

## ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

DOI:

### НОВЫЕ ФОРМЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В СФЕРЕ НАУЧНО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ

**Варнавский В.Г.**

*Институт проблем управления им. В.А. Трапезникова РАН, г. Москва*  
varnavsky@imemo.ru

*Аннотация: Дана характеристика состояния и перспектив развития государственно-частного партнерства (ГЧП) в научно-технологической сфере России. Особое внимание сосредоточено на крупномасштабных проектах. Приведен зарубежный опыт реализации концепции ГЧП при осуществлении научно-технических проектов и программ. Анализируется нормативно-правовая база, появившаяся в последние годы в России. Сделан вывод о значительном потенциале, который несет с собой ГЧП для развития научно-технологической сферы России.*

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, научно-технологическая сфера, крупномасштабные проекты, комплексные научно-технические программы и проекты.

#### **Введение**

Последние пять лет в России активно разрабатываются теоретические и правовые основы, конкретные механизмы государственно-частного партнерства в применении к научно-технологической сфере, особенно к крупномасштабным проектам и программам. Это связано с имеющимся отставанием в научно-технологическом развитии страны от основных западных государств (США, Германия, Япония), Китая, Республики Кореи, а также с недостатком финансовых ресурсов у государства для инвестирования научно-технологического сегмента экономики. В качестве главного институционально-организационного механизма выбрано государственно-частное партнерство (ГЧП).

#### **1 Теоретические основы**

Теория государственно-частного партнерства появилась в начале 1990-х гг. в Великобритании, быстро была принята в качестве инструмента управления правительствами других развитых, а затем и развивающихся стран. Ее основу составляет разделение функций между государством и бизнесом на объектах государственной собственности. Эти объекты могут строиться, эксплуатироваться, проектироваться с использованием договорных отношений. При этом, права собственности на объект, как правило, не переходят к партнеру или оператору, а остаются за государством.

В зависимости от предмета договора (контракта, соглашения, устава) или другого документа в качестве форм ГЧП могут выступать: концессии, смешанные предприятия, инвестиционные контракты, долевое финансирование, контракты на управление и др. Разнообразие форм в каждой стране определяется ее правовой системой и принятыми законодательными и исполнительными органами власти решениями.

В России формы ГЧП отличаются по отраслям. В автомобильном хозяйстве это – концессии с прямым сбором платы, концессии с платой концедента (органа государственной власти или уполномоченного им юридического лица, на Западе – т.н. «теневая концессия»), концессионное соглашение с эксплуатационным платежом, долгосрочное инвестиционное соглашение, операторское соглашение, инвестиционное соглашение на предпроектной стадии. В жилищно-коммунальном хозяйстве – сервисный контракт, договор доверительного управления имуществом, концессионное соглашение, контракт жизненного цикла, долгосрочное инвестиционное соглашение.

В любом случае государство в лице правительства России, субъекта Российской Федерации или муниципального органа власти привлекает частного оператора к управлению, инвестированию,

разработке проекта, эксплуатации и выполнению других функций на объектах принадлежащей ему собственности. За выполнение государственных и общественных функций частной компании – партнеру государства обеспечиваются определенные законом и заключенным договором гарантии. Риски в таких ГЧП-проектах разделяются между всеми их участниками, включая государство.

К настоящему времени в России заключены тысячи договоров ГЧП. По данным платформы поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА», по состоянию на начало 2020 г. в стране почти 4000 проектов находились на стадии прединвестиционной (261 проект), инвестиционной (1286) и эксплуатационной (2372) стадиях реализации с привлечением внебюджетных средств (<https://rosinfra.ru/#>). Главной формой ГЧП при этом выступали концессионные соглашения. В информационно-аналитическом обзоре Минэкономразвития «О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (февраль 2020 г.) приводится цифра – заключено 3,1 тыс. концессионных соглашений [1, с. 4]. Крупномасштабных проектов с объемом инвестиций более 10 млрд. рублей каждый заключено 32 соглашения [1, с. 7]. Наиболее значительные из них приведены в табл. 1.

Таблица 1. Крупномасштабные концессионные соглашения РФ по № 115-ФЗ, 2020 г.

