

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В КОСМИЧЕСКОЙ ОТРАСЛИ

© 2012 А.Е. Сергеева

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, г. Москва

E-mail: SergAleksandra@yandex.ru

Рассматриваются проблемы модернизации российской экономики, развития инновационного сектора экономики, взаимодействия частных фирм и государства, развития института государственно-частного партнерства в космической отрасли.

Ключевые слова: инновационная политика, инновации, модернизация, государственно-частное партнерство, национальная инновационная система, космическая отрасль.

В России формируется новая государственная политика в инновационной сфере в контексте стратегии модернизации российской экономики, которая, по словам председателя Правительства РФ Д. Медведева, должна базироваться на четырех "И": инновациях, инвестициях, инфраструктуре и институтах. Эти приоритеты в отношении развития национальной инновационной системы являются в настоящее время актуальными направлениями государственной экономической политики¹.

Реализовать стратегию мешает несовпадение векторов интересов бизнеса и власти. Власть сегодня ориентирована на одну функцию - фискальную, а интерес бизнеса - на поиск различного рода преференций, мер по снижению налогов и лоббирование государственной поддержки для своих производств².

Мировой опыт показывает, что наиболее перспективным направлением реализации инновационной политики является взаимодействие власти и бизнеса в рамках создания государственно-частного партнерства в инновационной сфере. Именно диалог частного сектора и государства признается сегодня одним из основных условий формирования национальных инновационных систем и обеспечения устойчивого инновационного развития экономик ведущих стран мира. Поэтому проблема формирования партнерства государства и бизнеса в инновационной сфере приобретает особое значение и в экономике России.

Эксперты отмечают, что возможности обеспечения динамичного устойчивого экономического роста ограничены крайне низкой восприимчивостью отечественного бизнеса к инновациям: наметившиеся явления стагнации в инновационной сфере в немалой степени связаны с недостаточ-

ным вниманием к интенсификации и продвижению инноваций в реальный сектор экономики со стороны государства. Решить данную стратегическую задачу возможно лишь путем объединения усилий государства и частного сектора. Участие частного бизнеса облегчает привлечение инвестиционных ресурсов и обеспечивает большую гибкость в использовании различных рыночных механизмов.

Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. среди направлений перехода к инновационному социально ориентированному типу экономического развития предусматривает "содействие повышению конкурентоспособности ведущих отраслей экономики путем использования механизмов частно-государственного партнерства"³.

Основой государственно-частного партнерства в инновационной сфере является организация совместной деятельности государственных научных организаций, государственных научно-образовательных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий и частного промышленного, финансового и инновационного бизнеса.

Целью государства в таком партнерстве выступает реализация социальных программ и инвестиционных проектов, имеющих стратегическое значение, с помощью привлечения инвестиций частного сектора.

Заинтересованность бизнес-сообщества в таком партнерстве достаточно велика. Это, прежде всего, поддержка в области продвижения государством частных проектов российских компаний и правовая защита российских предпринимателей за рубежом, совместная разработка

стратегических документов, нормативных правовых актов в целях формирования благоприятной среды бизнеса.

Решение указанных задач относится и к такой специфической сфере научно-технической и производственной деятельности, какой является космическая деятельность России.

Развитие космической деятельности и ракетно-космической промышленности является важным направлением укрепления научно-технического потенциала национальной экономики. В современном мире космические системы различного направления играют ключевую роль в решении социально-экономических проблем, в деле обеспечения обороны и безопасности страны.

Развитие государственно-частного партнерства в области отечественной космической деятельности является весьма перспективным потому, что оно позволяет осуществить переход от предельно высокого уровня государственного регулирования в сфере космической деятельности с преобладающим влиянием государственных предприятий ракетно-космической отрасли и определяющей ролью государственного заказа к более рыночному сегменту “новой экономики” с плодотворным межсекторным балансом.

В связи с этим на достаточно регулярной основе принимаются решения федерального уровня, направленные на развитие отечественной ракетно-космической промышленности, включая принятие Федеральной космической программы России, Федеральной целевой программы “Глобальная навигационная система”, ряда других программ развития космического потенциала.

Важной составляющей бюджетной эффективности космических программ являются поступления в бюджет в виде налогов за счет активизации хозяйственной деятельности предприятий-участников программ. Кроме того, помимо “прямых” бюджетных поступлений, реализация программ позволяет получить косвенные экономические эффекты за счет повышения эффективности деятельности предприятий, организаций и органов власти различных уровней при использовании результатов космической деятельности. Эти эффекты соответствуют функции государства по созданию и поддержанию основных экономических институтов.

