

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОБЩЕСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАСПРОСТРАНЕНИИ ИННОВАЦИЙ

Д. Ю. Трещевский

Воронежский государственный университет

Поступила в редакцию 10 января 2011 г.

Аннотация: в статье проанализированы методологические подходы и практические примеры использования различных форм общественно-частного партнерства для распространения технико-технологических инноваций. Показаны инновационные приемы общественно-частного партнерства организационно-экономического и институционального свойств.

Ключевые слова: инновации, общественно-частное партнерство, проекты общественно-частного партнерства.

Abstract: in article methodological approaches and practical examples of use of various forms of socially-private partnership for distribution of techniko-technological innovations are analysed. Innovative ways of socially-private partnership in organizational-economic and institutional sphere are shown.

Key words: innovations, socially-private partnership, projects of socially-private partnership.

Процессы инновационного развития постоянно находятся в сфере внимания органов власти и управления различных уровней в странах с развитой рыночной экономикой. Многие проекты осуществляются с использованием механизма общественно-частного партнерства (ОЧП) в различных формах*.

Опыт зарубежных государств представляет существенный интерес для России, где ни органы публичной власти, ни бизнес не имеют длительной истории партнерских отношений. А. Спиридонов считает целесообразным изучение нормативно-правового регулирования государственно-частного партнерства в зарубежных государствах, где оно давно служит эффективным средством реализации инновационной и инвестиционной политики, укрепления экономики, расширения инфраструктуры, реализации масштабных социальных проектов [1].

Американский Национальный совет по общественно-частному партнерству (NCPPP) определяет ОЧП следующим образом [2]: ОЧП – контрактная договоренность между государственным агентством (федеральным, региональным или местным) и субъектом частного сектора, предполагающая совместное использование навыков, имущества каждой из сторон для предоставления услуг обществу, распределения рисков и получения при-

были. Применительно к ОЧП в сфере инновационного развития следует особенно отметить использование навыков и распределение рисков институционально различных участников.

NCPPP выделяет шесть ключевых моментов успешного функционирования ОЧП [2]: законность и политическая обеспеченность; организованная структура общественного сектора; тщательно разработанный бизнес-план и/или контракт; гарантированный поток доходов; поддержка всех заинтересованных сторон; тщательный выбор партнера. Низкая заявочная цена, по мнению Совета, – не всегда лучший критерий выбора партнера.

Долгосрочные взаимоотношения – главная составляющая успешного партнерства, поэтому решающее значение имеет «лучшая ценность» партнера, его опыт в избранной для партнерства области. Данная позиция имеет важное значение даже при разработке и реализации проектов ОЧП в традиционных сферах деятельности, хотя в них низкая цена может иметь существенное и даже доминирующее значение, поскольку речь идет об исполнении хорошо известных сторонам видов деятельности. Но в инновационной сфере такой показатель, как низкая цена проведения работ, вообще не должен приниматься во внимание.

В научно-технологической и инновационной сферах чаще всего встречается такая форма ОЧП, как софинансирование научно-исследовательских проектов на доконкурентной стадии. В этом случае стимулом для партнерства является передача прав на результаты исследований и разработок для их дальнейшей коммерциализации. Софинансирова-

* В работе мы используем принятый нами термин «общественно-частное партнерство». Иные термины, например «государственно-частное партнерство», «частно-государственное партнерство» и др., мы рассматривая как частные случаи ОЧП.

© Трещевский Д. Ю., 2011

ние используется также на ранних стадиях коммерциализации («посевное», венчурное финансирование); для создания совместных исследовательских центров в областях, которые традиционно находятся в зоне ответственности государства (здравоохранение, охрана окружающей среды, оборона) [2].

Управление ОЧП в инновационной сфере достаточно сложное, поэтому изначально важно определить зоны ответственности государства и частного бизнеса и предусмотреть механизмы их пересмотра, не подвергающие существенному риску ни одну из сторон.

НСРРР выделяет многочисленные формы контрактов, как формы реализации ОЧП в США [2]: O&M (Operations and Maintenance); OMM (Operations, Maintenance & Management); DB (Design-Build); DBM (Design-Build-Maintain); BOT (Build-Operate-Transfer); BBO (Buy-Build-Operate); DF (Developer Finance); LDO или BDO (Lease-Develop-Operate или Buy-Develop-Operate) и др. В системе DB-контрактов наиболее целесообразными с позиций распространения технико-технологический инноваций являются DBM (Design-Build-Maintain). При их использовании государство владеет и распоряжается всем имуществом, а частный партнер определенное время осуществляет эксплуатацию объекта. Это важно для разработки и внедрения технологических инноваций, поскольку необходим период доработки объекта, апробация результатов. Это ставит частного партнера перед необходимостью тщательного анализа коммерческих перспектив инновационного проекта и соблюдения технико-технологических и организационно-экономических правил его реализации.