Наименование проекта	Год заключения соглашения	Отрасль, сфера	Стадия реализации	Общий объем инвестиций, млрд. руб.
Создание железнодорожной линии «Обская – Салехард – Надым» (Северный широтный ход)	2018	Транспорт	Проектирование	130
Создание железнодорожной линии Элегест – Кызыл – Курагино	2018	Транспорт	Проектирование	127
Строительство мостового перехода через р. Волгу с обходом г. Тольятти	2019	Транспорт	Коммерческое закрытие	121
Строительство пускового комплекса № 4 Центральной кольцевой автомобильной дороги	2017	Транспорт	Строительство	88
Строительство пускового комплекса № 3 Центральной кольцевой автомобильной дороги	2015	Транспорт	Строительство	81
Строительство 7 и 8 этапов платной автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург»	2014	Транспорт	Эксплуатация	77
Строительство автомобильной дороги «Обход г. Хабаровска»	2015	Транспорт	Строительство	64
Реконструкция аэродрома Шереметьево	2018	Транспорт	Реконструкция/ эксплуатация	61
Строительство первого участка платной автомобильной дороги М-11 «Москва – Санкт-Петербург»	2009	Транспорт	Эксплуатация	59
Создание и реконструкция централизованных систем холодного водоснабжения и водоотведения Волгограда	2015	ЖКХ	Реконструкция/ эксплуатация	58

Источник: [1, с. 10].

## 2 Нормативные положения

Появившись на Западе в 1990-е гг., концепция ГЧП в России стала активно разрабатываться с начала 2000-х годов. Попытки принять федеральный закон о концессиях, как основополагающий нормативно-правовой акт государственно-частного партнерства, в 1990-х гг. не увенчались успехом. Хотя попытки были, и активные. Федеральный закон № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" был принят 21 июля 2005 г. (далее - № 115-ФЗ) и стал главным правовым документом в сфере государственно-частного партнерства до принятия 13 июля 2015 г. Федерального закона № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" (далее - № 224-ФЗ) [1, 2]. Но в обоих законах в качестве предмета ГЧП и концессий отсутствовали объекты научно-технической сферы. Решение о распространении действия ГЧП на научно-техническую сферу было принято позднее специальными законами.

С 2019 г. закон позволяет заключать партнерские соглашения между государством и частными компаниями в отношении объектов научно-технологического развития. Соответствующие дополнения в № 224-ФЗ были внесены 26 июня 2019 г. Статья 7, определяющая замкнутый перечень объектов государственно-частного партнерства, была объектами научно-технологической сферы, в том числе, компьютерными программами, базами данных, информационными системами, сайтами в Интернете (224-ФЗ, статья 7, пункты 19 и 20). Также в число объектов были включены: информационные технологии и имущество, технологически связанное с другими объектами, входящими в состав информационных систем, и предназначенное для обеспечения их функционирования в соответствии с соглашением о ГЧП, в том числе здания, помещения, центры обработки данных.

Аналогичные положения с такими же формулировками были внесены 29 июня 2018 и в Федеральный закон № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (статья 4, пункты 21 и 22).

К этому же периоду времени относится активизация промышленной политики в Российской Федерации, одним из направлений которой стало государственно-частное партнерство. 1 июля 2015 г. в России вступил в силу федеральный закон № 488-ФЗ «О промышленной политике в Российской Федерации» (далее - № 488-ФЗ). Он открыл широкие возможности ГЧП в промышленности за счет введения в правовой и экономической оборот особой формы ГЧП – Специального инвестиционного контракта.

## 3 Стратегия научно-технологического развития

В 2016 г. в России указом Президента Российской Федерации утверждена основополагающая для научно-технологической сферы Стратегия научно-технологического развития Российской Федерации (далее – Стратегия) [4]. Она была разработана в соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации" от 2015 г. [5].

