

Горденко Г.В.¹

¹ *Институт экономики Российской Академии наук*

Институциональные подходы к эволюции государственно-частного партнерства в России

АННОТАЦИЯ:

В статье сделан акцент на институциональном обеспечении развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в российской экономике. Выявлены проблемы взаимодействия государства и частного бизнеса. Предложены меры по нейтрализации негативных тенденций, препятствующих развитию государственно-частного партнерства.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: *институциональная среда, ГЧП-институты, ГЧП-инструменты, формы ГЧП*

JEL: *B52, H32, K20, L32*

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ:

Горденко, Г.В. (2015). Институциональные подходы к эволюции государственно-частного партнерства в России. *Государственно-частное партнерство*, 2(1), 29-48.

doi: [10.18334/ppp.2.1.481](https://doi.org/10.18334/ppp.2.1.481)

Горденко Галина Васильевна, старший научный сотрудник Института экономики Российской Академии наук (ggordenko@yandex.ru)

ПОСТУПИЛО В РЕДАКЦИЮ: 21.02.2015 / ОПУБЛИКОВАНО: 30.03.2015

ОТКРЫТЫЙ ДОСТУП: <http://dx.doi.org/10.18334/ppp.2.1.481>

(с) Горденко Г.В. / Публикация: ООО Издательство "Креативная экономика"

Статья распространяется по лицензии Creative Commons CC BY-NC-ND (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/>)

ЯЗЫК ПУБЛИКАЦИИ: русский



Metadata in English is available.

For detailed information, please, visit <http://dx.doi.org/10.18334/ppp.2.1.481>

Государственно-частное партнерство (ГЧП) в мировой практике рассматривается, во-первых, как система отношений в контрактной форме, во-вторых, с позиций конкретных проектов, реализуемых различными государственными органами и бизнесом совместно или только частными компаниями на объектах государственной или муниципальной собственности. Предметом ГЧП всегда выступает государственная (муниципальная) собственность или услуга, оказываемая органами власти экономическим агентам (*Варнавский, 2009*).

Специфика партнерских отношений государства и частного бизнеса позволяет, на наш взгляд, привлечь к исследованию проблем развития ГЧП в инновационной экономике новую институциональную экономическую теорию (НИЭТ), которая может послужить не только теоретическим фундаментом для исследования ГЧП, но и обеспечить инструментарий для такого исследования.

Можно выделить следующие теоретические направления НИЭТ, которые представляют интерес для исследования ГЧП.

1. Теория институтов и институциональных изменений.

Согласно Дугласу Норту, институты – это «правила игры» в обществе или созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми, процедура соответствий, моральное и этическое поведение. Институты создают базовые структуры, с помощью которых обеспечивается необходимый порядок в экономике. Институциональные изменения определяют развитие общества во времени, являясь ключом к пониманию исторических перемен (*Норт, 1997*).

В концепции О. И. Уильямсона институты – это «структуры управления». Такое понятие института более соответствует уровню институциональной среды¹.

2. Экономическая теория прав собственности.

С точки зрения общества, права собственности выступают как «правила игры», которые упорядочивают отношения между экономическими агентами. С точки зрения агентов – это «пучки правомочий» на принятие решения по поводу того или иного ресурса. Каждый такой «пучок» может расщепляться: одна часть правомочий может принадлежать одному агенту, другая – другому. Чем яснее

¹ Уильямсон, О.И. (1996). *Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция*. СПб: Лениздат.

определены и надежно защищены права собственности, тем теснее связь между действиями агентов и их благосостоянием. Степень точности спецификации прав собственности зависит от баланса выгод и издержек, сопровождающих установление и защиту тех или иных прав. Любой акт обмена в НИЭТ рассматривается как обмен «пучками прав собственности», а каналом, по которому они передаются, служит контракт².

3. Контрактный подход.

Любые организации, от фирмы до государства, понимаются как сложная сеть явных и неявных контрактов. Разные контрактные формы попадают под действие разных «регуляционных структур». Согласно О.И. Уильямсону, вертикальная интеграция, способы организации работы, современная корпорация, корпоративное управление, государственное регулирование имеют схожую контрактную природу и поэтому доступны для анализа на основе единой концепции трансакционных издержек³.

Специалисты отмечают, что, с одной стороны, государство выступает гарантом исполнения контрактов, с другой стороны – обладая собственностью, само становится равноправным субъектом контрактных отношений⁴.

Формирование институциональной среды для развития ГЧП

В систему взаимодействия государственного и частного секторов заложены синергетические эффекты. Однако необходимым условием эффективности ГЧП-проектов является формирование благоприятной институциональной среды: ГЧП-институтов, ГЧП-инструментов, форм ГЧП.

По мнению специалистов, принадлежность альянсов к определенному типу сотрудиических соглашений напрямую определяет эволюцию партнерских отношений, управленческие проблемы, с которыми столкнутся партнерские предприятия, а также стратегические

² К основным элементам «пучка прав собственности» обычно относят: 1) право на исключение доступа к ресурсу других агентов; 2) право на пользование ресурсом; 3) право на получение дохода от ресурса; 4) право на передачу всех предыдущих правомочий. *Источник: Капелюшников, 1990.*

³ Уильямсон, О.И. (1996). *Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция*. СПб: Лениздат.

