

**Виталий Максимов**

председатель совета директоров ЗАО «ТРАНСПРОЕКТ Групп»,  
первый заместитель заведующего кафедрой «Государственно-частное партнерство»  
по стратегическому развитию, профессор Финансового университета  
при Правительстве Российской Федерации, канд. экон. наук

## СРАВНИТЕЛЬНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ ГЧП

«...Необходимо продолжать работу по изменению самих принципов, идеологии бюджетного процесса, мотивировать все уровни власти на экономное расходование бюджетных средств, экономически обоснованное, при безусловном достижении конечных результатов. Все расходы должны быть обоснованы и тщательно просчитаны еще на стадии подготовки программ и бюджета. Отдельная тема касается бюджетных инвестиций. Здесь у нас очень обширный фронт работ. Сформирована масштабная программа капитального строительства с использованием бюджетных средств. В то же время в этой сфере есть известные проблемы. Прежде всего имею в виду увеличение первоначальных смет по мере реализации проектов...»<sup>1</sup>

### ГЧП ДЕ-ЮРЕ И ДЕ-ФАКТО

До принятия Федерального закона от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...» (далее — ФЗ № 224) понятие «государственно-частное партнерство» отсутствовало в федеральном правовом поле и встречалось только в региональных законах об участии соответствующих субъектов в государственно-

частном партнерстве со спорным правовым статусом, количество которых уже достигло 71<sup>2</sup>.

Наилучшей трактовкой данного понятия того времени следует считать следующее: «...государственно-частное партнерство — взаимовыгодное сотрудничество Санкт-Петербурга с российским или иностранным юридическим или физическим лицом либо действующим без образования юридического лица по договору простого товарищества

(договору о совместной деятельности) объединением юридических лиц в реализации социально значимых проектов, проектов, направленных на развитие образования, здравоохранения, социального обслуживания населения, физической культуры, спорта, культуры, туризма, транспортной и инженерной инфраструктуры, инфраструктуры связи и телекоммуникаций в Санкт-Петербурге, которое осуществляется путем заключения и исполнения соглашений, в том

<sup>1</sup> Путин В. В. Из выступления на заседании Государственного совета 4 октября 2013 г. // Официальный сайт Президента России, Стенографический отчет о заседании Государственного совета. 4 октября 2013. // [www.kremlin.ru/events/president/news/19359](http://www.kremlin.ru/events/president/news/19359).

<sup>2</sup> Максимов В. В. ГЧП-2014: революционные настроения // Рынок ценных бумаг. 2014. № 1 (438).

числе концессионных»<sup>3</sup>. Если убрать из этого определения «Санкт-Петербург», то оно может быть достаточно универсальным в применении и, что самое главное, открывать возможность использования различного рода договорных отношений (соглашений о ГЧП, концессионных соглашений, иных), пригодных для реализации проектов ГЧП.

Тот период можно назвать временем большого ГЧП, когда без обвинения в правовом нигилизме можно было руководствоваться данным понятием и в отношении должным образом структурированных инвестиционных, комплексных инвестиционных, долгосрочных инвестиционных, концессионных проектов и многих других проектировок и проектов с различной степенью удаленности от нотаций ГЧП.

Сейчас же (с принятием ФЗ № 224) правовое значение данного термина значительно сузилось и, собственно, даже не столько самим достаточно общим толкованием: «...государственно-частное партнерство, муниципально-частное партнерство — юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны, которое осуществляется на основании соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, заключенных в соответствии с настоящим федеральным законом в целях привлечения в экономику частных инвестиций, обеспечения органами государственной власти и органами местного самоуправления доступности товаров, работ, услуг и повышения их качества...»<sup>4</sup>, сколько целым рядом положений, проводящих рубеж между ГЧП де-юре и всеми остальными правовыми возможностями, предоставляемыми действующим законодательством, — ГЧП де-факто. Какие же положения ФЗ № 224 очерчивают данную границу? Это «большая тройка»:

**1.** Отношения, возникающие в связи с подготовкой, заключением, исполнением и прекращением концессионных согла-

шений, с установлением гарантий прав и законных интересов сторон концессионного соглашения регулируются Федеральным законом от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях».