В Стратегии решен ряд важных задач организации и управления процессом научно-технологического развития:

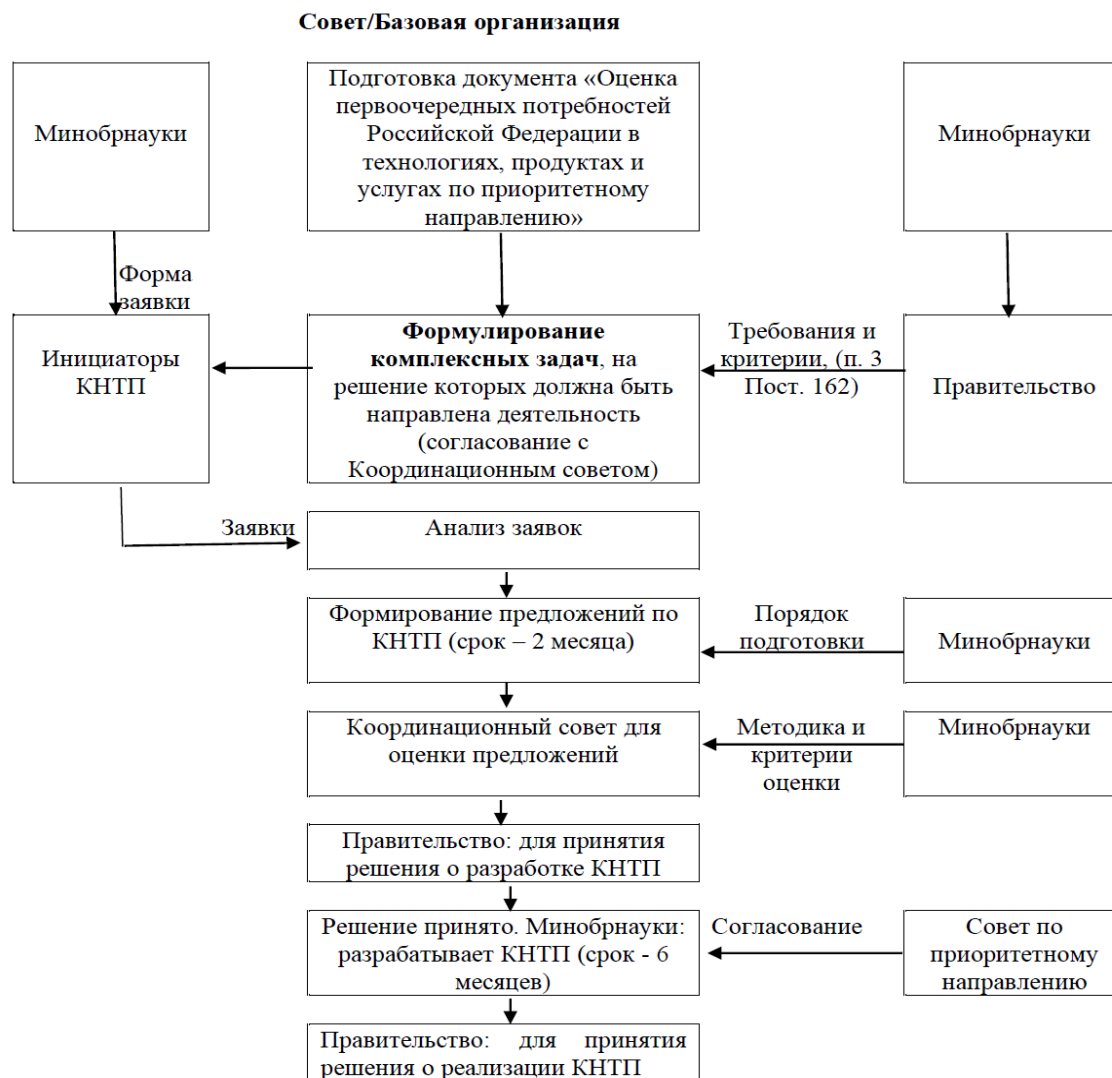
1. Сформирована система управления научно-технологическим развитием страны. Определено, что реализует Стратегию Правительство Российской Федерации с федеральными органами исполнительной власти (ФОИВ), органами власти регионов, Российской Академией наук (РАН), научными институтами и образовательными учреждениями (п. 44 Стратегии). Очерчена многоплановая роль в этом процессе Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.
2. Главным инструментом признан План мероприятий по реализации Стратегии. Он разрабатывается Правительством Российской Федерации при участии Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию и включает в себя: этапы реализации Стратегии; задачи; мероприятия. Определен высокий государственный статус плана: во-первых, он является частью Стратегии и во-вторых, должен учитываться при принятии бюджета и госпрограмм Российской Федерации.

