

Государственно-частное партнёрство как механизм поддержки проектов с НИОКР-составляющей в сфере промышленности

Public-Private Partnership as a Mechanism of Support of Projects with R&D Component in the Sphere of Industry

DOI: 10.12737/2587-6279-2024-13-3-21-26

Получено: 30.06.2024 / Одобрено: 09.07.2024 / Опубликовано: 25.09.2024

Логвинов С.А.Магистр менеджмента,
e-mail: semyon.logvinov@gmail.com**Панина Ж.С.**

Управляющий директор ВЭБ.РФ

Logvinov S.A.

Master of Management,
e-mail: semyon.logvinov@gmail.com

Panina Zh.S.

Managing Director of VEB.RF

Аннотация

Работа посвящена исследованию применимости механизмов ГЧП для промышленных проектов с НИОКР-составляющей. Авторами отмечена повышенная значимость реализации подобных проектов в целях обеспечения технологического суверенитета в РФ. В работе рассмотрено понятие ГЧП, а также его преимущества для сторон. Рассмотрена правовая основа государственно-частного партнёрства, а также определён федеральный закон, в рамках которого возможно реализовывать промышленные проекты на основе ГЧП. Исследованы имеющиеся для реализации промышленных проектов с НИОКР-составляющей законодательные барьеры, а также предложена схема финансирования подобных проектов на основе ГЧП в случае их устранения.

Ключевые слова: финансирование проекта, технологический суверенитет, НИОКР, государственно-частное партнёрство, преимущества участников проекта, государственная экономическая политика, соглашение о ГЧП.

Abstract

The paper is devoted to the study of applicability of PPP mechanisms for industrial projects with R&D component. The author notes the increased importance of the realization of such projects in order to ensure technological sovereignty in the Russian Federation. The paper considers the concept of PPP, as well as its advantages for the parties. The legal basis of public-private partnership is considered, and the federal law, within the framework of which it is possible to realize industrial projects on the basis of PPP, is defined. The legislative barriers available for the realization of industrial projects with R&D component are studied, and the scheme of financing such projects on the basis of PPP in case of their elimination is proposed.

Keywords: project financing, technological sovereignty, R&D, public-private partnership, advantages of project participants, state economic policy, PPP agreement.

Введение

Правительство РФ утвердило Концепцию технологического развития на период до 2030 г. (Распоряжение Правительства № 1315 от 20.05.2023). Согласно Концепции, технологический суверенитет — наличие в стране (под национальным контролем) критических и сквозных технологий, собственных линий разработки и условий производства продукции на их основе, обеспечивающих устойчивую возможность государства и общества достигать собственные национальные цели развития и реализовывать национальные интересы. Технологический суверенитет является одним из жизненно необходимых условий для промышленности России [1].

Обеспечение технологического суверенитета страны осуществляется за счёт проведения исследований, разработки критических технологий, внедрения результатов технологического развития и создания производства на основе данных технологий. При этом, по результатам анализа российской практики, создание новых технологий преимуще-

ственно финансируется государством по соответствующим федеральным целевым программам. Однако ввиду дефицита бюджетных средств в настоящее время потребность в финансировании технологий недостаточно покрыта.

Фокус государственной политики направлен на реализацию проектов в промышленной сфере, что привело к существенному увеличению числа проектов по созданию и модернизации производств. В настоящее время острую актуальность приобретает вопрос привлечения частных инвестиций для финансирования создания или модернизации технологий (НИОКР). Учитывая высокие риски инвестиций в создание и развитие технологий, представляется, что привлечение частного капитала возможно на условиях разделения рисков между частными инвесторами и государством.

В рамках статьи рассматривается текущее состояние НИОКР в РФ, понятие государственно-частного партнёрства, его правовая основа. Выявляются барьеры к применению ГЧП в контексте проек-

тов с НИОКР-составляющей, а также даются рекомендации для частного бизнеса, государства и финансирующих организаций по структуре финансирования проектов с НИОКР-составляющей на основе ГЧП в случае обеспечения правовой основы.