DVO-контракты (Design-Build-Operate) заключаются органами публичной власти с одним подрядчиком и являются методологически противоположными одиночным контрактам, традиционно используемым в США как частным, так и общественным секторами. Одиночные контракты предполагают заключение отдельных контрактов с архитектором на дизайн, с подрядчиком – на строительство и с управляющей компанией – на эксплуатацию. Еще одной особенностью DVO-контракта является возможность передачи объекта в эксплуатацию частному партнеру, что усиливает его заинтересованность в качественном исполнении работ. Существует довольно много модификаций контрактов этого типа: DBOT (Design-Build-Operate-Transfer) или DBOO (Design-Build-Own-Operate); DBOM (Design-Build-Operate-Maintain).

Применение данных модификаций DVO-контрактов может быть целесообразным в том случае, если объект содержит ряд крупных инновационных решений, использование которых иницируется государством и требует оперативности, в большей степени присущей частному сектору, чем государству.

Лидерами в области ОЧП помимо США являются Великобритания, Франция, Германия, Нидерланды.

В рамках британской модели ОЧП (или PPP – Public-Private Partnership) с 1992 г. по настоящее время реализовано более 700 проектов с общим объемом капитальных вложений, превышающим 50 млрд фунтов стерлингов. В 1992 г. с целью развития более эффективных общественных услуг высокого качества специальным законом была определена такая форма ОЧП, как частная финансовая инициатива (Private Financing Initiative – PFI) [3]. Суть ее заключается в том, что частный сектор строит объекты с использованием собственных ресурсов, затем эксплуатирует их в течение определенного времени, получая от этого доход. В 2000 г. для продвижения идей ОЧП в Великобритании был создан Partnerships UK – центр поддержки ОЧП [4]. С этого момента практика ОЧП применяется во всех сферах, связанных с государственными расходами. Для проработки различных аспектов ОЧП правительство и ведомства стали создавать консультационные и иные компании, а также контролирующие организации. В настоящее время в Соединенном Королевстве ежегодно заключается до 80 новых соглашений.

Д. Гримзи, М. Левис считают одним из удачных примеров ОЧП строительство в 1998 г. нового офиса Британской службы государственных доходов в Манчестере [4]. Новое здание имело вентиляционную систему без кондиционирования воздуха; освещение, автоматически выключаемое в отсутствие людей; газовое отопление, при этом каждый радиатор регулировался отдельно посредством термостата; двойное остекление окон; строительные материалы, сделанные из экологически устойчивых ресурсов под контролем системы, учитывающей использование ресурсов. Здание было одним из объектов, построенных по системе PFI, по условиям 20-летнего DBFO-контракта.

Сама идея экологически эффективного строительства не была новой. Новым было использование партнерских соглашений по системе PFI, которая продемонстрировала эффективность при достижении таких целей вследствие бережного отно-

шения к денежным средствам при строительстве и эксплуатации. Речь здесь идет о сосредоточении внимания на затратах «полного цикла». Экономии способствовало объединение таких функций, как дизайн, строительство, финансирование, управление и обслуживание, традиционно осуществляемых разными подрядчиками при государственных заказах, у одного подрядчика. Такая интеграция в рамках долгосрочного партнерства заставила проектную компанию задуматься об энергосбережении и минимизации отходов. Это привело к увеличению стоимости строительства, но одновременно – к снижению операционных и текущих расходов в процессе эксплуатации. Представляется, что данная форма ОЧП весьма успешно может использоваться для распространения инноваций, уже известных в мировой практике, но не нашедших широкого применения в практике на отечественном, региональном или муниципальном уровнях.

Такое «зеленое» партнерство представляет собой новое явление в области ОЧП, которое модернизировало систему общественных инфраструктурных услуг за последние 10 лет и может рассматриваться в качестве самостоятельной организационно-экономической и институциональной инновации.