3. Определен способ реализации плана научно-технологического развития страны: комплексные научно-технические программы и проекты (КНТП). КНТП должны в обязательном порядке включать все этапы инновационного цикла: от проведения НИОКР и получения новых знаний до практического применения и внедрения, создания новых технологий, продуктов и услуг и обеспечения их реализации на рынке. КНТП утверждаются Правительством Российской Федерации по согласованию с Советом при Президенте Российской Федерации по науке и образованию.
4. Определен главный инструмент выявления отбора и формирования наиболее перспективных КНТП: Советы по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации (далее – Советы), которые призваны проводить экспертное и аналитическое обеспечение реализации Стратегии. Координацию деятельности Советов осуществляет президиум Совета при Президенте Российской Федерации по науке и образованию (Координационный совет).

В развитие Стратегии был принят ряд постановлений Правительства: от 17.01.2018 № 16 "Об утверждении Положения о создании и функционировании советов по приоритетным направлениям научно-технологического развития Российской Федерации", от 19.02.2019 № 162 "Об утверждении Правил разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития Российской Федерации", от 09.04.2010 N 218 (ред. от 21.06.2019) "Об утверждении Правил предоставления субсидий на развитие кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций реального сектора экономики в целях реализации комплексных проектов по созданию высокотехнологичных производств в рамках подпрограммы "Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности" государственной программы Российской Федерации "Научно-технологическое развитие Российской Федерации" [6 - 8].

Постановлением Правительства № 162 определен рабочий орган при Советах – Базовая организация, которая призвана осуществлять организационное, техническое и информационное обеспечение деятельности Совета по приоритетному направлению.

На рис. 1 представлена схема работы Совета по подготовке КНТП.



*Рис. 1. Схема работы Совета по подготовке КНТП*

Источник: составлено по: [4-7].

КНТП – типичный пример государственно-частного партнерства в инновационной сфере. Со стороны государства в них участвуют «ответственные исполнители» и «соисполнители» - это федеральные органы исполнительной власти (ФОИВ) или иные главные распорядители средств федерального бюджета. Со стороны бизнеса принимают участие т.н. «заказчики» - индустриальные партнеры или частные компании. И, наконец, участники КНТП, кроме указанных выше органов государственной власти и индустриальных партнеров выступают научные организации, образовательные учреждения, фонды, институты развития и др.

#### **4 Зарубежный опыт ГЧП в сфере научно-технологического развития**

Наиболее продвинутой страной в ГЧП в инновационной сфере являются США. Так же, как и в России, в США на современном этапе формирование ГЧП началось с разработки законодательных основ. В 2012-2013 гг. были приняты законы о конкурентоспособности американской обрабатывающей промышленности (American Manufacturing Competitiveness Act of 2012) о воссоздании американской обрабатывающей промышленности и инновациях (Revitalize American Manufacturing and Innovation Act, RAMI) [9, 10], сформирована программа рабочих мест и инноваций в отраслях обрабатывающей промышленности (Advanced Manufacturing Jobs and

Innovation Accelerator Challenge) [10]. Начала формироваться Национальная сеть производственных инноваций (National Network for Manufacturing Innovation, NNMI). В 2016 г. была принята соответствующая программа (NNMI Program), получившая название «Обрабатывающая промышленность США» (Manufacturing USA) [12, 13].

Руководство и управление программой «Обрабатывающая промышленность США» осуществляется межведомственным органом – Национальным программным офисом передовой обрабатывающей промышленности (Advanced Manufacturing National Program Office, AMNPO). Это – типичное ГЧП, т.к. в нем заняты чиновники от промышленности, частные компании (разработчики) и университеты.

По типу российских КНТП в рамках программы «Обрабатывающая промышленность США» было создано 8 институтов по наиболее перспективным направлениям: 1. Цифровые технологии; 2. Гибкая гибридная электроника; 3. Композиты; 4. Легкие металлы; 5. Аддитивные технологии/3D принтеры; 6. Новые ткани и волокна; 7. Интегральная фотоника; 8. Силовая электроника.