В космической отрасли экономики России развитие государственно-частного партнерства особенно актуально еще и потому, что ресурсы

орбитальной группировки космических аппаратов и наземной инфраструктуры, основные научно-технические возможности, а также конкурентоспособность предлагаемых решений до сих пор находятся в зоне ответственности государства, а платежеспособный спрос по мере развития “цифровой экономики” все в большей степени концентрируется вне федерального уровня⁴.

Основной задачей большинства известных сегодня государственно-частных партнерств в космической области является не участие государства в финансировании рыночных проектов, а напротив, привлечение компетенций и возможностей предприятий частного сектора к решению государственных задач.

Имеется богатый зарубежный опыт реализации механизма государственно-частного партнерства в области космической деятельности. Так, с конца 1990-х гг. в Великобритании активно исследовалась и внедрялась на практике собственная разновидность государственно-частного партнерства в области космоса - инициатива частного финансирования (Private Finance Initiative). В США в 2004 г. группа предпринимателей в сфере недвижимости привлекла венчурные инвестиции для создания малоразмерных и экономически эффективных автоматических межпланетных станций. Бизнесмены подсчитали, что проект окупался бы за счет заключения контракта с американским космическим агентством NASA на приобретение этих данных, поскольку в силу особенностей американского законодательства всячески поощряется приобретение товаров и услуг в частном секторе⁵. В результате NASA договорилось с производителем Dragon SpaceX о 12 рейсах к МКС. Сумма контракта составляет 1,6 млрд. долл.

Как результат, в октябре 2012 г. первый в мире частный американский космический грузовой корабль Dragon вышел на промежуточную орбиту и раскрыл солнечные батареи. Это был первый рабочий полет Dragon. Тестовый запуск грузовика на МКС прошел весной 2012 г. Корабль способен доставить экипажу МКС около 450 кг грузов - продукты питания, одежду и оборудование для научных экспериментов и обслуживания систем станции⁶. Пробная стыковка корабля с МКС была проведена в мае 2012 г.

На сегодня данный аппарат - единственный в мире “грузовик”, способный возвращаться на Землю. Все остальные грузовые корабли скон-

струированы таким образом, что сгорают при входе в плотные слои атмосферы.

В Германии сотрудничество государства и бизнеса реализовано в форме частно-государственного партнерства и при реализации программ в области дистанционного зондирования Земли. Данные дистанционного зондирования Земли рассматриваются юристами немецкого космического ведомства как частично рыночный продукт (в отличие, например, от услуг космической связи, которые считаются полностью рыночным продуктом). При этом финансирование создания космических средств дистанционного зондирования Земли в значительной степени осуществляется государством⁷.

Говоря о роли государства в планировании и реализации программ партнерства, следует отметить, что федеральный орган исполнительной власти по космической деятельности (Роскосмос) не может и не должен подменять собой самостоятельные предприятия и организации, действующие на рынке космических средств, продуктов и услуг. Задача государства в лице федеральных органов исполнительной власти - создание нормативно-правовой и институциональной среды, способствующей дальнейшему развитию этой области рыночных отношений при защите прав и интересов государства и соблюдении требований обеспечения национальной безопасности.

Вице-премьер российского Правительства Д. Рогозин констатировал глубочайший несистемный кризис в "космической отрасли экономики". Основная проблема - отсутствие конкуренции, поэтому "архитектуру" отрасли следует изменить к 2013 г., считает вице-премьер.

По мнению Д. Рогозина, проблем немало, трудно выделить одну. Взять, например, гигантскую переразмеренность всей отрасли и многих ее предприятий, которые сегодня работают на 50 % мощности. Их просто невозможно обеспечить заказами. В Москве площадь ракетного завода им. Хруничева - 125 га. И это почти в центре города, где земля бесценна! По территории предприятия между цехами курсируют автобусы.

"Почему наблюдается потеря качества конечной продукции?" - вопрошает Д. Рогозин. И сам же отвечает: "Потому что невозможно все контролировать". По его мнению, нам нужна единая техническая политика, которая должна являться "сквозным редактированием" работ всех авторов космической деятельности⁸.

Характерным примером может служить ситуация, сложившаяся и в Роскосмосе, который провел основные тендеры на создание космической инфраструктуры для космодрома Восточный. Тендеры на создание стартового комплекса для ракет "Союз-2" (максимальная стоимость лота 9 млрд. руб.) и заправочного комплекса с кислородно-азотным заводом (на 4,1 млрд. руб.) признаны несостоявшимися из-за единственного участника, подавшего заявку, - ФГУП "Центр эксплуатации объектов наземной космической инфраструктуры" (ЦЭНКИ). В результате конкурсная комиссия рекомендовала космическому агентству заключить контракт с ЦЭНКИ.