**2.** Не могут являться частными партнерами, а также участвовать на стороне частного партнера следующие юридические лица:

1) государственные и муниципальные унитарные предприятия;

2) государственные и муниципальные учреждения;

3) публично-правовые компании и иные создаваемые Российской Федерацией на основании федеральных законов юридические лица;

4) хозяйственные товарищества и общества, хозяйственные партнерства, находящиеся под контролем Российской Федерации, субъекта Российской Федерации или муниципального образования;

5) дочерние хозяйственные общества, находящиеся под контролем отмеченных выше организаций;

6) некоммерческие организации, созданные Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации, муниципальными образованиями в форме фондов;

7) некоммерческие организации, созданные ранее обозначенными организациями в форме фондов.

**3.** Объектом соглашения может быть только имущество, в отношении которого законодательством Российской Федерации не установлены принадлежность исключительно к государственной, муниципальной собственности или запрет на отчуждение в частную собственность либо нахождение в частной собственности, и, собственно, сам закрытый перечень возможных объектов соглашения.

Рассмотрим далее вопросы эффективности проектов ГЧП<sup>5</sup> не только в узких рамках ФЗ № 224, но и с учетом иных законов, лежащих в основе большинства реальных проектов ГЧП нашей страны, — Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» (далее — ФЗ № 115) и Федерального закона от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ «Об инвестиционной деятельности в Российской

Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее — ФЗ № 39).

Поскольку редкий проект ГЧП обходится без бюджетного финансирования на различных этапах его реализации, следует напомнить принцип эффективности расходования бюджетных средств<sup>6</sup>, который гласит, что при составлении и исполнении бюджетов участники бюджетного процесса в рамках установленных им бюджетных полномочий должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств (экономности) и (или) достижения наилучшего результата с использованием предусмотренного бюджетом объема средств (результативности).

## ГЧП И ЭФФЕКТИВНОСТЬ

В рамках ФЗ № 224 публичный или частный партнер готовят предложения о реализации проекта ГЧП, которые в том числе должны содержать сведения об эффективности проекта и обоснование его сравнительного преимущества<sup>7</sup>.

Оценка эффективности проекта осуществляется перед определением сравнительного преимущества проекта на основании следующих критериев:

1) финансовая эффективность проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства;

2) социально-экономический эффект от реализации проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства, рассчитанный с учетом целей и задач, закрепленных в соответствующих документах стратегического планирования.

Инвестиционные проекты, реализуемые на основе ФЗ № 39 и финансирование которых планируется осуществлять полностью или частично за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации, местных бюджетов, также подлежат проверке на предмет эффективности использования направляемых на капитальные вложения средств соответствующих бюджетов.

А что же с ФЗ № 115? Хотя целями настоящего закона являются привлече-

<sup>3</sup> Закон Санкт-Петербурга от 25 декабря 2006 г. № 627-100 (ред. от 26 ноября 2015 г.) «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах» (принят ЗС СПб 20 декабря 2006 г.) // Санкт-Петербургские ведомости, № 244, 28 декабря 2006.

<sup>4</sup> Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ (ред. от 29 декабря 2015 г.) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, № 156, 17 июля 2015.

<sup>5</sup> Оригинальное использование ГК «Автодор» Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» для структурирования автодорожных проектов ГЧП автор оставляет за рамками данной статьи.

<sup>6</sup> Оригинальное использование ГК «Автодор» Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» для структурирования автодорожных проектов ГЧП автор оставляет за рамками данной статьи.

<sup>7</sup> Сравнительное преимущество — преимущество в использовании средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации проекта, перед использованием средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, необходимых для реализации государственного контракта, муниципального контракта, при условии, что цена товара, работы, услуги, количество товара, объем работы или услуги, качество поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иные характеристики товара, работы, услуги при реализации проекта равны цене товара, работы, услуги, количеству товара, объему работы или услуги, качеству поставляемого товара, выполняемой работы, оказываемой услуги, иным характеристикам товара, работы, услуги при реализации государственного, муниципального контрактов.

ние инвестиций в экономику Российской Федерации, обеспечение рационального использования имущества, находящегося в государственной или муниципальной собственности, на условиях концессионных соглашений и повышение качества товаров, работ, услуг, предоставляемых потребителям, прямых указаний на необходимость проведения какой-либо оценки эффективности концессионных проектов тем или иным уполномоченным органом не выявлено.