В числе наиболее заметных примеров принятия и реализации крупных проектов, объединяющих широкий комплекс технико-технологических инноваций, следует отметить британский проект Future Strategic Tanker Aircraft и создание панъевропейской спутниковой системы «Galileo» [3]. Как видим, в Британии система ОЧП продуктивно применяется не только в традиционных отраслях (хотя и там технико-технологические и организационно-экономические подвергаются существенным инновациям), но и в современных, по определению включающих в себя весомую инновационную составляющую.

В Германии удачной моделью эффективного сочетания интересов публичного и частного партнеров признан проект по реконструкции аэропорта во Франкфурте-на-Майне. Проект предполагал предварительную стадию приватизации – эмиссию акций, 29 % которых были проданы на фондовой бирже (аналог «народных IPO»). Держателями остальных акций стали земля Гессен (32,1 %), город Франкфурт (20,5 %) и федеральное правительство (18,4 %). Сформированное таким образом АО «Фрапорт» намеренно сохранило контроль публичных инвесторов [5]. При этом АО является частным акционером других германских аэропортов, т.е.

фактически публичный сектор распространяет свое влияние гораздо шире, чем предполагает собственно проект.

Обратим внимание на важное обстоятельство – в данном случае реализовалось партнерство не только между государством и частным бизнесом, но в него оказались вовлеченными три разные подсистемы публичного сектора – федеральные, региональные и местные органы власти и управления. Это представляет большой интерес для России, в составе которой, в силу особенностей распределения производительных сил и своеобразия налоговой системы, большинство регионов и муниципальных образований отличаются недостаточной экономической силой для реализации как традиционных, так и, тем более, инновационных проектов, неизбежно несущих в себе риски различного свойства.

В Нидерландах одновременно с созданием в 1999 г. Центра ОЧП (Kennis-centrum PPP's) был начат проект по созданию высокоскоростной железной дороги. Последующие проекты осуществлялись в строительстве и реконструкции сети автомобильных и железных дорог, портов и водных систем. Примерами эффективных проектов являются Zuiderzeelijn (поезд на магнитном подвесе), Maasvlakte 2 (расширение Роттердамского порта), Делфтский объект водоочистки.

Согласно данным Организации экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Cooperation and Development, OECD), несмотря на то, что инновационное развитие Нидерландов можно считать удовлетворительным по мировым стандартам, все же голландская инновационная система часто «упускает момент» вследствие узких мест, негативно сказывающихся на общей эффективности системы [6]. Это настораживает экспертов, поскольку повышение эффективности инноваций является необходимым условием эффективной экономической системы в будущем. Одной из ярко выраженных слабостей Нидерландов, по мнению OECD, является недостаточное взаимодействие между наукой, системой высшего образования и производством.

Эксперты OECD отмечают, что в настоящий момент правительству Нидерландов для решения проблемы инновационного развития страны необходимо решить ряд задач [6]:

– улучшение стимулирования и институциональных условий для сотрудничества общественных и частных участников в инновационной сфере;

– повышение привлекательности Нидерландов для ученых и исследователей, а также проведение исследований, разработок и другой инновационной деятельности;

– упрощение и улучшение системы государственной поддержки инноваций, а также самой инновационной системы государства;

– улучшение сотрудничества между департаментами.

Для того чтобы понять, каким образом ОЧП поможет усилить взаимодействие между общественным и частным секторами в сфере исследований, необходимо усилить системообразующие функции общественных лабораторий – позиционирование, управление и финансирование. В сфере финансирования университетских исследований, по мнению экспертов ОЕСД, необходимы увеличение доли грантов, выделяемых на основе институционального финансирования, и применение критериев распределения финансирования на основе оценки эффективности инноваций [6].

Примером эффективного проекта ОЧП в области распространения технико-технологических и организационно-экономических инноваций являются расширение и модернизация международного аэропорта в Варшаве. Более 85 % пассажиров международных авиарейсов Польши пользовались именно варшавским аэропортом, что требовало быстро обеспечить и увеличить пассажирский и грузовой оборот аэропорта почти вдвое. Без привлечения частного капитала и ноу-хау реализовать такой проект было бы невозможно. В качестве частного партнера проекта выступила германская фирма «Хохтиф АГ», разработавшая специальную модель финансирования ОЧП для аэропортов стран Центральной и Восточной Европы. Был сформирован консорциум во главе с генеральным подрядчиком – «Хохтиф эйрпорт ГмБХ», в который на правах партнеров вошли малые и средние предприятия Польши и Германии. Источником частного финансирования выступил консорциум банков, возглавляемый АО «Ситибанк», получателем кредитов и государственным партнером – агентство «Польские аэропорты PPL». Стоимость проекта составила 153,4 млн евро; до 80 % его финансирования (по модели cash-flow) пришлось на частную сторону. Государственная польская авиакомпания «ЛОТ» была включена в частное кредитное соглашение об обеспечении гарантий и в соглашение об использовании аэропорта. Успешное завершение работ способствовало тому, что в дальнейшем генеральный подрядчик принял участие в проектах

реконструкции на принципах государственно-частного партнерства аэропортов городов Дюссельдорфа, Гамбурга и Сиднея [5].

