

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ПОВЫШЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ОСОБЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ЗОН КАК ИНСТИТУТА ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ

© 2011 К.В. Хлебников

Институт экономики Российской академии наук

E-mail: zeldner@inecon.ru

Рассматривается роль государственно-частного партнерства (ГЧП) в модернизации российской экономики, в частности, за счет обеспечения более эффективного функционирования особых экономических зон (ОЭЗ). Обозначены основные особенности ГЧП в указанных зонах, его финансовые и нефинансовые механизмы, роль в стимулировании инноваций, инвестиций и в организации кооперации с малыми и средними предприятиями

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, модернизация, особые экономические зоны, инвестиции, инновации.

1. Государственно-частное партнерство и задачи модернизации

Стратегия инновационной модернизации российской экономики выдвигает задачу наполнить новым содержанием и ориентировать на новые приоритеты функционирования все традиционные институты современной модели социального рыночного хозяйства. К числу таковых относится и система отношений государственно-частного партнерства (ГЧП). Как и все иные институты рыночного хозяйствования, практика ГЧП в России претерпела существенные изменения по мере завершения реформационных процессов в обществе и экономике, по мере роста зрелости всех институтов рынка, предпринимательства, государственного управления и гражданского общества.

Тот этап социально-экономического развития, когда практика ГЧП в преимущественной мере и вынужденно компенсировала хозяйственные и социальные трудности, связанные с реформированием (муниципализацией) различных объектов жизнеобеспечения территорий, уже пройден. Общий экономический подъем, существенные позитивные продвижения в налогово-бюджетной сфере, а также проведение муниципальной реформы позволили в целом нормализовать функционирование территориальных комплексов ЖКХ, социального обслуживания, а также найти новые, более совершенные формы участия частных предприятий в поддержании устойчивого функционирования данных объектов, в предоставлении соответствующего круга услуг для населения. Однако это не означает, что в со-

временных условиях практика ГЧП сходит “на нет”: нынешний этап социально-экономического развития страны ставит перед ней новые задачи - модернизации экономики, прежде всего, на основе совместного вклада власти и бизнеса в активизацию инновационных и инвестиционных процессов в экономике.

В условиях современной рыночной экономики ГЧП - это устойчиво и долговременно сложившаяся модель отношений бизнеса и государства, в том числе и в плане инвестирования крупных проектов, имеющих общегосударственное значение, прежде всего, как основной вклад в модернизацию национальной экономики. В этих условиях инновационный аспект ГЧП и присущие ему специфические механизмы приобретают решающее значение для развития данного института социального рыночного хозяйства. Мировой опыт также свидетельствует, что на каждом этапе развития акценты ГЧП неизменно смещались в те сферы, которые в данный момент являлись “прорывными” для решения экономических и социальных проблем государства, для поддержания стабильности самой системы рыночного хозяйства, роста ее конкурентоспособности и пр.¹

Следует обратить внимание, что кризис 2008-2009 гг. существенно активизировал усилия в области развития ГЧП. Особенно эта тенденция проявилась на региональном уровне, который, в отличие от федерального уровня, не имел существенных финансовых резервов. В условиях кризисного сжатия субфедеральных бюджетов региональный уровень государственного управления неизбежно был вынужден искать взаимодействия с частным биз-

несом в целях стабилизации экономической и социальной ситуации на местах. Не случайно именно в этот период активизировалась работа по развитию регионального законодательства по ГЧП², а антикризисные программы регионов неизменно включали в себя конкретные направления и формы взаимодействия с частным бизнесом. Например, в Курганской области был принят не только закон от 2 ноября 2009 г. № 495 “О государственно-частном партнерстве в Курганской области”, но и “План развития государственно-частного партнерства в Курганской области на период до 2015 года”.

Как мы полагаем, этап инновационной модернизации ставит перед практикой ГЧП следующие наиболее важные задачи.

