

ПРАВОВЫЕ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ НАУЧНЫХ ПРОЕКТОВ КЛАССА «МЕГАСАЙЕНС» С ИСПОЛЬЗОВАНИЕМ МЕХАНИЗМОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА¹

Аннотация. Создание научных установок класса «мегасайенс» представляет собой сложный и длительный процесс, для осуществления которого обычно привлекаются ресурсы нескольких государств. Вместе с тем существует ряд организационно-правовых моделей, позволяющих не только использовать ресурсы государства, но и привлекать частных инвесторов для реализации научных проектов класса «мегасайенс».

В связи с этим в статье раскрываются особенности применения механизма государственно-частного партнерства в научной сфере, а также предлагается анализ организационно-правовых моделей создания научных проектов класса «мегасайенс» с применением государственно-частного партнерства, возможных с учетом действующего законодательства РФ.

Ключевые слова: мегасайенс-проекты, научные проекты класса «мегасайенс», государственно-частное партнерство, организационно-правовые модели, юридическое лицо, международная организация.

DOI: 10.17803/2311-5998.2020.73.9.105-113



**Дарья Михайловна
МОШКОВА,**

заведующий кафедрой
налогового права,
профессор кафедры
финансового права
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
доцент
d.m.moshkova@mail.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9



**Дмитрий Львович
ЛОЗОВСКИЙ,**

доцент кафедры общей
юриспруденции и правовых
основ безопасности
Национального
исследовательского
ядерного университета
МИФИ, кандидат
юридических наук
dllozovskij@mephi.ru
115409, Россия, г. Москва,
Каширское ш., д. 31

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 18-29-15036 МК «Модели правового регулирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» на национальном и международном уровнях в условиях технологического развития Российской Федерации».

D. M. MOSHKOVA,

Head of the Department of Tax Law, Professor of the Department of Financial Law of Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Associate Professor

d.m.moshkova@mail.ru

125993, Russia, Moscow, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, 9

D. L. LOZOVSKIJ,

Associate Professor at the Department of General Law and Legal Security Fundamentals of National Research Nuclear University MEPhI (Moscow

Engineering Physics Institute), Cand. Sci. (Law)

dlozovskij@mephi.ru

115409, Russia, Moscow, Kashirskoe sh., 31

LEGAL MODELS FOR THE IMPLEMENTATION OF MEGASCIENCE RESEARCH PROJECTS USING PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP MECHANISMS

Abstract. *The creation of scientific facilities of the "megascience" class is a complex and lengthy process, for the implementation of which the resources of several states are usually attracted.*

At the same time, there are a number of organizational and legal models that make it possible to use not only the resources of the state, but also attract private investors for the implementation of megascience research projects. In this regard, the article reveals the features of applying the mechanism of public-private partnership in the scientific field, and also offers an analysis of the organizational and legal models for creating scientific projects of the "mega-science" class using public-private partnership, possible taking into account the current legislation of the Russian Federation.

Keywords: *mega-science projects, mega-science class scientific projects, public-private partnerships, organizational and legal models, legal entity, international organization.*

Реализация научных проектов класса «мегасайенс» становится существенным механизмом развития российской науки, без которого невозможно преодолеть ее изолированность от передовых исследований. Указанные проекты способствуют развитию наукоемкой промышленности, созданию высокотехнологичного оборудования.

Важно отметить, что международная научная кооперация является важнейшим условием реализации мегасайенс-проектов, в рамках которой финансирование создания и функционирования уникальных научных установок «мегасайенс» в Российской Федерации должно осуществляться за счет российских и зарубежных источников.

Отмечается, что научные организации России при реализации отечественных проектов мегаустановок способны аккумулировать вокруг себя широкие международные научные коллаборации. Речь идет прежде всего об организациях, от-

носящихся к «наиболее значимым учреждениям науки» и наделенных в этом качестве повышенной автономией, таким как Курчатовский институт².

При этом подразумевается, что международное сотрудничество в данной области должно развиваться, а значит, зарубежное финансирование — увеличиваться.

