



МЕТОДИЧЕСКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ О ВОЗМОЖНОСТЯХ
ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЛУЧШИХ МИРОВЫХ ПРАКТИК
И ОСОБЕННОСТЯХ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В ЧАСТИ РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
(ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО)

Материал подготовлен по заказу ОАО «РВК»
компанией «Адвокатское бюро «Линия права»
с учетом экспертных мнений и комментариев
ОАО «РВК»

Москва, 2014

ОГРАНИЧЕНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Настоящий материал подготовлен в соответствии с действующим законодательством Российской Федерации и учитывает международную практику регулирования деятельности институтов развития. Вопросы, затронутые в настоящем материале, касаются исключительно юридических аспектов реализации проектов ГЧП и возможной роли институтов развития в данном процессе.

Анализ экономических, финансовых или технических аспектов реализации проектов ГЧП и деятельности институтов развития не был целью проведения исследования, хотя указанные аспекты принимались во внимание при подготовке материала.

Предположения и предложения, содержащиеся в материале, подлежат ограниченному толкованию с учетом указанного выше. Мы в полной мере осознаем, что необходимо проведение комплексного финансово-экономического исследования для целей формирования всесторонне обоснованных выводов и предложений.

ОГЛАВЛЕНИЕ

1. Государственно-частное партнерство.....	4
1.1. Понятие государственно-частного партнерства.....	4
1.2. Регулирование государственно-частного партнерства.....	7
1.3. Закон о концессионных соглашениях.....	8
1.4. Законопроект о государственно-частном партнерстве.....	8
1.5. Формы ГЧП.....	11
1.6. Выводы.....	11
2. Роль финансовых институтов развития в государственно-частном партнерстве.....	13
2.1. Подготовка проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации.....	13
2.2. Финансирование реализации проектов государственно-частного партнерства в Российской Федерации.....	15
2.3. Конкуренция институтов развития с частными структурами.....	17
2.4. Международный и зарубежный опыт подготовки и финансирования проектов ГЧП со стороны институтов развития.....	18
3. Государственно-частное партнерство в инновационной сфере.....	20
3.1. Цели и виды государственно-частного партнерства в инновационной сфере.....	20
3.2. Формы государственно-частного партнерства в инновационной сфере.....	22
4. Пробелы в действующем законодательстве и пути их устранения.....	24
4.1. Проблемы общего характера.....	24
4.2. Проблемы ГЧП в инновационной сфере.....	25
4.3. Пути устранения пробелов.....	25
5. РВК в проектах ГЧП в инновационной сфере.....	26
Приложение № 1.....	28
Приложение № 2.....	29

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

1.1.

ПОНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Эволюция взаимоотношений государства и частных инвесторов характерна для стран с высоким уровнем развития экономики. Одним из показателей позитивного движения в данном направлении является развитие механизмов государственно-частного партнерства (далее – ГЧП). Не является исключением и Российская Федерация.

Дискуссии о необходимости активного использования механизмов ГЧП в РФ ведутся на протяжении уже не одного десятилетия. Первые региональные законы о ГЧП появились еще в середине 2000-х годов. Часть из них подвергалась обоснованной критике, часть оказалась относительно успешной и позволила начать реализацию на своей базе целого ряда ГЧП-проектов. Федеральный закон, регулирующий отношения в сфере ГЧП, еще не принят – обсуждение его проекта сопровождается многочисленными спорами сторонников и противников предлагаемого проекта метода регулирования. В первом чтении проект Федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства, муниципально-частного партнерства в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее – Законопроект о ГЧП) был принят 26 апреля 2014 года¹. 16 июня 2014 года рассмотрение Законопроекта о ГЧП во втором чтении было отложено². Говорить о наличии всеобъемлющего и систематизированного подхода к процессу реализации проектов ГЧП, таким образом, пока нельзя.

Вместе с тем существует огромное количество различного уровня исследований практики использования механизмов ГЧП в российских реалиях, посвященных сложностям, с которыми приходится сталкиваться участникам подобных проектов, особенностям их реализации в зависимости от конкретной отрасли, множеству вариантов привлечения финансирования и организации денежных потоков.

Не претендуя на проведение анализа, посвященного всем вопросам и проблемам, существующим в настоящее время в сфере ГЧП, в настоящем материале мы сконцентрируемся на таком аспекте ГЧП, как роль в нем институтов развития и возможные варианты реализации ими своих функций с использованием особенностей, характерных именно для ГЧП.

Рассмотрим основные подходы к понятию ГЧП с тем чтобы определиться, в каком контексте мы далее

будем рассуждать о месте институтов развития в системе реализации проектов ГЧП.

Для этой цели обратимся к наиболее общим признакам ГЧП, которые выделяются не только в рамках правовой системы РФ, но и на международном уровне. ГЧП, как правило:

1. Нацелено на решение общественно значимых задач. Например, правительство Нью-Браунсуика (Канада) определяет ГЧП как сотрудничество между частным и публичным секторами, которое в большей степени способствует удовлетворению общественных потребностей³. В соответствии с Национальным положением о ГЧП Австралии, ГЧП используется для предоставления общественных услуг в инфраструктуре⁴. При этом задачи, на решение которых ориентировано ГЧП, должны быть не просто социально значимыми в широком смысле этого слова. Необходимость их решения в целях развития общества должна относиться к компетенции публичного партнера, входить в круг его непосредственных обязанностей, иначе отсутствует смысл участия публичного партнера в проекте. Использование данного критерия позволяет избежать отнесения к ГЧП проектов, целью которых является решение экономических задач, снижение издержек и т. п. – например, заключение договоров аренды в отношении государственного или муниципального имущества, не осложненных никакими дополнительными обязанностями со стороны частного партнера.
2. Позволяет распределить существующие проектные риски между сторонами ГЧП. Возможность распределения рисков – один из ключевых признаков ГЧП. Именно с его помощью можно разграничить ГЧП-контракт от традиционной государственной закупки: если в первом случае частный инвестор сознательно принимает на себя ряд коммерческих рисков проекта, осознавая возможность неполучения планируемой прибыли, то во втором случае единственный риск частного инвестора – несостоятельность бюджета публичного партнера. Вместе с тем распределение рисков порождает необходимость их экономической оценки и оплаты: принимая на себя часть рисков публичного партнера, частный партнер потребует соответствующего вознаграждения. Именно поэтому в последнее время наметился отход от преобладавшей ранее позиции «value for money», согласно которой стоимость проекта ГЧП не могла быть выше стоимости реализации проекта традиционным путем⁵. Современные

¹ <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28SpravkaNew%29?OpenAgent&RN=238827-6&02>.

² В данном материале положения законопроекта о ГЧП приводятся в соответствии с текстом законопроекта во втором чтении.

³ <http://www.gnb.ca/0158/reports/protocol/protocol.htm>.

⁴ http://www.infrastructureaustralia.gov.au/public_private/files/National_PPP_Policy_Framework_Dec_08.pdf.

⁵ Данная точка зрения получила широкое распространение в Англии (см., например, <http://wbi.worldbank.org/wbi/Data/wbi/wbicms/files/drupal-acquia/wbi/Ballingall%281%29.pdf>).

специалисты все чаще подчеркивают, что подобное сравнение является некорректным, так как традиционная государственная закупка почти всегда будет дешевле, чем ГЧП в абсолютных цифрах, однако ГЧП позволит обеспечить принципиально иной уровень качества и управления проектом за счет модернизации подходов к его структурированию.

3. Характеризуется долгосрочным взаимодействием сторон. Данный признак связан прежде всего с целевой направленностью проектов ГЧП: как правило, это проекты в инфраструктурной сфере.
4. Требуется значительных финансовых вложений и обеспечивает приемлемую для партнеров доходность лишь по истечении достаточно длительного периода времени. Подобное ограничение может быть связано также с тарификацией услуг, оказываемых с использованием объекта ГЧП: какие бы технологии ни применял партнер, осуществляющий управление таким объектом, его доход всегда будет ограничен установленными границами тарифа.
5. Требуют не только создания какого-либо элемента, но и его дальнейшей эксплуатации, позволяющей достичь цели, изначально предполагавшейся сторонами партнерства.

Краткосрочные проекты (например, несколько лет) не характерны для сферы ГЧП в целом. С учетом того, что частный партнер нацелен в первую очередь на получение прибыли, такой срок проекта означает либо его моментальную окупаемость (в таких случаях участие государства, как правило, не требуется), либо тот факт, что доходность частного партнера полностью обеспечивает публичный партнер, что возвращает нас к механизму государственных закупок.

В качестве одного из признаков ГЧП, претендующего на всеобщность, зачастую выделяется факт участия государства или государственной креатуры в проекте. В соответствии с таким подходом ГЧП являются любые отношения, в которых тем или иным образом принимает участие государство, юридические лица с его преобладающим участием и другие квазигосударственные структуры. Таким образом, к ГЧП можно отнести отношения в рамках приватизации, установление льготных налоговых или таможенных тарифов, осуществляемое в той или иной форме субсидирование различных секторов, осуществляемые публичным партнером государственные закупки, которые финансируются исключительно за его счет. Озвученный подход имеет право на существование, однако его применение, на наш взгляд, влечет за собой излишне широкую трактовку ГЧП. Если придерживаться подобной точки зрения, то участие РВК, являющегося полностью государственной компанией, в любых проектах будет являться ГЧП независимо от целевой направленности данных проектов и конкретных форм их реализации. Помимо того, что это представляется

не совсем верным с методологической точки зрения (см. ниже анализ понятия ГЧП, которое пытаются закрепить в настоящее время в законодательстве РФ), такой подход повлечет за собой необходимость применять нормативные требования, установленные для проектов ГЧП, в отношении всей хозяйственной деятельности РВК.

Поэтому в данном материале мы исходим из того, что отнюдь не всю хозяйственную деятельность РВК в качестве института развития можно рассматривать через призму ГЧП: для этого она должна соответствовать определению ГЧП, закрепленному в российском законодательстве, и осуществляться в одной из предусмотренных форм.

Прочие критерии ГЧП, выделяемые различными исследователями, например реализация проектов исключительно в отношении государственной либо муниципальной собственности и т. д., в большей или меньшей мере относительны и могут быть характерны для различных право порядков либо для проектов конкретной отрасли, но не могут рассматриваться в качестве универсальных.

Данного подхода мы будем придерживаться при анализе существующих возможностей по участию институтов развития в проектах ГЧП и разработке предложений по увеличению эффективности такого участия.

С учетом выделенных ключевых признаков рассмотрим основные подходы к определению ГЧП.

ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ ГЧП

На сегодняшний день не сложилось общепризнанного определения ГЧП. Спектр мнений варьируется от широкого определения, включающего в себя любое взаимодействие бизнеса и государства⁶, до узкого, в котором речь идет лишь о проектах, отвечающих каким-либо критериям, которые авторы считают показательными.

Согласно одному из определений, ГЧП представляет собой юридически закрепленную (как правило, на определенный срок), предполагающую софинансирование (соинвестирование) и разделение рисков систему отношений между государством и (или) муниципалитетами, с одной стороны, и гражданами и юридическими лицами, с другой стороны, возникающую при реализации проектов, предметом которых выступают объекты государственной и муниципальной собственности, а также услуги, оказываемые государственными и муниципальными органами, организациями, учреждениями и предприятиями⁷.

В данном определении выделен такой признак ГЧП, как его предмет – объекты государственной и муниципальной собственности, а также услуги. Как мы выявили ранее, одним из существенных признаков ГЧП является решение общественно значимых задач. При этом неважно, в чьей собственности находится объект, используемый для реализации проекта. Важным является то,

⁶ <http://www.pppi.ru/sites/default/files/library/p1.pdf>.

⁷ Там же.

что с помощью него публичный партнер решает вопросы, входящие в его компетенцию и которые он обязан решать при реализации публичного интереса.

Некоторые авторы⁸ обращают внимание на юридическую сторону механизма ГЧП, определяя его как долгосрочный контракт между государственными органами и частным сектором, в котором ресурсы и риск распределяются для целей развития общественной инфраструктуры. В такой формулировке подчеркивается идея долгосрочного сотрудничества государства и частного сектора для реализации проекта по развитию общественной инфраструктуры, за который партнеры несут совместную ответственность на всем протяжении его жизненного цикла.

В. Г. Варнавский приводит следующее определение: ГЧП – это стратегический, институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации общественно значимых проектов и программ в широком спектре сфер деятельности: от базовых отраслей промышленности и НИОКР до оказания услуг⁹.

По мнению М. А. Дерябиной, ГЧП представляет собой институциональный и организационный альянс государственной власти и частного бизнеса с целью реализации общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности, – от развития стратегически важных отраслей экономики до предоставления услуг в масштабах всей страны или отдельных территорий¹⁰.

Существует еще одно определение ГЧП, разработанное специалистами Центра ГЧП, которое точнее передает суть ГЧП, его сущностные признаки: ГЧП – это 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 партнерами¹¹.

Данное определение является квинтэссенцией экономической сути ГЧП, однако оно не закреплено в действующем законодательстве.

Авторы Законопроекта о ГЧП определяют его как юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, осуществляемое на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, которое заключено по результатам конкурсных процедур в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения доступности и повышения качества товаров, работ, услуг в установленных в соответствии с Законом о ГЧП формах, в рамках которого публичный

партнер и частный партнер принимают на себя обязательства, перечисленные Законопроектом о ГЧП.