⁴ Фуруботн, Э.Г., Рихтер, Р. (2005). *Институты и экономическая теория: достижения новой институциональной экономической теории*. СПб: ИД СПбГУ.

последствия для каждого партнера⁵. Таким образом, подчеркивается важность классификации форм партнерств.

Как показывает мировая практика, при всем многообразии форм ГЧП ключевой опорой их классификации выступают отношения собственности и распределение рисков между участниками партнерства. Укажем, например, классификацию форм, распространенную в научной литературе:

1. Контракт (административный договор).
2. Аренда (лизинг).
3. Концессия (различные типы концессии).
4. Соглашения о разделе продукции.
5. Совместные предприятия.
6. Контракт жизненного цикла (КЖЦ)⁶.

При этом важно иметь в виду не только число перечисленных форм, но и эффективность взаимодействия государства и частного сектора.

Эффективность взаимодействия государства и бизнеса исследовали ТТП и Центр развития ГЧП. Были опрошены крупнейшие инфраструктурные компании⁷, которые обозначили проблемы в законодательстве и препятствия, сдерживающие реализацию проектов ГЧП. Основные выводы исследования представлены в табл. 1.

⁵ Гаррет, Б., Дюссож, П. (2002). *Стратегические альянсы*. М.: ИНФРА-М.

⁶ Как показывает международный опыт, модель КЖЦ как форма ГЧП эффективно применяется в сфере транспортной инфраструктуры. Такая практика связана с тем, что жизненный цикл объектов транспортной инфраструктуры гармоничным образом соответствует интересам сторон КЖЦ в части сроков финансирования, окупаемости, создания и эксплуатации объектов. Например, в Великобритании самым значимым объектом КЖЦ является проект создания высокоскоростного соединения между Лондоном и туннелем под проливом Ла-Манш. Согласно условиям проектного соглашения, частный партнер осуществлял проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание железнодорожной магистрали. Министерство транспорта Великобритании приняло на себя обязательства по финансированию проекта посредством предоставления грантов, а также необходимых прав в отношении земельных участков. Помимо этого, после начала реализации проекта существенная часть финансирования была обеспечена гарантией Правительства (*Баронин, Янков, 2013*).

⁷ В опросе приняли участие представители основных отраслей, в которых возможна реализация проектов ГЧП: ГК «Росводоканал», ЗАО «Комплексные энергетические системы», ОАО «Российские коммунальные системы», ОАО «Скоростные магистрали», ООО «Воздушные ворота Северной столицы», ОАО «Стройтрансгаз», ОАО «Станкопром», ГК «Мортон», ЗАО «Группа компаний Медси», ГК «Сумма», ООО «Корпорация Инжтрансстрой», ОАО «Евразийский». *Источник*: Центр развития государственно-частного партнерства. (2013). *Оценка развития ГЧП в России. Мнение бизнеса*. Режим доступа: <http://pppcenter.ru/assets/files/presentations/Opros.pdf>

Таблица 1

Оценка бизнес-структурами эффективности реализации ГЧП-проектов в России

<i>Характеристики условий реализации ГЧП-проектов</i>	<i>Оценка условий частными партнерами</i>
1. Механизм взаимодействия государственного и частного секторов	Не устраивает существующий порядок взаимодействия партнеров ГЧП. Отсутствуют единые и прозрачные механизмы взаимодействия партнеров при инициации и реализации ГЧП-проектов.
2. Формирование нормативной базы ГЧП	Необходим учет мнения бизнес-сообщества при разработке и совершенствовании нормативно-правовой базы в сфере ГЧП.
3. Наличие методологической базы по подготовке и реализации проектов ГЧП	Необходима единая методологическая база по подготовке и реализации проектов ГЧП, мониторингу реализации проектов ГЧП, оценки эффективности внебюджетного финансирования инфраструктурных объектов.
4. Критерии выбора частных партнеров для реализации проектов ГЧП	Необходимо внедрение механизмов независимой экспертизы конкурсной документации и соблюдение конкурсных процедур для защиты ущемленных прав частных партнеров.
5. Консолидация бизнес-сообщества в сфере ГЧП	Создание условий для консолидации с целью защиты интересов частных партнеров при реализации ГЧП-проектов.
6. Стандартизация профессиональной деятельности в сфере ГЧП	Внедрение стандартизации в отдельно взятых отраслях.
7. Обмен опытом с зарубежными партнерами	Организация специальных площадок и мероприятий для взаимодействия российских участников рынка ГЧП с иностранными.
8. Наличие информации о развитии, тенденциях, проектах ГЧП в России	Необходимо широкое освещение проектов ГЧП в СМИ.

Респонденты также отмечали высокий уровень издержек частного сектора при инициации и реализации проектов ГЧП; законодательно ограниченный перечень возможных форм взаимодействия партнеров; отсутствие единого ведомства, осуществляющего регулирование взаимодействия государства и бизнеса; отсутствие нормативно-закрепленных процедур принятия решений по инициации и реализации ГЧП-проектов.

Результаты исследования проблем взаимодействия государства и бизнеса свидетельствуют о необходимости организации системной

работы по институциональному обеспечению ГЧП. Государство должно создать условия для использования финансового, управленческого и интеллектуального потенциала частного сектора в общественных проектах. Необходимо четко специализировать механизмы, формы и методы партнерства, регламентировав их возможные последствия и обстоятельства. Важно создать единую информационную систему о ГЧП в России, в которой будут собраны лучшие практики, типовые проекты концессионных соглашений, что поможет частным и публичным партнерам, прежде всего, в регионах.