Во-первых, совместное финансирование крупных производственных и, особенно, инфраструктурных объектов, имеющих общегосударственное значение. На федеральном уровне по такой схеме уже достаточно длительное время осуществляется деятельность Инвестиционного фонда РФ³. Институциональная база этих современных направлений ГЧП постоянно укрепляется, а практика ГЧП все более становится универсальным алгоритмом деятельности так называемых “государственных институтов развития”. Так, в 2010 г. Внешэкономбанк стал единственным исполнителем услуг по инвестиционному консультированию для государственных нужд субъектов Российской Федерации по формированию инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях ГЧП⁴. Инвестиционное консультирование предоставляется по проектам, реализация которых предполагается с использованием: средств Инвестиционного фонда РФ; механизмов концессионных соглашений; механизмов, действующих на территориях особых экономических зон; инструментов, предусмотренных законами субъектов Федерации, устанавливающими на условиях ГЧП формы их участия в указанных проектах.

Во-вторых, ГЧП уже сводится только к формированию и эффективному использованию финансово-инвестиционных механизмов. Современная практика ГЧП предполагает совместное формирование современных систем управления в рамках крупных производственных и инфраструктурных (в том числе транспортных) систем. Эта задача решается через развитие концессий, которые на сегодняшний день представляют собой один из наиболее проработанных в правовом отношении механизмов ГЧП⁵.

В-третьих, это - взаимодействие государства и частного бизнеса в повышении качества социально-

го обслуживания населения (включая услуги ЖКХ) на основе сочетания конкурентного рынка этих услуг и государственных гарантий их качества и доступности для населения. Данный аспект ГЧП приобретает в настоящее время особое значение в связи с происходящим реформированием системы государственных и муниципальных учреждений - провайдеров социальных услуг⁶, с формированием более открытого, конкурентного рынка этих услуг на основе состязательности учреждений различных организационных форм.

К числу перспективных направлений ГЧП следует отнести также совместную работу органов власти и бизнеса по формированию новых точек промышленно-инновационного развития, преимущественно в виде кластерных систем, а также совместные усилия региональных сегментов национальной инновационной системы, в частности, за счет создания институтов предпринимательского “посева” и венчурного финансирования малого и среднего инновационного предпринимательства. Важным направлением, определяющим потенциально значимый вклад практики ГЧП в решение задач инновационной модернизации российской экономики, является обеспечение эффективного функционирования особых или специальных экономических зон.

2. ГЧП и усиление вклада особых экономических зон в инновационное развитие российской экономики

Особые экономические зоны (ОЭЗ) - проверенный мировой практикой инструмент модернизации экономики, ускорения инновационных процессов, а также привлечения инвестиций в экономику страны. Целями создания “нового поколения” российских ОЭЗ⁷ являются развитие высокотехнологичных отраслей промышленного производства, генерирование и распространение технологических, продуктовых и прочих инноваций, совершенствование инженерной, транспортной и иной инфраструктуры, развитие материальной базы туризма и санаторно-курортной сферы. Одновременно ОЭЗ являются характерным примером практики ГЧП. Этот аспект функционирования ОЭЗ уже обратил на себя внимание в нашей экономической литературе⁸. Однако специфические формы и механизмы, присущие именно экономическим отношениям, складывающимся в ОЭЗ, пока изучены явно недостаточно.

В рамках подобного партнерства государство, во-первых, берет на себя обязательства по бюджетному финансированию инфраструктуры ОЭЗ; во-

вторых, предоставляет резидентам ОЭЗ существенные налоговые и таможенные льготы; в-третьих, создает резидентам ОЭЗ благоприятный режим администрирования инвестиционной и хозяйственной деятельности; в-четвертых, гарантирует защиту интересов резидентов ОЭЗ от неблагоприятных изменений в налоговом и ином законодательстве.

За период, прошедший с момента выхода федерального закона № 116-ФЗ⁹, сформирована обширная правовая база функционирования ОЭЗ (более 100 правовых актов); создана система управления ОЭЗ, учитывающая интересы Российской Федерации, субъектов Федерации, муниципальных образований, частных инвесторов и резидентов ОЭЗ. К настоящему времени оформлены земельно-имущественные отношения на территориях ОЭЗ; в зонах развернуто и частично завершено строительство более 150 объектов инфраструктуры.