Таким образом, реализация данного проекта позволяет сделать три важных вывода.

Во-первых, ОЧП проявило себя позитивно с точки зрения создания перспектив длительного сотрудничества между государством и частным бизнесом.

Во-вторых, в систему ОЧП интенсивно вовлекаются не только отечественные, но и зарубежные фирмы, что существенно расширяет возможности привлечения в систему инновационного развития административно-территориальных образований высоких технологий, инноваций технико-технологического, экономико-организационного и институционального свойства.

В-третьих, в системе финансирования важное значение придается диверсификации рисков посредством разветвленной системы распределения рисков.

А. Гладов, А. Исупов и другие авторы выделяют две принципиально различные как по методике, так и по глубине происходящих изменений схемы институциональных преобразований в сфере отношений государства и частного бизнеса в международной практике [3].

Первая схема представляет собой структурную адаптацию имеющейся институциональной среды к изменившимся целям, приоритетам и условиям экономической деятельности государства. В этом случае разработка и эволюционное включение в существующую институциональную среду новых принципов, норм и правил партнерства государства и частного бизнеса происходят в контексте новой экономической политики (Великобритания, Новая Зеландия, Аргентина, ряд других стран Латинской Америки).

Вторая схема представляет собой некоторое видоизменение и дополнение действующей системы государственного управления ряда стран с высоким уровнем развития (США, Канада, Япония, страны ЕС, новые индустриальные страны – Республика Корея, Тайвань и др.), а также некоторых из развивающихся стран с уровнем развития рыночных отношений, достаточным для установления партнерских связей «государство–бизнес».

На наш взгляд, достаточно четко обозначилась и третья схема формирования институтов ОЧП – их создание в принципиально новой экономической среде – рыночной экономике, потребовавшей переосмысления роли государства в экономической жизни. Эта схема принципиально возможна в Рос-

сии, других странах постсоветского пространства, в некоторых развивающихся странах.

ЛИТЕРАТУРА

1. Спиридонов А. А. Государственно-частное партнерство : понятие и перспективы совершенствования законодательного регулирования / А. А. Спиридонов // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. – Режим доступа: <http://pppcenter.ru/ru/press-center/smi-o-centre/19032010>

2. The National Council for Public-Private Partnerships. Official web-site. – Режим доступа: <http://www.ncppp.org/howpart/index.shtml#define>

3. Гладов А. В. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства : общая характеристика и институциональные основы / А. В. Гладов, А. М. Исупов, С. А. Мартышкин, Д. В. Прохоров, А. В. Тарасов, Н. М. Тюкавкин, В. М. Цлаф, 2008. – Ре-

жим доступа: <http://vestnik.ssu.samara.ru/gum/2008web7/econ/2/GladovIsupov.pdf>

4. Grimsey Darrin, Lewis Mervyn K. Public Private Partnerships: The Worldwide Revolution In Infrastructure Provision And Project Finance. – Режим доступа: http://books.google.com/books?id=FGAIdvk7lcgC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false

5. Айрапетян М. С. Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства / М. С. Айрапетян // Аналитическая записка опубликована на официальном сайте Государственной Думы РФ. – Режим доступа: <http://wbase.duma.gov.ru:8080/law?d&nd=981605628&mark=r981605004>.

6. Public-private partnerships for research and innovation: an evaluation of the Dutch experience, OECD, 2004. – Режим доступа: <http://www.oecd.org/dataoecd/49/18/25717044.pdf>

Воронежский государственный университет

Трещевский Д. Ю., аспирант кафедры региональной экономики и территориального управления

E-mail: stormhammer@mail.ru

Voronezh State University

Treshchevsky D. Y., Post-graduate Student of the Regional Economy and Territorial Administration Department

E-mail: stormhammer@mail.ru