Компанией «ERNST & YOUNG» в 2012 г. был проведен опрос участников российского рынка ГЧП (представителей государственных органов, частных инвесторов, кредитных учреждений и институтов развития) о возможностях и преимуществах применения механизмов ГЧП для государства, общества и бизнеса, а также о ключевых факторах, влияющих на темпы развития ГЧП. Опрос респондентов привел к следующим выводам⁸:

- Представители государственных органов и частного бизнеса по-разному оценивают преимущества и возможности практического применения ГЧП. Первые считают основной задачей ГЧП привлечение внебюджетного финансирования. Рассчитывают на передачу частному сектору ответственности за основные риски в рамках проекта и ожидают невысокой стоимости частного капитала. Вторые готовы обеспечить качественное выполнение проектов, однако ожидают от государства поддержки, а также адекватной доходности на вложенные средства.
- Государство заинтересовано в проектах ГЧП в социальной сфере, однако, по мнению представителей частного бизнеса, пока не созданы условия для реализации проектов в этом секторе.
- Развитие ГЧП требует достижения гибкости и согласованности федерального и регионального законодательства о ГЧП.
- Низкое качество проектов ГЧП. Недостаточно развиты государственные институты поддержки и развития ГЧП как на федеральном, так и на региональном уровнях.
- Инвестиционная привлекательность проектов ГЧП может быть повышена благодаря предоставлению государственных гарантий и адекватному распределению ответственности за риски.

⁸ ERNST&YOUNG. (2012). *Как обеспечить успех ГЧП в России? Обзор за 2012 год*. Режим доступа: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/\\$FILE/Russian-PPP-Survey-2012.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/Russian-PPP-Survey-2012/$FILE/Russian-PPP-Survey-2012.pdf)

- Принципиальное значение для всех участников рынка ГЧП имеет наличие четкой государственной политики в сфере ГЧП.

Опрос респондентов показал, что эффективное партнерство возможно только при условии полной ясности и предсказуемости государственной политики в области ГЧП. Без уверенности в стабильности «правил игры» трудно повысить заинтересованность частного бизнеса в развитии ГЧП.

В настоящее время в России происходит важный процесс институализации законодательства в области ГЧП. В этом процессе можно выделить федеральный и региональный уровни нормативного регулирования.

Федеральное законодательство включает общие и специальные нормативные акты. В первые входят бюджетное законодательство; нормы гражданского, земельного, налогового права; иные акты, регулирующие имущественные, в т.ч. договорные отношения.

Примером специального федерального законодательства являются Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ (с изм.) «О концессионных соглашениях», а также законопроект «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (26 апреля 2013 года прошел первое чтение в Госдуме). По мнению специалистов, в целом законопроект задает общее направление развития нормотворчества в сфере ГЧП на всех уровнях власти: федеральном, региональном и муниципальном. Он не определяет все возможные формы ГЧП, а является своего рода конструктором, позволяющим выйти на ту форму, которая необходима для достижения наибольшего эффекта от реализации конкретного проекта. Также законопроектом устанавливается единая терминология ГЧП, общие принципы, условия и порядок заключения соглашений о ГЧП, полномочия органов всех уровней исполнительной власти. Важнейшие нормы законопроекта – обеспечение гарантий прав и законных интересов инвестора. Предусмотрена возможность заключения соглашения о ГЧП по инициативе частного партнера.

Региональная нормативно-правовая база включает только специальные акты. Следует отметить, что готовность регионов к реализации проектов ГЧП невысока. По оценкам Центра развития ГЧП, только 16 регионов из 83 имеют высокий потенциал готовности к реализации таких проектов. Признанным лидером в области законотворчества и, как следствие, наиболее развитым регионом как по

количеству, так и по масштабу реализованных и реализуемых ГЧП-проектов, является Санкт-Петербург. Принятый Законодательным собранием Санкт-Петербурга еще в 2006 году закон № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частном партнерстве»⁹ задал темп развития ГЧП в Санкт-Петербурге и стал базисным для аналогичных нормативных актов других регионов Российской Федерации.

Как показывает мировая практика, концессионные соглашения являются перспективной формой взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса. Центром развития ГЧП в конце 2013 г. был проведен мониторинг практики применения концессионных соглашений в регионах. Результаты мониторинга показали, что по состоянию на декабрь 2013 года в России на разной стадии реализации находится всего 79 концессионных проектов. С 2005 г. (год принятия ФЗ «О концессионных соглашениях») из четырех главных отраслей инфраструктуры, в которых применяются концессионные соглашения – социальная, коммунальная, энергетическая и транспортная, – в настоящее время наибольшее количество концессий заключено и заключается в социальной сфере – 35%. При этом транспортная отрасль, с которой у всех традиционно ассоциируются механизмы концессионных соглашений, находится только на втором месте – 27%, далее идут коммунальная и энергетическая инфраструктура – 16% и 22% соответственно. Подобная картина обусловлена наиболее приоритетными задачами как федерального, так и регионального масштаба в области долгосрочного социально-экономического развития РФ.

