

DOI: 10.18572/1812-3929-2018-10-22-27

## Современное правовое регулирование привлечения частных инвестиций в инфраструктуру инновационных научно-технологических центров



**МАКСИМОВ ВИТАЛИЙ ВЯЧЕСЛАВОВИЧ,**  
председатель совета директоров АО «ТРАНСПРОЕКТ Групп»,  
кандидат экономических наук

✉ maximov@transproekt.ru

**П**о мнению разработчиков Стратегии развития науки и инноваций в Российской Федерации<sup>1</sup>, основная системная проблема нашей страны заключается в том, что темпы развития и структура российского сектора исследований и разработок не в полной мере отвечают потребностям системы обеспечения национальной безопасности и растущему спросу со стороны ряда сегментов предпринимательского сектора на передовые технологии; при этом предлагаемые российским сектором исследований и разработок отдельные научные результаты мирового уровня не находят применения в российской экономике ввиду несбалансированности национальной инновационной системы, а также вследствие общей низкой восприимчивости к инновациям российского предпринимательского сектора.

Для решения данной проблемы за последние 10 лет в России при поддержке

государства были созданы сотни объектов инновационной инфраструктуры<sup>2</sup>, в том числе: федеральные центры коллективного пользования научным оборудованием, центры трансфера технологий, инновационные бизнес-инкубаторы, инновационно-технологические центры и технопарки, особые экономические зоны технико-внедренческого типа, инновационные кластеры и инновационный центр «Сколково».

При этом в большинстве документов стратегического планирования, нормативных правовых актах наблюдается устойчивое замалчивание необходимости и источников финансирования производственной (наземные пути сообщения, трубопроводы, подвесные дороги, судоходные каналы и портовые сооружения, аэропорты, склады, элеваторы, линии электропередачи, системы канализации, водоснабжения, связи и др.) и социальной инфраструктуры — объекты

<sup>1</sup> Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года (утв. Межведомственной комиссией по научно-инновационной политике (протокол от 15.02.2006 № 1)) // Документ опубликован не был.

<sup>2</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // СЗ РФ. 2012. № 1. Ст. 216.

просвещения, здравоохранения, культуры, занятий спортом и других видов досуга, общественной безопасности, а также различных видов бытового обслуживания и розничной торговли (школы, больницы, театры, стадионы и др.)<sup>3</sup>, хотя лишь на их основе инновационная инфраструктура может успешно функционировать.

Производственная и социальная инфраструктуры «по умолчанию» создаются и поддерживаются за счет средств бюджетной системы Российской Федерации, без особого выделения, например, в рамках распределения субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации на реализацию комплексных инвестиционных проектов по развитию инновационных территориальных кластеров<sup>4</sup>.

Очевидна незначительность данной проблемы при создании инновационной инфраструктуры в черте крупного населенного пункта с развитой общегородской инфраструктурой или на базе ведущих классических университетов Российской Федерации — Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургского государственного университета, за которыми на различном праве закреплены объекты (здания, строения, сооружения)<sup>5</sup> учебной, производственной, социальной инфраструктур, включая жилые помещения, расположенные в зданиях учебного, производственного, социального, культурного назначения, общежития, но для проектов «с чистого листа» (*greenfield*) это весьма актуально.

Далее, государство даже не рассматривает возможности осуществления частных инвестиций в иную (кроме инновационной) инфраструктуру, поэтому при упоминании государственно-частного партнерства в сфере развития сектора исследований и разработок «бюджетом на долевой основе с коммерческим сектором экономики»<sup>6</sup> предусматривается только финансирование прикладных исследований и создание инновационной инфраструктуры, сравнение со странами-конкурентами столь же однобоко — доля организаций, «получающих финансирование из бюджета на реализацию инновационных проектов», составляет 0,8% (в Германии — 8,8%, в Бельгии — 12,7%)<sup>7</sup>.

Взглянем на эффективность существующей системы: Счетной палатой Российской Федерации за период апрель 2016 г. — март 2017 г. проанализированы<sup>8</sup> основные показатели эффективности функционирования особых экономических зон (далее — ОЭЗ) и установлено, что реальный экономический эффект от реализации механизма в виде ОЭЗ не достигнут, за 11 лет существования ОЭЗ создано всего 21,1 тыс. рабочих мест, в среднем на создание одного рабочего места направлено более 9 млн руб. бюджетных средств<sup>9</sup>.