Работа по ГЧП проводится и в других развитых странах: Великобритании, Германии, Франции, США, Канаде.

Аналогично в Российской Федерации в Стратегии выделено 7 приоритетных направлений научно-технологического развития: 1. Цифровые технологии, «искусственный интеллект», роботы, новые материалы, Big Data; 2. Экологически чистая энергетика; 3. Высокие технологии в здравоохранении; 4. Высокопродуктивное сельское хозяйство; 5. Противодействие терроризму и новым технологическим угрозам; 6. Новые технологии в транспорте связи, логистике, в освоении и использовании космического и воздушного пространства, Мирового океана, Арктики и Антарктики; 7. Взаимодействие человека и природы, человека и технологий, социальных институтов [4, с. 7-8].

В целом потенциал развития ГЧП в научно-технологической сфере Российской Федерации можно расценивать, как весьма значительный, учитывая, насколько серьезно государство разрабатывает институциональную систему (органы, функции, полномочия) для его реализации.

## Литература

1. О развитии государственно-частного партнерства в Российской Федерации. Минэкономразвития, 2020 г. <https://www.economy.gov.ru/material/file/6b5f12f3140cf044f1f715d18dfdef0a/gchp%2021.02.2020.pdf>
2. Федеральный закон от 21.07.2005 N 115-ФЗ (ред. от 27.12.2018) "О концессионных соглашениях".
3. Федеральный закон от 13.07.2015 N 224-ФЗ (ред. от 26.07.2019) "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в РФ и внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ".
4. Указ Президента РФ от 01.12.2016 № 642 "О Стратегии научно-технологического развития РФ".
5. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в РФ".
6. Постановление Правительства РФ от 17.01.2018 № 16 (ред. от 01.10.2018) "Об утверждении Положения о создании и функционировании советов по приоритетным направлениям научно-технологического развития РФ".
7. Постановление Правительства РФ от 19.02.2019 № 162 "Об утверждении Правил разработки, утверждения, реализации, корректировки и завершения комплексных научно-технических программ полного инновационного цикла и комплексных научно-технических проектов полного инновационного цикла в целях обеспечения реализации приоритетов научно-технологического развития РФ".
8. Постановление Правительства РФ от 09.04.2010 N 218 (ред. от 21.06.2019) "Об утверждении Правил предоставления субсидий на развитие кооперации российских образовательных организаций высшего образования, государственных научных учреждений и организаций

реального сектора экономики в целях реализации комплексных проектов по созданию высокотехнологичных производств в рамках подпрограммы "Инфраструктура научной, научно-технической и инновационной деятельности" государственной программы РФ "Научно-технологическое развитие РФ".

9. H.R.5865 - American Manufacturing Competitiveness Act of 2012. 112th Congress (2011-2012)
10. <https://www.congress.gov/bill/112th-congress/house-bill/5865/text>
11. Revitalize American Manufacturing and Innovation Act of 2013. 113th Congress (2013-2014). <https://beta.congress.gov/113/bills/s1468/BILLS-113s1468rs.pdf>
12. Partnerships Selected through the Advanced Manufacturing Jobs and Innovation Accelerator Challenge to Support American Manufacturing and Encourage Investment in the U.S. The U.S. Department of Commerce. 2012. <https://2010-2014.commerce.gov/blog/2012/10/11/10-partnerships-selected-through-advanced-manufacturing-jobs-and-innovation-accelera.html>
13. National Network for Manufacturing Innovation Program: Strategic Plan. Executive Office of the President, National Science and Technology Council, Advanced Manufacturing National Program Office, 2016. 42 p.
14. <https://www.manufacturingusa.com/resources/national-network-manufacturing-innovation-nnmi-program-strategic-plan>.
15. 2016 Manufacturing USA. Annual Report. 2017. United States Department of Commerce, Washington. 114 p.
16. [https://www.manufacturingusa.com/resources/Manufacturing-USA-Annual-Report-Fiscal-Year-2016\\_](https://www.manufacturingusa.com/resources/Manufacturing-USA-Annual-Report-Fiscal-Year-2016_)