

УДК 334.021

*И.В. Зими́на*

## **ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ФАКТОР ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА**

*I.V. Zimina*

### **PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS FACTOR OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE REGION**

Формирование экономики знаний в регионах России актуализирует становление и развитие региональных инновационных систем. Одним из факторов, обеспечивающих этот процесс, является публично-частное партнерство. Раскрыты виды и формы партнерства, проблемы и задачи его развития в контексте становления региональных инновационных систем.

ЭКОНОМИКА ЗНАНИЙ, ИННОВАЦИОННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ИННОВАЦИОННОЕ РАЗВИТИЕ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ ИННОВАЦИОННЫЕ СИСТЕМЫ, ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО, ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО.

Formation of knowledge economy in the regions of Russia actualizes the establishment and development of regional innovation systems. One of the factors providing this process, the public-private partnership is. In article types and forms of partnership, a problem and a problem of its development in a context of formation of regional innovative systems reveal.

KNOWLEDGE ECONOMY, INNOVATION ACTIVITY, INNOVATIVE DEVELOPMENT, REGIONAL INNOVATIVE SYSTEMS, STATE-PRIVATE PARTNERSHIP, PUBLIC -PRIVATE PARTNERSHIP.

Формирование экономики знаний в регионах России, происходящее в условиях глобализации и «стирания» национальных особенностей, актуализирует развитие региональных инновационных систем, создающих организационно-правовые условия для активизации инновационной деятельности организаций, опирающихся на специфические ресурсы региона.

Эта специфичность ресурсов, как и специфичность систем управления регионами, определяется разным уровнем их территориального социально-экономического развития. Последний в значительной степени определяет неравномерность распределения научно-технического и инновационного потенциала регионов [1]. Преодоление этой неравномерности осуществляется регионами разными способами, в том числе – через развитие инструментов государственно-частного партнерства (ГЧП), как одного из механизмов стимулирования инновационного развития.

Английский термин Public-Private Partnership дословно означает общественно-частное партнерство, что больше отражает социальную значимость деятельности альянса [2]. В современном понимании хозяйственное партнерство государства и частного сектора представляет собой институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом для реализации общественно значимых проектов во всех сферах экономики [3].

В методических рекомендациях Министерства экономического развития ГЧП определяется как «долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов ГЧП в целях достижения задач публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством привлечения частных ресурсов и разделения рисков между партнерами» [4].

В отличие от государственного заказа или

субсидии ГЧП предполагает не просто освоение выделенных бюджетных средств частным партнером, но и получение обеими сторонами дохода на инвестиции (в денежной или материальной форме) и разделение рисков.

Нам представляется методологически верным использование термина «публично-частное партнерство» (ПЧП), и выделение его видов (обладающих всеми свойствами ПЧП<sup>1</sup>, но имеющих специфические свойства с точки зрения его участников-субъектов публичного сектора<sup>2</sup>): государственно-частное-партнерство и муниципально-частное партнерство (МЧП). Такое деление видов ПЧП является одним из его классификационных признаков.

ГЧП и МЧП проявляют свое содержание в различных формах, которые можно сгруппировать с точки зрения правового характера соглашений о партнерстве; объектов соглашений; продуктов, создаваемых в рамках соглашений, и др. (см. табл. 1).

Список групп не является завершенным и по мере развития института ПЧП может дополняться.

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года развитие институтов государственно-частного партнерства определяется в качестве стратегического направления. Однако федеральный закон о ГЧП пока не принят.

В качестве основы для законодательного закрепления российскими экспертами термин ГЧП рассматривается как юридически оформленные отношения органов власти и субъектов предпринимательства в отношении объектов, находящихся в юрисдикции государства, основанные на обязательном разделении рисков, учете интересов и координации усилий сторон, осуществляемые в целях наиболее эффективной реализации проектов, имеющих важное общественно-государственное значение» [5].

<sup>1</sup> Долгосрочный характер; взаимодействие частного партнера с публичными партнерами имеет юридическую основу; ПЧП применяется при реализации проектов, имеющих существенную общественно-государственную значимость; финансовые риски и затраты, а также достигнутые в ПЧП результаты распределяются между сторонами в пропорциях согласно взаимным договоренностям, оформленным юридически, и др.