Однако на данный момент вклад ОЭЗ в инновационную модернизацию экономики России пока, на наш взгляд, еще не в полной мере соответствует первоначальным ожиданиям. Прежде всего, это касается инвестиционного эффекта зон. Объем инвестиций, осуществленных резидентами ОЭЗ, находится примерно на уровне 10-12 % от их объявленных инвестиционных планов. Значительно ниже ожидавшихся и объемы привлеченных в ОЭЗ иностранных инвестиций. Даже с учетом последствий кризиса 2008-2009 гг. этот итог выглядит достаточно проблематично. Примерно также обстоит пока дело и с инновационным эффектом зон. В принципе, определенный инновационный эффект должен сопровождать деятельность всех видов ОЭЗ, независимо от того, дают ли они товарную продукцию или оказывают некие услуги. Это определяется тем, что инновационность является системным, а не узко отраслевым признаком современной экономики. Конечно, прежде всего, этот эффект должен сопровождать деятельность технико-внедренческих ОЭЗ. Эти ОЭЗ изначально задумывались как инструмент активной генерации инновационных продуктов и, главное, их продвижения (внедрения) во все сферы экономической деятельности, прежде всего, в реальном секторе экономики. Однако именно данный - внедренческий - аспект деятельности зон пока представляется ограниченным, не получающим достаточного развития. Это связано с рядом обстоятельств.

Во-первых, в рыночной экономике внедрение инноваций регулируется, прежде всего, спросом на эти инновации. Однако многие структурные и институциональные особенности нынешней россий-

ской экономики (включая и высокий уровень ее монополизации) этот спрос существенно ограничивают. Во-вторых, внедренческий процесс во многом тормозится отсутствием достаточного числа активно действующих инновационных посредников, в том числе консультационных фирм, помогающих фирмам-инноваторам оформить свои инновационные достижения в виде грамотных, рыночно-привлекательных инвестиционных проектов. Этот аспект поддержки действующих в зонах субъектов инновационной деятельности (а это, в основном, малые и средние инновационные предприятия) просто не был изначально предусмотрен. Наконец, в-третьих, до настоящего времени сложно решаются вопросы интеграции зон как хозяйственных систем в социально-экономические комплексы территорий, в частности в инновационные комплексы регионов. Пока же ОЭЗ всех типов будут действовать как изолированные анклавов, слабо воздействующие на то, что происходит вовне этих зон, их эффект для инновационной модернизации экономики страны будет незначительным.

Существенные резервы повышения эффективности функционирования ОЭЗ, в том числе и в инновационном плане, кроются в более активном и целенаправленном использовании инструментов ГЧП. В этом плане ОЭЗ, по нашему мнению, являются своеобразным "полем" для реализации самих продуктивных инициатив ГЧП, отвечающих требованиям современного этапа развития российской экономики. Хотя практика ГЧП с момента становления системы ОЭЗ декларировалась как одно из условий успешной реализации этого института модернизации российской экономики, полного представления о целях и инструментах ГЧП, специфически характерных именно для ОЭЗ, как было отмечено выше, так и не сложилось¹⁰.

Между тем зарубежный опыт убедительно свидетельствует, что только системность в использовании различных форм ГЧП (соинвестирование проектов; налоговое льготирование против конкретных инвестиционных обязательств; минимизация административных процедур; создание системы финансирования и трансферта инноваций, государственные закупки инновационной продукции и пр.) позволяет этому институту стать локомотивом инновационных преобразований в экономике¹¹.

В данной работе хотелось бы остановиться на трех аспектах активизации механизмов ГЧП как условиях повышения эффективности функционирования российских ОЭЗ. Это - расширение инвестици-

онной базы субъектов зон; решение проблемы трансферта инноваций и интеграция зон в территориальные хозяйственные комплексы их дислокации. Здесь нельзя не отметить отсутствие на данный момент достаточных *источников инвестиционного финансирования* резидентов ОЭЗ, в том числе специализированных институтов венчурного финансирования. Изначально идея ОЭЗ строилась на значительных объемах бюджетного финансирования (федеральный, региональный и местный бюджеты), однако при жестком разграничении тех сфер, в которые вкладываются бюджетные средства (инфраструктурные объекты) и средства частных инвесторов (предпринимательские проекты). Сегодня эта модель уже не представляется адекватной сложившимся условиям, что во многом и определяет наблюдаемую ныне достаточно низкую инвестиционную активность резидентов всех видов российских ОЭЗ¹².