Означает ли это, что концессионные проекты ускользают даже от оценки эффективности расходования бюджетных средств? Не совсем. В сфере дорожного хозяйства существует утвержденная Федеральным дорожным агентством Методика оценки эффективности применения инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства<sup>8</sup>, описывающая состав и порядок определения значений показателей финансовой, бюджетной и экономической эффективности использования инвестиционного механизма, в том числе механизма государственно-частного партнерства.

Автор обращает внимание на специфику применяемой Росавтодором трактовки ГЧП: «...государственно-частное партнерство — взаимодействие государственного и частного партнеров, направленное на реализацию инвестиционного проекта в сфере дорожного хозяйства с использованием государственного участия на федеральном уровне и частных инвестиций и осуществляемое путем заключения концессионного соглашения (на основе закона о концессионных соглашениях) или государственного контракта в форме контракта жизненного цикла (на основе закона о контрактной системе)...», говорящего о возможности структурирования проектов ГЧП и на основе 44-ФЗ<sup>9</sup>, дополняя список альтернативных ФЗ № 224 федеральных законов.

В остальных сферах (не исключая повторной оценки и для дорожной) при выявлении источника бюджетных средств для государственного софинансирования концессионных проектов сложно избежать интегральной оценки и проверки на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, в порядке, установленном Постановлением Правительства Российской Федерации

## Участники бюджетного процесса должны исходить из необходимости достижения заданных результатов с использованием наименьшего объема средств и достижения наилучшего результата с использованием предусмотренного бюджетом объема средств.

от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения» и Приказом Министерства экономического развития Российской Федерации от 24 февраля 2009 г. № 58 «Об утверждении методики оценки эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения». Кстати, это касается не только концессионных, но и любых других проектов.

Нельзя забывать и о Постановлении Правительства РФ от 30 апреля 2013 г. № 382 «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» (вместе с Положением о проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием).

Так что на страже эффективного расходования бюджетных средств стоит множество кордонов, но почему же тогда постоянно и на всех уровнях поднимается вопрос об их нецелесообразности и неэффективности использования?

### СРАВНИТЕЛЬНОЕ ПРЕИМУЩЕСТВО?

Вернемся к термину «сравнительное преимущество» проектов ГЧП и рассмотрим его более детально.

Сравнительное преимущество проекта определяется на основании соотношения следующих показателей:

1) чистый дисконтированный расход средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации при реализации проекта и чистый дисконтированный рас-

ход при реализации государственного контракта, муниципального контракта;

2) объем принимаемых публичным партнером обязательств в случае возникновения рисков при реализации проекта и объем принимаемых публично-правовым образованием обязательств при реализации государственного контракта, муниципального контракта.

Напомню, что соглашение о ГЧП (заключенное в соответствии с ФЗ № 224) в составе существенных условий должно содержать значения критериев эффективности проекта и значения показателей его сравнительного преимущества, на основании которых получено положительное заключение уполномоченного органа, а также обязательства сторон по реализации соглашения в соответствии с этими значениями.

Расчет показателей, используемых для оценки эффективности и определения сравнительного преимущества, осуществляется на основе финансовой модели проекта, в которой содержатся не только основные методологические предположения, применяемые при построении финансовых прогнозов по проекту, но и еще 7 раз повторяется слово «прогноз» и словосочетание «прогнозные значения». Из этого очевидно, что наличие вероятностного значения их осуществления тем меньше, чем больше прогнозный период, т. е. срок соглашения.

Поскольку долгосрочность взаимоотношений является одной из ключевых характеристик государственно-частного партнерства, положения ФЗ № 224 об изменении, прекращении соглашения о государственно-частном партнерстве, соглашения о муниципально-частном партнерстве, переходе прав и обязанностей по соглашению, замене частного партнера прогнозируемо будут весьма востребованными. К сожалению. ■

<sup>8</sup> Распоряжение Росавтодора от 8 сентября 2014 г. № 1714-р «Об утверждении Методики по структурированию инвестиционного проекта для возможности применения различных инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, Методики оценки эффективности применения инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, Методики по выбору оптимальных инвестиционных механизмов, в том числе механизмов государственно-частного партнерства, реализации инвестиционных проектов».

<sup>9</sup> Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 5 апреля 2016 г.) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 8 апреля 2013 г. № 14. Ст. 1652.