В настоящее время сделаны определенные шаги по совершенствованию законодательства о концессиях¹⁰.

В Федеральный закон № 115-ФЗ внесены следующие дополнения:

- Предоставляется возможность установления платы концедента по концессионному соглашению вне зависимости от вида объекта концессионного соглашения. Плата концедента как механизм

⁹ Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

¹⁰ Федеральный закон от 21.07.2014 № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в ред. от 29.12.2014 г.). Ключевой задачей закона является создание благоприятных условий привлечения частных инвестиций в проекты, реализуемые на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

обеспечения возвратности инвестиций концессионера наиболее востребована в инфраструктурных проектах с низкой вероятностью окупаемости либо в проектах, не предполагающих получение частным партнером для покрытия своих затрат платежей от пользователей инфраструктурой (бесплатные автомобильные дороги). Распространение платы концедента на все объекты концессионного соглашения позволит реализовывать проекты, которые ввиду отсутствия источников возвратности инвестиций были не выгодны инвесторам. В дополнение к этому, снятое поправками ограничение в получении концессионером платы с пользователей инфраструктурой позволит реализовывать проекты по концессионной модели с платой концедента и со сбором платы в пользу концессионера.

- Расширяется объем гарантий, предоставляемых концессионеру на период действия концессионного соглашения¹¹.

- Устанавливается два способа заключения концессионного соглашения по инициативе частного партнера: 1) проведение концессионного конкурса; 2) заключение концессионного соглашения без конкурса с инициатором реализации проекта.

- Предусматривается возможность участия на стороне концедента нескольких лиц, что позволит создавать в рамках концессионного соглашения крупные линейные объекты, расположенные на территории нескольких публично-правовых образований.

- Предусматривается возможность преимущественного права выкупа объекта концессионного соглашения концессионером по его рыночной стоимости, в случае если объект был включен в документы планирования приватизации имущества соответствующего публично-

¹¹ Рассматриваемыми поправками устанавливается два основания для применения положений об обеспечении интересов концессионера: 1) изменение совокупной налоговой нагрузки на концессионера; 2) ухудшение положения концессионера таким образом, что он в значительной степени лишается того, на что был вправе рассчитывать при заключении концессионного соглашения, в том числе вследствие установленного режима запретов и ограничений в отношении концессионера, ухудшающего его положение по сравнению с режимом, действовавшим ранее. Существенным образом меняются и способы обеспечения интересов концессионера. Концедент не только обеспечивает внесение изменений в концессионное соглашение, но и обязан принять меры, обеспечивающие окупаемость инвестиций концессионера. К таким мерам могут быть отнесены увеличение размера платы концедента; увеличение принимаемых на себя концедентом расходов на создание и (или) реконструкцию объекта концессионного соглашения; предоставление концессионеру дополнительных государственных или муниципальных гарантий; увеличение с согласия концессионера срока действия концессионного соглашения.

правового образования в период, соответствующий окончанию срока действия концессионного соглашения.

В целом принятые поправки в ФЗ «О концессионных соглашениях» должны способствовать формированию нового алгоритма взаимодействия государственного и частного секторов и увеличению числа концессионных соглашений.

Новой формой ГЧП, уже доказавшей свою эффективность за рубежом¹², стали КЖЦ. Как показывает практика (*Баронин, Янков, 2013*), в основном КЖЦ применяются в отношении инфраструктурных объектов (дорог, мостов, портов, аэродромов), т.к. эксплуатация большого количества подобных объектов не является экономически оправданной и не позволяет в разумные сроки осуществить возврат инвестиций. При такой форме ГЧП государство перекладывает все проектные, строительные, эксплуатационные риски на частного партнера. Само государство лишь определяет основные технические и функциональные показатели объекта КЖЦ и контролирует их соблюдение на стадии эксплуатации. При использовании КЖЦ оплата происходит с момента ввода объекта в эксплуатацию и разбита на более мелкие транши, выплачиваемые в установленные временные периоды. Основным преимуществом для частного инвестора является то, что он не несет риск спроса на предоставляемую услугу. Оператором объекта КЖЦ является государственный партнер. Все доходы от эксплуатации объекта получает государство.

Внедрение в России модели КЖЦ и применение ее как формы ГЧП потребует существенных институциональных изменений, касающихся вопросов планирования бюджетов, инвестиционной политики, дальнейшего развития Федерального закона «О концессионных соглашениях».

Инструменты ГЧП в инновационной сфере

Впервые определение ГЧП в инновационной сфере было сформулировано Комитетом ОЭСР по научной и технологической политике в 2002 г. ГЧП – это «любые официальные отношения или договоренности на фиксированный/бесконечный период времени

¹² Этот механизм привлечения частного капитала в строительство крупных инфраструктурных объектов в последние 20 лет получил широкое распространение в странах Евросоюза, США, Канаде, Австралии, Сингапуре.

между государством и частными участниками, в котором обе стороны взаимодействуют в процессе принятия решения и соинвестируют ограниченные ресурсы, такие как деньги, персонал, оборудование, информация для достижения конкретных целей в определенной области науки, технологии и инноваций» (Фирсова, 2011).

Взаимодействие государства и частного бизнеса основано на использовании широкого набора инструментов. В последние годы в России наблюдается довольно активное создание инструментов ГЧП в инновационной сфере (табл. 2).