Определение ГЧП, содержащееся в текущей редакции Законопроекта о ГЧП, отражает сущностно-экономические характеристики данного института, ограничивая при этом набор организационно-правовых форм сотрудничества гражданско-правовым договором с конкретным набором активностей партнеров.

Действующее федеральное законодательство не содержит определения ГЧП и тем самым не ограничивает возможные формы организационно-правового взаимодействия между публичным и частным партнером.

Таким образом, в нынешних условиях ГЧП может возникнуть при установлении отношений между публичным и частным партнером, соответствующих сущностным признакам ГЧП. При этом неважно, что является основанием для возникновения правоотношений и каким актом данные правоотношения регулируются. Принятие Законопроекта о ГЧП сузит возможные организационно-правовые формы сотрудничества до тех, которые предусмотрены нормативно. В связи с этим одной из целей настоящего материала является анализ приоритетных для институтов развития направлений в сфере ГЧП и оценка достаточности их отражения в Законопроекте о ГЧП для эффективного участия РВК в таких проектах.

СМЕЖНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ

Принятое нами за основу определение ГЧП в силу его относительной ограниченности означает возможность наличия различного рода правоотношений между публичным и частным партнером, которые, тем не менее, не будут являться ГЧП. Кратко рассмотрим некоторые из них.

Государственные закупки

Сходство ГЧП и государственных закупок, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о контрактной системе), заключается в их субъектном составе – отношения строятся между публичным и частными партнерами. Наличие формализованного соглашения¹² между партнерами и необходимость конкурсных процедур для заключения государственного контракта также увеличивают сходство между данными институтами.

Тот факт, что государственные контракты, как правило, заключаются на менее длительный срок, чем соглашения о ГЧП, на наш взгляд, не может являться основанием для разграничения данных форм взаимо-

⁸ <http://www.vestnikmanagement.spbu.ru/archive/pdf/486.pdf>.

⁹ Варнавский В. Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005. С. 13.

¹⁰ Дерябина М. А. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопросы экономики. 2008. № 8. С. 61.

¹¹ <http://pppcenter.ru/assets/docs/ppp.pdf>.

¹² Государственный контракт, муниципальный контракт – договор, заключенный от имени Российской Федерации, субъекта Российской Федерации (государственный контракт), муниципального образования (муниципальный контракт) государственным или муниципальным заказчиком для обеспечения, соответственно, государственных нужд, муниципальных нужд.

действия между публичным и частным партнерами: срок взаимодействия связан, скорее, с внешними обстоятельствами и характеристиками проекта, нежели с правовой природой рассматриваемых механизмов.

Принципиальным различием между ГЧП и государственными закупками является механизм распределения рисков. Исполнитель государственного контракта не несет собственных коммерческих рисков. Риск частного партнера в случае заключения государственного контракта всегда связан только с возможностью дефолта публичного партнера.

Отдельно необходимо остановиться на контрактах жизненного цикла (КЖЦ) – институте, формальное закрепление которого в нашем правовом поле произошло с принятием Закона о контрактной системе.

КЖЦ в соответствии с указанным законом представляют собой договор, оформляющий обязательство поставщика предоставить товар или выполнить работу с последующим обслуживанием, ремонтом и эксплуатацией ((и (или) утилизацией) поставленного товара или созданного им объекта. Вместе с тем подобное перечисление характеристик не дает полного понимания сущности КЖЦ как механизма взаимодействия государства и частного партнера. Несмотря на отсутствие специального определения, более полно модель КЖЦ отражена в Законе о концессионных соглашениях (механизм платы концедента). Ключевая особенность данной модели – распределение эксплуатационной нагрузки между сторонами концессионного соглашения: концессионер не имеет права взимать плату за использование объекта с третьих лиц, то есть не вправе осуществлять коммерческую эксплуатацию объекта.

Понимание КЖЦ в российском законодательстве и зарубежной практике различается. Это связано с тем, что формально закон предусматривает право сторон возложить на частного партнера обязанность по эксплуатации объекта соглашения (тем самым позволяя оказывать услуги потребителям), хотя оплата работы должна производиться исключительно за счет государственных средств (ввиду включения КЖЦ в Закон о контрактной системе). Механизм реализации КЖЦ в настоящее время недостаточно разработан, чтобы можно было утверждать, что его применение не вписывается в ГЧП, тем не менее существуют предпосылки для его отнесения как к классическим государственным контрактам, так и к соглашениям о ГЧП.

Инвестиционные соглашения

В рамках узкого понимания ГЧП также можно выделить инвестиционное соглашение, заключаемое в соответствии с Федеральным законом от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – Закон об инвестиционной деятельности). Инвестиционные соглашения предполагают следующую структуру отношений сторон: инвестор осуществляет строительство объекта, а публичное образование предоставляет земельный участок и воздерживается от приватизации и сдачи в аренду имущества третьим лицам, объекты имущества распределяются между сторонами в соответствии с со-

глашением. Инвестиционное соглашение является наиболее ярким примером проектного финансирования, в рамках которого инвестор несет все риски, связанные с созданием и эксплуатацией объектов соглашений. Инвестиционное соглашение можно лишь условно отнести к ГЧП, так как публичное образование несет незначительные финансовые риски и риски, связанные со строительством.

Особые экономические зоны

В сфере инновационной деятельности активно создаются особые экономические зоны (далее – ОЭЗ) технико-внедренческого типа. В состав таких зон обычно входят бизнес-инкубаторы, научные и производственные комплексы, а иногда научные и исследовательские парки.

ОЭЗ могут рассматриваться в качестве варианта использования ГЧП в инновационной сфере. Государство (публичный партнер) обязуется создать инфраструктуру ОЭЗ, предоставить резиденту ОЭЗ (частному партнеру) налоговые и таможенные льготы, другие преференции, создать благоприятный режим администрирования, гарантировать защиту от неблагоприятных изменений в законодательстве. В свою очередь, резидент ОЭЗ (частный партнер) обязуется осуществлять определенную деятельность в зависимости от типа ОЭЗ.

Однако само создание ОЭЗ не является ГЧП в соответствии с признаками, закрепленными в законопроекте о ГЧП. Например, отсутствует такой признак, как распределение рисков между частным и публичным партнерами. Несколько иначе распределены и обязанности партнеров: инфраструктуру создает публичный партнер, а частный партнер осуществляет деятельность с ее использованием. Такое взаимодействие государства и частного бизнеса не всегда предполагает создание, финансирование, эксплуатацию и (или) техническое обслуживание какого-либо объекта.

Вместе с тем ОЭЗ может стать базой для заключения на ее территории отдельных соглашений о ГЧП. Так, муниципальное образование, на территории которого расположена ОЭЗ, может заключить соглашение о ГЧП с резидентом ОЭЗ, предполагающее создание, финансирование, эксплуатацию и (или) техническое обслуживание какого-либо объекта в рамках ОЭЗ.

1.2.

РЕГУЛИРОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Законодательная база для реализации проектов ГЧП находится в стадии становления и не позволяет всецело использовать весь спектр возможных форм взаимодействия публичного и частного партнеров, известный международной практике.

Среди действующих нормативных актов, регулирующих ГЧП, следует выделить:

На федеральном уровне:

- Федеральный закон от 21.07.2005 № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее – Закон о концессионных соглашениях);

- Федеральный закон от 25.02.1999 № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – Закон об инвестиционной деятельности);
- Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» (далее – Закон об ОЭЗ);
- Постановление Правительства РФ от 01.03.2008 № 134 «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» (далее – Правила формирования Инвестиционного фонда).

На региональном уровне:

- законы субъектов РФ о ГЧП, например Закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 № 627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах».

В связи с тем, что в настоящее время планируется к принятию закон о ГЧП, следует отметить, что не все зарубежные страны приняли свои законы о ГЧП (за исключением законов о концессионных соглашениях). Так, в Европе, по данным Всемирного банка¹³, только Польша, Ирландия и Франция приняли специальные законы о ГЧП. В большинстве стран регулирование ГЧП осуществляется на подзаконном уровне.

1.3.

ЗАКОН О КОНЦЕССИОННЫХ СОГЛАШЕНИЯХ

Наибольшее распространение в Российской Федерации получила структура концессионного соглашения, предполагающая следующее распределение обязанностей между частным и публичным партнерами:

(1) частный партнер (концессионер) за свой счет создает и (или) реконструирует определенное имущество, право собственности на которое принадлежит или будет принадлежать концеденту, и эксплуатирует данное имущество в течение срока, определенного соглашением, а (2) публичный партнер (концедент) предоставляет концессионеру права владения и пользования объектом соглашения для осуществления указанной в соглашении деятельности.

Преимущество концессионной модели перед иными формами ГЧП состоит в том, что, будучи закрепленной на федеральном уровне, концессионная схема предоставляет множество преимуществ частному партнеру (концессионеру). В частности, к ним относятся:

- (а) возможность привлечения средств институциональных инвесторов на льготных условиях¹⁴;

- (б) исключение из-под налогообложения некоторых операций с передаваемым от концедента концессионеру имуществом¹⁵;
- (в) низкий риск классификации отношений по концессионному соглашению как государственного контракта (в соответствии с Законом о контрактной системе) или приватизации (в соответствии с Федеральным законом от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»).

В то же время Закон о концессионных соглашениях предусматривает закрытый перечень объектов, в отношении которых могут быть заключены концессионные соглашения. Указанный перечень может быть истолкован как запрещающий заключение концессионных соглашений в отношении инновационных продуктов или инновационной инфраструктуры, что препятствует использованию концессионной модели в инновационной сфере. 4 июля 2014 года в третьем чтении был принят проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»¹⁶. В рамках данного законопроекта была предпринята попытка установления открытого перечня потенциальных объектов концессионных соглашений, однако итоговая версия законопроекта данной новеллы не содержит. В связи с тем, что из всех форм ГЧП концессионная модель является единственной закрепленной на федеральном уровне, предполагаем, что в Законе о концессионных соглашениях необходимо прямо закрепить возможность заключения соглашений в отношении указанных объектов для того, чтобы распространить практику использования данной модели в сферу инноваций.

Модель концессионного соглашения соответствует такой модели ГЧП, сложившейся в мировой практике, как ВТО (Build-Transfer-Operate). Суть ВТО заключается в том, что концессионер строит объект, который передается в собственность концедента сразу после создания, но управляется концессионером. Данная модель является одной из основных в соответствии с международной классификацией ЮНСИТРАЛ, при этом концессии используются в 60–80 % случаев заключения соглашений между государством и частным бизнесом¹⁷.

1.4.

ЗАКОНОПРОЕКТ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

На настоящий момент отсутствует достаточная нормативная правовая база для обеспечения сотрудничества государства с частным сектором в различных областях, связанных с развитием сферы оказания услуг населению. На уровне субъектов Российской Федерации су-

¹³ См., например, <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/legislation-regulation/laws/ppp-and-concession-laws#central&europe>.

¹⁴ См. приложение № 11: Приказ ФСФР России от 30.07.2013 № 13-62/пз-н «О Порядке допуска ценных бумаг к организованным торгам».

¹⁵ Например, в соответствии с пунктом 37 части 1 статьи 251 Налогового кодекса РФ имущество, передаваемое по концессионному соглашению, не учитывается в налоговой базе по налогу на прибыль.

¹⁶ [http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/\(Spravka\)?OpenAgent&RN=449127-6&02](http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/(Spravka)?OpenAgent&RN=449127-6&02).

¹⁷ Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators. Washington D.C., 2007.

ществует несколько десятков законов, посвященных ГЧП, однако единый рамочный закон на федеральном уровне отсутствует.

Одной из проблем, связанных с отсутствием единого регулирования ГЧП, является то, что субъекты РФ часто трактуют ГЧП неверно (слишком широко или, наоборот, узко). Например, статьей 5 Закона Красноярского края от 01.12.2011 № 13-6633 «Об участии Красноярского края в государственно-частном партнерстве» в качестве форм ГЧП рассматриваются:

- 1) предоставление бюджетных инвестиций;
- 2) предоставление мер государственной поддержки в порядке, предусмотренном действующим законодательством;
- 3) предоставление частному партнеру в аренду или на ином законном основании земельных участков, находящихся в государственной собственности края, на которых располагаются или должны располагаться объекты соглашения и (или) которые необходимы для осуществления частным партнером деятельности, предусмотренной соглашением.

То есть под ГЧП понимаются любые формы сотрудничества государства и частного сектора, несмотря на то, что они не содержат в себе определяющих признаков ГЧП (например, долгосрочности распределения рисков). В связи с этим принятие Законопроекта о ГЧП в ближайшее время будет своевременной мерой, способствующей развитию ГЧП в стране.

Стороны соглашения о ГЧП

Частным партнером, согласно Законопроекту о ГЧП, может выступать индивидуальный предприниматель, российское или иностранное юридическое лицо. Не могут быть частными партнерами государственные и муниципальные унитарные предприятия и учреждения, публично-правовые компании, государственные компании, государственные корпорации, иные юридические лица, создаваемые РФ на основании специальных федеральных законов, хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под государственным или муниципальным контролем, дочерние хозяйственные общества, находящиеся под контролем вышеуказанных лиц, некоммерческие организации, созданные РФ, субъектами РФ, муниципальными образованиями в форме фондов, и некоммерческие организации в форме фондов, созданные всеми вышеуказанными организациями.