Общий объем финансирования территорий опережающего социально-экономического развития (далее — ТОСЭР) из федерального бюджета в рамках государственной программы<sup>10</sup> составляет более

<sup>3</sup> Пыхов П.А., Кашина Т.О. Инфраструктура как объект экономических исследований // Журнал экономической теории. 2016. № 1. С. 39–46.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 15 апреля 2014 г. № 316 (ред. от 31.03.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации “Экономическое развитие и инновационная экономика”» // СЗ РФ. 2014. № 18 (часть II). Ст. 2162.

<sup>5</sup> Федеральный закон от 10 ноября 2009 г. № 259-ФЗ (ред. от 08.03.2015) «О Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова и Санкт-Петербургском государственном университете» // Парламентская газета. 2009. 13–19 ноября.

<sup>6</sup> Стратегия развития науки и инноваций в Российской Федерации на период до 2015 года.

<sup>7</sup> Распоряжение Правительства РФ от 8 декабря 2011 г. № 2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года».

<sup>8</sup> За период 2010–2017 гг. из 36 ОЭЗ досрочно прекращена деятельность 11 зон.

<sup>9</sup> Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2017 году // Официальный веб-сайт Счетной палаты Российской Федерации, 2017. С. 63. URL: [http://www.aich.gov.ru/activities/annual\\_report/921/](http://www.aich.gov.ru/activities/annual_report/921/) (дата обращения: 12.08.2018).

<sup>10</sup> Государственная программа Российской Федерации «Социально-экономическое развитие Дальнего Востока и Байкальского региона».

167 млрд руб., при этом «используемая система показателей (индикаторов) не включает показатели (индикаторы), характеризующие эффективность использования средств федерального бюджета в разрезе созданных ТОСЭР»<sup>11</sup>.

Приведенной информации недостаточно, чтобы делать исчерпывающие выводы о полной нежизнеспособности технико-внедренческих ОЭЗ или ТОСЭР (в части инновационной инфраструктуры), но заявлять о необходимости совершенствования существующей системы государственной поддержки инноваций — вполне актуально.

В качестве примера воспользуемся наиболее современным форматом концентрации в границах определенной территории инновационной активности — инновационным научно-технологическим центром (далее — ИНТЦ)<sup>12</sup>, создание которого предусмотрено п. 1 ст. 2 Федерального закона от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Закон № 216-ФЗ)<sup>13</sup>.

Автор полагает, что наиболее оптимальным вариантом привлечения частных инвестиций и замещения ими бюджетных является идентификация всех объектов инфраструктуры — инновационной, производственной и социальной. Имеющееся определение достаточно корректно: ин-

фраструктура инновационного научно-технологического центра — совокупность зданий, сооружений и иных объектов, в том числе объектов коммунальной, социальной, транспортной инфраструктур, находящихся на территории инновационного научно-технологического центра (п. 4 ст. 2), однако далеко не всегда необходимая для функционирования производственная или социальная инфраструктура сконцентрирована в границах определенного земельного участка или участков, выделенных под ИНТЦ, — она может находиться и за их пределами, но создавать дублирующую инфраструктуру в границах территории нет никакой экономической целесообразности.

В частности, такая возможность прямо определена Федеральным законом от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» (п. 1 ст. 2)<sup>14</sup>, где в инфраструктуру территории опережающего социально-экономического развития включены земельные участки с находящимися на них зданиями, сооружениями, включая объекты транспортной, энергетической, коммунальной, инженерной, социальной, инновационной и иных инфраструктур<sup>15</sup>, расположенных на территории опережающего социально-экономического развития, но и объектов инфраструктур, расположенных вне такой территории, но обеспечивающих ее функционирование.

Далее, подход ко всем выявленным и необходимым для функционирования объектам инфраструктуры должен быть как к самостоятельным инвестиционным проектам, входящим в состав более круп-

<sup>11</sup> Бюллетень Счетной палаты № 12 (декабрь) 2017 г. // Официальный веб-сайт Счетной палаты Российской Федерации, 2017. С. 185. URL: <http://www.sch.gov.ru/activities/bulleten/909/32173/> (дата обращения: 12.08.2018).

<sup>12</sup> Инновационный научно-технологический центр — совокупность организаций, основной целью деятельности которых является осуществление научно-технологической деятельности, и иных лиц, деятельность которых направлена на обеспечение функционирования такого центра, действующих на определенной Правительством Российской Федерации территории.

