

Абдуллаева Зарема Махмудовна

Дагестанский государственный университет

Баташев Руслан Вахаевич

Чеченский государственный университет им. А.А. Кадырова

Сулейманова Мадина Гаджиевна

Дагестанский государственный технический университет

Государственно-частное партнерство в инфраструктурных проектах: правовая модель и оценка экономической эффективности

Аннотация. В статье исследуются правовые основы и механизмы оценки экономической эффективности государственно-частного партнерства (ГЧП) в инфраструктурных проектах. На основе анализа Федерального закона № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве..." (в актуальной редакции с изменениями, вступающими в силу с 01.09.2026) рассматриваются ключевые элементы правовой модели ГЧП в России: понятие, принципы, структура соглашения, распределение рисков. Анализируются международные подходы к оценке эффективности ГЧП-проектов на основе документов ОЭСР, включая методики cost-benefit analysis (CBA) и Public Sector Comparator (PSC). Установлено, что российская правовая модель ГЧП базируется на принципах открытости, конкуренции и справедливого распределения рисков, однако система оценки эффективности (сравнительное преимущество) требует дальнейшего совершенствования. Делается вывод о целесообразности внедрения международных стандартов проектного анализа, включая многофакторную оценку социально-экономических эффектов.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, инфраструктурные проекты, правовая модель, оценка эффективности, распределение рисков, Федеральный закон № 224-ФЗ.

Abdullaeva Zarema Mahmudovna

Dagestan state of university

Batashev Ruslan Vakhaevich

Kadyrov Chechen State University

Suleymanova Madina Gadzhievna,

Dagestan State Technical University

Public-private partnership in infrastructure projects: a legal model and an assessment of economic efficiency

Abstract. The article examines the legal framework and mechanisms for assessing the economic effectiveness of public-private partnerships (PPPs) in infrastructure projects. Based on the analysis of Federal Law No. 224-FZ "On Public-Private Partnership..." (as amended on 09/01/2026), the key elements of the PPP legal model in Russia are considered.: the concept, principles, structure of the agreement, and risk allocation. The article analyzes international approaches to assessing the effectiveness of PPP projects based on OECD documents, including cost-benefit analysis (CBA) and Public Sector Comparator (PSC) methodologies. It has been established that the Russian legal model of PPP is based on the principles of openness, competition and fair distribution of risks, however, the effectiveness assessment system (comparative advantage) requires further improvement. It is concluded that it is advisable to introduce international standards for project analysis, including a multifactorial assessment of socio-economic effects.

Keywords: public-private partnership, infrastructure projects, legal model, efficiency assessment, risk allocation, Federal Law No. 224-FZ.

Введение

Государственно-частное партнерство (ГЧП) стало одним из ключевых инструментов реализации крупных инфраструктурных проектов в современной экономике. Сочетание публичных и частных ресурсов позволяет решать задачи, непосильные для каждой из сторон в отдельности: государство получает доступ к частному капиталу и компетенциям, частный сектор – к долгосрочным гарантированным проектам с прогнозируемой доходностью.

В Российской Федерации правовые основы ГЧП были законодательно закреплены с принятием Федерального закона от 13.07.2015 № 224-ФЗ "О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации...". Этот закон, наряду с Федеральным законом № 115-ФЗ "О концессионных соглашениях" (2005 г.), **形成了** правовую основу для привлечения частных инвестиций в общественную инфраструктуру.

Актуальность темы обусловлена необходимостью совершенствования механизмов ГЧП для повышения их эффективности. Как отмечается в документах ОЭСР, "правительства могут преследовать различные цели при реализации проектов ГЧП: повышение эффективности государственных расходов, снижение бюджетного давления, инновации в предоставлении услуг, снижение рисков для государства". Однако эмпирические исследования показывают неоднозначные результаты: "примерно половина исследований свидетельствует о том, что проекты ГЧП обеспечивают лучшую ценность для налогоплательщиков, другая половина обнаруживает обратное; экономия варьируется от 20% до превышения затрат на 20%".