На сегодняшний день основным источником финансирования российских мегасайенс-проектов являются средства федерального бюджета. При этом отсутствуют единые правила, закрепляющие особенности как бюджетного, так и внебюджетного финансирования уникальных научных установок класса «мегасайенс» за счет российских и зарубежных источников.

Таким образом, наряду с бюджетным финансированием мегасайенс-проектов следует активно внедрять иные виды финансирования за счет внебюджетных источников в форме создания государственно-частного партнерства (далее — ГЧП).

Критерием отнесения такого сотрудничества к ГЧП может являться выполнение бизнесом функций, которые традиционно выполняло государство. «Развитие и поддержание инфраструктуры (в данном случае образовательной и научной) — наиболее типичный пример»³.

Исходя из вышесказанного, на сегодняшний день остро стоит вопрос о внедрении механизма ГЧП в различные сферы, в том числе сферу науки, что Российское государство развивает с помощью целевых проектов и программ, в частности вопрос о ГЧП при реализации мегасайенс-проектов.

Отличительными свойствами ГЧП в России признаются:

- недостаток законодательного регулирования;
- небольшой опыт применения данного института.

В свою очередь, был принят Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ⁴ (далее — Закон о ГЧП), в рамках которого дается определение государственно-, муниципально-частного партнерства, раскрываются его цели и принципы, статус публичного партнера и обязательства партнеров, указываются ограничения для частных партнеров, закрепляется распределение финансовых результатов и контроль за ними. Следует отметить, что принятие Закона о ГЧП, несомненно, свидетельствует о положительной динамике в развитии сотрудничества между государством (муниципальными образованиями) и частными инвесторами.

В то же время Закон о ГЧП можно рассматривать лишь как первый шаг на пути развития соглашения в области партнерства между государством и частным сектором экономики, что обуславливает необходимость более детальной проработки правовой базы в этой области, в том числе в области развития соответствующих партнерских отношений в образовательной и научной среде, на уровне подзаконных актов,

² Четвериков А. О. Большой адронный коллайдер как юридический феномен // Lex russica. 2019. № 5 (150). С. 169—170.

³ Матвеев Д. Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. СПб. : Наука, 2007. С. 21.

⁴ СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4350.

В России ГЧП стало применяться относительно недавно и в основном при строительстве дорог, аэропортов, систем водоснабжения и водоотведения, теплоснабжения. Далее реализация проектов ГЧП осуществляется в сфере социальной инфраструктуры, включая образовательную и научную области.

Государственно-частное партнерство может быть создано при наличии следующих условий:

- недостаток государственных финансовых ресурсов;
- гарантии качества и сроков работы частным инвесторам;
- способность частного партнера реализовать инновационный подход.

При этом в основе проектов ГЧП лежат юридический и социальный аспекты, ограничивающие возможность применения ГЧП следующими условиями:

- законодательные условия, снижающие возможности привлечения частных инвесторов, обладающие необходимыми для выполнения проекта характеристиками;
- отсутствие общественного противодействия привлечению частного партнера (создание рабочих мест и др.).

Выделяют следующие преимущества ГЧП:

- привлечение негосударственного финансирования для инвестиций в соответствующие проекты;
- сокращение государственных расходов на последующую реализацию этих проектов;
- обеспечение экономически эффективного управления проектами путем передачи управленческих функций частному инвестору;
- привлечение современных высокоэффективных технологий в развитие инфраструктуры;
- создание условий и формирование так называемой «предпринимательской среды» для получения прибыли государством и частными инвесторами.

Предусматриваются следующие формы ГЧП: универсальные и специализированные.

Классификация ГЧП производится на основе следующих критериев⁵:

- источник финансирования;
- право собственности на создаваемый объект инфраструктуры;
- этап проекта, на котором была привлечена частная компания.

Выделяют два способа финансирования ГЧП: государственное финансирование и частное. Государственное финансирование предполагает использование денежных средств из бюджетов различного уровня бюджетной системы РФ, а частный инвестор окупает инвестиции посредством получения государственных субсидий. При частном финансировании инвестиции окупаются посредством денежных средств пользователей созданного общественного блага.