<sup>13</sup> Федеральный закон от 29 июля 2017 г. № 216-ФЗ (ред. от 04.06.2018) «Об инновационных научно-технологических центрах и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // СЗ РФ. 2017. № 31 (Часть I). Ст. 4765.

<sup>14</sup> Федеральный закон от 29 декабря 2014 г. № 473-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» // Российская газета. 2014. 31 декабря.

<sup>15</sup> Иная нотация объектов инфраструктуры не меняет сути излагаемого подхода и является особенностями группировки и уровня детализации, используемых разработчиками соответствующего нормативного правового акта. (Прим. авт.)

ного проекта — ИНТЦ. Здесь уместно использовать устойчивое понятие<sup>16</sup> «комплексный инвестиционный проект» как инвестиционный проект, состоящий из нескольких взаимосвязанных инвестиционных проектов, реализуемых двумя и более ответственными исполнителями и (или) инвесторами.

Очевидно, что не все объекты инновационной, производственной или социальной инфраструктуры будут коммерчески целесообразны, но полноценный механизм государственно-частного партнерства (далее — ГЧП) будет здесь незаменим — участие бюджетной системы в каждом из объектов инфраструктуры должно быть обосновано и доказано, в том числе должны быть определены формы бюджетной поддержки (и далеко не всегда необходимо прямое финансирование капитальных или эксплуатационных затрат), с использованием действующих методик, предусмотренных применяемым законодательством, способов справедливой балансировки рисков между государством и частными инвесторами в инфраструктуру.

Стоит особо отметить, что с точки зрения нишевой сегментации (целевой аудитории) инвесторы в инновационную, производственную и социальную инфраструктуру абсолютно различны, они также отличаются и на различных этапах жизнен-

ного цикла проекта ГЧП — «проектирование — строительство — эксплуатация». Эти особенности следует учитывать как в отношении индивидуальных проектов, так и при их группировке в ИНТЦ.

Устоявшаяся практика реализации ГЧП базируется на разнообразном специальном законодательстве, которое по частоте использования можно условно разделить на «базовое» и «оригинальное»:

1) Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях»<sup>17</sup> и Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>18</sup>;

2) Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»<sup>19</sup>, Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений»<sup>20</sup>, Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ<sup>21</sup> (ст. 421) и прочая правовая экзотика.

<sup>16</sup> Постановление Правительства РФ от 1 марта 2008 г. № 134 (ред. от 23.12.2016) «Об утверждении Правил формирования и использования бюджетных ассигнований Инвестиционного фонда Российской Федерации» // СЗ РФ. 2008. № 10 (2 ч.). Ст. 932 ; Постановление Правительства РФ от 5 ноября 2013 г. № 991 (ред. от 25.08.2017) «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» (вместе с «Правилами 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») // СЗ РФ. 2013. № 45. Ст. 5825.

<sup>17</sup> Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ (ред. от 29.06.2018) «О концессионных соглашениях» // СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. II). Ст. 3126.

<sup>18</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29.06.2018) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017) // СЗ РФ. 2015. № 29 (часть I). Ст. 4350.

<sup>19</sup> Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (с изм. и доп., вступ. в силу с 08.07.2018) // СЗ РФ. 2011. № 30 (ч. I). Ст. 4571.

<sup>20</sup> Федеральный закон от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ (ред. от 26.07.2017) «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» // СЗ РФ. 1999. № 9. Ст. 1096.

<sup>21</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 23.05.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.06.2018) // СЗ РФ. 1994. № 32. Ст. 3301.





Большинство научных статей и литературы справедливо сконцентрированы на «базовых» федеральных законах, но «оригинальные» законы также представляют собой интерес для изучения и применения, поскольку ожидания сторон проекта порой требуют нестандартных решений, и тогда именно «оригинальное» законодательство может расширить возможности «базового». Конечно, это будет сопряжено с дополнительными рисками и выходом из зоны стабильной правоприменительной практики в сферу нетиповой организационно-правовой структуры проекта и неоднозначного отношения судебных и контрольно-надзорных органов, но это — плата сторон за компромисс.

Конечно, это потребует значительно большей правовой и иной работы по балансировке рисков как на начальном этапе «сборки» проекта, так и при его сопровождении. Поэтому к такому варианту следует обращаться, если все возможности «базовых» законов уже исчерпаны и отвергнуты как неприемлемые.

