

© 2012 г.

**Анна Свердлова**

(Институт экономики РАН)

(e-mail: anefimenko@yandex.ru)

## **ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКОМ СЕКТОРЕ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ**

В статье рассматриваются проблемы применения механизма государственно-частного партнерства в российской практике проведения научных исследований. Освещается положение дел в области государственно-частного софинансирования научных исследований, установлены возможные и наиболее эффективные формы государственно-частного партнерства в рамках действующего российского законодательства, приведен прогноз дальнейшего развития партнерских отношений.

**Ключевые слова:** государственно-частное партнерство, сотрудничество, инновации, научно-исследовательские работы, соглашение.

Стратегической целью развития российской экономики является перевод страны на инновационный путь развития. Ставится задача кардинального повышения инновационной и инвестиционной активности и перехода к стандартам развитых стран в сфере бюджетной политики. Это означает, что уровень финансирования науки должен достичь 3% от ВВП. Иными словами, расходы государства на сферу науки должны быть удвоены. При этом необходимо привлечение частного капитала к финансированию научной деятельности. Однако проведение научных исследований представляет собой один из самых рискованных видов предпринимательской деятельности, основывающийся на рискованных начинаниях. Одним из механизмов для привлечения субъектов предпринимательской деятельности в сферу науки является взаимодействие между органами государственной власти и бизнесом. Оно рассматривается как необходимое условие развития эффективной рыночной экономики и в ходе процесса своей институционализации стало носить характер партнерства государства и частных предпринимателей (Public-Private Partnership – PPP), получив название государственно-частного партнерства (ГЧП).

На протяжении уже нескольких лет в России идет поиск механизмов эффективного взаимодействия государства и частного бизнеса в форме государственно-частного партнерства. Такие партнерства рассматриваются как один из важнейших инструментов модернизационного развития исследовательской сферы экономики Российской Федерации, хотя сама

идея равноправного партнерства с частным бизнесом пока не получила должного признания у представителей государственной власти. В настоящее время говорить о развитии российского государственно-частного партнерства в широких масштабах не представляется возможным. Существуют лишь отдельные примеры подобных партнерств. Анализ российской практики взаимодействия государственных структур и бизнес-сектора в сфере проведения научных исследований осложняется низким уровнем раскрытия информации о результатах партнерской деятельности.

По соотношению финансовых вложений государства и бизнеса в науку Россия пока не может сравниться с развитыми странами. Несмотря на то, что федеральные целевые программы сегодня дают бизнесу возможность участвовать в финансировании разработок и получении прибыли от их коммерциализации, спрос на инновации со стороны бизнес-сектора остается низким. Показателем, косвенно характеризующим внутренний спрос на инновации, может служить уровень активности отечественных предприятий в этой области. По данным Центра исследований и статистики науки (ЦИСН), в 2008 г. к инновационно активным организациям можно было отнести лишь 8,0% российских промышленных предприятий, что существенно ниже значений аналогичного показателя для стран ЕС (свыше 50%) и США (свыше 30%).<sup>1</sup> На основании этих данных можно сделать вывод о том, что спрос на идеи и знания со стороны российских предприятий весьма ограничен. В структуре затрат российских предприятий на инновации преобладает приобретение продуктов с высокой долей добавленной стоимости (прежде всего машин и оборудования), в то время как доля действительно инновационных по своей природе затрат на исследования, разработки и приобретение новых технологий в совокупности составляет около 14%.<sup>2</sup>

Вывод о незначительном спросе на отечественные идеи и знания со стороны российского бизнеса подтверждается низкой долей участия промышленных предприятий в финансировании отечественных разработок. Основным источником финансирования исследовательской деятельности по-прежнему остается государство: из бюджетных и внебюджетных фондов Российской Федерации финансируется 65% затрат на НИР.<sup>3</sup>

Анализ немногочисленных публикаций в деловой периодике, связанных с практическим применением механизмов ГЧП в исследователь-

---

<sup>1</sup> НАУКА РОССИИ В ЦИФРАХ: 2009 М.: ЦИСН, 2009. Режим доступа: <http://www.csr.ru/statis/sc/sc2009.htm>. Дата доступа: 03.08.2010.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Там же.