Методологическая база исследования представлена анализом зарубежной и отечественной литературы, профильных справочников и сборников. В исследовании также используется анализ нормативно-правовых актов: законодательной базы и документов стратегического планирования. Используется также экспертный метод для разработки схемы финансирования проектов в промышленности с НИОКР-составляющей на основе инструментов ГЧП.

Текущее положение НИОКР в России

Научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы — совокупность действий, целью которых является получение новых знаний и технологий с последующим их применением для создания прототипов и образцов. НИОКР является драйвером для улучшения имеющихся технологий, повышения качества продукции, а также для появления прорывных технологий (например, в своё время такими технологиями стали микропроцессор и синий светодиод).

Объём инвестиций в технологии и инновации является одним из важнейших факторов, формирующих долгосрочный экономический потенциал страны в современном мире. Показатели инновационной активности в РФ отстают от лидирующих стран. Доля технологических товаров и услуг в общем объёме ВВП страны в РФ в 2022 г. составила 5,49%, а в развитых странах — 15%.

Индикатор инновационной активности бизнеса в РФ также отстаёт от показателей ведущих стран. По данным НИУ ВШЭ, в 2021 г. данный показатель составил в РФ — 11,9%, в Китае — 40,8%, в США — 64,7%, в Германии — 68,8% [2].

Понятие ГЧП и его преимущества для сторон

В иностранной литературе и профессиональном сообществе имеется множество определений государственно-частного партнёрства. Тем не менее понимание ГЧП сосредоточено вокруг набора характеристик и признаков, которые позволяют идентифицировать ГЧП в широком спектре проектов.

В российском правовом поле государственно-частное партнёрство — это один из способов развития общественной инфраструктуры, основанный на долгосрочном взаимодействии государства и бизнеса, при котором частная сторона (бизнес) участвует не только в создании (проектировании, финансировании, строительстве/реконструкции) объекта инфраструктуры, но и в его последующей эксплуатации и/или техническом обслуживании в интересах публичной стороны [3].

Целью ГЧП является стимулирование участия частного бизнеса в реализации социально-значимых проектов для производства необходимых обществу товаров и услуг, снижения нагрузки на бюджет и снижения государственного участия в тех проектах, в которых частная сторона может обеспечить более высокую эффективность по сравнению с государственной реализацией.

Характерные признаки государственно-частного партнёрства [4]:

- 1) длительный период сотрудничества в рамках ГЧП между государством и бизнесом — от 3 до 30 лет. Срок сотрудничества подбирается таким образом, чтобы частная сторона успела создать объект и затем в течение предусмотренного срока оказывать с его помощью комплекс услуг. Также частная сторона в течение срока действия соглашения выходит на достижение запланированной рентабельности инвестиций;
- 2) распределение рисков и зон ответственности в рамках проекта между частной и публичной стороной. Финансовые риски частного партнёра связаны с возможностью отклонения фактических доходов и расходов от заложенных на этапе структурирования проекта. В рамках ГЧП распределение рисков между участниками является обязательным условием. Одним из примеров такого распределения является софинансирование расходов по проекту частным и государственным партнёром: обе стороны рискуют вложенными денежными средствами. Также имеются и другие примеры распределения рисков: выплата денежных средств публичным партнёром при наступлении определённых событий, получение дохода частным инвестором только при выполнении заданного уровня эффективности проекта и т.д.;
- 3) вложение частным партнёром собственного капитала в проект. Публичный партнёр имеет возможность принять на себя часть затрат по созда-

нию объекта, однако частная сторона в любом случае вкладывает денежные средства в проект. Этот признак коррелирует с целью реализации государственно-частного партнёрства в принципе — снижение нагрузки на бюджет и повышение объёма частных инвестиций в социально значимые объекты.

При этом преимущества публичной стороны состоят в следующем:

- привлечение частного капитала;
- комплексная реализация проекта;
- установление параметров эффективности проекта;
- привлечение частных производственных ресурсов и компетенций;
- разделение рисков по проекту с частным инвестором, снижение уровня государственного участия в экономике и стимулирование частного бизнеса [5].