Стартовый и заправочный комплексы должны быть готовы к 25 ноября 2015 г.: к этому времени все должно быть построено, испытано и сдано заказчику. Если все будет в строгом соответствии с контрактом, у Роскосмоса появится шанс выполнить указ В. Путина от 2007 г., в котором первый автоматический запуск с нового космодрома назначен на 2015 г., а первый пилотируемый - на 2018-й. В то же время построить в чистом поле всю инфраструктуру, включая дороги, линии электропередачи, дома для сотрудников и детсады для их детей, плюс к этому стартовый комплекс и все, что нужно для сборки, заправки и запуска ракет, предстоит всего за три года, что маловероятно, учитывая сложившуюся в последние 20 лет "традицию" не выполнять в срок запланированное.

Тем не менее глава ЦЭНКИ А. Фадеев считает, что три года - реальный срок, чтобы все построить.

Оптимизм главы ЦЭНКИ разделяют не все. Так, сам руководитель космического агентства В. Поповкин в августе 2012 г. написал откровенное письмо Президенту РФ, в котором прямо указывал, что срок ввода в строй объектов Восточного может сдвинуться на три года и что-либо стартовать оттуда сможет не раньше 2018 г. Причиной задержки В. Поповкин указывал трудности с финансированием строительства космодрома и обеспечивающей инфраструктуры⁹.

Глава Роскосмоса В. Поповкин считает, что без глубоких реформ в российской космической отрасли она через 3-4 года станет неконкурентоспособной.

Чиновник уверен в том, что российская космическая отрасль нуждается в существенной оптимизации, в частности в сокращении количе-

ства работающих. Он отметил, что преобразование Роскосмоса в холдинговую структуру позволит сделать оптимальной численность работников ракетно-космической промышленности.

“Российская космическая отрасль нуждается в существенной оптимизации, в частности в сокращении количества работающих, поскольку иначе нельзя серьезно увеличить производительность труда и загрузку предприятий. Если сегодня там работает более 240 тыс. человек, то, по нашим расчетам, максимальное количество людей, которое должно быть занято в промышленности, это 150-170 тыс. человек”, - заявил В. Поповкин. По его расчетам, производительность труда, приходящаяся на 1 чел. в год, в российской космической отрасли - примерно 1 млн. руб., что в 2-4 раза ниже показателей ведущих стран. В результате дисбаланса аналогичные услуги на Западе - спутниковые снимки, аренда канала связи - тоже будут в 1,5-2 раза дешевле. “У нас уже есть аппараты, которые мы закладываем. Если ничего не изменить, то его стоимость в 2015 году сделает его никому не нужным, поскольку в полтора-два раза дешевле будет купить на Западе”, - утверждает В. Поповкин¹⁰.

С 2010 г. по настоящее время Роскосмос потерял несколько космических аппаратов, которые не удалось вывести на орбиту. Среди неудач числится падение в 2010 г. в Тихий океан трех спутников “Глонасс-М”, потеря спутника связи “Экспресс-АМ4”, корабля “Прогресс М-12М”, а также межпланетной станции “Фобос-Грунт”.

Через аварии с пусками наших ракет, которые всегда считались одними из самых надежных в мире, - это результат технической отсталости ряда предприятий космической отрасли, потери и старения кадров и недостаточного контроля качества готовых изделий.

На заседании правительства 9 августа 2012 г. премьер-министр России Д. Медведев назвал ситуацию, сложившуюся в российской космической отрасли, “неприемлемой”. “Я не знаю, какие причины потери спутников: техническая неисправность или человеческое разгильдяйство, но терпеть это дальше невозможно. Мы теряем авторитет и миллиарды рублей”, - отметил тогда премьер. Впоследствии председатель правительства заявил, что в связи с последними неудачами будут осуществлены “кадровые решения”¹¹.

Проблема построения эффективных механизмов взаимодействия федеральных органов испол-

нительной власти и профессиональных сообществ является крайне актуальной для нашей страны. Президент Межрегиональной общественной организации содействия развитию рынка геоинформационных технологий и услуг С. Миллер справедливо полагает, что реформирование отрасли не должно проводиться Роскосмосом. Это задача независимого экспертного сообщества.

По мнению С. Миллера, российская космическая отрасль, с одной стороны, делает попытки уйти от советской централизованной модели, с другой стороны, она очень далека от рыночной. Роскосмос по факту сейчас представляет собой крупную производственную корпорацию, но при этом он сам занимается правовым регулированием космической деятельности, сам является заказчиком космических аппаратов, сам проводит конкурсы, сам производит космические аппараты, сам осуществляет их приемку, запуск и эксплуатацию и сам же занимается распространением данных, поэтому ни о какой конкуренции и эффективности не может быть и речи.