Другой стороной ГЧП выступает публично-правовое образование. Данный субъект может передавать соответствующие полномочия хозяйственным товариществам и обществам, хозяйственным партнерствам, находящимся под государственным или муниципальным контролем, а также дочерним обществам таких хозяйственных товариществ, обществ и партнерств, государственных и муниципальных унитарных предприятий и учреждений, публично-правовых компаний, государственных компаний, государственных корпораций, иных юридических лиц, создаваемых РФ на основании специальных федеральных законов.

Таким образом, участие институтов развития, являющихся государственными или квазигосударствен-

ными структурами, на стороне частного партнера исключается в соответствии с Законопроектом о ГЧП. Тем не менее это не исключает возможности предоставления институтами развития (1) финансирования частному партнеру (напрямую либо через посредников) и (2) консультативной, технической и иной нефинансовой помощи всем потенциальным участникам проектов ГЧП.

С формальной точки зрения Законопроект о ГЧП предусматривает возможность непосредственного участия в соглашении о ГЧП институтов развития, являющихся государственными компаниями или принадлежащих государству. Такая опция может быть особенно полезной для случаев, когда за счет средств института развития планируется обеспечить финансовое участие государства в проекте либо создать необходимые гарантии возврата средств для частного партнера. С другой стороны, в каждом из случаев подобного привлечения института развития к реализации проекта ГЧП необходимо оценивать его целесообразность. Природа институтов развития не предполагает замещения ими функций государства – они лишь оказывают необходимую поддержку на определенных этапах взаимодействия государства и частного бизнеса. Поэтому представляется, что полное финансирование проекта ГЧП за счет средств института развития, не предполагающее их дальнейшего возврата, не соответствует сущности отношений между государством, бизнесом и институтами развития и не должно применяться.

Принципы ГЧП

Законопроект о ГЧП в качестве основных принципов ГЧП перечисляет следующие:

- 1) открытость и доступность информации о ГЧП, муниципально-частном партнерстве, за исключением сведений, составляющих государственную и другую охраняемую законом тайну;
- 2) обеспечение конкуренции;
- 3) отсутствие дискриминации, равноправие сторон соглашения и равенство их перед законом;
- 4) добросовестное исполнение сторонами обязательств;
- 5) справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения;
- 6) свобода заключения соглашения.

Перечисленные принципы соответствуют международной практике определения ГЧП (в части справедливого распределения рисков и учета интересов граждан РФ и сторон соглашения). Принцип обеспечения конкуренции носит двойственный характер, не позволяя в некоторых случаях выбирать частного партнера на основании конкурентных процедур, так как при необходимом объеме вложений и сроках окупаемости проектов на конкретные проекты ГЧП может иметься только один реальный кандидат.

Формы ГЧП

Согласно Законопроекту о ГЧП форма ГЧП определяется посредством включения в соглашение о ГЧП обязательных элементов, предусмотренных Законо-

проектом о ГЧП, и определения последовательности их реализации. К обязательным элементам соглашения о ГЧП законопроект относит следующие:

- 1) создание объекта соглашения, в том числе проектирование, строительство, реконструкция объекта соглашения частным партнером, в порядке и на условиях, которые определены соглашением;
- 2) осуществление частным партнером полного или частичного финансирования создания объекта соглашения;
- 3) осуществление частным партнером эксплуатации и (или) технического обслуживания объекта соглашения в порядке и на условиях, которые определены соглашением.

Таким образом, развивая принцип свободы заключения соглашения о ГЧП, Законопроект о ГЧП не перечисляет конкретные формы его осуществления. Следовательно, проекты ГЧП могут реализовываться в любых формах, не противоречащих действующему законодательству.

Перечисленные элементы соглашения о ГЧП могут быть применены в том числе к проектам, направленным на создание и развитие инноваций. При этом наличие данных элементов не ограничивает возможность участия в проектах ГЧП институтов развития.

Сферы ГЧП

Одной из особенностей ГЧП является его нацеленность на реализацию социально значимых проектов в таких сферах, как транспорт и транспортная инфраструктура, ЖКХ, оборона и безопасность, связь и телекоммуникации, здравоохранение и т. д. В целом, объекты ГЧП в соответствии с Законопроектом о ГЧП, должны быть предназначены для осуществления полномочий органов государственной власти, в том числе для производства товаров, выполнения работ и оказания услуг или организации оказания услуг потребителям. Таким образом, Законопроект о ГЧП не исключает реализацию сотрудничества в таких сферах, как прикладные инновации и высокие технологии.

Деятельность институтов развития, к которым относится и РВК, также связана с развитием социально значимых сфер жизнедеятельности. В связи с этим для институтов развития особенно актуально использование ГЧП в своей деятельности.

Обязательства сторон по соглашению о ГЧП

В соответствии с Законопроектом о ГЧП по соглашению о ГЧП публичный партнер вправе принимать на себя следующие обязательства (перечень является открытым):

- 1) предоставить частному партнеру объекты движимого и (или) недвижимого имущества (в том числе земельные участки), предназначенные для осуществления деятельности, предусмотренной соглашением;
- 2) предоставить частному партнеру результаты интеллектуальной деятельности и (или) средства индивидуализации, необходимые для исполнения соглашения;

- 3) принять обязательство по финансовому обеспечению части расходов по созданию объекта соглашения его эксплуатации и (или) техническому обслуживанию;
- 4) предоставить частному партнеру государственные и (или) муниципальные гарантии в соответствии с законодательством Российской Федерации;
- 5) осуществить возмещение расходов частного партнера на создание объекта соглашения, его эксплуатацию и (или) техническое обслуживание в размере, в порядке и в сроки, которые определены соглашением;
- 6) принять или обеспечить принятие третьими лицами от частного партнера в аренду или собственность имущества, являющееся объектом соглашения, на условиях, в порядке и в сроки, которые определены соглашением.

Частный партнер, в свою очередь, принимает на себя обязательства по полному или частичному финансированию создания объекта соглашения, его эксплуатации и (или) техническому обслуживанию. Кроме этого к обязательствам частного партнера должно относиться одно из следующих:

- 1) разработка и согласование проектной документации объекта соглашения и (или) проекта планировки территории;
- 2) создание объекта соглашения;
- 3) передача публичному партнеру в собственность имущества, являющегося объектом соглашения, на условиях, в порядке и в сроки, которые определены соглашением;
- 4) передача публичному партнеру или третьему лицу в аренду имущества, являющегося объектом соглашения, на условиях, в порядке и в сроки, которые определены соглашением;
- 5) передача публичному партнеру в аренду или собственность имущества, необходимого для создания объекта соглашения, на условиях, в порядке и в сроки, которые определены соглашением;
- 6) обеспечивать при осуществлении деятельности, предусмотренной соглашением, возможность получения потребителями соответствующих товаров, работ, услуг.

В случае привлечения частным партнером средств финансирующего лица в целях финансирования обязательств по соглашению о ГЧП между частным партнером, публичными партнерами и финансирующим лицом может заключаться прямое соглашение. Таким образом, в случае предоставления финансирования институты развития могут стать сторонами указанного соглашения.

Приведенный перечень обязательств частного партнера относительно универсален и, как представляется, может применяться к проектам ГЧП в инновационной сфере. Это еще одна из закреплённых уже в текущей редакции Законопроекта о ГЧП возможностей участия институтов развития в проектах ГЧП.

Необходимо также отметить, что в Законопроекте о ГЧП не регулируется вопрос использования бюджетных средств для целей участия публичного партнера в соглашениях о ГЧП, а также конкретные формы предо-

ставления финансовых гарантий частному партнеру. В связи с этим особую актуальность приобретает финансирование со стороны институтов развития, в том числе и РВК, которые являются «агентами государства», но в то же время самостоятельными субъектами правоотношений.

1.5.

ФОРМЫ ГЧП

Находясь на более высоком уровне развития в сфере ГЧП, зарубежная практика предусматривает широкий спектр возможных моделей ГЧП. Краткое описание наиболее часто применяемых конструкций взаимодействия между публичным и частным партнером приведено ниже.

1. BOT/DBOT (Build-Operate-Transfer/Design-Build-Operate-Transfer).
Частный партнер осуществляет проектирование и (или) строительство/реконструкцию объекта, осуществляет эксплуатацию объекта, а затем передает объект в собственность публичного партнера.
2. BOO/DBOO (Build-Own-Operate/Design-Build-Own-Operate).
Частный партнер осуществляет проектирование и (или) строительство/реконструкцию объекта, осуществляет последующую эксплуатацию, владея им на праве собственности, срок действия которого не ограничивается.
3. BOOT/DBOOT (Build-Own-Operate-Transfer/Design-Build-Own-Operate-Transfer).
Частный партнер осуществляет проектирование и (или) строительство/реконструкцию объекта, осуществляет эксплуатацию объекта в течение согласованного с публичным партнером срока и получает доход от эксплуатации, а затем передает объект в собственность публичного партнера.
4. BOL/DBOL (Build-Own-Lease/Design-Build-Own-Lease).
Частный партнер осуществляет проектирование и (или) строительство/реконструкцию объекта и передает его в аренду публичному партнеру.
5. BOLT/DBOLT (Build-Own-Lease-Transfer/Design-Build-Own-Lease-Transfer).
Частный партнер осуществляет проектирование и (или) строительство/реконструкцию объекта и передает его в аренду публичному партнеру с последующей передачей в собственность.
6. LABV (совместное предприятие).
Публичный и частный партнер создают совместное предприятие (как правило, это компания с целевой правоспособностью), которое осуществляет выполнение проекта ГЧП. Публичный и частный партнер получают доход с вложенного в предприятие капитала.
7. Design/Build and transfer.
Согласно данной модели частный партнер осуществляет проектирование/строительство/реконструкцию объекта, который передается в собственность публичного партнера за вознаграждение. Фактически данная модель является аналогом го-

сударственных контрактов, заключаемых в соответствии с Законом о контрактной системе.

8. Operation and maintenance.
Частный партнер осуществляет эксплуатацию объекта в течение согласованного с публичным партнером срока и получает доход от эксплуатации право собственности на объект остается у публичного партнера.
9. DBFM (Design-Build-Finance-Maintain).
Частный партнер осуществляет проектирование, строительство и эксплуатацию объекта в течение срока его жизненного цикла, а государственный партнер осуществляет оплату по проекту равными долями после ввода объекта в эксплуатацию при условии соответствия объекта необходимым функциональным характеристикам.

Примеры проектов, реализованных по указанным схемам за рубежом, приведены в приложении № 1.

Проекты ГЧП в Российской Федерации, несмотря на отсутствие федерального регулирования, также реализуются в соответствии с некоторыми из перечисленных выше схем. В частности, используются схемы BOLT/DBOLT, концессионные соглашения (ВТО), контракты жизненного цикла, операторские соглашения и BOOT.

Примеры проектов, реализованных по указанным схемам в РФ, приведены в приложении № 2.

1.6.

ВЫВОДЫ

Анализ правовой природы ГЧП и институтов развития доказывает, что взаимодействие между данными правовыми сущностями не только теоретически возможно, но и целесообразно с практической точки зрения. Такое взаимодействие позволяет решить ключевые проблемы, препятствующие сотрудничеству государства и частного бизнеса, особенно на начальной стадии реализации проектов ГЧП, а также повысить эффективность деятельности институтов развития в целом.

Несмотря на ряд ограничений, устанавливаемых действующим законодательством, а также незавершенность законодательства применительно к регулированию ГЧП на федеральном уровне, возможности для участия институтов развития в проектах ГЧП, в том числе в сфере инноваций, есть уже сейчас.

В качестве ключевых задач ведущих институтов развития, заинтересованных в участии в проектах ГЧП, на настоящий момент можно выделить следующие:

- определение возможных форм ГЧП, использование которых при реализации проектов позволит задействовать ресурсы институтов развития;
- устранение существующих пробелов в законодательстве, препятствующих эффективному использованию механизмов ГЧП, в том числе в конкретных отраслях;
- определение этапов реализации проектов ГЧП, на которых участие институтов развития будет наиболее целесообразным;

- определение возможных путей устранения дисбаланса между интересами государства и частного бизнеса, выстраивание соответствующей стратегии участия в проектах ГЧП с учетом интересов и целей конкретного института развития в зависимости от его специализации.

В целях частичного решения перечисленных задач в настоящем материале будут рассмотрены следующие вопросы:

- роль и место институтов развития на различных стадиях проектов ГЧП;
- особенности ГЧП в инновационной сфере;
- международная практика участия институтов развития в инновационных проектах и применения ими механизмов ГЧП;
- существующие пробелы в законодательстве, препятствующие активному использованию инструментария ГЧП, в том числе в сфере инноваций.