В условиях сохраняющихся бюджетных ограничений особое значение приобретает инвестиционный механизм ГЧП, который может обеспечить софинансирование капиталоемких долгосрочных проектов, привлекая одновременно и внебюджетные источники, и бюджетные средства¹³. Инвестиционная роль государства (включая и государственные корпорации) в финансировании инвестиционных проектов в российских ОЭЗ должна быть усилена и выведена за чисто инфраструктурные рамки. Для софинансирования инвестиционных проектов в ОЭЗ могут быть использованы и средства Инвестиционного фонда РФ (на паритетных началах с субъектами РФ), а также средства формируемого ныне суверенного фонда прямых инвестиций, который будет обеспечивать участие Российской Федерации в софинансировании проектов иностранных инвесторов на началах 50 на 50.

В плане использования инвестиционных механизмов ГЧП значительных результатов добились региональные ОЭЗ. В частности, в *Липецкой области* к настоящему времени создано восемь ОЭЗ регионального уровня. В перспективе в этих зонах будут построены более 110 промышленных предприятий. С указанной целью в этих зонах реализуется ряд крупных инвестиционных проектов с привлечением заемных средств Внешэкономбанка и других кредитных организаций. Осуществляется также инвестиционное взаимодействие с госкорпорацией «Роснано» в создании венчурного фонда и поддержке им новейших научных разработок региональных ОЭЗ.

Однако проблема повышения инвестиционного эффекта ОЭЗ всех уровней не только в недостаточности финансовых ресурсов инвестирования. В России пока сохраняются существенные факторы экономической и социальной нестабильности, что является существенным моментом при принятии решения о финансировании долгосрочных проектов на основе механизмов ГЧП. В связи с этим государство, становясь ответственным участником соглашения ГЧП, должно не только выполнять функции софинансирования, но и брать на себя многочисленные риски инвесторов. В частности, это риски, связанные с досрочным прекращением контракта; риски, связанные с изменением условий использования построенных объектов; риски, связанные с изменением тех условий финансирования проекта, которые не зависят от частного инвестора.

Еще одна из значимых ниш ГЧП в активизации деятельности российских ОЭЗ, в частности, связана с тем, что эта практика способна содействовать *трансферту генерируемых в зонах инноваций* и их востребованности в экономике в целом. На началах ГЧП в технико-внедренческих и в промышленно-производственных ОЭЗ должны быть созданы институты трансфера и коммерциализации инноваций. Особой задачей развития ГЧП в системе ОЭЗ можно считать содействие малому и среднему инновационному предпринимательству. Хотя помощь малому бизнесу традиционно принято считать одной из важнейших функций государства, этап инновационного развития предполагает, что адекватные ему малые формы предпринимательской деятельности могут успешно развиваться только взаимодействуя с крупными предпринимательскими (производственными) структурами и занимая свое строго определенное место в инновационной цепочке. С учетом формирующейся ныне на местах практики государственно-общественной поддержки малого и среднего бизнеса мы считаем целесообразным создание в рамках каждой ОЭЗ специализированного Совета (консультативного органа) по малому предпринимательству, на паритетных началах отражающего и увязывающего интересы малого и крупного бизнеса, а также управляющей компании ОЭЗ.

Наконец, еще одна из названных проблем использования практики ГЧП в деятельности российских ОЭЗ проявляется в том, что механизмы ГЧП позволяют в значительно большей мере использовать инновационные и иные социально-экономические эффекты зон *для обеспечения устойчивого развития территорий* их локализации. Существующая

в российских ОЭЗ до настоящего времени проблема “анклавности” во многом связана как с общей концепцией их развития, так и с несогласованностью экономической стратегии федерального уровня (а именно здесь определяются основы государственной политики в отношении ОЭЗ) со стратегиями развития отдельных регионов. Между тем деятельность ОЭЗ должна быть нацелена не только на инвестиционный и инновационный эффект для “экономики вообще”, но и на достижение весомого, конкретного результата в комплексном социально-экономическом развитии территорий из дислокации. Это - самое первое и значимое “поле” для реализации их инновационных продуктов. Критерии оценки такого позитивного влияния необходимо разработать и изначально принимать во внимание и при подборе отдельных резидентов зон, и при формировании стратегии развития каждой ОЭЗ в целом. В этом плане как о методе оценки наиболее правильно говорить о мультипликативном эффекте инвестиционных проектов, реализуемых в ОЭЗ, для экономики региона в целом.