Таблица 2

**Инструменты государственно-частного партнерства
в инновационной сфере**

<i>Тип</i>	<i>Характеристика</i>
1. Техничко-внедренческие зоны ¹³	Основные цели создания ОЭЗ ТВТ: формирование уникальной среды для активного развития инновационного бизнеса, производства научно-технической продукции и вывода ее на внутренний и внешний рынки; освоение качественно нового технологического уровня производства в приоритетных секторах экономики ¹⁴ .

¹³Техничко-внедренческие зоны были созданы в соответствии с Федеральным законом от 22.07.2005 №116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (с изм.). В настоящее время в России существуют пять ОЭЗ ТВТ: в Санкт-Петербурге, Зеленограде, Дубне, Томске, Республике Татарстан («Иннополис»). Практика показывает, что эти зоны выполняют роль катализатора процессов кластеризации в наиболее перспективных направлениях экономики региона.

¹⁴ Раздел «[Особые экономические зоны](#)» на сайте Министерства экономического развития Российской Федерации.

2. Технопарки, в т.ч. бизнес-инкубаторы ¹⁵	Специфика технопарков – научные, конструкторские, технологические разработки, связанные с высокими технологиями. Основные задачи технопарков – создание условий 1) для организации и развития деятельности малых инновационных предприятий, 2) ускоренной коммерциализации результатов НИОКР.
3. Технологические платформы ¹⁶	Цели технологических платформ – обеспечение взаимодействия бизнеса и науки по определению и развитию перспективных направлений технологического развития, развития механизма софинансирования расходов компаний на проведение НИР с применением системы предоставления грантов, софинансирования сетевых инновационных проектов, поддержка долгосрочных инновационных партнерств по приоритетным технологическим направлениям для развития экономики страны (Бибешко, 2012).
4. Российская корпорация нанотехнологий (РОСНАНО) ¹⁷	Цели РОСНАНО – реализация государственной политики в сфере нанотехнологий, развитие инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализация проектов создания перспективных нанотехнологий и nanoиндустрии (статья 3 ФЗ № 139-ФЗ).

¹⁵ Всего по стране насчитывается около 2 тыс. организаций, называющих себя технопарками (Режим доступа: <http://www.tasstelecom.ru/news/one/7083>). По мнению специалистов, в настоящее время в России вряд ли существует более 20 организаций, которые имеют полное право именоваться технопарками. Ассоциация технопарков в сфере высоких технологий сформулировала критерии для парков, желающих получить статус технопарка в сфере высоких технологий: 1) наличие в структуре технопарка центра внедрения технологий или учебного центра (либо наличие среди участников проекта научных центров, вузов, НИИ); 2) оказание сервисных услуг бизнесу (бухгалтерского учета, аудита или юридических услуг); 3) наличие экономически обоснованной программы (бизнес-плана), плана привлечения максимально возможного количества резидентов технопарка, резерва свободных офисно-производственных площадей; 4) господдержка субъектов Федерации, на территории которого располагается технопарк; 5) площадь территории, на которой расположен технопарк, должна быть не менее 10 га. (Режим доступа: <http://i-russia.ru/all/articles17891/Москва>).

¹⁶ Согласно «[Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года](#)», утвержденной распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р, в рамках повышения национальной конкурентоспособности, развития науки, национальной инновационной системы и технологий предполагается развитие инструментов стимулирования взаимодействия научных, образовательных организаций и бизнеса в инновационной сфере путем формирования технологических платформ. Решением Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям от 1 апреля 2011 г. был утвержден перечень 28 [технологических платформ](#) в различных областях (медицинские и биотехнологии, информационно-коммуникационные технологии, фотоника, авиакосмические технологии, ядерные и радиационные технологии, энергетика, технологии транспорта, технологии металлургии, новые материалы, добыча природных ресурсов и нефтегазопереработка, электроника и машиностроение).

¹⁷ Учреждена Федеральным законом от 19.07.2007 № 139-ФЗ «[О Российской корпорации нанотехнологий](#)», в настоящее время преобразована в открытое акционерное общество.

5. Центр трансфера технологий РАН и РОСНАНО ¹⁸	Главная цель ЦТТ – создание условий и каналов для трансфера знаний и технологий между научно-исследовательскими институтами РАН ОАО «РОСНАНО» и бизнесом в области технологий ¹⁹ .
6. Инвестиционный фонд Российской Федерации ²⁰	Главная цель использования Фонда – поддержка инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях ГЧП, в т.ч. в рамках ФЗ «О концессиях».
7. ГК «Банк развития и внешнеэкономической деятельности» (Внешэкономбанк) ²¹	Цели Внешэкономбанка: обеспечение повышения конкурентоспособности экономики РФ путем осуществления инвестиционной, внешнеэкономической, страховой деятельности по реализации инвестиционных проектов в РФ и за рубежом, направленных на развитие инфраструктуры, инноваций, ОЭЗ, защиту окружающей среды, поддержку экспорта российских продуктов, поддержку малого и среднего бизнеса (статья 3 ФЗ № ФЗ-82).
8. Венчурный инновационный фонд (ВИФ) ²²	Основная цель Фонда – формирование организационной структуры системы венчурного инвестирования, организация привлечения инвестиций в высокорисковые наукоемкие инновационные проекты. В распоряжение ВИФ могут поступать целевые ассигнования федерального, региональных и местных бюджетов, а также целевые средства отечественных и зарубежных партнеров, привлекаемых для решения задач Фонда ²³ .

