

УДК 330.322.16

Самир Агамуса оглы Гусейнов, аспирант кафедры макроэкономической политики и стратегического управления, ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова»
e-mail: samirsg@yandex.ru

ИНВЕСТИЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РАЗВИТИИ ИНФРАСТРУКТУРЫ ИННОВАЦИОННОГО ТИПА

В настоящее время перед нашей страной стоит задача модернизации производственной и социальной инфраструктуры, в связи с чем значительную актуальность приобретают вопросы активного участия частных инвесторов в данном процессе, учитывая дефицитность государственного бюджета и ограничения по привлечению капитала из-за рубежа. Более того, чтобы модернизация являлась передовой, необходимо заниматься не простым воспроизводством инфраструктурных объектов, а создавать и развивать их в инновационном русле. Таким образом, цель настоящей статьи заключается в оценке инвестиционного потенциала механизмов государственно-частного партнерства в развитии инфраструктурных отраслей с применением инновационных технологий. Ведущим подходом к исследованию проблемы привлечения частного капитала в инновационные инфраструктурные проекты является анализ релевантного международного опыта и институционального потенциала нашей страны в исследуемой области. В результате проведенного анализа автором выявлены инвестиционно-инновационные возможности ключевых организационно-экономических институтов, определены перспективные направления по внедрению механизмов партнерства государства и бизнеса в совершенствовании инфраструктуры инновационного типа, представлены методы по анализу эффективности таких проектов для государства. Сделан вывод о том, что государственная политика должна быть нацелена не столько на осуществление прямой бюджетной поддержки научно-исследовательских разработок в инфраструктурной сфере, сколько на координацию усилий государственных и частных структур в развитии основных секторов инфраструктуры, особенно если речь идет об интеграции в них комплексных инновационных решений. Материалы статьи могут быть использованы органами государственной власти и местного самоуправления, бизнес-структурами и иными заинтересованными для выработки оптимальных форм взаимодействия в области развития инфраструктуры инновационного типа.

Ключевые слова: *государственно-частное партнерство, проектное инвестирование, инновационные технологии, оценка эффективности, институциональное развитие, модернизация инфраструктуры.*

Среди важнейших драйверов роста экономики любой территории следует выделить такой критерий, как уровень инвестиционно-инновационной активности в развитии промышленной, транспортной, энергетической, социальной и коммунальной инфраструктуры. Актуальность исследуемой проблематики для России заключается в том, что глубокий износ большого числа инфраструктурных объектов является значительным препятствием на пути устойчивого социально-экономического развития. Более того, нашей стране чаще достается роль потребителя конечных продуктов инновационной деятельности, чрезвычайно важным в этой связи является стратегический переход от экспортно-сырьевой модели развития к инновационно-ориентированному долгосрочному экономическому росту, что должно способствовать внедрению передовых разработок в инфраструктурной сфере.

Как показывает опыт Великобритании – страны-первопроходца в сфере ГЧП, эффективный переход на устойчивый рост экономики достигается путем участия в данном процессе как государственного, так и частного капитала [1, с. 67]. Государственно-частное партнерство (далее – ГЧП) является одним

из ключевых механизмов стимулирования инвестиционно-инновационной активности в инфраструктурной сфере. Ряд отечественных и зарубежных исследователей, среди которых можно выделить Д. Делмона, В. Варнавского, М. Дерябину, рассматривают ГЧП в широком смысле – как различные институциональные формы альянса государства и бизнеса [7, с. 17-19]. Другие авторы, к примеру, П. Бруссер, Е. Коровин, эксперты Национального центра государственно-частного партнерства, определяют категорию ГЧП через призму проектного инвестирования, в основном направленную на развитие инфраструктурных объектов [7, с. 18-25], данной концепции в целом придерживается и группа Всемирного банка [15].

В рамках настоящей статьи автор придерживается рассмотрения концепции ГЧП как проектной формы инвестирования в инфраструктуру, дополняя возможностью внедрения инновационных технологий. Основными принципами реализации ГЧП в таком случае являются стратегическая значимость таких проектов, их окупаемость, эффективно распределенные риски и всесторонний учет интересов, а также экономическое равноправие и ответственность сторон партнерства [8, с. 59]. Таким образом,

проекты ГЧП в рамках настоящего исследования отделены от других механизмов взаимодействия бизнеса и властных структур, в частности, от системы государственных закупок, контрактов жизненного цикла или приватизации.