РОЛЬ ФИНАНСОВЫХ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ В ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Необходимость и целесообразность участия институтов развития в проектах ГЧП не подвергается сомнению. Одной из основных целей функционирования институтов развития является восполнение ими «провалов» в различных областях хозяйственной и социальной деятельности, которые государство по тем или иным причинам не может ликвидировать самостоятельно. В любом из проектов ГЧП, независимо от сферы их реализации, можно выделить так называемую «мертвую» точку – момент, когда потребность в проекте осознана публичным партнером, однако привлекательные и ясные для частного инвестора условия отсутствуют. В результате возникает своего рода дисбаланс между интересами противоположных сторон. Одним из способов устранения данного дисбаланса является привлечение к реализации проектов ГЧП институтов развития. Подобное привлечение должно быть направлено в первую очередь на решение ключевых проблем, препятствующих участию частного инвестора в проекте. Основываясь на существующей практике реализации проектов ГЧП, можно выделить следующие проблемы подобного рода:

- неясность организационно-правовой структуры и финансовой модели проекта на начальном этапе;
- недостаток средств частного партнера для полного финансирования проекта;
- недостаток средств публичного партнера либо отсутствие гарантий возврата средств, вложенных частным инвестором.

Далее в рамках настоящего материала мы рассмотрим, каким образом привлечение институтов развития к реализации проектов ГЧП может устранить или снизить обозначенные риски частного инвестора.

Активной практики участия институтов развития в проектах ГЧП на настоящий момент не сложилось. Потенциальную роль институтов развития в ГЧП можно проанализировать, рассмотрев их участие на различных стадиях реализации проектов ГЧП.

2.1.

ПОДГОТОВКА ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В соответствии со сложившейся практикой пошаговая подготовка проекта ГЧП от его инициации до проведения конкурса на право заключения соглашения о ГЧП включает в себя:

- построение технической модели проекта и подготовку технико-экономического обоснования;
- построение финансовой модели проекта, в рамках которой описываются денежные потоки проекта, определяются основные финансовые показатели проекта и их чувствительность, определяются пороговые значения финансовой, экономической и бюджетной эффективности;
- формирование юридической модели проекта, в рамках которой осуществляется выбор модели ГЧП, а также определение основных рисков, связанных с реализацией проекта, и структурирование сделки;
- подготовка необходимой документации (для создания нормативной базы реализации проекта, для организации и проведения конкурса, для оформления отношений участников проекта);
- определение частного партнера по итогам конкурса.

Зачастую для реализации обозначенного перечня действий публичный партнер не обладает ни необходимыми ресурсами, ни компетенцией. В то же время подобный подготовительный этап важен для принятия ключевого решения, необходим ли публичному партнеру данный проект (технические и маркетинговые исследования), и если да, то на каких условиях он будет в нем участвовать (финансовая и юридическая часть). В силу этого именно на данном этапе становится возможным привлечение институтов развития, которые могут оказывать услуги по консультированию и технической поддержке либо предоставить публичному партнеру финансирование в целях подготовки проекта ГЧП.

В этом случае финансовые институты не будут являться непосредственной стороной соглашения о ГЧП. Однако участие института развития в качестве консультанта позволяет обеспечить тщательную проработку технических, финансовых и юридических аспектов, что повышает шансы получения необходимого финансирования как в рамках государственных программ, так и со стороны частных инвесторов.

Инициатором консультирования по проекту ГЧП, как правило, является публичный партнер. Однако в Закон о концессионных соглашениях планируется внесение изменений, согласно которым частные инвесторы смогут самостоятельно обращаться с инициативой заключения концессионного соглашения к концеденту¹⁸. В связи с этим особую актуальность приобретает предоставление частному партнеру возможности на возмездной основе обратиться к институ-

¹⁸ Проект Федерального закона № 449127-6 «О внесении изменений в Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

там развития за консультацией по вопросу подготовки проекта ГЧП.

В настоящий момент в Российской Федерации содействие в рамках подготовки инвестиционных проектов оказывают некоммерческое партнерство «Центр развития государственно-частного партнерства» (далее – Центр развития ГЧП), государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее – Внешэкономбанк) и открытое акционерное общество «Федеральный центр проектного финансирования» (далее – ФЦПФ).

Центр развития ГЧП

В РФ действует один центр развития ГЧП: некоммерческое партнерство «Центр развития государственно-частного партнерства», функции которого заключаются в¹⁹ следующем:

- организация в субъектах РФ системы управления и подготовки проектов ГЧП;
- подготовка информационно-аналитических материалов;
- участие в подготовке нормативно-правовых актов федерального и регионального значения, экспертиза законодательства;
- подготовка кадров;
- информационное сопровождение развития ГЧП.

В рамках организации системы управления и подготовки проектов ГЧП Центр развития ГЧП оказывает поддержку и в отношении отдельных проектов. В частности, он занимается²⁰:

- консультационным сопровождением подготовки проектов ГЧП (юридическая и финансовая составляющие);
- привлечением внебюджетного финансирования в инфраструктурные проекты;
- информированием общественности о реализуемом проекте ГЧП с целью достижения положительного общественного мнения и привлечения инвесторов.

В качестве примеров проектов, реализованных с участием Центра развития ГЧП, можно назвать консультирование компании Ibam Health Infrastructure Development, LLC по вопросам проектирования, строительства, оснащения и содержания на принципах ГЧП больницы в Астраханской области, разработку финансовой и правовой модели для проекта строительства на принципах ГЧП дома престарелых в Республике Бурятия и т. д.

Внешэкономбанк

В соответствии с разделом IX Меморандума о финансовой политике²¹ Внешэкономбанк осуществляет на комиссионной основе деятельность в качестве инвестиционного консультанта по реализации инвестиционных проектов, в том числе структурирование финансирования инвестиционного проекта.

Распоряжение Правительства РФ от 17.08.2010 № 1372-р определило Внешэкономбанк в качестве единственного исполнителя услуг по инвестиционному консультированию для государственных нужд субъектов Российской Федерации по формированию инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях ГЧП с использованием различных механизмов.

Инвестиционное консультирование предполагает подготовку и экспертизу документов в целях обеспечения необходимой финансовой, экономической и технической эффективности проекта, а также оценки текущих рисков его реализации. Инвестиционное консультирование также включает в себя участие в проведении конкурса для определения частного партнера.

Помимо инвестиционного консультирования, которое всегда связано с подготовкой конкретного проекта, Внешэкономбанк в соответствии со Стратегией развития Внешэкономбанка на период 2011–2015 годов осуществляет функции, связанные с развитием механизмов ГЧП в целом. Сюда относится стандартизация, развитие законодательства, создание центров ГЧП и институтов регионального развития, подготовка кадров. Необходимо отметить, что развитие ГЧП как целостного механизма положительно сказывается на отдельных проектах, так как значительно упрощает их подготовку, сокращая временные и финансовые затраты.

ФЦПФ

Говоря о финансовом участии Внешэкономбанка и его подконтрольных структур в подготовке проектов ГЧП, необходимо отдельно отметить роль ФЦПФ.

Стратегия развития Внешэкономбанка на период 2011–2015 годов предусматривает следующие финансовые меры содействия ГЧП:

- 1) реализация Программы финансирования содействия проектам развития (далее – Программа ФСПР);
- 2) техническая помощь регионам в виде целевых грантов.

Оператором Программы ФСПР является ФЦПФ, который предоставляет финансирование по инициативе публичного партнера.

ФЦПФ финансирует проект на стадии подготовки, если проект соответствует критериям, указанным в Программе ФСПР, наиболее существенными из которых, на наш взгляд, являются: (а) срок подготовки проекта не превышает двух лет; (б) минимальная стоимость участия Внешэкономбанка в финансовом содействии подготовки проекта равна или превышает 20,0 млн рублей; (в) максимальная стоимость участия Внешэкономбанка в финансовом содействии подготовки проекта не превышает 200,0 млн рублей; (г) минимальная стоимость проекта равна или превышает 2000,0 млн рублей.

¹⁹ <http://pppcenter.ru/index.php?id=11>.

²⁰ <http://www.pppcenter.ru/index.php?id=12>.

²¹ Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.07.2007 № 1007-р.

Предусмотрены следующие формы финансирования:

- финансирование услуг Внешэкономбанка по инвестиционному консультированию;
- предоставление займов специальной проектной компании, созданной за счет средств или при участии субъекта Российской Федерации и (или) муниципальных образований и (или) действующей на основании договора с органом исполнительной власти субъекта РФ или органом исполнительной власти муниципального (муниципальных) образования (образований) совместно с органом исполнительной власти субъекта РФ (договор займа);
- финансирование квалифицированных подрядчиков по государственным или муниципальным контрактам под уступку денежного требования;
- финансирование в форме участия ФЦПФ в уставном капитале специальной проектной компании.

Техническая помощь в виде целевых грантов оказывается в целях решения социальных проблем на условиях ГЧП в регионах с низкой бюджетной обеспеченностью. Для этих целей в рамках Совместного проекта Программы развития ООН (ПРООН) и Внешэкономбанка и в соответствии с проектным документом № 00073879 «Развитие государственно-частного партнерства в России» создается Донорский фонд.

Гранты предоставляются в целях подготовки документации, обучения, совершенствования нормативно-правовой базы, разработки и совершенствования моделей ГЧП, распространения опыта реализации проектов ГЧП.

ФЦПФ также оказывает финансовое содействие в целях снятия финансовых барьеров для подготовки и реализации проекта на условиях возвратности, срочности и платности. При этом финансирование осуществляется в следующих формах:

- целевой заем;
- факторинг;
- вклад в уставный капитал;
- финансирование разработки концепции и подготовки проектов комплексного развития на основании соглашения о взаимодействии с публичным образованием;
- вклад в уставный капитал проектной компании, созданной для реализации проекта на основе разработанной концепции.

2.2.

ФИНАНСИРОВАНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Финансирование проектов ГЧП на стадии реализации предполагает предоставление денежных средств на проектирование и (или) строительство/реконструкцию объекта. Несмотря на то что институт развития может принимать участие в финансировании проекта, он не всегда становится стороной соглашения о ГЧП и может выступать в качестве третьего лица.

В международной практике используются следующие механизмы финансирования ГЧП:

- 1) предоставление гранта;
- 2) долгосрочные займы по ставкам ниже рыночных;
- 3) инвестиции в акционерный капитал;
- 4) мобилизация капитала и применение различных продуктов структурированного финансирования;
- 5) привлечение коммерческого банковского кредитования (международные банковские синдикаты) по рыночной процентной ставке;
- 6) привлечение экспортных кредитных агентств;
- 7) выдача гарантий по обязательствам частного и публичного секторов.

Для участия финансовых институтов развития в ГЧП требуется наличие значительного опыта и использование разнообразного инструментария в данной сфере. Таким образом, целесообразно привлекать институты развития на ранних стадиях реализации проекта ГЧП, так как это поможет учесть все аспекты финансирования проекта. При этом, в отличие от иных источников финансирования, институты развития делают это на долгосрочной основе и на более льготных по сравнению с рыночными условиях.

В Российской Федерации сложились предпосылки для использования следующих форм участия институтов развития в финансировании проектов ГЧП:

- 1) финансирование проектов ГЧП за счет собственных средств институтов развития;
- 2) участие институтов развития совместно с государством и частными инвесторами в имущественных комплексах (например, закрытые паевые инвестиционные фонды (далее – ЗПИФ)), которые под руководством управляющей компании направляют вложенные в них средства на реализацию проектов ГЧП (данную форму взаимодействия участников можно лишь условно назвать ГЧП, так как отсутствует такой необходимый элемент, как распределение рисков между участниками ЗПИФ);
- 4) финансирование посредством создания специализированных обществ проектного финансирования (далее – СОПФ) – в связи с тем, что положения законодательства, регулирующие деятельность СОПФ, вступили в силу лишь 1 июля 2014 года, данную возможность мы рассматриваем в качестве теоретической;
- 5) финансирование проектов ГЧП за счет средств федерального бюджета (через Фонд национального благосостояния РФ (далее – ФНБ)). Возникает спорный вопрос, можно ли считать подобного рода фонды и управляющие их средствами компании институтами развития в чистом виде, однако данный вариант должен быть рассмотрен как относительно активно использующийся в настоящее время.

Действующее законодательное регулирование реализации проектов ГЧП предполагает возможность страхования рисков сторон по соглашению. В частности, Законом о концессионных соглашениях предусмотрена возможность включения в соглашение обязанности частного партнера по страхованию риска повреждения или гибели объекта соглашения. Участие институтов развития в процессе реализации проекта

в части, касающейся предоставления гарантий возврата инвестированного в объект соглашения капитала, может быть ограничено надлежащим структурированием проекта. Это позволит минимизировать риски частного и публичного партнеров в долгосрочной перспективе.

Финансирование ГЧП-проектов за счет собственных средств институтов развития

Одним из наиболее активных участников реализации проектов ГЧП в РФ является Внешэкономбанк. Он отдает предпочтение проектам, реализация которых основана на механизмах ГЧП. Участие Внешэкономбанка в таких проектах осуществляется в соответствии с Меморандумом о финансовой политике²².

Согласно указанному документу проекты ГЧП должны иметь общегосударственное значение либо быть связанными с созданием объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон.

Меморандум о финансовой политике предполагает использование Внешэкономбанком следующих форм финансирования:

- 1) банковские кредиты, займы, гарантии и поручительства, осуществление финансирования на возвратной основе;
- 2) участие в уставных капиталах хозяйственных обществ и (или) приобретение облигаций хозяйственных обществ в случае, если хозяйственное общество осуществляет реализацию проектов, соответствующих основным направлениям инвестиционной деятельности Внешэкономбанка.