<sup>2</sup> Российская Федерация и (или) субъект (субъекты) Российской Федерации; орган (органы) местного самоуправления в лице уполномоченных ими органов.

Т а б л и ц а 1

**Виды и формы  
публично-частного партнерства**

| Классификация форм ПЧП  | Виды ПЧП  |     |
|---|---|-----|
|   | ГЧП   | МЧП |
| С точки зрения правового характера соглашений о партнерстве             | Концессионное соглашение <sup>3</sup> , соглашение о разделе продукции <sup>4</sup> иные правовые конструкции соглашений  |     |
| С точки зрения объектов соглашений о партнерстве                        | О передаче имущества, о предоставлении права использования результатов интеллектуальной деятельности или средств индивидуализации (исключительных и(или) неисключительных прав) |     |
| С точки зрения продуктов, создаваемых в рамках соглашений о партнерстве | Инфраструктурные объекты (транспортная, энергетическая, коммунальная, социальная инфраструктура); товары и услуги; технологии (процессы); компетенции и др.                     |     |

В проекте Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» под государственно-частным партнерством понимается «взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур согла-

<sup>3</sup> Специфическая форма отношений между публичным и частным партнером, где государственный орган или орган местного самоуправления в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими полномочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии (например, Западный скоростной диаметр в С.-Петербурге).

<sup>4</sup> Напоминает традиционную концессию, но если в концессиях концессионеру на правах собственности принадлежит вся выпущенная продукция, то в соглашениях о разделе продукции партнеру государства принадлежит только ее часть. Условия и порядок раздела продукции между государством и инвестором определяются в специальном соглашении.

шения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций...». В проекте закона виды ПЧП не разграничиваются, отмечается лишь, что «публичным партнером является Российская Федерация, и (или) субъект (субъекты) Российской Федерации, и (или) орган (органы) местного самоуправления».

Ряд специалистов разделяют государственно-частное и частно-государственное партнерство (ЧГП). Во втором случае проекты партнерства базируются уже на частной собственности, и все связанные с этими проектами программы государственной помощи (льготное кредитование, субсидирование и др.) предлагается рассматривать именно как ЧГП. Однако в данном случае, на наш взгляд, нивелируется четкое различие между проектами господдержки бизнеса и проектами партнерства на условиях разделения затрат, рисков и результатов.

Смысл ПЧП в сфере инновационного развития мы видим в достижении синергетического эффекта от партнерства в реализации инновационных проектов. Участие бизнеса в партнерских проектах инновационного развития регионов в качестве соинвестора позволяет государству обеспечить существенную экономию бюджетных средств и увеличить эффективность их использования, а бизнесу интересна возможность государства гарантировать возвратность инвестиций на достаточно продолжительный срок даже при значительно меньших показателях прибыльности инновационных проектов (особенно – с высокими рисками).

Становление института ПЧП как фактора инновационного развития переживает ряд трудностей, тормозящих его развитие:

отсутствует стратегия поэтапного введения и использования моделей ПЧП в сфере инновационного развития на национальном и региональном уровнях;

несовершенство российского законодательства («крамочный» характер проекта федерального закона о ГЧП; недостаточное регулирование в отраслевых законах партнерских отношений органов власти и бизнес-структур

в сфере создания и внедрения инноваций; отсутствие на законодательном уровне четкого указания на отрасли и сферы, в которых допустимо заключение между органами власти и бизнесом договоров и соглашений публично-правового характера и др.) не позволяет устанавливать взаимоотношения долгосрочного характера.

Эти трудности отчасти преодолеваются на региональном уровне за счет инициатив региональных органов власти в области законодательного закрепления института ГЧП. Законы о ГЧП приняты более чем в 20 субъектах РФ.

К примеру, в Республике Коми государственно-частное партнерство определено как «взаимовыгодное сотрудничество Республики Коми, иных публичных образований с частным партнером на основе соглашения в целях реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере на территории Республики Коми, направленных на создание, реконструкцию или эксплуатацию объектов соглашения, обеспечения в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Республики Коми эффективного использования имущества, находящегося в государственной собственности Республики Коми» [6].