Для сглаживания провалов сторон соглашения и для достижения положительного синергетического эффекта государству необходимо сосредоточиться на исполнении административно-контрольных функций, а риски предпринимательской деятельности должны быть транслированы на частного партнера [4, с. 445]. Так, государство в лице публичного партнера призвано обеспечить привлекательные условия для формирования инновационной продукции или услуги в целях развития инфраструктуры, к примеру, обеспечивать предоставление налоговых, таможенных и иных льгот, гарантий отечественным и иностранным инвесторам, участвующим в реализации инно-

вационных проектов; предоставлять некоторые объемы финансовых ресурсов при необходимости. Участие же частного партнера позволяет использовать опыт, технологические ресурсы и ноу-хау бизнеса по внедрению инновационных технологий в капиталоемкие инфраструктурные отрасли, что создает необходимые условия для ускоренного роста инвестиционной привлекательности территории [4, с. 442]. Применяемые при этом схемы проектного финансирования, как правило, уменьшают стоимость привлекаемого капитала, так как частный партнер по проектам ГЧП относится к безрисковой категории заемщиков.

В мировой практике уже достаточно давно принято оценивать уровень конкурентоспособности страны, в том числе, на основе инновационного потенциала, уровня развития общественных институтов, а также наличия инфраструктурных объектов и их качества (рисунок 1).

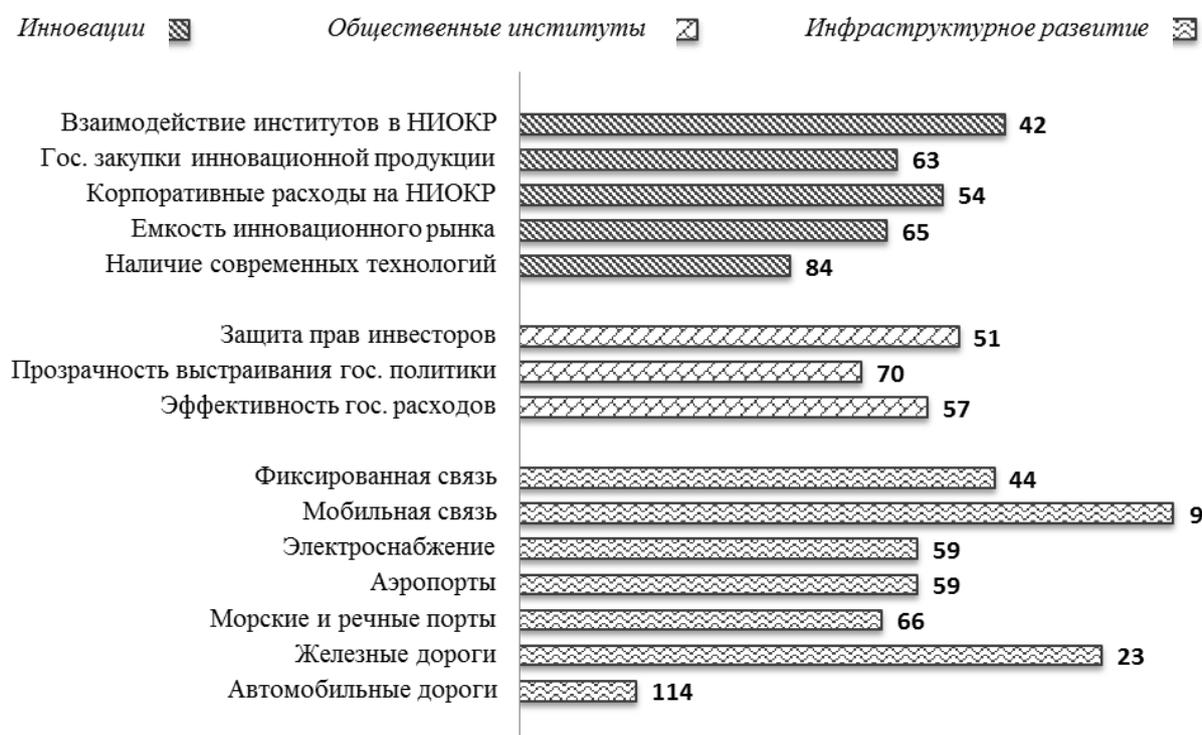


Рисунок 1. Место России среди государств по конкурентоспособности в разрезе сфер деятельности (Источник: The Global Competitiveness Report 2017–2018. Примечание: составлено автором)