Если в рамках контракта объект остается в государственной собственности, то предусматривается гарантия возврата инвесторам вложенных средств. Этот вариант используется на практике чаще.

⁵ Степанова Е. С. Способы классификации государственно-частных партнерств // Вестник Финансового университета. 2008. № 3. С. 171.

Однако на практике возможны ситуации, когда ожидания частных партнеров от реализации совместных с государством проектов не оправдываются в полной мере. Так, например, произошло, с Олимпиадой в Сочи. Отмечается, что проблема заключается в том, что бизнес, призванный властью участвовать в строительстве инфраструктуры Олимпийских игр, «переоценил преференции, которые ему это участие даст»⁶.

В этой связи представляется, что разработка и внедрение системы ГЧП в сферу науки может стать важным условием достижения стратегических целей в сфере научно-технологического развития нашего государства, так как помощь частного бизнеса является своевременной для решения соответствующих задач. При этом усложненный порядок осуществления государственного заказа отпугивает значительное число организаций. Стоимость составления такой документации может достигать 30 % общей стоимости проекта. При этом гарантий на то, что конкурс будет выигран, организации не имеют⁷.

Несмотря на то, что пока приходится говорить лишь о начальном этапе формирования партнерства между государством и частным сектором экономики, очевидно, что реализовать глобальные научные проекты ресурсами одного государства невозможно. Важно эффективное распределение рисков между частным инвестором и государственным, а также обеспечение для каждой стороны вознаграждения с учетом принятого риска.

Бесспорно, что в последнее время в большинстве государств существенно расширились масштабы взаимодействия государства и частного сектора в виде государственно-частных партнерств, которые, в свою очередь, предусматривают «официальные отношения или договоренности между государственными и частными организациями»⁸.

Стоит отметить преимущества участия в государственно-частном партнерстве для государства и частных структур в рамках реализации научных проектов, в том числе мегасайенс-проектов.

К числу положительных аспектов для государства относятся:

- обеспечение высокой эффективности результатов партнерства;
- возможность привлечения дополнительных источников инвестирования;
- получение нового совместного инновационного продукта от партнерства и новая технология как продукт такой деятельности;
- создание передовой инфраструктуры в целях реализации мегасайенс-проекта.

Преимуществами участия в государственно-частном партнерстве для частного бизнеса являются:

⁶ *Игнатюк Н. А.* Государственно-частное партнерство : учебник. М. : Юстицинформ, 2013. С. 19.

⁷ *Квасов И. Н.* Основные направления сотрудничества бизнеса и государства в вопросах модернизации экономики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. 2010. № 10. С. 27—36.

⁸ *Бек М. А., Бек Н. Н.* Маркетинговые аспекты развития государственно-частных партнерств. 2013 // URL: <http://noe.virtass.ru/images/imp/conference/past/071115-HSE/163/files/PPT-ru-BekMA.pdf>.



- получение в долгосрочное пользование государственных активов;
- гарантированность собственных инвестиций;
- надежность получаемых результатов;
- дополнительные источники для дальнейшего развития частного бизнеса.

Исходя из всего вышесказанного можно сделать вывод, что научные проекты класса «мегасайенс» в основном финансируются за счет средств государства, в связи с чем при их реализации возникает необходимость учесть особенности бюджетного финансирования в Российской Федерации и софинансирования со стороны других стран, распределения прав управления проектом, определенную степень автономии научных коллективов и т.п.

Вместе с тем существуют организационно-правовые модели, позволяющие не только использовать ресурсы государства, но и привлекать частных инвесторов для реализации научных проектов класса «мегасайенс».

Указанные вопросы решаются путем выбора соответствующей организационно-правовой модели создания научных проектов класса «мегасайенс», учитывающей данные аспекты. Исходя из анализа действующего законодательства РФ, возможны следующие организационно-правовые модели.