К сожалению, возможности применения «базового» законодательства о ГЧП здесь ограничены существующими рамками Закона № 216-ФЗ, но перспективна имеющаяся возможность передачи фонду<sup>22</sup> земельных участков, находящихся в федеральной собственности и включенных в границы создаваемого ИНТЦ, не только на праве собственности, но и аренды (п. 8 ч. 5.1 ст. 3).

Необходимо отметить, что практика использования формата комплексных инвестиционных проектов на основе механизма ГЧП имеет глубокие и жизнеспособные корни — весь перечень проектов направления (подпрограммы) «Комплексное развитие транспортных узлов» (ранее — «Развитие экспорта транспортных услуг»<sup>23</sup>) государ-

<sup>22</sup> Фонд — российская некоммерческая организация, которая создана в организационно-правовой форме фонда в целях реализации проекта и учредителями которой выступают Правительство Российской Федерации и (или) инициатор проекта. (Прим. авт.)

<sup>23</sup> Постановление Правительства РФ от 5 декабря 2001 г. № 848 (ред. от 20.09.2017, с изм. от 12.10.2017) «О Федеральной целевой программе “Развитие транспортной системы России (2010–2021 годы)”» // СЗ РФ. 2001. № 51. Ст. 4895.

ственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»<sup>24</sup> был реализован именно таким образом, а автор на стороне ФКУ «Дирекция государственного заказчика по реализации федеральной целевой программы «Модернизация транспортной системы России»» Минтранса России отвечал за их структурирование и привлечение инвестиций.

Таким образом, оценка эффективности использования бюджетных средств в отношении каждого объекта инфраструктуры и их сбалансированная компоновка помогут существенно уменьшению объема прямых бюджетных ассигнований в ИНТЦ и повысят эффективность управления отдельными объектами на этапе эксплуатации. Это безусловно потребует изменения системы управления и финансирования, показателей эффективности отдельных проектов и ИНТЦ в целом, но приведет к формированию обоснованной системы государственной поддержки инновационной деятельности.

<sup>24</sup> Постановление Правительства РФ от 20 декабря 2017 г. № 1596 (ред. от 01.08.2018) «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы»» // СЗ РФ. 2018. № 1 (Часть II). Ст. 340.

Полагаю обозначенные рекомендации крайне актуальными для ИНТЦ, планируемых к созданию уже в 2018 г., в частности — Обнинского<sup>25</sup> и Рязанского<sup>26</sup> инновационных научно-технологических центров, а использование предлагаемых подходов к управлению инвестициями позволит достичь эффективности бюджетных ассигнований и избежать репутационных потерь подобного рода: «Фонд «Сколково» всегда получал из бюджета значительно больше, чем ему требовалось, так, в 2014 г. бюджетное финансирование составило 41,2 млрд руб., а расходы — всего 22 млрд руб., в 2015 г. — 38,6 млрд руб. против в 22 млрд руб.»<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Инновационный научно-технологический центр появится в Обнинске // Государственный интернет-канал «Россия», 29.05.2018. URL: <http://gtrk-kaluga.ru/news/obschestvo/news-8467> (дата обращения: 12.08.2018).

<sup>26</sup> В 2018 году в Рязани откроется инновационный научно-технологический центр на 700 рабочих мест // ГАУ РО «Издательство «Пресса», 05.03.2018. URL: <http://ryazpressa.ru/v-2018-godu-v-ryazani-otkroetsya-innovacion/> (дата обращения: 12.08.2018).

<sup>27</sup> Счетная палата пожаловалась на «Сколково» в Генпрокуратуру // РБК: Экономика, 02.10.2016. URL: <https://www.rbc.ru/economics/02/10/2016/57f10aa9a79474c0282a5e7> (дата обращения: 12.08.2018).

## Литература

1. Пыхов П.А. Инфраструктура как объект экономических исследований / П.А. Пыхов, Т.О. Кашина // Журнал экономической теории. 2016. № 1. С. 39–46.

## References

1. Pykhov P.A. Infrastruktura kak obyekt ekonomicheskikh issledovaniy [Infrastructure as an Object of Economic Research] / P.A. Pykhov, T.O. Kashina // Zhurnal ekonomicheskoy teorii — Journal of Economic Theory. 2016. № 1. S. 39–46.