Так называемые «быстро развивающиеся страны со средним доходом» (к примеру, страны Восточной Европы) ставят целью переход в разряд развитых стран во многом за счет использования накопленного научного капитала для создания институциональной среды инновационного предпринимательства, в том числе на инфраструктурном рынке [12, с. 179]. Реализация инфраструктурных проектов в России при показателях развития общественных институтов выше среднего и достаточ-

ных возможностях отечественного инновационного рынка привлекательно для всего общества, так как целью ГЧП ставится последовательное решение не только текущих, но и стратегических задач развития национальной и региональной экономики. Осуществление инновационных проектов в инфраструктуре через механизмы ГЧП особенно перспективно в автомобильной отрасли, которая является слабым звеном в инфраструктурном развитии нашей страны.

Важно понимать, что при реализации ГЧП публичный партнер, в первую очередь, призван преследовать общественные интересы, тогда как целью частного партнера является извлечение прибыли. Более того, как уже было отмечено, эффективное распределение рисков между сторонами партнерства должно позволять государству сосредоточиться на устранении недостатков бюрократического характера, препятствующих инновационной деятельности частного партнера. Однако, к сожалению, органы власти сегодня еще не выработали оптимальных, отвечающих современным реалиям методов по оценке эффективности своих вложений в инновационные проекты ГЧП.

В международной практике приоритетными формами стимулирования государственно-частных капиталовложений в высокотехнологичных отраслях помимо финансового стимулирования являются развитие научно-технических площадок и заключение правительственных контрактов. К примеру, в рамках правительственных контрактов во Франции создаются интегрированные проектные группы, включающие исследователей, инженеров и технических экспертов, финансистов, аналитиков и менеджеров различного звена, маркетологов. Данные специалисты в рамках группы решают не только задачи инновационных разработок и их внедрения в создаваемые объекты, но и занимаются их экономикой и ценообразованием [9, с. 12-13].

Нашей стране еще предстоит пройти ключевые этапы формирования ГЧП в инновационной сфере – от определения методов регулирования данной сферы до координации усилий по созданию и развитию институтов инновационного предпринимательства. Согласно Майданик В.И., Савельевой И.Н., такой переход начался в развитых капиталистических странах еще в 1970-х годах, а с 1990-х происходило определение стратегических приоритетов развития и формирование инновационной политики [9, с. 10-11].

Целью заключения соглашений между властными структурами и бизнесом в инновационной сфере, как правило, является проведение совместных научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ, где определены сроки, источники финансирования, исполнители, права на результаты исследований. Однако в таком случае частная сторона является лишь исполнителем, как это происходит при государственной закупке. В целях вовлечения сторон именно в партнерство, бизнесу необходимо, наряду с государством, участвовать в управлении инфраструктурными проектами инновационного типа, в том числе заниматься вопросами привлечения финансирования, распределения рисков и прибыли.

Как показывает международный опыт, ГЧП в сфере инноваций может принимать различные модели и формы взаимоотношений, которые участ-

ники считают наиболее эффективными для достижения своих задач. На пересечении инновационной сферы и ГЧП автором настоящей статьи предлагается выделить три основных направления:

1. Стимулирование инновационной деятельности путем развития технопарков, бизнес-инкубаторов, механизмов венчурного финансирования. Реализация подобных проектов возможна посредством различных инвестиционных контрактов, однако применение классического ГЧП с инструментами проектного инвестирования представляется здесь не лучшим решением, так как в концессиях и соглашениях о ГЧП предусмотрено более долгосрочное сотрудничество, с нивелированием основных проектных рисков, чего трудно добиться при том же венчурном подходе.