Для частной стороны ГЧП несёт следующие преимущества:

- долгосрочный характер договорных отношений;
- получение в распоряжение актива;
- получение дохода от реализации проекта;
- софинансирование затрат по проекту с публичным партнёром;
- развитие бизнеса на рынках, монополизированных государством;
- ценность частной инициативы при структурировании проекта.

Правовая основа государственно-частного партнёрства

Правовое регулирование правоотношений государственного и частного партнёров в рамках ГЧП регулируется двумя федеральными законами: 115-ФЗ и 224-ФЗ.

Закон о концессионных соглашениях (115-ФЗ), принятый в 2005 г., стал первым нормативно-правовым актом о ГЧП в РФ. Концессионные соглашения предусматривают обязанность частной стороны (концессионера) построить или реконструировать определённый объект. Собственность на данный объект закрепляется за государством (концедентом). Частная сторона получает объект во владение и пользование с целью эксплуатации только лишь на срок действия концессионного соглашения.

Закон о государственно-частном партнёрстве (224-ФЗ), принятый в 2015 г., расширил модель

применения ГЧП. В рамках 224-ФЗ заключаются соглашения о государственно-частном партнёрстве (СГЧП). Частный партнёр также обязуется создать или реконструировать объект, и/или затем его эксплуатировать, однако по СГЧП у частной стороны возникает право собственности на создаваемый объект.

115-ФЗ и 224-ФЗ не являются взаимоисключающими. Их применение определяется спецификой проекта и законодательным регулированием. Основным критерий отнесения проекта к структурированию по 224-ФЗ или 115-ФЗ — возможность передачи создаваемого или реконструируемого объекта в частную собственность. Не передаются в частную собственность объекты, обеспечивающие государственную и общественную безопасность, стабильное функционирование общественно важных систем.

Применимость ГЧП для реализации проектов с НИОКР-составляющей

Государственно-частное партнерство может рассматриваться в качестве одного из инструментов промышленной политики в том числе в сфере наукоемких и высокотехнологичных производств.

Так, к объектам соглашения о государственно-частном партнерстве могут относиться объекты, связанные с промышленным производством, а именно: имущественные комплексы, предназначенные для производства промышленной продукции; объекты по производству электрической энергии; объекты, связанные с организацией сбора и утилизации отходов; объекты информационных технологий, а также технические средства обеспечения их функционирования и т.д. При этом частный партнёр в рамках соглашения обязуется создать/реконструировать/модернизировать являющееся объектом соглашения недвижимое имущество, либо совокупность недвижимого и движимого имущества.

Федеральный закон о концессионных соглашениях (115-ФЗ) не предусматривает возможность заключения концессионных соглашений в отношении объектов сферы промышленности [10].

Таким образом, 224-ФЗ и 115-ФЗ предусматривают в качестве объекта соглашения недвижимое имущество. Совокупность недвижимого и движимого имущества также возможно установить в качестве объекта в рамках 224-ФЗ. При этом в промышленной сфере может применяться только 224-ФЗ.

При этом, как было описано ранее, для реализации нового промышленного проекта в высокотехнологичной сфере зачастую необходимы дополнительные научные исследования, а также апробация и внедрение новых технологий. Стадия НИОКР сопряжена с существенными рисками для частного инвестора (включая риски невозможности осуществления запланированных технических решений).

В текущей версии 224-ФЗ «О государственно-частном партнёрстве» имеется ряд барьеров, не позволяющих комплексно структурировать наукоёмкие проекты с использованием механизмов ГЧП [9]:

- 1) выполнение НИОКР и внедрение результатов НИОКР прямо не предусмотрены как часть объекта ГЧП-соглашения. Соглашение о ГЧП может содержать любые не противоречащие законодательству условия, однако возможность рассмотрения НИОКР как части объекта ГЧП-соглашения неочевидна;
- 2) со-финансирование публичным партнёром расходов частного партнёра на НИОКР не предусмотрено. Закон о ГЧП предусматривает возможность финансового участия публичного партнера только в создании (строительство/реконструкция), эксплуатации и (или) техническом обслуживании объекта соглашения о ГЧП;
- 3) соглашение о ГЧП не может предусматривать пересмотр стоимости проекта во время и после проведения НИОКР, в том числе увеличение участия публичного партнёра. С учётом специфики НИОКР имеется риск недостижения ожидаемого результата: неудачный исход экспериментов, удлинение сроков исследований, удорожание фазы НИОКР;
- 4) отсутствие механизма компенсации расходов частного партнёра на НИОКР в случае расторжения соглашения о ГЧП. Частный партнёр несёт риски утраты вложенных в проект средств на реализацию фазы НИОКР. При этом итогом данной фазы может стать решение об остановке проекта в силу недостижения ожидаемых результатов и невозможности перехода к инвестиционной фазе проекта. Частный партнёр не имеет возможности полностью управлять данным риском. Компенсационного механизма для возмещения убытков в случае его реализации на данный момент не имеется.

Практические рекомендации для органов государственной власти, бизнеса и финансирующих организаций по применению механизмов ГЧП для реализации промышленных проектов с НИОКР-составляющей

Как было описано, применимость ГЧП в проектах промышленности с НИОКР-компонентой ограничена рядом правовых барьеров. При их устранении возможно распространить механизмы ГЧП на эти проекты для получения сторонами-участниками выгоды от сотрудничества друг с другом.

Предлагается следующая схема реализации проекта с НИОКР-составляющей в промышленной сфере:



Рис. 1. Иллюстрация схемы реализации проекта с НИОКР-составляющей на основе ГЧП
Источник: составлено авторами.

Рассмотрим более подробно предлагаемую схему. Всего имеются три участника: публичный партнёр, частный партнёр и финансирующая организация. Частный партнёр может быть представлен какой-либо частной организацией. Публичный партнёр может быть представлен федеральным (или региональным) органом исполнительной власти, а также рядом крупных государственных компаний. Финансирующая организация — банк, который предоставляет кредит на реализацию проекта.

Целью частного и публичного партнёра является совместная реализация проекта и достижение собственных целей. Банк заинтересован в предоставлении кредита с целью получения процентного дохода.

Частная сторона заключает с публичной стороной соглашение о ГЧП, объектом которого будет являться осуществление необходимого комплекса работ по проведению НИОКР, созданию объектов недвижимости и комплекса движимого имущества

(в случае необходимости). В рамках соглашения частный партнёр будет эксплуатировать созданный объект и результаты интеллектуальной деятельности для получения экономической прибыли. Государство же получит реализованный в целях технологического суверенитета страны проект.

В рамках предлагаемой схемы реализации проекта можно выделить три фазы: НИОКР, инвестиционная и эксплуатационная (вместо двух стандартных фаз проектного финансирования — инвестиционная и эксплуатационная). Данное разделение позволит полноценно учесть потребности финансирования фазы НИОКР, подобрать необходимую структуру финансирования и распределить его объём между сторонами, а также минимизировать сопутствующие риски.

Частный партнёр заключает кредитный договор с банком. Банк готов финансировать в том числе НИОКР с учётом частичного финансирования данной фазы государственным и частным партнёром, а также с учётом прямого соглашения, заключаемого с публичным партнёром. В случае неуспешного исхода НИОКР и расторжения соглашения о ГЧП банк получит ссудную задолженность и начисленные проценты за счёт платы при расторжении, устанавливаемой в рамках прямого соглашения. Таким образом, риски банка при неуспешном сценарии минимизированы. Частный партнёр также получит возмещение вложенных средств за счёт платы при расторжении.

Объём финансирования на каждой фазе подбирается индивидуально для каждого проекта. На схеме представлен один из примеров, позволяющий задействовать каждого участника проекта в разделении риска за счёт вложения собственных средств. Также данное разделение объёмов финансирования позволяет выполнить требование банка о финансировании проекта в структуре не хуже 20/80 — т.е. вложение собственных средств инициатора проекта не менее 20% от бюджета проекта. Банки воспринимают государственные средства как источник собственного капитала проекта.