ской сфере, позволяет выделить круг актуальных проблем в данной области в России:

- несоответствие результатов партнерства ожиданиям, как со стороны бизнеса, так и со стороны государства;
- затягивание процедуры принятия решений;
- отсутствие реальной готовности государства сотрудничать с частным бизнесом в проведении исследований;
- размытая законодательная база в части прав на интеллектуальную собственность в рамках ГЧП;
- недостаточное доверие государству со стороны бизнес-сектора;
- отсутствие механизмов привлечения долгосрочных финансовых ресурсов по приемлемым ценам. В результате проводимой налоговой политики стоимость частных денег выше по сравнению с государственными ресурсами, что негативно сказывается на конечной стоимости проекта;
- низкий уровень конкуренции среди бизнес-структур за участие в партнерстве из-за высоких издержек участия в тендерах;
- определенная нестыковка инновационной и налоговой политики: провозглашается поддержка инновационного процесса, но налоговая система не ориентирована на содействие его развитию;
- риск прекращения финансирования со стороны государства в результате смены политического руководства и краткосрочность государственного бюджетирования;
- стратегическое государственное планирование ведется по принципу поиска задачи под имеющиеся бюджетные средства, а не поиска средств под насущные задачи.

Приведем анализ факторов, обуславливающих специфику российской практики ГЧП в исследовательской сфере. В литературе о ГЧП в России часто пишут об отсутствии готовности государства сотрудничать с представителями бизнес структур в проведении научных исследований. Потребность в ГЧП со стороны государственных органов зачастую носит исключительно декларативный характер. Причиной может служить отсутствие в государственных органах компетентных, знающих бизнес чиновников, которые бы хорошо понимали законы функционирования частного бизнеса и его проблемы. Вместо них на государственных постах трудятся чиновники, стремящиеся установить максимальный контроль над финансовыми потоками в рамках ГЧП.

Одной из самых сложных проблем создания ГЧП в России является политический риск и краткосрочность государственного бюджетирования. На данный момент верным, а возможно и единственным, решением стало

бы создание краткосрочных и среднесрочных государственно-частных соглашений на проведение научно-исследовательских работ. Как более рискованный вариант для реализации долгосрочных проектов можно предложить разбивку их на несколько конечных этапов, по окончании каждого из которых предусмотрено получение определенного положительного результата. В случае прекращения финансирования со стороны одного из участников проекта остается возможность реализовать указанные положительные результаты отдельных этапов конкурентам или другим заинтересованным лицам. При этом обязательным условием является наличие конкурентов и заинтересованных лиц, то есть разрабатываемый проект изначально должен быть конкурентоспособным и востребованным.

Не менее важной является проблема недоверия государству со стороны бизнес-сектора в результате неравноправия участников ГЧП. ГЧП в России не является полноценным партнерством. Государство либо принуждает частный бизнес вступать в невыгодное партнерство, пользуясь своим доминирующим положением, либо финансирует из бюджета определенные исследовательские проекты через аффилированные компании. В первом случае бизнес вступает во взаимодействие, в котором изначально не заинтересован, и пытается решить свои другие проблемы, используя государство, что в конечном итоге приводит к снижению качества управления таким проектом и утрате главной его цели. Второй случай изначально представляет собой очередной способ незаконного распределения бюджетных средств в коррумпированных структурах. Кроме того, и в том, и в другом случае теряется основной признак партнерства – выполнение партнерами сообща единой поставленной перед ними задачи. В России создание жизнеспособного ГЧП в исследовательской сфере невозможно, пока государство на самом высшем уровне не признает, что оно готово к сотрудничеству именно в форме партнерства.

Одним из барьеров развития исследовательского сектора ГЧП в России является также стратегическое государственное планирование по принципу поиска задачи под имеющиеся бюджетные средства, а не средств под насущные задачи. Это предполагает, что в планировании участвует только одна сторона партнерства – государство. Правильнее было бы уже на этапе планирования учитывать финансовые возможности и цели участия частного сектора в реализации конкретных проектов. Кроме того, целесообразен совместный выбор реализуемых проектов. Но для этого со стороны государства должна быть четкость и прозрачность правил игры, которых в России пока нет.