В США государство представляет компаниям лицензии на работу со спутниковыми данными и гарантированный госзаказ на несколько лет. Фирмы, которые получили лицензии, идут в банк и сообщают: у нас есть лицензия и гарантированный заказчик - государство, дайте нам еще столько же. Поскольку у банка практически нет рисков, то он дает эти деньги. Фирмы на эти деньги разрабатывают спутник, сами строят, сами запускают, сами поддерживают на орбите, сами занимаются коммерческой реализацией данных. Госдепартамент и Пентагон платят только за конечный продукт.

В России, напротив, налогоплательщики платят за весь цикл - за разработку, за создание спутников, за запуски, за их работу на орбите. При этом заказчиком космических аппаратов выступает Роскосмос, он же формирует технические требования.

В отрасли приняты “половинчатые решения”: советская система разрушена, созданы акционерные общества, которые формально независимы, но в реальности они ничем не отличаются от государственных предприятий, поскольку полностью зависят от госзаказа, - констатирует С. Миллер¹².

Для того чтобы сделать отрасль по-настоящему рыночной и эффективной, необходимо передать нормативно-правовое регулирование ка-

кому-либо из интеграционных министерств: Минэкономразвития или Минпромторгу - и создать на базе предприятий Роскосмоса 2-3 крупные корпорации, каждая из которых будет способна самостоятельно осуществлять масштабные космические проекты. "Эти корпорации будут конкурировать за государственный заказ и за деньги частных компаний. Это заставит их работать по-настоящему эффективно", - считает С. Миллер¹³. И в этой части будущей реформы идеи С. Миллера и В. Поповкина созвучны в плане создания двух холдингов.

Только такая реформа позволит России выйти на мировой рынок космических услуг. Сейчас у нашей страны существенная доля только на рынке запусков, а во всех остальных сферах, в частности в производстве спутников и распространении спутниковых данных, она в аутсайдерах. Реформа должна быть начата как можно скорее, и вместе с тем реформирование должно проводиться крайне осторожно и эволюционно, избегая неприятных технологических и социальных последствий. Собственно, эта задача и должна быть основной для Стратегии развития космической деятельности России.

Д. Медведев высказал большие претензии в адрес руководства Роскосмоса, и они абсолютно справедливы. По итогам совещания у премьера приняты решения по управлению качеством продукции отрасли. Кроме того, дано поручение совместно с независимыми экспертами правительства разработать и представить руководству страны предложения по основным принципам управления космической отраслью¹⁴.

Таким образом, развитие института государственно-частного партнерства может позволить сделать космическую отрасль рыночной и эффективной и оказаться ключевым моментом для дальнейшего развития инновационной экономики России.

¹ Фирсова А.А. Государственные институты развития и механизмы государственно-частного партнерства в инвестировании инновационной деятельности // Инновационная деятельность. 2011. № 1. С. 71.

² Мочальников В.Н. Государственно-частное партнерство: проблемы единения власти, бизнеса и общества // Экон. науки. 2007. № 12 (37). С. 228.

³ О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года"): распоряжение Правительства Рос. Федерации от 17 нояб. 2008 г. № 1662-р: [ред. от 8 авг. 2009 г.]. Доступ из справ.-правовой системы "КонсультантПлюс".

⁴ Пайсон Д.Б. Государственно-частное партнерство как институт развития в области космической деятельности: зарубежный опыт и российские планы // Вопр. государственного и муниципального управления, 2009. № 3. С. 24.

⁵ Там же. С. 21.

⁶ Частный космический грузовик Dragon повез на МКС мороженое // Ведомости. 2012. 8 окт. URL: http://www.vedomosti.ru/tech/news/4737501/chastnyj_kosmicheskij_gruzovik_dragon_povez_na_mks.

⁷ Пайсон Д.Б. Указ. соч. С. 23.

⁸ Птичкин С. Космос, НАТО и игрушки // Рос. газ. 2012. № 223 (5896). С. 4.

⁹ Чеберко И. Подрядчика по космодрому выбрали без конкурса // Известия. 2012. № 183 (28690). С. 1.

¹⁰ Без реформ Роскосмос станет неконкурентоспособным через три года. URL: <http://izvestia.ru/news/536388>.

¹¹ Там же.

¹² С. Миллер (ГИС-Ассоциация) выступил на конференции НПК "Рекард" и дал интервью РИА Новости по проблем развития российской космической отрасли, 22.03.2012. URL: <http://blogs.gis-lab.info/bishop/2012/03/22/problem>.

¹³ Там же.

¹⁴ Птичкин С. Указ. соч. С. 4.

Поступила в редакцию 10.08.2012 г.