¹⁸ Центр трансфера технологий (ЦТТ) РАН и РОСНАНО создан при участии Фонда инфраструктурных и образовательных программ (Фонд образован в 2010 г. в соответствии с Федеральным законом от 27.07.2010 № 211-ФЗ «О реорганизации Российской корпорации нанотехнологий»). В настоящее время данный ЦТТ уже реализует 21 проект в области нанотехнологий (Режим доступа: <http://www.rusnano.com/about/press-centre/news/75498>).

¹⁹ Гостомельский, А.В. (2011, 25 мая). *Государственная поддержка НИОКР: смена парадигмы* (Презентация на научной конференции фонда «Сколково»). Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/36153>

²⁰ Инвестиционный Фонд Российской Федерации сформирован 1 января 2006 г. в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 23.11.2005 № 694 «Об Инвестиционном фонде Российской Федерации». Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации».

²¹ ГК создана в результате реорганизации Банка внешнеэкономической деятельности СССР (Федеральный закон от 17.05.2007 № 82-ФЗ «О банке развития» (с изм.)).

²² Распоряжение Правительства Российской Федерации от 10.03.2000 № 362-р «Об учреждении Венчурного инновационного фонда».

²³ Официальный сайт [Российской ассоциации венчурного инвестирования](http://www.vif.ru).

9. ОАО «Российская венчурная компания» (РВК) ²⁴	Основные цели РВК: стимулирование создания в России собственной индустрии венчурного инвестирования и значительное увеличение финансовых ресурсов венчурных фондов. РВК выполняет роль государственного фонда венчурных фондов, через который осуществляется государственное стимулирование венчурных инвестиций и финансовая поддержка высокотехнологичного сектора экономики ²⁵ .
10. ОАО «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий» («Росинфокоминвест») ²⁶	Основная цель ОАО «Росинфокоминвест» – содействие развитию российской отрасли информационно-коммуникационных технологий за счет инвестиций в перспективные инновационные проекты ²⁷ .
11. Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере ²⁸	Цели Фонда: 1) проведение государственной политики развития и поддержки МП в научно-технической сфере; 2) оказание прямой финансовой, информационной и иной помощи малым инновационным предприятиям, реализующим проекты по разработке и освоению новых видов наукоемкой продукции и технологий на основе принадлежащей МП интеллектуальной собственности; 3) создание и развитие инфраструктуры поддержки малого инновационного предпринимательства и др. ²⁹ .
12. Федеральный фонд производственных инноваций ³⁰	Цели Фонда: 1) содействие государственной структурной, научно-технической и промышленной политике на основе поддержки инновационных проектов по приоритетным направлениям научно-технического прогресса; 2) участие в разработке, проведении экспертизы, конкурсного отбора и реализации инновационных проектов; 3) финансирование проектов, направленных на подготовку и освоение производства принципиально новых видов продукции и технологий; 4) содействие привлечению отечественных и зарубежных инвесторов ³¹ .

Рассмотрим, насколько эффективно работают созданные в России инструменты ГЧП.

²⁴ Постановление Правительства Российской Федерации от 24.08.2006 № 516 «Об открытом акционерном обществе «Российская венчурная компания».

²⁵ Раздел «О компании» // Официальный сайт ОАО «РВК».

²⁶ Постановление Правительства Российской Федерации от 09.08.2006 № 476 «О создании открытого акционерного общества «Российский инвестиционный фонд информационно-коммуникационных технологий».

²⁷ Официальный сайт ОАО «Росинфокоминвест».

²⁸ Постановление Правительства Российской Федерации от 03.02.1994 № 65 «О Фонде содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере» (с изм.).

²⁹ Раздел «О Фонде» // Официальный сайт Фонда содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере.

³⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 26.08.1995 № 827 «О Федеральном фонде производственных инноваций» (с изм.).

³¹ Официальный сайт Фонда производственных инноваций.

Как показывает российская практика, формирование и развитие ТВЗ идет противоречиво. С одной стороны, строится инфраструктура, увеличивается количество резидентов, растут экономические показатели. С другой – эффективность деятельности резидентов остается невысокой. Уровень использования в промышленности полученных разработок недостаточен. Обобщение результатов исследований деятельности ТВЗ «Дубна» и ТВЗ «Томск» позволили специалистам сделать следующие выводы (*Смотрицкая, 2011*): 1). В настоящее время, предусмотренная российским законодательством, система преференций и налоговых льгот для ТВЗ в полной мере не работает. 2). Преобладающим источником финансирования инвестиций выступают собственные средства предприятий и соответствующие гранты.

В России функционирует 1192 организации инновационной инфраструктуры³². Как показывают исследования специалистов, многие объекты инновационной инфраструктуры не используются по своему прямому назначению, не удовлетворяют потребностям инновационных предприятий на ранних стадиях развития, не обеспечивают трансфера технологий, не формируют связи между участниками на рынке инноваций³³.

Многие центры коллективного пользования уникальным научным оборудованием (ЦКП) ориентированы не на рынок исследовательских услуг для заказчиков, а на удовлетворение собственных внутренних потребностей конкретной организации или даже отдельных научных коллективов (*Барина, Еремкин, Рыбалкин, 2014*).