Здесь возникает еще одна проблема, существенная для инновационного сектора – проблема новизны идеи. В условиях полностью прозрачных информационных потоков, которые необходимы для эффективного

взаимодействия государства и бизнеса, в исследовательской сфере необходима защита самой идеи новшества от копирования конкурентами непосредственно до момента создания партнерства. Эта мера необходима во избежание кражи новшеств более крупными и располагающими свободными денежными средствами конкурирующими компаниями, которые могут самостоятельно разработать подобный проект без государственного участия. Отметим, что гипотетически такая ситуация государству даже выгодна – бюджетные средства не потрачены, а проект при этом разработан. Но она невозможна, если стремиться к защите интересов всех сторон партнерства, что тоже является обязательным фактором эффективного взаимовыгодного партнерства государства и частного сектора.

В 2009 г. Центром ГЧП Внешэкономбанка и Институтом государственного и муниципального управления Государственного университета – Высшей школы экономики был проведен опрос представителей органов государственной власти, а также экспертов-представителей частного сектора. Проведенный опрос показал следующие препятствия на пути развития ГЧП в России: недостаток долгосрочного финансирования – около 30%, слабая законодательная база – примерно 24%, политические, рыночные и другие риски – каждая категория – менее 10% (табл. 1).

Таблица 1

**Основные риски, присущие российским проектам ГЧП**

<b>Риски российского рынка проектов ГЧП</b>	<b>Мнение респондентов, %</b>	<b>Показатель значимости, %</b>
Недостаток долгосрочного финансирования	28,6	100
Слабая законодательная база	23,8	83,3
Политический риск	9,5	33,3
Рыночный риск	9,5	33,3
Недостаточно прозрачная процедура тендера	9,5	33,3
Валютный риск (для иностранных инвестиций)	7,9	27,8
Способность государства погасить свои обязательства в долгосрочной перспективе	6,3	22,2
Коррупция	3,2	11,1
Неясный и непроверенный налоговый режим	1,6	5,6
Незаконное присвоение/хищение	0	0

*Источник:* журнал "Недвижимость и инвестиции. Правовое регулирование". 2010. № 2 (43).

Риск прекращения финансирования со стороны государства в долгосрочном периоде был назван одним из самых существенных. Кроме того, чем длиннее срок реализации проекта, тем выше политический риск –

прекращение финансирования в результате смены политического руководства страны. Помимо этого существует проблема несогласованности решений, принимаемых разными департаментами: например, казначейство может иметь одни приоритеты, а комитет по науке и инновациям – другие, прямо противоположные. Попытка совместить несовместимое и приводит к нечеткости целей и задач научно-исследовательских проектов.

По мнению автора статьи, успешное развитие партнерских отношений возможно только при соблюдении интересов всех участников партнерства. Государство заинтересовано в развитии форм и механизмов ГЧП, поскольку реализация данных проектов приводит к повышению интеллектуального, технологического, имущественного и финансового потенциала исследовательской сферы, а также повышению эффективности управления государственным имуществом в области проведения научных исследований и расширению имущественной и финансовой базы проводимых НИОКР за счет привлечения внебюджетных источников финансирования.

Привлечь частный сектор в ГЧП в сфере науки можно за счет удовлетворения интереса предпринимателей в получении конкурентных преимуществ за счет экономических и неэкономических выгод в результате осуществления партнерских проектов, а также повышению эффективности бизнес-процессов за счет внедрения результатов научных разработок. Кроме того, интересам частного бизнеса в научном ГЧП может служить распространение информации о компании в среде потенциальных потребителей наукоемкой продукции и услуг компании.

Для решения указанных проблем в рамках действующего российского законодательства возможны два варианта юридического оформления отношений государства и частного сектора – контрактная форма без образования юридического лица и институциональная форма, которая сводится к образованию нового юридического лица или новой институциональной конструкции. На практике в исследовательской сфере применяется главным образом институциональная форма ГЧП (например, Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, ОАО "Российская венчурная компания", Государственная корпорация "Российская корпорация нанотехнологий", Инновационный центр "Сколково").