По всем вопросам своей деятельности ОЭЗ (точнее, их управляющие компании) должны активно взаимодействовать с создаваемыми ныне *региональными центрами ГЧП*. Эти институты ГЧП в настоящее время формируют взаимосвязи органов управления субъектов Федерации с банками, региональными структурами производственно-инновационной деятельности (технопарки, промышленные округа и пр.); центры ГЧП активно участвуют в разработке и реализации региональных экономических стратегий, в формировании кластерных структур и пр.

Заключая, следует также подчеркнуть, что активное использование преимуществ ГЧП, в том числе в инвестиционно-инновационной сфере, сдерживается неадекватностью нормативно-правового регулирования этой сферы отношений. Например, законодательно не закреплено само определение ГЧП; нет положений, четко регулирующих различные стороны реализации проектов ГЧП, особенно их финансовую основу. Не определены приоритетные сферы применения ГЧП, в которых допустимо заключение договоров долгосрочного характера между органами власти и бизнес-структурами. Что касается собственно практики ГЧП как фактора повышения эффективности функционирования ОЭЗ, то в отсутствие единого федерального законодательства регулирование действующих здесь специфических

форм и инструментов ГЧП целесообразно было бы включить в число ключевых положений названного выше Федерального закона № 116-ФЗ по особым экономическим зонам.

¹ *Богомолов О.* Государственно-частное партнерство: международный опыт и российская практика // Проблемы теории и практики управления. 2009. № 5. С. 22-25.

² На начало 2011 г. (по данным Центра ГЧП Внешэкономбанка РФ) законы по ГЧП имелись в 32 субъектах Российской Федерации.

³ См.: *Травин Д.Г.* Инфраструктурные проекты Инвестиционного фонда РФ // Национальные проекты. 2010. № 3. С. 6-9.

⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 17 авг. 2010 г. № 1372-р.

⁵ *Ярославцева Т.* Концессии как форма сотрудничества власти и бизнеса (результаты и проблемы) // Власть. 2009. № 9. С. 134-137.

⁶ *Райков А., Изгалина Л.* Государственно-частное партнерство для роста качества государственных услуг // Управление мегаполисом. 2010. № 1. С. 17-20.

⁷ Имеются в виду ОЭЗ, создаваемые Правительством РФ на основе федерального закона от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” (далее - Закон).

⁸ *Мироненко В.* Особые экономические зоны как форма ГЧП // Бюджет. 2009. Июль. С. 66-68.

⁹ Федеральный закон “Об особых экономических зонах в Российской Федерации” от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ.

¹⁰ *Рыбаков С.А.* Реформирование российской модели особых экономических зон: правовые инструменты и перспективы // Право и экономика. 2010. № 10. С. 18-21.

¹¹ См.: *Гладков А.* Возможности государства по стимулированию инноваций: зарубежный опыт // Бюджет. 2010, № 3. С. 30-33; *Шаткина Е.А.* Формирование государственно-частного партнерства: сравнительный анализ зарубежного опыта // Государственный аудит. Право. Экономика. 2010. № 2. С. 45-48.

¹² В 2010 г. по причине невыполнения инвестиционных обязательств были расторгнуты соглашения с пятью компаниями - резидентами ОЭЗ, большинство из них располагались в технико-внедренческих зонах. Это - представители российских средних и крупных компаний, покинувшие ОЭЗ в Дубне, Зеленограде и Санкт-Петербурге. Полностью закрыт вопрос о создании ОЭЗ в Краснодарском крае (Анапа), так как за три с половиной года на территории Краснодарского края не было зарегистрировано ни одного резидента.

¹³ *Савенкова Е.В.* Механизм государственно-частного партнерства в финансировании инновационных инвестиций // Экон. науки. 2010. № 6. С. 53-58.

Поступила в редакцию 03.06.2011 г.