2. Развитие ГЧП в инновационно-промышленной сфере. Сегодня развитие промышленной инфраструктуры в рамках партнерства государства и бизнеса осуществляется в основном через механизмы кластеров и особых экономических зон (далее – ОЭЗ). Так, в целях развития производства и реализации инновационной продукции функционируют специализированные технико-внедренческие ОЭЗ. Всего на 1 января 2017 г. в России действовало 6 таких зон: 2 в Московской области и по 1 в Москве, Санкт-Петербурге, Республике Татарстан и Томской области. В том же 2017 г. относительно эффективными с бюджетной точки зрения Счетной палатой РФ признаны лишь 2 ОЭЗ, функционирующие в Татарстане и Санкт-Петербурге [10]. Однако автором констатируется, что промышленная инфраструктура имеет значительный инновационный потенциал развития и в рамках классического ГЧП. Наиболее популярной формой ГЧП в России являются концессии, где объектом инвестирования, в отличие от соглашений о ГЧП, не могут выступать имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции. Несмотря на то, что соглашения о ГЧП в отличие от концессий довольно новый инструмент для нашей страны, и зачастую более сложный к структурированию, его необходимо развивать с точки зрения создания и модернизации инновационной промышленной инфраструктуры.

3. Развитие ГЧП в сфере предоставления инфраструктурных услуг с применением инновационных технологий. Сфера услуг охватывает значительную часть деятельности в области развития производственной (транспорт, энергетика, связь) и социальной (коммунальное хозяйство, экология, рекреация и др.) инфраструктуры. Возможность классического ГЧП, в первую очередь концессий, в развитии инфраструктурных услуг путем привнесения в них инновационной составляющей редко практикуется в нашей стране, поэтому данная ниша представляет наибольший интерес и наряду с предыдущим пунктом является предметом рассмотрения настоящей статьи.

В России имеются предпосылки к развитию в вышеуказанных направлениях – сформированы основные организационно-экономические институты ГЧП, имеющие компетенции в обеспечении инновационного развития в высокотехнологической инфраструктуре. По мнению автора, в инновационном обновлении ключевых секторов инфраструктуры важную роль должны играть финансово-инвестиционные механизмы ГЧП. Сегодня важнейшими из учреждений, средства которых направляются на финансирование инфраструктурных проектов, например, в сфере транспорта, являются ГК «Автодор»; естественные монополии (в первую очередь, ОАО «РЖД»); Фонд национального благосостояния РФ; негосударственные пенсионные фонды и крупнейшие коммерческие банки.

Среди наиболее распространенных инструментов ГЧП в инновационной сфере можно выделить целевые инвестиционные программы, направленные на софинансирование расходов компаний, осуществляющих создание продукции инновационной направленности (одной из наиболее таких крупных компаний является АО «Роснано»). Другим примером поддержки ГЧП в инновационной сфере

являются региональные паевые инвестиционные фонды, формируемые за счет смешанного финансирования: средств из бюджетов субъектов РФ и частных капиталовложений [3, с. 100].

Развитием инструментов ГЧП в инновационной сфере, в том числе представлением интересов государства в различных структурах с государственно-частным капиталом, занимаются также государственные корпорации: так, ГК «Внешэкономбанк» осуществляет кредитование инфраструктурных, промышленных или экспортных проектов, которые по каким-либо причинам не могут финансироваться коммерческими банками. Стоимость проекта при этом должна быть более 2 млрд руб., а срок окупаемости проекта более 5 лет.

Государство сегодня стоит перед выбором между увеличением расходов на развитие экономики и исполнением социальных обязательств в полном объеме. К примеру, из бюджетных средств в 2018 году на развитие ключевых отраслей инфраструктуры, в том числе инновационного типа, планируется направить около 1,8 трлн рублей (рисунок 2), где речь в основном идет о реконструкции и ремонте капитальных объектов [5, с. 15].

