталовложения) у частного бизнеса все, что будет произведено им в процессе последующей коммерциализации официально передаваемых бизнесу соглашением изобретений и прав на них.

Очевидно, что за оговоренный срок предметом выкупа по таким крупным проектам по своей сути останутся те же объекты и права промышленной интеллектуальной собственности, доведенные до готовности к серийному промышленному и частному использованию, а не готовые производства, торгово-сбытовые сети, организации. Предметом будут не базовые макетные решения принципиально новых продуктов и технологий, переданные ранее государством, а целые, опробованные и материализованные пакеты изобретений в виде опытных образцов продуктов, опытных промышленных установок, полезных моделей или, вероятно, промышленных образцов реализующих первоначально переданные соглашением новые технологии. В данном случае опять придется обращаться к независимой рыночной оценке справедливой рыночной стоимости таких объектов и прав интеллектуальной собственности.

Разумность срока окупаемости и уровня прибыльности капиталовложений частного бизнеса в такие радикальные крупные инновационные проекты должна быть обеспечена. Такой гарантией является характерный для радикальных крупных инновационных проектов наибольший прирост справедливой рыночной стоимости создаваемого в рамках проекта предприятия⁵⁷ в первые годы реализации проекта за счет активного прироста нематериальных активов, заключающихся в создаваемых объектах промышленной интеллектуальной собственности и приобретения на них исключительных прав.

Третьим шагом государство в лице его специализированного института, выкупившего у частного бизнеса все то, что было произведено в процессе коммерциализации официально переданных бизнесу концессионным соглашением изобретений и прав на них, и наделенного полномочиями в части хозяйственной деятельности, передает частному бизнесу обратно в оперативное управление выкупленные права и объекты. По наиболее продвинутым проектам передача таких прав бизнесу возможна на возмездной основе.

торий // Драгоценные металлы. Драгоценные камни. 2008. №3

⁵⁷ Согласно Гражданского Кодекса Российской Федерации от 30.11.1994 №51-ФЗ, статьи 132 части 1 «Предприятием как объектом прав признается имущественный комплекс, используемый для осуществления предпринимательской деятельности. Предприятие в целом как имущественный комплекс признается недвижимостью».

На третьем же этапе к проектам подключаются и другие частные бизнесы. Это те организации, которые имеют более традиционную мотивацию и нацелены не на интенсивный рост капитализации и справедливой рыночной стоимости проекта и его активов, а на максимизацию текущей и планируемой прибыли и денежного оборота. Нужно учитывать, что ко времени присоединения таких компаний к проекту уже сделаны все самые крупные и рискованные стартовые инвестиции.

Сделаем некоторые комментарии к прописанному алгоритму реализации концессионного государственно-частного партнерства в области инновационной и научно-технической деятельности.

Передача частному бизнесу государством базовых изобретений и прав на них возможна в следующих формах:

1)

В виде имущественного вноса в создаваемые с частным бизнесом на партнерской основе предприятия. Суммовая величина такого вноса определяется согласно оценке пока еще небольшой справедливой рыночной стоимости переданных соглашением изобретений и научно-технической документации, сопровождающей их, находящихся на ранней стадии коммерциализации.

2)

В виде заключения концессионного соглашения, в котором прописаны второй и третий шаг описанного выше алгоритма.

3)

Безвозмездных лицензионных соглашений, включая и соглашения о передаче научных инновационных разработок, не защищенных патентами.

При передаче частному бизнесу изобретений и прав на них государство всегда оставляет за собой определенные права, как право «вето» в случае ненадлежащего использования или неиспользования в рамках интересов национальной экономики. Такие права сохраняются за государством в целях, как государственной безопасности, так и контроля за судьбой передаваемых изобретений и патентов, которые в некоторых случаях имеют стратегическое значение для экономики страны.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.