Вариант 1. Создание юридического лица для реализации научного проекта класса «мегасайенс»

В мировой практике встречаются варианты реализации проектов класса «мегасайенс» путем создания юридического лица, обладающего правосубъектностью одного из государств-участников. Достоинства данной организационно-правовой модели следующие:

- возможно учитывать вклады иностранных участников для управления проектом (распределение корпоративных прав на управление);
- создание организации, обладающей российской юрисдикцией, не требует существенных изменений в нормативно-правовой базе государства;
- отсутствие нормативных ограничений по использованию имущества организации и расходованию денежных средств, свойственное государственным учреждениям.

При этом в данном случае существуют и недостатки:

- необходимость выделения дополнительного финансирования на создание организации и ее штата;
- де-юре имущество организации является частной собственностью, а члены организации теряют право собственности на внесенное имущество;
- отсутствие доверия к организации, еще не успевшей себя зарекомендовать;
- отсутствие налоговых льгот в силу применения общего режима налогообложения;
- возможность возникновения ограничений по расширению круга иностранных участников из-за геополитических рисков, приводящих к запретам на участие в «национальных» проектах РФ.

Например, международный проект по созданию самого крупного в мире лазера на свободных электронах, предназначенного для наблюдения за ходом химических реакций — Европейского рентгеновского лазера на свободных электронах — реализуется путем создания в ФРГ общества с ограниченной ответственностью European X-Ray Free-Electron Laser Facility GmbH. Каждое государство-участник делает вклад в уставный капитал данного общества.

С одной стороны, выбор организационно-правовой формы в виде хозяйственного общества, которое по своей сути является коммерческой организацией, созданной для извлечения прибыли, представляется странным, но, с другой стороны, в отношении коммерческих организаций достаточно хорошо развито корпоративное право, которое регулирует вопросы управления организацией. Также вопросы создания и деятельности European X-Ray Free-Electron Laser Facility GmbH регулируются соответствующей международной конвенцией, подписанной государствами-участниками.

Применение аналогичной практики в Российской Федерации представляется сомнительным, хотя законодательные запреты отсутствуют. В целом создание для реализации проекта класса «мегасайенс» общества с ограниченной ответственностью или акционерного общества позволит полноценно учитывать вклады каждого участника (акционера) общества за счет обладания соответствующей долей в уставном капитале (количеством акций), а также путем реализации соответствующих полномочий по управлению обществом. Участник (акционер) общества имеет определенные гарантии получения имущества или денежного возмещения своего вклада соразмерно его доли при выходе из общества или его ликвидации. Вместе с тем, принимая во внимание тот факт, что проекты класса «мегасайенс» направлены на проведение фундаментальных научных исследований и решение научных задач мирового масштаба, коммерческая организация не будет обладать существенными самостоятельными источниками доходов.

В связи с этим более подходящим видом юридического лица для реализации проекта класса «мегасайенс» представляется некоммерческая корпоративная организация, т.е. организация, которая не преследует в качестве основной цели своей деятельности извлечение прибыли и не распределяет полученную прибыль между участниками, ее учредители (участники) приобретают право участия (членства) в ней и формируют ее высший орган управления — общее собрание членов.

В соответствии с гл. 4 Гражданского кодекса РФ некоммерческие корпоративные организации создаются в организационно-правовых формах потребительских кооперативов, общественных организаций, ассоциаций (союзов), нотариальных палат, товариществ собственников недвижимости, внесенных в государственный реестр казачьих обществ в Российской Федерации, а также общин коренных малочисленных народов Российской Федерации.

Следует отметить, что, во-первых, данные организационно-правовые формы не в полной мере отражают специфику деятельности научных организаций. Во-вторых, каждый член некоммерческой организации имеет один голос независимо от степени участия в формировании имущества некоммерческой организации, что создает риски неполного учета интересов Российской Федерации при реализации проектов класса «мегасайенс» при значительном объеме бюджетного финансирования.

Вариант 2. Создание международной организации для реализации научного проекта класса «мегасайенс»

Образование международной организации для создания и эксплуатации уникальной научной установки класса «мегасайенс» является распространенной практикой в мире.