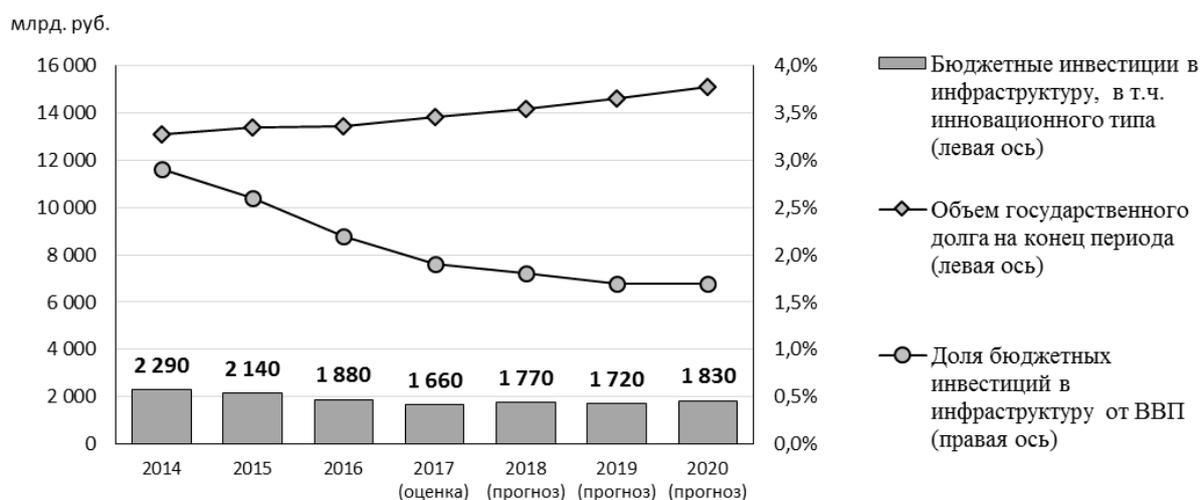


Рисунок 2. Бюджетные ограничения в сфере инфраструктурных инвестиций (Источник: Инвестиции в инфраструктуру 2018 / InfraONE. Примечание: составлено автором)

Расходы бюджетной системы на инфраструктуру упали ниже 2% ВВП, а если добавить частный и квази-государственный капитал, то эта цифра не превысит 5% ВВП. Размеры потенциально доступного для инвестиций внебюджетного капитала составляют около 2 трлн рублей в год, более 25% из которых приходится на частный капитал, что является ощутимым подспорьем для расширения инвестиций в инфраструктуру до 7% ВВП [5, с. 2]. Сотрудничество различных институтов ГЧП становится все более обширным, а в целом имеется большой потенциал для развития партнерства государства и бизнеса в России, где среднегодовые темпы

развития рынка ГЧП за 2013-2016 годы составили 124,5% [6, с. 8].

Как отмечают Морозова И.А., Дьяконова И.Б., в практике стран западной Европы к наиболее зарекомендовавшим себя отраслям для внедрения механизмов ГЧП с применением инновационных технологий, в первую очередь, относятся те, которые традиционно находятся в зоне ответственности государства [7, с. 13]. По мнению автора, сюда, в первую очередь, относятся отрасли социальной инфраструктуры, объекты медицины высоких технологий, экологии – здесь можно отметить острую необходимость в решении проблемы утилизации

коммунальных отходов (к примеру, путем внедрения современных экологических трубопроводов, транспортирующих отходы до места переработки под высоким давлением). Перспективными также являются проекты в сферах информационно-телекоммуникационных технологий, энергоэффективности в жилищном хозяйстве [11, с. 95].

Исходя из вышеизложенного можно сделать следующие выводы:

1. Существующие в России механизмы государственно-частного финансирования не являются достаточными для модернизации ключевых инфраструктурных отраслей с применением инновационных технологий.

2. Не выработаны обоснованные механизмы оценки эффективности проектов ГЧП в инновационной сфере с точки зрения органа власти.

Органам государственной власти в этой связи рекомендуется определить приоритетные сферы применения механизмов ГЧП, расширить и упорядочить нормативно-правовую базу в данной области, разработать методику всесторонней оценки проектов ГЧП в инновационной сфере, а также осуществлять строгий контроль использования бюджетных средств. Кроме этого, необходимо создавать условия для повышения квалификации специалистов в управлении инновационными проектами ГЧП [2, с. 15].

Только отлаженные и верно структурированные проекты ГЧП, осуществляемые в частности в области развития инфраструктуры инновационного типа, содержат в себе возможности по трансформации ресурсов государства и бизнеса в мощный инвестиционный рычаг, включающий не только проведение научно-технических разработок и развитие технологий, но также мероприятия по их дальнейшей эффективной коммерциализации и продвижению на рынке. При принятии решения органом власти относительно согла-

шений ГЧП, необходимо чтобы они были тесно увязаны со стратегией развития страны, а мобилизуемые в рамках партнерства экономические ресурсы направлялись в реализацию важнейших инфраструктурных проектов, имеющих потенциал внедрения инновационных технологий. Отбор ресурсов должен быть согласован с достижением максимального социально-экономического и финансового эффектов.