Опрос руководителей бизнес-инкубаторов и технопарков, их резидентов и инвесторов позволил выявить ряд проблем функционирования инфраструктурных организаций (*Волконицкая, Ляпина, 2014*). К наиболее значимым препятствиям создания и развития инновационной инфраструктуры в России можно отнести следующие: 1) Отсутствие надежной правовой базы создания и развития инновационной инфраструктуры, в том числе технопарков³⁴.

³² Данные портала «[Национальный центр по мониторингу инновационной инфраструктуры научно-технической деятельности и региональных инновационных систем](#)».

³³ [Центры коллективного пользования](#) (2009, 9 февраля) // Федеральный интернет-портал «Нанотехнологии и наноматериалы».

³⁴ В конце 2012 г. Ассоциация технопарков в сфере высоких технологий совместно с Госдумой подготовила законопроект о регулировании деятельности технопарков, который Минкомсвязи считает перспективным. Основная идея закона – создать одинаковые для всех регионов схемы финансирования технопарков и предоставить налоговые льготы резидентам.

2) Недостаток финансовых средств для создания и развития объектов инновационной инфраструктуры. 3) Отсутствие эффективного механизма внедрения научных разработок научно-исследовательских институтов и вузов. 4) Отсутствие квалифицированных менеджеров. 5) Отсутствие установленных учредителями ключевых показателей эффективности работы организаций инновационной инфраструктуры. 6) Несистемность постановки целей и задач функционирования инфраструктурных организаций.

Пока нельзя отнести к разряду успешных и проект российского Правительства по формированию технологических платформ в сфере приоритетных направлений научно-технологического развития. В России большинство участников технологических платформ – это научные и учебные институты, госкорпорации, среди которых Росатом, Роснано, Ростехнологии, Росэлектроника и др. В то же время частный бизнес пока не проявил серьезную заинтересованность в этом процессе и слабо задействован в работе технологических платформ. Российская практика функционирования платформ выявила необходимость доработки механизмов увязки этого инструмента ГЧП с деятельностью других инструментов ГЧП, особенно это связано с проблемами их финансирования. Слабым звеном в работе технологических платформ остается проблема привлечения частного бизнеса. Не решен вопрос об ответственности за результаты их деятельности и т.п. (*Бибешко, 2012; Ленчук, 2012*).

Серьезные задачи по финансовой поддержке инновационных отраслей экономики были возложены на ОАО «РВК». Однако пока не удалось выстроить эффективную схему венчурного инвестирования. По оценкам экспертов³⁵:

- 1) Российский венчурный рынок находится на начальной стадии развития.
- 2) Российские корпорации не очень активно покупают стартапы.
- 3) На венчурном рынке существует большое и постоянно растущее количество небольших фондов, которым еще только предстоит консолидация.

³⁵ *Исследование российского и мирового венчурного рынка за 2007–2013 годы* (2014).

Режим доступа:

https://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/201402_RVC_EY_venture_markets_RU.pdf

4) Доступ к информации об инвесторах и центрах компетенций фрагментарен.

5) В основном поддерживаются проекты, разрабатываемые в сфере ИТ.

Анализ практики реализации Стратегии инновационного развития России до 2020 года показал, что в России в целом сформирован «инновационный лифт» – система созданных государством институтов развития, поддерживающих инновационные проекты на стадиях от предпосевной и посевной до создания конкурентных производств и инновационной продукции. Основные структурные элементы «инновационного лифта»: ОАО «РВК», ОАО «Роснано», Фонд «Сколково», ГК «Внешэкономбанк», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, ОАО «Российский банк развития». Однако действия институтов развития, по мнению экспертов, порой носят несогласованный характер: пересекаются отрасли, стадии финансирования и поддержки; отсутствует долгосрочная политика финансирования³⁶.

Повышение эффективности потенциала институтов развития требует согласованного их взаимодействия по всему инновационному циклу: от генерации идей и их разработки до выпуска и реализации продукта на рынке.

Как показывает зарубежная практика, механизм ГЧП в инновационной сфере основывается на взаимодействии государства, науки и бизнеса (концепция «тройной спирали»)³⁷.

В России эффективность такого взаимодействия зависит от ряда предпосылок. Ключевой опорой инновационной экономики выступают наука, система образования и навыки работающих, нацеленные на создание, распространение и целевое использование инноваций. Отсюда вытекают и неотложные задачи по активизации научно-исследовательской и внедренческой деятельности научных организаций и вузов.

³⁶ *Россия: курс на инновации* (2014; Вып. II). Режим доступа:

<https://www.rusventure.ru/ru/programm/analytics/docs/RUS%20Report-2014%20July22.pdf>

³⁷ В модели «тройной спирали» промышленные предприятия и государственные структуры, взаимодействуя с университетами и выполняя свои обычные функции, приобретают новые роли в процессе сотрудничества. Правительство не только устанавливает правила игры, но и обеспечивает университеты необходимыми ресурсами для стимулирования и выполнения научно-исследовательской работы. Промышленные предприятия теперь размещают свои структурные единицы на территории научных парков университетов.