В частности, Внешэкономбанк является участником следующих проектов ГЧП:

- 1) реконструкция аэропорта Пулково;
- 2) комплексная программа строительства и реконструкции объектов водоснабжения и водоотведения г. Ростова-на-Дону и юго-запада Ростовской области;
- 3) «Западный скоростной диаметр»;
- 4) строительство скоростной автомобильной дороги Москва-Санкт-Петербург на участке 15–58-го км;
- 5) строительство инженерной инфраструктуры индустриальных парков Калужской области.

Финансирование через имущественные комплексы (например, ЗПИФ)

На данный момент есть мнение, что создание венчурных фондов в форме ЗПИФ относится к форме ГЧП в инновационной сфере²³. Сторонники данной точки зрения утверждают, что в данном случае государство участвует в проектах не напрямую, а опосредованно, через создание паевого инвестиционного фонда.

Такая модель финансирования не относится к традиционной модели реализации проектов ГЧП. Создание ЗПИФ можно отнести к квазимодели ГЧП, так как схема работы ЗПИФ, используемого в проектах ГЧП, существенно не отличается от базовой схемы ЗПИФ, учреждаемого несколькими крупными инвесторами в целях финансирования крупных и (или) долгосрочных проектов. Кроме того, государство участвует в реализации проекта не напрямую, а опосредованно, через венчурные фонды, что нехарактерно для традиционных форм ГЧП.

Тем не менее сторонники того, что создание венчурных фондов в форме ЗПИФ относятся к ГЧП утверждают, что ЗПИФ, которые используются при реализации проектов ГЧП, имеют ряд особенностей, отличающих их от базовой схемы организации ЗПИФ: (а) государством (в лице спецсубъектов: корпораций, фондов) выкупается только определенная доля в фонде, не превышающая 50 % (точный размер зависит от конкретного субъекта (проекта)); (б) обслуживающая инфраструктура фонда определяется на конкурсной основе; (в) финансирование проектов осуществляется только при условии одобрения соответствующих инвестиций со стороны инвестиционного и (или) экспертного комитета либо при условии, что проект (сделка) удовлетворяет условиям, закрепленным в правилах доверительного управления фондом, а также профильным нормативным документам государственного инвестора.

Кроме того, следует отметить, что действующее законодательство запрещает государству напрямую участвовать в ЗПИФ, поэтому для участия государства в ЗПИФ требуется посредник – хозяйственное общество (как правило, ОАО). Государство создает хозяйственное общество (ОАО) и вносит имущество в уставной капитал, а хозяйственное общество вносит имущество в ЗПИФ наравне с частным инвестором.

Финансирование посредством создания СОПФ

В качестве формы участия институтов развития в ГЧП также можно рассматривать возможность создания ими СОПФ как инструмента финансирования проекта. Положения о СОПФ содержатся в Федеральном законе от 22.04.1996 № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»²⁴.

В соответствии с законом, целями и предметом деятельности СОПФ являются:

- 1) финансирование долгосрочного (на срок не менее трех лет) инвестиционного проекта путем:
 - приобретения денежных требований по обязательствам, которые возникнут в связи с реализацией имущества, созданного в результате осуществления такого проекта, с оказанием услуг, производством товаров и (или) выполнением работ при использовании имущества, созданного в результате осуществления такого проекта;

²² Утвержден распоряжением Правительства Российской Федерации от 27.07.2007 № 1007-р.

²³ См., например: <http://www.rg.ru/2011/08/23/pif.html>; Козлова Е. В. Современные формы реализации государственно-частного партнерства в инновационной сфере // Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ». 2013. № 5; Симакова М. А. Частно-государственное партнерство в сфере венчурного финансирования.

²⁴ В соответствии с Федеральным законом от 21.12.2013 № 379-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

- путем приобретения иного имущества, необходимого для осуществления или связанного с осуществлением такого проекта;
- 2) осуществление эмиссии облигаций, обеспеченных залогом денежных требований и иного имущества. Создавая такие СОПФ, институты развития могут активно участвовать в реализации проектов ГЧП, которые также относятся к долгосрочным проектам. Вместе с тем стоит отметить, что для максимально эффективного использования института СОПФ необходима возможность залога прав по соглашению о ГЧП – это позволит, в частности, выпускать обеспеченные, то есть более ликвидные, облигации, которые могут быть приобретены в том числе институтами развития. Однако действующая редакция Закона о концессионных соглашениях содержит прямой запрет на залог прав концессионера по данному соглашению.

Финансирование ГЧП-проектов институтами развития за счет средств федерального бюджета (через ФНБ)

Отдельно необходимо отметить возможность использования средств ФНБ для финансирования инвестиционных проектов, связанных с созданием инфраструктуры. Особую роль в реализации таких проектов играет такой институт развития, как общество с ограниченной ответственностью «Управляющая компания РФПИ» (далее – РФПИ).

РФПИ оценивает целесообразность финансирования инвестиционных проектов со своим участием за счет ФНБ. Результатом такой оценки является решение наблюдательного совета РФПИ о софинансировании этого инвестиционного проекта²⁵.

Министерство экономического развития Российской Федерации в месячный срок со дня поступления протокола заседания наблюдательного совета РФПИ с проектом паспорта соответствующего инвестиционного проекта подготавливает и вносит в Правительство Российской Федерации проект акта Правительства Российской Федерации об утверждении перечня самокупаемых инфраструктурных проектов (о внесении изменений в перечень), предусматривающий утверждение указанного паспорта инвестиционного проекта.

Порядок предоставления денежных средств из ФНБ для целей реализации самокупаемых инфраструктурных проектов регулируется Правительством²⁶. В соответствии с указанным порядком финансирование проектов может осуществляться в ценные бумаги российских эмитентов исключительно при первичном размещении. При этом финансирование может предоставляться как в форме участия в капи-

тале, так и посредством предоставления облигационных займов.

В соответствии с порядком управления средствами ФНБ²⁷ для каждого из проектов доля средств ФНБ, размещенных в долговые обязательства российского эмитента, связанные с реализацией проекта, не может превышать 40 % совокупного объема финансирования данного проекта за счет всех источников.

Указанный механизм софинансирования позволяет рационально использовать средства ФНБ с учетом инвестиционного опыта РФПИ. Также участие РФПИ на стадии оценки целесообразности финансирования упрощает указанную процедуру.

В настоящее время планируется участие РФПИ в проектах ОАО «Ростелеком»²⁸ и ОАО «Россети»²⁹.

Таким образом, в отношении текущей ситуации необходимо отметить следующее:

- финансовые институты развития оказывают содействие как на стадии подготовки, так и на стадии реализации проектов;
- содействие на стадии подготовки осуществляется как в отношении конкретных проектов, так и в целях развития механизмов ГЧП в целом;
- условия оказания содействия реализации проекта ГЧП установлены лишь для единичных институтов развития. Единой схемы, обозначающей принципы и порядок возможного участия иных институтов развития в сфере, пока не существует. Помимо очевидного негативного влияния на конкуренцию эта ситуация существенно снижает эффективность участия институтов развития в проектах ГЧП.

Следует отметить, что институты развития не всегда могут выступать только на стороне публичного партнера. Это связано с характером структуры владения конкретным институтом развития. Например, актуальная на настоящий момент редакция проекта закона об основах государственно-частного партнерства предусматривает невозможность участия на стороне частного партнера организаций, полностью принадлежащую государству (в которых государство владеет 100 %-ной долей акций или имущества).

2.3.

КОНКУРЕНЦИЯ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ С ЧАСТНЫМИ СТРУКТУРАМИ

Говоря об участии институтов развития в проектах ГЧП на разных их стадиях, необходимо отдельно остановиться на возможности нарушения конкуренции.

Назначение институтов развития заключается в поддержке экономики в тех сферах, где рынок не справляется самостоятельно. Такой механизм в принципе ис-

²⁵ Постановление Правительства РФ от 05.11.2013 № 991 «О порядке проведения оценки целесообразности финансирования инвестиционных проектов за счет средств Фонда национального благосостояния и (или) пенсионных накоплений, находящихся в доверительном управлении государственной управляющей компании, на возвратной основе».

²⁶ Постановление Правительства РФ от 05.11.2013 № 990 «О порядке размещения средств Фонда национального благосостояния в ценные бумаги российских эмитентов, связанные с реализацией самокупаемых инфраструктурных проектов».

²⁷ Постановление Правительства РФ от 19.01.2008 № 18 «О порядке управления средствами Фонда национального благосостояния».

²⁸ <http://rdif.ru/fullNews/955/>.

²⁹ <http://www.rdif.ru/fullNews/953/>.

ключает возможность конкуренции между институтами развития и частными инвесторами. Однако на практике институты развития, предлагая более льготные и комфортные условия, ограничивают конкуренцию, в том числе и в рамках ГЧП.

Ограничение конкуренции может возникнуть на следующих этапах:

- 1) на стадии подготовки проекта ГЧП (так, Внешэкономбанк является единственным исполнителем услуг по инвестиционному консультированию для государственных нужд субъектов Российской Федерации по формированию инвестиционных проектов, осуществляемых на условиях ГЧП³⁰);
- 2) на стадии финансирования в связи с тем, что институты развития предоставляют денежные средства на более льготных условиях на длительные сроки.

Особенно актуальна данная проблема для банковских институтов развития, так как часть из них помимо функций в сфере развития выполняет и функции коммерческих банков.

Теоретически международные и российские институты развития должны функционировать на основе принципов, исключающих конкуренцию с частными структурами:

1. Во внутренних документах финансовых институтов развития, как правило, есть указание на «акцессорность» финансирования с их стороны (так, в Соглашении об учреждении Европейского банка реконструкции и развития указано, что «Банк не предоставляет никакого финансирования и не оказывает никаких услуг, когда заявитель может получить достаточное финансирование или услуги из других источников на условиях, которые Банк считает разумными»³¹).
2. Институты развития, так же как и механизмы ГЧП, призваны обеспечить эффективность экономического развития в тех сферах, где в силу объективных причин отсутствует или не развита конкуренция (например, в сфере инноваций в связи с длительностью реализации проектов и непредсказуемостью результатов). В связи с этим они не ограничивают конкуренцию, а восполняют «провал» там, где она фактически не сложилась.
3. Финансовые институты развития не только предоставляют финансирование в рамках ГЧП (в связи с чем могут ограничить конкуренцию в том или ином секторе, так как делают это на льготных условиях), но и мобилизуют финансирование, предоставляемое частными инвесторами на рыночных условиях, что полностью отвечает потребностям ГЧП (например, мобилизацию финансирования осуществляет Международная финансовая корпорация).
4. На практике риски ограничения конкуренции нивелируются за счет того, что финансовые институты развития, как правило, оказывают поддержку крупным по капиталовложениям и долгосрочным проектам, то есть таким, для которых получение поддержки со сто-

роны частных инвесторов было бы затруднительно как на стадии подготовки проекта ГЧП, так и на стадии финансирования его реализации.

С точки зрения участия института развития в финансировании проектов ГЧП можно выделить два возможных варианта:

- 1) институт развития может финансировать участие в проекте ГЧП конкретного частного партнера, разрабатывая для него условия предоставления денежных средств;
- 2) институт развития может финансировать сам проект, предоставляя финансирование на равных условиях любому из лиц, которые будут участвовать в соглашении о ГЧП на стороне частного партнера.

С точки зрения предотвращения ограничения конкуренции второй вариант является предпочтительным, так как он (а) подчеркивает «акцессорный» характер финансирования со стороны института развития; (б) не создает более выгодных условий для отдельных потенциальных частных партнеров.

Добиться предотвращения нарушения конкуренции можно путем ограничения перечня случаев, когда стороны проекта ГЧП смогут претендовать на участие в них институтов развития, например случаями особой социальной значимости и сложности проекта, необходимости привлечения значительных денежных средств и т. д.

Помимо решения вопроса о конкуренции это также позволит предотвратить «конфликт интересов», который может возникнуть, когда институт развития в рамках одного проекта консультирует одну сторону и финансирует другую.

Для того чтобы устранить указанные проблемы, необходимо разработать единую стратегию участия институтов развития в проектах ГЧП, а также методику оценки эффективности их деятельности, которая должна быть основана на нефинансовых показателях, так как большинство социально значимых проектов, реализуемых на основе ГЧП, коммерчески непривлекательны.

2.4.

МЕЖДУНАРОДНЫЙ И ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ПОДГОТОВКИ И ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ГЧП СО СТОРОНЫ ИНСТИТУТОВ РАЗВИТИЯ

Особую роль в реализации проектов ГЧП играют такие финансовые институты развития, как банки развития. На международном уровне особое внимание необходимо уделить Группе Всемирного банка, в частности Международной финансовой корпорации (International Finance Corporation).

В составе данного института развития создана консультативная служба (Advisory Services), которая в рамках реализации общих целей Международной финансовой корпорации предоставляет консультации по вопросам разработки и реализации проектов ГЧП органам госу-

³⁰ Распоряжение Правительства РФ от 17.08.2010 № 1372-п.

³¹ <http://www.ebrd.com/downloads/research/guides/basicsru.pdf>.

дарственной и муниципальной власти в целях совершенствования инфраструктуры и обеспечения доступа к таким базовым услугам, как водоснабжение, энергия, здравоохранение и образование³². В то же время в составе Международной финансовой корпорации существует инвестиционная служба (Investment Services), непосредственно занимающаяся финансовой поддержкой проектов в сфере ГЧП путем предоставления финансирования частным компаниям.