Таким образом, публичному партнеру при анализе эффективности проектов ГЧП в инновационной сфере, в первую очередь, рекомендуется начинать рассмотрение с оценки осуществимости и целесообразности проекта с точки зрения решения социально-экономических задач и стратегии инновационного развития. Далее важно оценить ожидаемые эффекты проекта ГЧП в сравнении с бюджетным финансированием или альтернативными моделями реализации посредством критериев «затраты-выгоды», «цена-качество» [13, с. 120-121]. Также должна проводиться оценка коммерческой привлекательности проекта для инвесторов и кредиторов, а также анализ фискальной ответственности публичного партнера, включающий заключение о возможности исполнения соглашения с учетом предоставления бюджетных средств, государственных гарантий и преференций.

Настоящая статья представляется релевантной для использования потенциальными партнерами как со стороны государства, так и бизнеса, ставящих целью участие в эффективно структурированных проектах, позволяющих внедрять передовые инвестиционные решения в достижении инновационного вектора развития инфраструктурных отраслей. Кроме того, положения статьи могут быть полезны для исследователей в дальнейшем анализе актуальных вопросов, ограничений и перспектив, имеющих место на пересечении инновационной сферы и развития инфраструктуры в рамках ГЧП.

Литература

1. Варнавский, В.Г. Новая концепция государственно-частного партнерства в Великобритании // *Мировая экономика и международные отношения*. – 2014. – № 8. – С. 67-75.
2. Веселовский, М.Я. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере: современное состояние и перспективы // *МИР (Модернизация. Инновации. Развитие)*. – 2015. – Т. 6. – № 3. – С. 8-17.
3. Грибовский, А.В. Государственно-частное партнерство как инструмент стимулирования инновационной деятельности в научно-технической сфере Российской Федерации // *Наука. Инновации. Образование*. – 2012. – № 11. – С. 90-110.
4. Гусейнов, С.А. Государственно-частное партнерство как механизм модернизации региональной инфраструктуры // *Экономика и предпринимательство*. – 2017. – № 5-1 (82-1). – С. 442-447.
5. Инвестиции в инфраструктуру 2018 [Электронный ресурс] / InfraONE. – Режим доступа: https://infraone.ru/analitika/infraone_sochi_20_18.pdf – (дата обращения: 11.04.2018).
6. Исследование «Государственно-частное партнерство в России 2016-2017: текущее состояние и тренды, рейтинг регионов» [Электронный ресурс] / Центр развития ГЧП. – Режим доступа: http://pppcenter.ru/assets/docs/r_aytingREG2017_B5_Block_31-03-2017-web.pdf – (дата обращения: 25.05.2018).
7. Колягин, С.О. Совершенствование инструментария оценки эффективности проектов частно-государственного партнерства: дис. канд. экон. наук: 08.00.05 / Колягин Сергей Олегович. – Тамбов, 2015. – 145 с.

8. Мальгин, В.А. Государственно-частное партнерство как важнейший фактор инновационного развития экономики России // Вестник экономики, права и социологии. – 2013. – № 2. – С. 57-60.
9. Октябрьский, А.М., Богачев, Ю.С. Государственно-частное партнерство в инновационных системах // Современная наука: актуальные проблемы теории и практики. Экономика и Право. – 2012. – № 2. – С. 8-13.
10. Официальный сайт Счетной палаты РФ. Сообщение от 10.04.2017 [Электронный ресурс] – Режим доступа: http://audit.gov.ru/press_center/news/29969/ – (дата обращения: 27.04.2018).
11. Рыбина, Е.Г. Организационно-экономические методы инновационного управления в жилищной сфере: дис. канд. экон. наук: 08.00.05 / Рыбина Евгения Геннадьевна. – Москва, 2016. – 196 с.
12. De Mello, L., Dutz, M.A. Promoting Inclusive Growth: Challenges and Policies [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16948/> – (дата обращения: 18.05.2018).
13. Public-Private Partnerships Reference Guide: Version 3.0 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://library.pppknowledgelab.org/documents/4699/> – (дата обращения: 17.04.2018).
14. The Global Competitiveness Report 2017-2018 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.weforum.org/gcr> – (дата обращения: 03.05.2018).
15. What are Public Private Partnerships [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships> – (дата обращения: 04.06.2018).