На первой и второй фазах возможно предусмотреть отсрочку оплаты процентных платежей, а также отсутствие платежей по основному долгу, так как на этих фазах проект не генерирует операционный денежный поток.

Итак, государство в данной схеме выступает источником инвестиций (капитальный грант — субсидия на реализацию первой и второй фаз, плата

публичного партнёра — на компенсацию процентных расходов частного партнёра), частичным носителем риска и гарантом возвратности частных и заёмных средств в случае провала фазы НИОКР. Частный партнёр выступает источником инвестиций, человеческого капитала и оператором проекта после его запуска. Финансирующая организация предоставляет денежные средства на возвратной основе.

При реализации проектов в промышленности с НИОКР-составляющей на основе ГЧП необходимо учитывать возможность государства получить положительный чистый бюджетный эффект от реализации проекта. При успешном запуске проект будет создавать налоговый поток в виде: налог на прибыль организаций, НДС (от сотрудников проекта), НДС от текущей деятельности и капитальных вложений. При корректном распределении государственного финансового участия во времени NPV государства может быть положительной, что является ещё одним преимуществом распространения ГЧП на подобные проекты для государства.

Заключение

Таким образом, государственно-частное партнёрство может стать эффективным инструментом привлечения частных инвестиций и человеческого капитала в проекты промышленности с НИОКР-компонентой. Это позволит государству работать в целях технологического суверенитета и технологического развития страны, а также повышать применимость разработанных технологий.

Для частной стороны положительные эффекты от государственно-частного партнёрства многообразны: получение дохода, разделение рисков с государством, налаживание долгосрочных связей с государством и т.д.

Механизмы государственно-частного партнёрства позволяют разделять риски между сторонами, что является одним из ключевых аспектов в проектах промышленности с НИОКР-компонентой, где бюджеты проектов большие, а риски повышенные.

В рамках данной работы рассмотрены имеющиеся барьеры заключения соглашений о ГЧП применительно к проектам с НИОКР-компонентой. Для их устранения необходимо внести поправки в 224-ФЗ. В таком случае будет возможно использовать предложенную в работе схему финансирования проекта, позволяющая сторонам-участникам достичь собственных целей от реализации проекта, а также разделить риски.