Достоинствами данной организационно-правовой модели являются:

- возможность учитывать вклады иностранных участников для управления проектом (распределение корпоративных прав на управление);
- традиционные привилегии и иммунитеты международных организаций;
- функциональные привилегии и иммунитеты сотрудников международных организаций;
- международная правосубъектность международных организаций;
- минимизация геополитических рисков, позволяющая привлекать иностранных участников к участию в проектах;
- отсутствие нормативных ограничений по использованию имущества организации и расходованию денежных средств, свойственное государственным учреждениям, так как такой порядок определяется самой организацией или соглашением о ее создании.

Данная организационно-правовая модель также не лишена недостатков:

- необходимо выделение дополнительного финансирования на создание организации и ее головного офиса;
- дополнительного финансирования на содержание ее штата;
- создание международной организации требует внесения изменений в нормативно-правовую базу принимающего государства;
- де-юре имущество организации не является государственной собственностью, а члены организации теряют право собственности на внесенное имущество.

Наиболее ярким примером реализации в Российской Федерации данного вида институализации является Объединенный институт ядерных исследований (ОИФИ, г. Дубна, Московская область), который является международной межправительственной научно-исследовательской организацией, созданной в соответствии с Соглашением об организации Объединенного института ядерных исследований от 26 марта 1956 г. и осуществляющей свою деятельность на принципах ее открытости для участия всех заинтересованных государств, их равноправного взаимовыгодного сотрудничества. Членами ОИЯИ в настоящее время являются 18 государств.

Особенности правового статуса определяются в Уставе ОИЯИ, соглашении о его организации и Соглашении между Правительством РФ и ОИФИ о местопребывании и об условиях деятельности ОИЯИ в Российской Федерации, подписанном в г. Дубне 23 октября 1995 г. С учетом международного характера организации она выведена из-под действия части требований российского законодательства (иммунитеты). Более того, в отношении нее предоставляются различного рода льготы и послабления: налоговые, таможенные и т.п.

Однако у статуса ОИЯИ есть и определенные минусы с точки зрения государственного финансового контроля, так как в силу Протокола от 4 марта 1987 г. к Соглашению об организации ОИЯИ, подписанному в г. Москве 26 марта 1956 г., договаривающиеся стороны согласились применять к ОИЯИ положения статей I, IV — XVI Конвенции о правовом статусе, привилегиях и иммунитетах межгосударственных экономических организаций, действующих в определенных областях сотрудничества, подписанной в г. Будапеште 5 декабря 1980 г. Соответственно, финансовая деятельность ОИЯИ не подлежит контролю центральных или местных властей государства пребывания.

Существенным достоинством создания государственно-частного партнерства на базе ОИЯИ стало создание особой экономической зоны в соответствии с постановлением Правительства РФ от 21 декабря 2005 г. № 781 «О создании на территории г. Дубны (Московская область) особой экономической зоны технико-внедренческого типа». Создание особой экономической зоны позволило существенно повысить интерес частных инвесторов к реализации совместных проектов с ОИЯИ.

Использование подобных механизмов позволяет существенно повысить инвестиционную привлекательность научных проектов класса «мегасайенс».

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бек М. А., Бек Н. Н. Маркетинговые аспекты развития государственно-частных партнерств. 2013 // URL: <http://noe.virtass.ru/images/imp/conference/past/071115-HSE/163/files/PPT-ru-BekMA.pdf>.
2. Игнатюк Н. А. Государственно-частное партнерство : учебник. — М. : Юстицинформ, 2013.
3. Квасов И. Н. Основные направления сотрудничества бизнеса и государства в вопросах модернизации экономики // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. — 2010. — № 10. — С. 27—36.
4. Матвеев Д. Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. — СПб. : Наука, 2007.
5. Степанова Е. С. Способы классификации государственно-частных партнерств // Вестник Финансового университета. — 2008. — № 3.
6. Четвериков А. О. Большой адронный коллайдер как юридический феномен // Lex russica. 2019. № 4 (149). — С. 156—157 ; № 5 (150). — С. 169—170.