Позитивным сдвигом в повышении эффективности работы научно-исследовательских институтов и вузов является создание научных комплексов мирового уровня. В Стратегии инновационного развития РФ на период до 2020 года указано, что одним из приоритетов совершенствования структуры сети организаций, осуществляющих фундаментальные и прикладные исследования, является продолжение работ по созданию центров компетенции – национальных исследовательских центров. Уже создан Научно-исследовательский центр – «Курчатовский институт», цель которого – ускоренное внедрение в производство научных разработок по приоритетным направлениям развития науки, технологий и техники («Индустрия наносистем и материалов», «энергетика и Энергосбережение»)³⁸.

В России так же сформирован новый вид образовательных центров (НИУ)³⁹, в настоящее время такой статус получили 29 вузов. Основная их задача – эффективно реализовать потенциал отечественной науки и обеспечить подготовку высококвалифицированных кадров по приоритетным направлениям модернизации и технологического развития экономики России.

Требует дальнейшего совершенствования сложившийся экономический и институциональный режим, обеспечивающий заинтересованность частного бизнеса в развитии инновационного предпринимательства, в создании инновационного климата.

Согласно классификации ОЭСР⁴⁰, сформировавшиеся в России модели инновационного развития можно разделить следующим образом: 1) «Хабы знаний» (Москва, Санкт-Петербург, Томск, Новосибирск); 2) «Промышленные зоны» (Татарстан, Свердловская, Калужская, Нижегородская области и др.); 3) регионы с низким уровнем развития исследований и разработок (значительная часть регионов России).

Неоднородность инновационного развития регионов России позволяет сделать вывод, что для РФ характерно формирование нескольких типов моделей «тройной спирали». Важен анализ результатов работы сложившихся в России различных типов моделей

³⁸ Режим доступа: <http://www.innovation.gov/page/1122>

³⁹ Указ Президента Российской Федерации от 07.10.2008 № 1448 «О реализации пилотного проекта по созданию национальных исследовательских университетов».

⁴⁰ Раднабазарова, С.Ж. (2012; 24 мая). *Зарубежный опыт создания кластеров и оценка российской стартовой ситуации; формирование кластерных инициатив в России* (Презентация на заседании Экспертной сессии по формированию инструментов поддержки и развития инновационных территориальных кластеров). Режим доступа: <http://www.gosbook.ru/node/55941>

«тройной спирали», механизма взаимодействия науки, бизнеса и государства; исследование проблем, возникающих в процессе сотрудничества академических институтов и вузов (совместного использования интеллектуальной собственности и производственных активов; софинансирования исследования и разработок из бюджетов разных уровней и др.), что позволит разработать программы распространения моделей, учитывая особенности развития регионов.

В заключение следует отметить, что развитие партнерства государства и частного бизнеса в России требует решения ряда принципиальных вопросов:

- определения стратегических целей развития ГЧП;
- анализа накопленного потенциала партнерства государства и частного сектора;
- совершенствования правового поля ГЧП;
- создания и использования системы ответственности за целенаправленное достижение эффективных результатов ГЧП.

ИСТОЧНИКИ:

- Баринова, В.А., Еремкин, В.А., Рыбалкин, В.В. (2014). Развитие инфраструктуры нововведений: зарубежный опыт и возможности его применения в российской практике. *Российский внешнеэкономический вестник*, 2, 36-48.
- Баронин, С.А., Янков, А.Г. (2013). Контракты жизненного цикла: понятийный анализ, зарубежный опыт и перспективы развития в России. *Современные проблемы науки и образования*, 6, 520.
- Бибешко, И.Ю. (2012). Технологические платформы как инструмент содействия инновационному развитию российской экономики. *Теория и практика общественного развития*, 12, 506-508.
- Варнавский, В. (2009). Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы методологии. *Вестник Института экономики Российской академии наук*, 3, 17-33.
- Волконицкая, К.Г., Ляпина, С.Ю. (2014). Развитие региональных инновационных систем. *Интернет-журнал Науковедение*, 5, 191.
- Капелюшников, Р.И. (1990). *Экономическая теория прав собственности (методология, основные понятия, круг проблем)*. М.: ИМЭ и МО.
- Ленчук, Е.Б. (2012). Институциональный фактор в стратегии развития РФ. В книге *Формирование институтов инновационного развития*. М.: Институт экономики РАН.
- Норт, Д. (1997). *Институты, институциональные изменения и функционирование экономики*. М.: Фонд экономической книги «Начало».

Смотрицкая, И.И. (2011). Особые экономические зоны: система взаимодействия государства и бизнеса. В книге *Государственно-частное партнерство: теория, методология и практика* (С. 25-32). М.: ИЭ РАН.

Фирсова, А.А. (2011). Развитие механизмов инвестирования инновационной деятельности в проектах государственно-частного партнерства. *Инновационный Вестник Регион*, 2, 70-74.

Galina V. Gordenko, Senior Research Associate, Institute for Economics, Russian Academy of Science

Institutional Approaches to the Evolution of Public-Private Partnership in Russia

ABSTRACT:

The article is focused on the institutional support for the development of public-private partnership (PPP) in the Russian economy. The problems of interaction between the state and the private business are identified. The measures for neutralization of negative tendencies that hinder development of public-private partnership are suggested.

KEYWORDS: institutional environment; PPP institutions; PPP instruments; forms of PPP