Среди форм публично-частного партнерства, используемых в регионах для обеспечения роста инновационной активности, можно выделить предоставление частным партнерам прав на объекты интеллектуальной собственности, иных имущественных и неимущественных прав, находящихся в государственной собственности субъектов РФ, для осуществления деятельности, предусмотренной соглашениями о ГЧП.

Несмотря на правовые пробелы, в регионах России уже есть успешные примеры развития ПЧП в сфере инновационного развития.

В Таганроге в 2008 году был открыт центр «Нанотехнологии». Он представляет научное сообщество Дона на федеральном уровне, обеспечивает разработку плана стратегического развития и оказывает помощь университетским центрам в привлечении внебюджетных инвестиций на инновационные проекты из сферы бизнеса.

Еще один пример – проект по созданию

особой экономической зоны в городе Дубне, где создание объектов инженерной, транспортной, социальной и инновационной инфраструктуры, объектов для выполнения государственных функций осуществляется за счет бюджетных средств, а научно-производственные комплексы компаний-резидентов строятся за счет частных инвестиций.

Новым заявлением Правительства РФ о готовности развивать механизмы государственно-частного партнерства для активизации процессов модернизации стало принятие Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года. Прежде всего, это заявление касается сферы высоких технологий в рамках проектов Комплексного освоения территории.

В целях реализации комплексного подхода к использованию инструментов поддержки инновационной деятельности, расширению практики ГЧП в Стратегии инновационного развития предусмотрено содействие разработке региональных программ и стратегий инновационного развития с привлечением заинтересованных научных, образовательных организаций, предприятий и институтов развития.

Среди сфер, в которых проекты ПЧП, способствующие генерации и внедрению инноваций в регионах, развиваются более динамично, можно выделить сферу образования.

Примером эффективного проекта ПЧП в сфере образования является Президентская программа подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства РФ [7].

В 2008 году Министерством экономического развития Республики Коми был инициирован опрос выпускников Программы с целью оценки ее эффективности за десять лет реализации. Опрос показал, что 41% слушателей, принявших участие в исследовании, стали инициаторами создания новых рабочих мест. Среди выпускников, которые способствовали созданию рабочих мест в своей организации, в 20% случаев прирост вакансий составил от одного до девяти рабочих мест. Каждый третий опрошенный выпускник программы указал на увеличение личных доходов после обу-

чения минимум на 30%. Каждый десятый респондент констатировал увеличение личных доходов более чем на 100%, каждый двадцатый – более чем на 200% [8].

Платформой для апробации и развития инструментов ПЧП является также формирование в регионах инновационных образовательных кластеров [9].

Развитию ПЧП способствует формирование системы общественно-профессиональной аккредитации образовательных программ, проекты разработки профессиональных стандартов с участием бизнес-сообщества, активное разворачивание которых началось в 2012 году. Важным инструментом формирования национальных приоритетов технологического развития и объединения усилий бизнеса, образования, науки и государства по их реализации становятся технологические платформы [10].

Вышеизложенное позволяет сделать следующие выводы:

институт ПЧП активно формируется на региональном уровне, отчасти компенсируя отсутствие его законодательного регулирования на федеральном уровне;

акцент в разворачивании ПЧП государством делается на капиталоемкие инфраструктурные проекты в сфере промышленности и транспорта, в связи с принятием Стратегии инновационного развития РФ до 2020 года спектр сфер сотрудничества расширен за счет инновационной инфраструктуры, сферы высоких технологий в рамках проектов Комплексного освоения территорий и др.;

значительную динамику развития проектов ПЧП в России демонстрирует сфера образования, подтверждая тем самым свою роль в процессах модернизации экономики и социальной сферы, в развитии экономики знаний. Последнее, в свою очередь, придет новый импульс проектам ПЧП за счет развития коллективного производства и потребления знаний;

актуализируется необходимость создания интегрированных систем управления инновационным развитием территорий (объединяющим взаимодополняющие уровни субъектов РФ и входящих в него МО), в том числе – за счет активизации проектов МЧП. Это, в свою очередь, определяет новые направления исследований в данной области.

## СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Беков М.Б., Иванов В.В., Сурина А.В., Туккель И.Л.** Управление инновациями: национальные и региональные инновационные системы [Текст] // Научно-технические ведомости СПбГУ. – 2009. – № 5(87). – С.13–20.