Литература

1. Афанасьев А.А. Промышленность России: текущее состояние и условия формирования [Текст] / А.А. Афанасьев // Вопросы инновационной экономики. — 2023. — Т. 13. — № 1. — С. 105–126.
2. Власова В.В., Гохберг Л.М., Грачева Г.А. и др. Индикаторы инновационной деятельности 2023: статистический сборник [Электронный ресурс]. — М., 2023. — URL: <https://publications.hse.ru/books/820489012>
3. Закон о государственно частном партнерстве: руководство по применению [Электронный ресурс]. — URL: <https://bestinvest.gov45.ru/документы%20сайта/ГЧП/Минэконом%20закон%20Руководство+по+применению.pdf?clid=66d07fee>
4. Рекомендации по реализации проектов государственно-частного партнерства. Практики реализации проектов [Электронный ресурс]. — URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fc9b0d/metodic_2023.pdf
5. PPP Reference [Электронный ресурс]. — URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2021-08/PPP Reference Guide Version 3 — PPP Cycle.pdf>
6. PPP handbook [Электронный ресурс]. — URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>
7. Лебедев К.Н. Об эффективности финансовых и нефинансовых мер решения проблем НИОКР в России [Текст] / К.Н. Лебедев // Инновационная экономика: перспективы развития и совершенствования. — 2019. — № 1. — С. 35.
8. Основные тренды и статистика рынка ГЧП по итогам 2023 года: аналитический дайджест [Электронный ресурс]. Центр ГЧП ВЭБ-РФ, 2023. — URL: <https://pppcenter.ru/upload/iblock/b0f/b0fcbdbe6927a5b75f7526d86642cf47.pdf>
9. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон Рос. Федерации от 13.07.2015 № 224-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. собр. Рос. Федерации 01 июля 2015 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 8 июля 2015 г. [Текст] // Министерство экономического развития Рос. Федерации. — 2015. — № 2. — Ст. 3.
10. Федеральный закон о концессионных соглашениях: федер. закон Рос. Федерации от 21.07.2005 № 115-ФЗ: принят Гос. Думой Федер. собр. Рос. Федерации 06 июля 2005 г.: одобр. Советом Федерации Федер. собр. Рос. Федерации 13 июля 2005 г. [Текст] // Министерство экономического развития Рос. Федерации. — 2005. — № 3.
11. Об утверждении Концепции технологического развития на период до 2030 г.: распоряжение Правительства Рос. Федерации от 20 мая 2023 г.: утвержден распоряжением Правительства Рос. Федерации от 20 мая 2023 г.
2. Indicators of Innovation Activity 2023: Statistical Compendium. (2023). (in Russian) ГКД: <https://www.hse.ru/primarydata/ii> (in Russian)
3. Public Private Partnership Law: A Guide to Implementation (2015). (in Russian) URL: <https://bestinvest.gov45.ru/документы%20сайта/ГЧП/Минэконом%20закон%20Руководство+по+применению.pdf?clid=66d07fee>
4. Recommendations for the implementation of public-private partnership projects. Practices of project realization. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/f3040f6b964f22e1a761bbcb2fc9b0d/metodic_2023.pdf
5. PPP Reference. (in Russian) URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/2021-08/PPP Reference Guide Version 3 — PPP Cycle.pdf>
6. PPP handbook. URL: <https://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>
7. Lebedev K.N. On the effectiveness of financial and non-financial measures to solve the problems of R&D in Russia // Journal of Innovative Economy: prospects of development and improvement, 2019, vol. 1, p. 35.
8. Main trends and statistics of the PPP market at the end of 2023: analytical digest. (in Russian) URL: <https://ppp-center.ru/upload/iblock/b0f/b0fcbdbe6927a5b75f7526d86642cf47.pdf>
9. O gosudarstvenno-chastnom partnerstve, munitsipal'no-chastnom partnerstve v Rossiiskoi Federatsii i vnesenii izmenenii v otdel'nye zakonodatel'nye akty Rossiiskoi Federatsii: feder. zakon Ros. Federatsii ot 13.07.2015 No. 224-FZ: prinyat Gos. Dumoj Feder. Sobr. Ros. Federatsii 01 iyulya 2015 g.: odobr. Sovetom Federatsii Feder. sobr. Ros. Federatsii 8 iyulya 2015 g. // Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Ros. Federatsii. 2015. No. 2. St. 3 [On public-private partnerships, municipal-private partnerships in the Russian Federation, and amendments to certain legislative acts of the Russian Federation. Adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 1, 2015. Approved by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 8, 2015]. (in Russian)
10. Federal'nyi zakon o kontsessionnykh soglasheniyakh: feder. zakon Ros. Federatsii ot 21.07.2005 No. 115-FZ: prinyata Gosudarstvennoy Dumoj Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii 06 iyulya 2005 g.: odobren Sovetom Federatsii Federal'nogo Sobraniya Rossiiskoi Federatsii 13 iyulya 2005 g. // Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Ros. Federatsii. 2005. No. 3. St. 11 [Federal Law on Concession Agreements. Adopted by the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 6, 2005. Approved by the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on July 13, 2005]. (in Russian)
11. Ob utverzhdenii Kontseptsii tekhnologicheskogo razvitiya na period do 2030 g.: rasporyazhenie Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii ot 20 maya 2023 g.: utverzhden rasporyazheniem Pravitelstva Rossiiskoi Federatsii ot 20 maya 2023 g. [About the approval of the Concept of Technological Development for the period until 2030: decree of the Government of the Russian Federation of May 20, 2023: approved by the decree of the Government of the Russian Federation of May 20, 2023]. (in Russian)

References