На региональном уровне Европейский банк реконструкции и развития (European Bank for Reconstruction and Development) практикует предоставление грантов на безвозвратной и безвозмездной основе в целях оплаты услуг консультантов по подготовке технико-экономического обоснования, юридической модели, конкурсной документации по проектам ГЧП в Российской Федерации. При этом гранты предоставляются непосредственно консультантам, совместно отобранным Европейским банком реконструкции и развития (ЕБРР) и публичным партнером. Вопрос о предоставлении грантов решается на основании оценки документации по проекту, при этом предпочтение отдается крупным по капиталовложениям проектам.

В рамках данной деятельности было заключено Соглашение между Правительством Российской Федерации и ЕБРР о создании счета технического сотрудничества Российской Федерации и ЕБРР³³. В соответствии с данным Соглашением Правительство РФ предоставляет банку денежные средства для использования их в целях финансирования проектов технического содействия.

Указанные денежные средства могут использоваться для:

- вознаграждений, дорожных и прочих расходов и издержек консультантов и экспертов;
- оказания институциональной поддержки, проведения обучающих тренингов и семинаров, оказания иных консультационных услуг;
- прочих видов деятельности в рамках проектов технического содействия.

В связи с повышенным интересом к проблемам ГЧП в 2005 году ЕБРР был запущен проект по изучению и обобщению мировой практики реализации проектов ГЧП. Итогом реализации данного проекта стали отчеты, в которых помимо практики реализации проектов изложены рекомендации для улучшения законодательства в сфере ГЧП.

Помимо консультаций ЕБРР оказывает финансовую поддержку проектам. ЕБРР предоставляет займы для реализации проектов ГЧП³⁴.

Среди зарубежных институтов развития необходимо отметить Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (DEG)³⁵, входящий в группу Немецкого банка развития (KfW), который также оказывает техническое содействие в сфере ГЧП в целях как улучшения существующих проектов, так и продвижения новых. Техническое содействие включает в себя обучение и повышение квалификации, экологические и социальные меры, предынвестиционные мероприятия, консультирование по специальным вопросам и назначение сторонних экспертов.

³² http://www.ifc.org/wps/wcm/connect/AS_EXT_Content/What+We+Do/Advisory+Services/About+Us/Public-Private+Partnerships/.

³³ http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/investmentpolicy/doc20130725_02.

³⁴ См. например: <http://www.rostara.com/document/samolispdf>.

³⁵ <https://www.deginvest.de/International-financing/DEG/>.

3.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ

3.1.

ЦЕЛИ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ

ГЧП в инновационной сфере обладает определенной спецификой и подразумевает под собой взаимодействие государства и частного бизнеса, направленное на достижение целей инновационного развития на макро-, региональном и микроуровне посредством реализации проектов и программ в инновационной сфере³⁶.

Как правило, для оценки потенциала национальной инновационной системы (далее – НИС)³⁷ используются такие показатели, как³⁸:

- объем расходов на научные исследования и разработки и их вес в ВВП страны;
- показатель, учитывающий расходы на дизайн и маркетинг;
- численность занятых в научной сфере;
- численность полученных патентов внутри страны и за рубежом;
- степень защиты интеллектуальной собственности;
- развитие сферы образования.

В Российской Федерации, в отличие от многих зарубежных государств, основная масса научных исследований и разработок финансируется государством. Это связано с высокой степенью риска инновационной деятельности, а также с большим объемом необходимых средств.

В связи с этим актуальным становится вопрос о возможности и необходимости развития механизма ГЧП в инновационной сфере. Особое значение внедрения механизмов ГЧП в развитие инновационной деятельности подтверждается тем, что формирование общих условий для развития ГЧП в сфере инновационной деятельности является одной из основных мер модернизации экономики для развития технологических инноваций³⁹.

Вместе с тем в настоящее время отсутствует детальное правовое регулирование как инновационной сферы, так и сферы ГЧП, что существенно затрудняет развитие взаимодействия государства и частного бизнеса в сфере инноваций.

Можно выделить следующие проблемы, связанные с использованием механизма ГЧП для развития инновационной сферы экономики:

1. В настоящее время одним из нормативных правовых актов в сфере инноваций является Федераль-

ный закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике». В то же время он не регулирует вопросы реализации инновационных проектов, что существенно затрудняет участие в них частного бизнеса. Аналогичное отсутствие законодательной базы характерно и для сферы ГЧП.

2. Законопроект о ГЧП содержит перечень объектов соглашений о ГЧП, а также указывает, что такими объектами могут быть иные объекты недвижимого имущества, в том числе единые недвижимые комплексы. Несмотря на то что прямой запрет на заключение соглашений о ГЧП в отношении инновационных продуктов отсутствует, необходимо отметить, что большинство из них не может быть отнесено к недвижимому имуществу.
3. Закон о концессионных соглашениях содержит закрытый перечень потенциальных объектов соглашений, что при применении ограничительного толкования создает препятствия к заключению концессионных соглашений в отношении инновационных продуктов.
4. Не все формы ГЧП, которые могут быть использованы для инфраструктурных проектов, подходят для реализации проектов в сфере инновационной деятельности. Более того, как показывает зарубежный и международный опыт, к сфере ГЧП иногда относят такие способы взаимодействия между государством и частным бизнесом в сфере инноваций, которые формально не являются таковыми.

Наличие данных проблем в очередной раз подтверждает необходимость законодательного закрепления вопросов использования механизма ГЧП в инновационной сфере.

Помимо таких целей общего характера, как развитие инноваций, создание «инновационного лифта» и модернизация экономики, ГЧП в сфере инновационной деятельности преследует и более определенные цели, связанные с реализацией конкретных проектов.

Проекты ГЧП в сфере инноваций направлены в первую очередь:

- 1) на создание инновационной инфраструктуры;
- 2) создание инновационного продукта (включая его использование при реализации традиционных инфраструктурных проектов).

³⁶ Яшева Г. А. Формирование стратегии государственно-частного партнерства в инновационном развитии регионов.

³⁷ Национальная инновационная система – совокупность субъектов и институтов, деятельность которых направлена на осуществление и поддержку в осуществлении инновационной деятельности.

³⁸ Киямова Э. Р. Совершенствование института интеллектуальной собственности в системе государственно-частного партнерства в условиях инновационной экономики.

³⁹ Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утверждена Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1)).

Создание инновационной инфраструктуры

Представляется, что именно при создании инновационной инфраструктуры в полной мере может использоваться механизм ГЧП. Во-первых, данные проекты могут быть отнесены к инфраструктурным проектам. Во-вторых, в отношении инновационной инфраструктуры возможно ее создание, реконструкция, финансирование, эксплуатация, техническое обслуживание, что является обязательными элементами соглашения о ГЧП в соответствии с Законопроектом о ГЧП. В-третьих, проекты по созданию инновационной инфраструктуры могут быть отнесены к социально значимым проектам, так как объекты инновационной инфраструктуры призваны реализовывать проекты, направленные на совершенствование товаров, работ, услуг, модернизацию экономики.

Создание объектов инновационной инфраструктуры преследует следующие цели: предоставление доступа к новейшим технологиям и уникальному оборудованию для проведения исследований; предоставление доступа к инновационным ресурсам мировой науки; повышение квалификации трудовых ресурсов.

Самым распространенным видом инфраструктурных объектов в инновационной сфере является инкубатор (бизнес-инкубатор). Масштабные программы по созданию инкубаторов начались во второй половине XX века. Как правило, под инкубатором понимают физическое пространство, на территории которого предоставлен определенный набор услуг для небольших компаний. Нормативное определение понятия «бизнес-инкубатор» содержится в Постановлении Росстата от 20.12.2007 № 104 «Об утверждении статистического инструментария для организации Минобрнауки России статистического наблюдения за организациями научно-технического комплекса». Согласно данному постановлению бизнес-инкубатор – это организация, решающая задачи, ограниченные проблемами поддержки малых, вновь созданных предприятий и начинающих предпринимателей, которые хотят, но не имеют возможности начать свое дело, связанные с оказанием им помощи в создании жизнеспособных коммерчески выгодных продуктов и эффективных производств на базе их идей.

Главная цель инкубатора состоит в содействии созданию и поддержке на ранних этапах развития малых инновационных компаний, которые осуществляют конкретный вид деятельности, внедряют новые технологии и популяризируют предпринимательство. Инкубаторы существуют в двух видах: они могут функционировать как самостоятельная организация либо могут быть интегрированы в состав более крупного технологического объекта (например, технопарка, кластера или ОЭЗ) или в структуру высшего учебного за-

ведения⁴⁰. Как правило, инкубаторы предоставляют только инфраструктуру, предоставление финансирования для них нехарактерно.

Следующим видом инновационной инфраструктуры является технопарк в сфере высоких технологий⁴¹. Под технопарком в сфере высоких технологий понимают форму территориальной интеграции коммерческих и некоммерческих организаций науки и образования, финансовых институтов, предприятий и предпринимателей, взаимодействующих между собой, с органами государственной власти, органами местного самоуправления, осуществляющих формирование современной технологической и организационной среды с целью инновационного предпринимательства и реализации венчурных проектов⁴². Целью их создания является стремление развивать потенциал крупных и средних предприятий, НИИ, вузов для разработки высокотехнологичного продукта и ускоренной коммерциализации его производства.

Иногда бывает непросто провести грань, отделяющую инкубатор от технопарка, особенно когда речь идет о поддержке фирм высоких технологий, но все-таки между этими объектами инфраструктуры есть следующие отличия:

- 1) инкубаторы поддерживают исключительно вновь создаваемые и находящиеся на ранней стадии развития компании;
- 2) инкубаторы поддерживают не только компании, занимающиеся разработкой инновационной деятельностью, но и малый бизнес самого широкого спектра деятельности;
- 3) инкубаторы, как правило, не имеют земли и, следовательно, не развивают программы привлечения на нее филиалов и представительств крупных корпораций, сдачи в аренду участков клиентским фирмам под строительство офисов и прочих необходимых им помещений.

Таким образом, институты развития заинтересованы в создании и развитии объектов инфраструктуры⁴³. Технопарки и инкубаторы – это благодатная почва для привлечения частных инвесторов и развития ГЧП в инновационной сфере, так как данные объекты инфраструктуры создают условия для сотрудничества высших учебных заведений и частных партнеров с целью создания инновационного продукта и дальнейшей его коммерциализации.

Создание инновационного продукта

Инновационный продукт может являться как имуществом (движимым и недвижимым), так и результатом интеллектуальной деятельности (далее – РИД). В то же время, российское законодательство предусматривает возможность использования механизма

⁴⁰ См. подробнее: Киреева А. В., Соколов И. А., Тищенко Т. В., Худько Е. В. Государственно-частное партнерство как инструмент поддержки инноваций.

⁴¹ В разных странах терминология отличается, также используются понятия «научный парк», «исследовательский парк», «индустриальный парк».

⁴² Распоряжение Правительства РФ от 10.03.2006 № 328-р «О государственной программе «Создание в Российской Федерации технопарков в сфере высоких технологий».

⁴³ Например, технопарк «Раменское» (<http://expert.ru/2013/08/27/gorod-park/>; <http://rostec.ru/news/2801>).

ГЧП только в отношении объектов недвижимости. В частности, в Законопроекте о ГЧП содержится перечень объектов соглашений о ГЧП и указано, что объектами соглашений могут являться и иные объекты недвижимого имущества, в том числе единые недвижимые комплексы.

Если на законодательном уровне отнести к объектам ГЧП движимое имущество и РИД, то необходимо определить, в какой степени это соответствует целям, которые преследует государство при реализации проектов ГЧП. Особенно это касается тех случаев, когда создание движимого имущества или РИД является единственной целью проекта. В то же время необходимо установить, отвечает ли создание инновационных продуктов целям, которые преследует публичный партнер при реализации проектов ГЧП. В Законопроекте о ГЧП предусмотрено, что его целью является создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, обеспечение которыми потребителей относится к полномочиям органов государственной власти, органов местного самоуправления. Непосредственные цели проекта ГЧП устанавливаются в решении о его реализации.

Создание инновационных продуктов может рассматриваться как составляющий элемент усовершенствования любого товара, работы или услуги, обеспечение которыми потребителей относится к полномочиям органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Социальная значимость инноваций в современном мире высока. В то же время проекты в сфере инноваций не всегда привлекательны для частного инвестора в связи с высокой степенью риска. Именно поэтому реализация инновационных проектов на основе ГЧП предоставляет возможность обеспечить потребителей инновационной продукцией. При этом часть рисков частного инвестора в данном случае могут взять на себя институты развития, например, предоставляя финансирование на более льготных условиях.

Для этого необходимо распространить действие Законопроекта о ГЧП в том числе и на инновационные продукты.

3.2.

ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ

В связи с тем, что в различных странах под ГЧП понимаются различные формы взаимодействия публичного и частного партнеров, представляется необходимым рассмотреть зарубежный опыт реализации проектов в форме инноваций.

В сфере инноваций применимы не все модели ГЧП. Связано это в первую очередь со спецификой инновационной деятельности, которая не всегда предполагает создание конкретного материального объекта. В данном случае выбор формы ГЧП может определяться не только способом взаимодействия

партнеров, но и целями, которые преследует реализация проекта ГЧП.

С учетом этого можно выделить следующие возможные формы взаимодействия публичного и частного партнера в сфере инноваций.