2. Public Private Partnership: Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer (Dokumentation) // Bundesministerium für Wirtschaft. 2003.

3. **Варнавский В.Г.** Партнерство государства и частного сектора. Формы, проекты, риски [Текст]. – М.: Наука, 2005.

4. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации [Текст]. Министерство экономического развития РФ. – М., 2013.

5. Государственно-частное партнерство: проблемы, тенденции, перспективы [Текст] // Материалы Круглого стола Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М., 2008.

6. Об участии Республики Коми в государственно-частном партнерстве [Текст]. Закон Республики Коми от 4 октября 2010 года. N 112 – РЗ.

7. **Зими́на И.В., Канева Ю.О.** Эффективные инструменты взаимодействия государства, образо-

вания и бизнеса при осуществлении Президентской программы как проекта государственно-частного партнерства в условиях модернизации экономики и социальной сферы [Текст] // Модернизация экономики и социальной сферы через развитие управленческих компетенций: роль Президентской программы: Материалы Всероссийской научно-практической конференции. – Сыктывкар: Изд-во Сыктывкарского ун-та, 2012.

8. **Зими́на И.В., Канева Ю.О., Глубокая С.Е.** Президентская программа в Республике Коми: импульс к развитию [Текст] // Сборник аналитических материалов. – Сыктывкар: Изд-во Сыктывкарского ун-та, 2008.

9. **Зими́на И.В.** Роль инновационных образовательных центров в формировании инновационной инфраструктуры региона (на примере Республики Коми) [Текст] // Университетское управление. – 2009. – № 4.

10. Перечень технологических платформ [Электронный ресурс] / Министерство экономического развития РФ. – Режим доступа: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/innovations/formation/doc20120403\\_11](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/innovations/formation/doc20120403_11)

## REFERENCES

1. **Bekov M.B., Ivanov V.V., Surina A.V., Tukkel I.L.** Upravlenie innovacijami: Nacionalnye i regionalnye innovacionnye sistemy // St.-Petersburg State Polytechnical University Journal. –2009. –№ 5(87). –pp. 13–20.

2. Public Private Partnership: Ein Leitfaden für öffentliche Verwaltung und Unternehmer (Dokumentation) // Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit. 2003.

3. **Varnavsky V.G.** Partnership of the state and private sector. Forms, projects. Moscow, Nauka, 2005.

4. Recommendations about implementation of projects of state-private partnership in subjects of the Russian Federation. Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Moscow, 2013.

5. State-private partnership: problems, tendencies, prospects// Materials of the Round table of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation. Moscow, 2008.

6. About participation of the Komi Republic in state-private partnership. The law of the Komi Republic of October 4, 2010, No 112-RZ.

7. **Zimina I.V., Kaneva Yu.O.** Effective instru-

ments of interaction of the state, education and business at implementation of the Presidential program as project of state-private partnership in the conditions of modernization of economy and the social sphere//Modernization of economy and the social sphere through development of administrative competences: role of the Presidential program: Materials of the All – Russian scientific practical conference. Syktyvkar: Publishing house Syktyvkar university, 2012.

8. **Zimina I.V., Kaneva Yu.O., Glubokaya S.E.** The presidential program in the Komi Republic: impulse to development// Collection of analytical materials. Syktyvkar: Publishing house of Syktyvkar university, 2008.

9. **Zimina I.V.** Role of the innovative educational centers in formation of innovative infrastructure of the region (on the example of the Komi Republic)//University management, 2009, No 4.

10. List of technological platforms. Ministry of Economic Development of the Russian Federation. Available at: [http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/doc20120403\\_11](http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/doc20120403_11)

### СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ/AUTHORS

**ЗИМИНА Ирина Валериевна** – доцент кафедры управления проектами, кандидат экономических наук; Санкт-Петербургский государственный политехнический университет, Институт информационных технологий и управления; 195251, ул. Политехническая, 29, Санкт-Петербург, Россия; e-mail: zimina\_iv@mail.ru

**ZIMINA Irina V.** –St. Petersburg State Polytechnical University; 195251, Politekhnicheskaya Str. 29, St. Petersburg, Russia; e-mail: zimina\_iv@mail.ru