Контрактная форма ГЧП предполагает заключение соглашения между государственными структурами и представителями частного бизнеса о проведении совместных исследовательских работ на взаимовыгодных условиях. Такое соглашение может быть заключено в форме договора про-

стого товарищества<sup>1</sup> с закреплением существенных условий договора, прав и обязанностей участников ГЧП, концессионного соглашения<sup>2</sup> или в форме иного договора в соответствии с действующим гражданским законодательством для выполнения конкретного проекта в научной сфере. Это договор аренды; договор подряда; договор займа или кредита; договор страхования; договор доверительного управления имуществом – передача в доверительное управление имущества, находящегося в собственности государственного НИИ, профессиональному управляющему; договор поручения; договор комиссии; договор агентирования; инвестиционный договор; заключение соглашения о сотрудничестве либо подписание протокола о намерениях по осуществлению совместных действий в сфере проведения научных исследований (без наступления гражданско-правовых обязательств).

Изначально внедрение и применение института ГЧП в исследовательской сфере России, по замыслу его активных сторонников, должно было обеспечить достижение двух основных целей – выполнение научно-исследовательских работ и подготовка проектов под решение проблем конкретного бизнеса. Однако на практике зачастую оказывается, что ГЧП-проекты нуждаются не только в финансовой государственной поддержке, но и в гарантировании со стороны государства спроса на услуги ГЧП и в эффективном тарифном регулировании. Такие меры могут привести к подавлению рыночной конкуренции в сфере исследований и тем самым затормозить развитие наукоемких отраслей. В России имеется потенциал для создания многих форм ГЧП. В частности, в целях защиты научно-исследовательской сферы от недобросовестной конкуренции возможно создание ГЧП в договорной форме. Однако для практического внедрения партнерства государства и бизнеса в сфере проведения научных исследований необходимо решить ряд принципиальных вопросов. Прежде всего, необходимо соблюдать интересы всех участников ГЧП. Следует четко понимать, что эффективное ГЧП не является лишь средством привлечения дополнительных ресурсов в наукоемкие проекты государственной власти.

Сегодня в исследовательскую сферу инвестирует в основном государство, а не бизнес. Научным разработкам не хватает внимания со стороны предпринимателей. Если бы спрос на результаты исследовательской деятельности был выше, институты больше бы занимались прикладной наукой. Однако сейчас внедрение инноваций на предприятии не дает биз-

<sup>1</sup> Глава 55 Гражданского кодекса РФ (ч. 2) от 26.01.96 № 14-ФЗ (ГК РФ)

<sup>2</sup> Статья 4 Федерального закона от 06.07.05 № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях"

несу почти никакого преимущества – слишком велик финансовый риск. Создание благоприятного инвестиционного климата в стране поможет в решении проблемы, однако на это уйдет несколько лет. Решением проблемы в более короткие сроки может стать практика проведения научных исследований на основе партнерства государства и частного сектора.

Несомненно, механизм государственно-частного партнерства является необходимым элементом современной практики проведения научных исследований. При этом обязательным условием успешного сотрудничества является соблюдение интересов всех партнеров. По мнению автора статьи, договор будет являться универсальной юридической формой для достижения баланса интересов в рамках конкретного проекта. Такой договор должен иметь четкую и прозрачную законодательную базу и безусловную судебную защиту. Автор предлагает понимать государственно-частное партнерство как кратко- или среднесрочное трехстороннее согласованное взаимодействие между государством, бизнесом и непосредственно научной организацией в части проведения научных исследований и разработок с целью удовлетворения интересов всех сторон. Партнерство возможно только тогда, когда заинтересованы оба партнера, и сами за счет взаимодействия они могут наиболее эффективно решить проблему. Приведенное определение требует соответствующего законодательного закрепления, а также обязательного четкого обозначения предпринимательского характера инновационной деятельности, которая в современных условиях невозможна без извлечения прибыли.

---