Вариант № 1

Публичный и частный партнер заключают соглашение о ГЧП по любой из рассмотренных в пункте 1.5 настоящего материала форме. В данном случае на стороне частного партнера должна выступать компания, обладающая определенным оборудованием, специалистами, технологиями, необходимыми для осуществления деятельности в сфере инноваций, а также способная профинансировать проект за счет собственных или привлеченных средств.

В рамках данного варианта институты развития могут оказывать консультационные услуги партнерам, а также предоставлять частному партнеру финансирование для реализации проекта. В случае реализации проекта по модели LABV институты развития также могут оказывать поддержку, связанную с созданием совместного предприятия, а также предоставлять финансирование самому совместному предприятию.

Вариант № 2

Публичный и частный партнер заключают соглашение о ГЧП вне сферы инновационной деятельности. Но в рамках создания объекта соглашения о ГЧП частный партнер обязуется разработать и внедрить инновационный продукт, необходимый для реализации соглашения о ГЧП.

В рамках данного варианта со стороны институтов развития могут оказываться консультационные услуги, связанные с внедрением инновационного продукта при создании объекта на основе ГЧП.

Представляется, что такая модель участия института развития в проекте ГЧП может являться особенно актуальной для РВК. В частности, это позволит обеспечить коммерциализацию венчурных бизнесов, поддерживаемых РВК, путем их внедрения в проекты ГЧП.

Анализ зарубежной практики также позволяет разделить все формы ГЧП вообще (и, следовательно, формы ГЧП в инновационной сфере в частности) на две группы: контрактные и организационные.

Контрактные формы ГЧП обычно представляют собой соглашения о партнерстве, подписанные с одной стороны государственным или муниципальным партнером, а с другой – частным партнером или представителем объединения хозяйствующих субъектов.

Организационные формы, в свою очередь, выражаются в большем многообразии вариантов и подразумевают учреждение организации, в которой совместно участвуют частный и государственный партнеры. Сотрудничество между государственным и частным субъектом может быть оформлено в виде совместного предприятия, создания фонда, через который осуществляется финансирование тех или иных проектов в сфере ГЧП, создания специальных исследовательских центров, действующих на принципах ГЧП.

Ниже приведены примеры различных форм зарубежных проектов по осуществлению ГЧП в инновационной сфере:

Контрактные формы:

- Соглашение между Европейской комиссией и компанией Photonics21 Association о сотрудничестве «в сфере ГЧП» с целью развития производства фотоники⁴⁴.
- Соглашение о финансировании проектов по модернизации систем водоснабжения и водоочистки в Индонезии на основе ГЧП, заключенное между суверенным фондом Temasek, Организацией Сингапура по кооперации и Министерством финансов Индонезии⁴⁵.
- Договор государственно-частного партнерства между властями штата Виргиния (США) и двумя телекоммуникационными компаниями (Cox Communications и Comcast Cable), в результате которого была создана образовательная платформа, которая доступна для всех жителей штата Виргиния⁴⁶.

Организационные формы:

- Создание Национальной сети производственных инноваций США (The National Network for Manufacturing Innovation (NNMI)) – сети научно-исследовательских институтов, частично финансируемых за счет средств федерального бюджета и за счет средств частного партнера. Национальная сеть производственных инноваций состоит из институтов производственных инноваций (Institutes for Manufacturing Innovation (IMIs)), каждый из которых является совместным предприятием федерального правительства и представителей промышленности и науки. От имени федерального правительства при создании Института производственных инноваций выступает министерство, департамент или агентство, входящие в правительство. Со стороны частного партнера выступает производственное предприятие или высшее учебное заведение (академия, институт и т. п.). Институт производственных инноваций создается сроком на 5–7 лет. При этом размер доли владения частного и публичного партнера зависит от размера предоставленной суммы⁴⁷.
- Совместный проект государственного сектора и частных партнеров «Хорошее партнерство», направленный на развитие и внедрение инновационных технологий и методов для обеспечения обще-

ственного благополучия путем осуществления сотрудничества между государственными и частными партнерами. Проект финансируется Датским управлением предпринимательства и строительства. На региональном уровне финансовая поддержка проектов в рамках государственно-частных партнерств обеспечивается так называемым Форумом по развитию, в который входят финансовые фонды регионов и фонды, предоставляемые Европейским союзом, предназначенные для развития бизнеса на уровне регионов⁴⁸.

- Проект «Геркулес», реализуемый в Германии компанией BWI Informationstechnik GmbH с целью модернизации программного обеспечения невоенных информационно-технологических систем германских вооруженных сил (Бундесвера) и эксплуатации интегрированного ИТ-комплекса. Участниками указанной компании являются: Федеральное правительство в лице Бундесвера (49,9 %) и частный бизнес (50,1 %), представленный компаниями Siemens Business Service GmbH & Co. OHG (дочерняя фирма германского концерна Siemens) и IBM Deutschland GmbH (дочерняя фирма американской корпорации IBM)⁴⁹. Таким образом, представляется, что BWI Informationstechnik GmbH является совместным предприятием публичного и частного партнеров.
- Создание технопарков при совместном участии публичного и частного партнеров. Например, по данному принципу в Египте создан технопарк «Умная деревня» (Egypt Smart Village) в целях устранения препятствий для инвестирования в технологическую сферу⁵⁰.
- Создание Франкфуртского инновационного центра биотехнологий (Frankfurter Innovationszentrum Biotechnologie GmbH) на базе ГЧП в 2002 году в форме общества с ограниченной ответственностью при совместном участии правительства федеральной земли Гессен, муниципалитета г. Франкфурта-на-Майне, Промышленно-торговой палаты г. Франкфурта-на-Майне, специализирующегося на внедрении инноваций для лечения воспалительных заболеваний и заболеваний центральной нервной системы и на исследованиях белка⁵¹.

Таким образом, международная и зарубежная практика изобилует разнообразными формами взаимодействия частного и публичного партнеров в сфере инноваций, в том числе с участием институтов развития, которые указанной практикой относятся к ГЧП.

⁴⁴ См. подробнее: <http://www.photonics21.org/AboutPhotonics21/Photonics-PPP.php>.

⁴⁵ <http://www.temasekfoundation.org.sg/files/newsreleases/tf-sce-indonesia-press-release-web.pdf>.

⁴⁶ http://www.wipo.int/export/sites/www/econ_stat/en/economics/gii/pdf/chapter2.pdf.

⁴⁷ <http://fas.org/spp/crs/misc/R42625.pdf>.

⁴⁸ <http://www.norden.org/en/publications/publikationer/2011-510>.

⁴⁹ http://www.ved.gov.ru/moder_innovac/analytic/analytical_materials/innovation_centers_based/.

⁵⁰ http://www.wipo.int/export/sites/www/econ_stat/en/economics/gii/pdf/chapter2.pdf.

⁵¹ <http://www.fiz-biotech.de/startseite/>.

ПРОБЕЛЫ В ДЕЙСТВУЮЩЕМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ПУТИ ИХ УСТРАНЕНИЯ

Как уже упоминалось, на федеральном уровне в настоящее время отсутствует единый закон, посвященный ГЧП. Осуществление ГЧП в форме концессионного соглашения регулируется Законом о концессионных соглашениях. Отдельные элементы заключения соглашения о ГЧП в форме КЖЦ регулируются Законом о контрактной системе.

В то же время отмечается достаточно высокая степень развитости законодательства о ГЧП в регионах. В настоящее время законы о ГЧП приняты в 69 регионах Российской Федерации. Огромное значение имеет разработанный и принятый в первом чтении Законопроект о ГЧП, который позволит ликвидировать многие пробелы в действующем законодательстве в данной сфере. В третьем чтении принят законопроект о внесении изменений в Закон о концессионных соглашениях.

С учетом целей исследования необходимо выделить проблемы общего характера, препятствующие развитию ГЧП в целом, и проблемы, которые характерны для реализации проектов ГЧП в инновационной сфере.

4.1.

ПРОБЛЕМЫ ОБЩЕГО ХАРАКТЕРА

Переквалификация соглашения о ГЧП и государственного контракта

В связи с отсутствием федерального закона о ГЧП, а также региональных законов в части субъектов заключение соглашений о ГЧП часто происходит исключительно на основе сложившейся практики.

В то же время соглашения о ГЧП и государственные контракты обладают рядом общих черт⁵²:

- одной из сторон выступает публично-правовое образование;
- направленность на обеспечение государственных нужд или реализацию государственных функций;
- чаще всего предусматривается расходование бюджетных средств;
- чаще всего заключается по итогам конкурсных процедур.

В то же время соглашение о ГЧП в отличие от государственного контракта предполагает:

- 1) предоставление финансирования со стороны частного партнера (инвестиционный компонент);
- 2) разделение рисков между частным и публичным партнером.

В настоящее время отсутствует четкая регламентация порядка проведения конкурсных процедур по отбору частного партнера, а также законодательно не закреплены критерии разграничения соглашения о ГЧП

и государственного контракта. В связи с этим существует риск переквалификации соглашения о ГЧП в государственный контракт и наоборот.

Особую актуальность это приобретает в отношении КЖЦ. Так, основным источником риска потенциальной переквалификации является отсутствие полноценного законодательного определения КЖЦ. Перечисление характеристик КЖЦ, предусмотренное сейчас Законом о контрактной системе, не дает полного понимания сущности КЖЦ как механизма взаимодействия государства и частного партнера. Более полно модель КЖЦ отражена в Законе о концессионных соглашениях (механизм платы концедента). Ключевая особенность данной модели – распределение эксплуатационной нагрузки между сторонами концессионного соглашения: концессионер не имеет права взимать плату за использование объекта с третьих лиц, то есть не вправе осуществлять коммерческую эксплуатацию объекта.

Таким образом, необходимо на законодательном уровне разграничить соглашение о ГЧП и государственный контракт, в частности – КЖЦ, заключенный в соответствии с Законом о контрактной системе, и КЖЦ, заключенный в соответствии с Законом о концессионных соглашениях.

Пробелы в действующем законодательстве проявляются и в отдельных аспектах реализации проектов ГЧП.

Бюджетные ассигнования

Затраты частного партнера на строительство и эксплуатацию могут быть возмещены публичным партнером путем использования механизма субсидирования. Однако для этого необходимо в обязательном порядке принимать отдельный нормативный правовой акт и соблюдать бюджетные периоды, в рамках которых предоставляется субсидирование.

Иной порядок предусмотрен в отношении модели концессионного соглашения, так как концессионное соглашение является самостоятельным основанием для предоставления субсидий в соответствии с частью 6 статьи 79 Бюджетного кодекса РФ.

Предоставление земельного участка

Действующее земельное законодательство для предоставления земельного участка требует проведения дополнительных процедур, в результате которых возникает риск несовпадения частного партнера по соглашению о ГЧП и победителя торгов на право заключения договора аренды земельного участка.

В рамках механизма КЖЦ земельный участок может предоставляться на праве безвозмездного пользования. Однако это позволяет предоставить зе-

⁵² Государственно-частное партнерство и государственный контракт: идеология консенсуса, основные точки соприкосновения. К совместному заседанию Комитета ТПП РФ по ГЧП и НАИЗ. Москва. 15.10.2013.

мельный участок лишь на срок строительства, но не эксплуатации объекта, что влечет за собой необходимость применения общих процедур в соответствии с земельным законодательством и соответствующие риски.

Только Закон о концессионных соглашениях позволяет предоставить земельный участок для создания и эксплуатации объекта на основании концессионного соглашения без дополнительных торгов, нивелируя тем самым дополнительные правовые и фактические риски.

Налогообложение

В силу отсутствия в текущей редакции Налогового кодекса Российской Федерации специальных положений для проектов ГЧП, по общему правилу, суммы частичного финансирования, выплачиваемые публичным партнером частному партнеру, будут облагаться НДС, так как указанное финансирование является поэтапной оплатой публичным партнером созданного объекта ГЧП.

Облигации концессионера

Положение об организации торговли на рынке ценных бумаг предусматривает необходимость соблюдения различных условий для включения ценных бумаг в котировальные списки. В то же время имеются послабления для облигаций концессионера. Для облигаций иных частных партнеров такие послабления не предусмотрены.

4.2.

ПРОБЛЕМЫ ГЧП В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Наличие ограничений по объектам ГЧП

Основной проблемой, препятствующей использованию ГЧП в инновационной сфере, является ограниченность объектов соглашений о ГЧП только недвижимостью.

Законопроект о ГЧП не запрещает использование ГЧП в отношении инновационных проектов. Но в связи с тем, что инновационные продукты не всегда являются объектами недвижимости, это не позволяет использовать для их реализации механизмы ГЧП, несмотря на то что большинство инновационных проектов являются социально значимыми.

Закон о концессионных соглашениях, в свою очередь, содержит закрытый перечень объектов, отнесение к которому инновационных продуктов и инновационной инфраструктуры затруднительно.

Для того чтобы эффективно использовать ГЧП в инновационной сфере, необходимо распространить на инновационные продукты действие Законопроекта о ГЧП и Закона о концессионных соглашениях, с указанием на необходимость соответствия проекта социально значимым целям.

Отсутствие единой стратегии по участию институтов развития в реализации инновационных проектов

Имеется необходимость в законодательном закреплении общей стратегии по реализации инновационных проектов на основе ГЧП и по участию в них институтов развития, выработке системы подготовки, отбора, финансирования и реализации проекта. Кроме того, необходимо установить критерии оценки эффективности реализованных проектов в зависимости от целей и назначения проекта. В качестве критерия оценки эффективности проекта должны выступать не столько размер полученной прибыли проекта, сколько количество и качество достигнутых результатов (например, количество созданных продуктов, количество полученных патентов и др.).

4.3.

ПУТИ УСТРАНЕНИЯ ПРОБЕЛОВ

Предполагается, что принятие Законопроекта о ГЧП позволит восполнить имеющиеся пробелы за счет закрепления следующих положений:

1. Установление форм ГЧП за счет определения существенных условий из числа предусмотренных в законе. Такой механизм позволит устанавливать форму ГЧП непосредственно в отношении каждого конкретного проекта и тем самым максимально учитывать интересы публичного и частного партнеров. Такой метод определения формы ГЧП в настоящее время предусмотрен в Законопроекте о ГЧП.
2. Закрепление специального порядка проведения конкурсных процедур по отбору частного партнера для того, чтобы «вывести» заключение соглашения о ГЧП из-под действия Закона о контрактной системе.
3. Установление специальных правил в отношении порядка предоставления бюджетных ассигнований, земельных участков и так далее.
4. Создание основы для развития регионального законодательства и обеспечение единообразия в понимании ГЧП.

В то же время действующее законодательство нуждается в следующих изменениях:

1. Разработка единой стратегии по реализации инновационных проектов и участию в них институтов развития с учетом таких аспектов, как оценка их эффективности.
2. Распространение законодательства о ГЧП на реализацию инновационных проектов за счет закрепления открытого перечня объектов ГЧП.

Подводя итог нашему исследованию, можно отметить, что сущность механизма ГЧП не предполагает наличия каких-либо принципиальных препятствий для его использования в инновационной деятельности. Однако для того, чтобы реализовывать такие проекты ГЧП на практике, необходимо внесение соответствующих изменений в действующее законодательство.

РВК В ПРОЕКТАХ ГЧП В ИННОВАЦИОННОЙ СФЕРЕ

Являясь институтом развития, специализирующимся на развитии инноваций, в том числе посредством участия в венчурных проектах, РВК обладает рядом характеристик, которые влияют на особенности его участия в проектах ГЧП:

- ориентация РВК на венчурные, то есть высокорисковые проекты, позволяет говорить от возможности участия в проектах ГЧП, в том числе тех, доходность по которым не является гарантированной;
- разработка и активное применение инновационных технологий важна для развития любых видов инфраструктуры – социальной, транспортной, коммунальной, инженерной. При этом одной из основных целей ГЧП, как следует из настоящего материала, является именно развитие инфраструктуры;
- внутреннее регулирование РВК предусматривает относительно широкий спектр возможных вариантов участия РВК в инвестиционных проектах, которые могут быть применены в том числе в рамках реализации проектов в сфере ГЧП. В частности, направлениями деятельности РВК являются: содействие реализации государственной политики в сфере развития российской инновационной индустрии и развития инфраструктуры инновационного рынка, формирование системы собственной индустрии венчурного инвестирования, создание инфраструктуры инновационно-венчурной экосистемы и стимулирование ее роста, стимулирование спроса на инновационные компании.

Данное сочетание создает все предпосылки для активного и успешного участия РВК в ГЧП-проектах, реализуемых на территории Российской Федерации.

Анализ текущей ситуации, потенциальных и реальных возможностей участия институтов развития в проектах ГЧП, в том числе в инновационной сфере, а также международной практики, произведенный в рамках настоящего материала, позволяет выделить следующие ключевые аспекты, на которых РВК следует сконцентрироваться при разработке стратегии участия в проектах ГЧП.

В сфере преодоления дисбаланса, существующего между интересами государства и частного инвестора на начальных стадиях реализации проекта

На этапе подготовки проекта ГЧП:

- самостоятельное консультирование потенциальных участников проекта, разработка стратегии реализации проекта, его концепции;
- финансирование привлечения стороннего консультанта, который осуществит указанные действия.

Принятие данных мер на подготовительной стадии позволяет снять один из ключевых рисков, характерных для проектов ГЧП практически во всех сферах, – неопределенность относительно ключевых параметров проекта, которая не позволяет как публичному, так и

частному партнеру адекватно оценить риски, которые они готовы взять на себя в ходе реализации проекта. Данный риск тем более присущ венчурным проектам в сфере инноваций. При этом в данном случае для оценки возможности реализации подобного проекта по модели ГЧП и его перспектив могут понадобиться специфические компетенции, которыми обладает РВК как институт развития, специализирующийся на инновационной сфере.

Перечисленные действия могут осуществляться РВК до момента принятия частным инвестором принципиального решения об участии в проекте. В случае если проект будет реализован, данные затраты могут быть (i) конвертированы в долю РВК в проекте (юридическое оформление будет зависеть от выбранной модели ГЧП, при этом РВК на этапе подготовки концепции и выборе юридической модели сможет заранее учитывать данную опцию) или (ii) рефинансированы частным инвестором.

На этапе реализации проекта ГЧП:

- принятие участия в проекте на стороне публичного партнера с возложением на себя ряда его полномочий. Выше мы указали на необходимость взвешенного подхода к данной опции, однако такой подход может обеспечить возможность РВК принимать непосредственное участие в проекте, в том числе применять в рамках проекта имеющиеся наработки, если это необходимо со стратегической точки зрения;
- оказание содействия частному инвестору в привлечении им внешнего финансирования путем:
 - (а) выдачи займов. В рамках подготовленного материала считаем целесообразным применение РВК подобного способа финансирования. Следует также отметить, что уже на текущем этапе многие региональные законы о ГЧП, Законопроект о ГЧП, а также вносимые в Закон о концессионных соглашениях поправки предусматривают возможность заключения прямого соглашения с кредиторами, создающего для последних дополнительные гарантии на случай дефолта частного инвестора;
 - (б) создание совместного с частным партнером предприятия в любой из удобных для реализации конкретного проекта форм: общество с ограниченной ответственностью, хозяйственное партнерство и др.;
 - (в) создание инвестиционного товарищества, посредством которого также можно будет направлять финансирование в проект;
- обеспечение гарантий возврата инвестиций частному инвестору. Это может быть осуществлено как в случае непосредственного участия РВК в проекте на стороне публичного партнера, так и при привлечении РВК к проекту в качестве третьего лица. В последнем случае соглашение о предоставлении гарантий, очевидно, должно предусматривать на-

личие коммерческой выгоды для РВК, являющейся финансовым институтом развития.

В сфере развития системы «инновационного лифта»

Развитие данной системы важно для повышения эффективности деятельности институтов развития в сфере инноваций. Участие РВК в ГЧП-проектах сможет существенно расширить возможности использования разработок, интересующих РВК.

Помимо непосредственной разработки инновационных продуктов в рамках проектов ГЧП, как описано выше, РВК может также рассмотреть возможность коммерциализации венчурных бизнесов, поддерживаемых РВК с помощью других правовых механизмов, путем их встраивания в проекты ГЧП. Необходимость использования, например, ноу-хау в рамках проекта ГЧП может быть предусмотрена в качестве одного из условий пре-

доставления финансирования частному партнеру. Подобный подход, на наш взгляд, может способствовать выстраиванию цепи внедрения ноу-хау.

Для того чтобы получить максимально широкий диапазон возможностей по участию в проектах ГЧП, РВК также необходимо принимать активное участие в развитии законодательства о ГЧП. Как мы указали в разделе 4 выше, на настоящий момент существует целый ряд проблем, препятствующих активному использованию механизмов ГЧП. При этом если ряд подобных проблем являются общими для любых сфер активности, то развитие в рамках ГЧП инновационных проектов требует внесения ряда изменений в действующее законодательство. Такие изменения обеспечат РВК, как и остальным институтам развития, большую свободу выбора в формировании стратегии своих действий по участию в проектах ГЧП и позволят повысить их эффективность.

ПРИЛОЖЕНИЕ № 1

ПРОЕКТ	ФОРМА ГЧП	ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ		ОПИСАНИЕ
		ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРА (ГП)	ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА (ЧП)	
Северный обход города Одинцова (Московская область)	Концессионное соглашение	Наделить ЧП правом эксплуатации созданного объекта на определенный срок (до 30 июня 2017 года)	Спроектировать и построить за свой счет объект. Передать объект ГП по окончании срока реализации проекта	Строительство платной автодороги
Обслуживание вагонов метро Московского метрополитена (Москва)	Контракт жизненного цикла	Финансировать поставку и техническое обслуживание равными долями в течение 15 лет	Поставить новые вагоны для Московского метрополитена. Обеспечивать качественное обслуживание вагонов в течение всего срока эксплуатации (30 лет)	Поставка и обслуживание вагонов для Московского метрополитена
Строительство муниципальных комплексов очистных сточных вод в Республике Карелия (Республика Карелия)	BOLT	Предоставить ЧП право собственности и коммерческой эксплуатации созданных объектов на период реализации проекта	Спроектировать и построить комплексы очистных сооружений. Передать право собственности на объекты ГП по окончании срока реализации проекта	Проектирование и строительство комплексов очистных сооружений в муниципальных образованиях Республики Карелия
Проект «Невская вода» (Санкт-Петербург)	BOOT	Передать ЧП существующие инфраструктурные объекты. Предоставить ЧП право собственности на объекты в течение всего срока реализации проекта	Спроектировать и построить новые объекты водопроводной станции, а также реконструировать и модернизировать уже существующие. По окончании срока реализации проекта передать право собственности на объекты ГП	Реконструкция Северной водопроводной станции
Западный скоростной диаметр (Санкт-Петербург)	Концессионное соглашение	Предоставить ЧП право коммерческой эксплуатации объектов в течение всего срока реализации проекта (30 лет)	Построить Центральный участок Западного скоростного диаметра. Осуществлять необходимые мероприятия по содержанию и техническому обслуживанию объектов. По окончании срока реализации проекта передать право собственности на объекты ГП	Создание платной скоростной автомагистрали для обеспечения автомобильных перевозок пассажиров и грузов по направлениям их наибольшей концентрации и подключения транспортного узла Санкт-Петербурга к сети автомобильных дорог страны
Строительство и эксплуатация образовательных учреждений в жилом районе «Славянка» (Санкт-Петербург)	Концессионное соглашение	Предоставить ЧП право эксплуатации объектов, созданных в рамках проекта, на срок, определенный соглашением. В течение указанного периода равными долями компенсировать затраты подрядчика на строительство объектов	Построить автодороги, детские сады и школы	Создание транспортной инфраструктуры и строительство образовательных учреждений в Санкт-Петербурге
Операторское соглашение в отношении части магистрали М4 «Дон» (Московская область)	Операторское соглашение	Перечислять ЧП платежи за техническое обслуживание и эксплуатацию объектов из полученной платы за проезд	Профинансировать обустройство уже построенной дороги. Передавать собранную плату за проезд ГП	Обустройство, техническое обслуживание и эксплуатация автодороги

ПРИЛОЖЕНИЕ № 2

ПРОЕКТ	ФОРМА ГЧП	ОСНОВНЫЕ ОБЯЗАННОСТИ		ОПИСАНИЕ
		ГОСУДАРСТВЕННОГО ПАРТНЕРА (ГП)	ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА (ЧП)	
Don Muang Tollway (Таиланд, Бангкок)	BOT/DBOT	Предоставить ЧП эксклюзивное право эксплуатации построенного объекта на 27 лет	Спроектировать и построить объект за свой счет	Проектирование и строительство 6-полосной магистрали
Akkuyu Nuclear Power Plant (Турция)	BOO/DBOO	Приобретать определенное минимальное количество электроэнергии, генерируемой станцией, по установленной цене	Спроектировать и построить объект за свой счет. Продавать ГП определенное количество электроэнергии по заранее установленной цене	Строительство атомной электростанции
The Al Wathba 2 Sewage Treatment Plant (ОАЭ)	BOOT/DBOOT	Предоставить ЧП эксклюзивное право эксплуатации построенного объекта на время реализации проекта	Спроектировать и построить объект за свой счет. Передать объект ГП по окончании срока реализации проекта	Проектирование и строительство очистной станции
Croydon Council Urban Regeneration Vehicle (Великобритания, Лондон)	LABV	Предоставить в собственность или пользование совместного предприятия земельные участки. Оказывать содействие и поддерживать деятельность предприятия	Финансировать реализацию проектов предприятия. Курировать осуществление проектов в технической части	Создание совместного предприятия на основе ГЧП, основной деятельностью которого является реконструкция старых объектов городской инфраструктуры и создание новых
Operation and maintenance of street lights in Vijayawada (Индия, Виджаявада)	Operation and maintenance	Финансировать осуществление программы из бюджета	Спроектировать и разработать новую систему уличного освещения. Достичь установленных плановых показателей повышения энергосбережения. Осуществлять обслуживание и поддержку системы освещения в течение срока действия соглашения	Модернизация и поддержание деятельности системы уличного освещения
Redevelopment of Chanakyapuri cinema in New Delhi (Индия, Нью-Дели)	DBFOT	Предоставить ЧП право эксплуатации модернизированного объекта на время реализации проекта	Разработать проект и произвести модернизацию объекта. Передать объект ГП по истечении срока реализации проекта	Реконструкция и модернизация развлекательного центра