Цель настоящего исследования – комплексный анализ правовой модели ГЧП в инфраструктурных проектах и механизмов оценки их экономической эффективности, включая сопоставление российского и международного опыта.

Методологическую основу исследования составили формально-юридический анализ нормативно-правовых актов, сравнительно-правовой анализ, экономический анализ права, а также изучение документов ОЭСР и международных руководств по оценке эффективности ГЧП-проектов.

Основная часть

Федеральный закон № 224-ФЗ определяет государственно-частное партнерство как "юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой стороны". Ключевые характеристики ГЧП по российскому законодательству включают:

Во-первых, обязательное заключение соглашения сроком не менее трех лет.

Во-вторых, объединение ресурсов и распределение рисков между сторонами.

В-третьих, четкое определение объектов соглашения – недвижимого имущества или технологически связанных объектов недвижимости и движимого имущества.

Закон устанавливает следующие принципы ГЧП:

- открытость и доступность информации;
- обеспечение конкуренции;
- отсутствие дискриминации, равноправие сторон;
- добросовестное исполнение обязательств;
- справедливое распределение рисков и обязательств;
- свобода договора.

Важно различать две основные договорные модели: концессионное соглашение (№ 115-ФЗ) и соглашение о ГЧП/МЧП (№ 224-ФЗ). Принципиальное различие заключается в распределении прав на объект соглашения: по концессионному соглашению объект остается в собственности концедента (государства), тогда как по соглашению о ГЧП частный партнер может приобрести право собственности на объект при соблюдении определенных условий. Это различие имеет важное значение для оценки эффективности и выбора оптимальной модели проекта.

Одним из фундаментальных принципов ГЧП, закрепленных в российском законодательстве, является справедливое распределение рисков между сторонами соглашения. Этот принцип имеет не только правовое, но и экономическое измерение.

Международные руководства подчеркивают, что "риски должны быть определены, идентифицированы, измерены и распределены между сторонами, наиболее способными нести и смягчать их". В немецкой практике, например, "в соответствии с Федеральным бюджетным кодексом надлежащий анализ экономической эффективности должен проводиться для всех мер, имеющих финансовое воздействие, при этом распределение рисков, связанных с мерами, должно учитываться в анализе (раздел 7(2) Федерального бюджетного кодекса). Как правило, риск должен брать на себя та сторона, которая может наилучшим образом его нести и управлять им".

Неправильное распределение рисков может привести к серьезным последствиям. Пример из практики штата Вирджиния (США) демонстрирует, как "неучтенные риски, связанные с введением платы за проезд, привели к многолетним судебным разбирательствам и политической оппозиции, что в конечном итоге осложнило реализацию будущих проектов ГЧП". Этот пример показывает, что правовая конструкция распределения рисков должна учитывать не только экономические, но и социально-политические факторы.

В российском законодательстве ключевым критерием выбора ГЧП-механизма является понятие "сравнительного преимущества" – преимущества в использовании бюджетных средств по сравнению с реализацией проекта в рамках государственного (муниципального) контракта.

Правительством РФ установлен порядок проведения оценки эффективности проекта ГЧП и определения его сравнительного преимущества. Этот порядок реализуется уполномоченным органом в соответствии с критериями и показателями, предусмотренными частями 2 и 4 статьи 12 Федерального закона № 224-ФЗ.

Важно отметить, что оценка эффективности должна проводиться до принятия решения о реализации проекта. Как отмечается в документах ОЭСР, в России "обязательный публичный технический и ценовой аудит всех крупных проектов, частично финансируемых государством, включая инвестиции естественных монополий, введен для повышения эффективности государственных инвестиций". С 2014 года такой аудит обязателен для проектов стоимостью от 8 млрд рублей, а с 2015 года – от 1,5 млрд рублей.

Мировая практика выработала несколько основных методик оценки эффективности ГЧП-проектов, наиболее распространенными из которых являются анализ затрат и выгод (Cost-Benefit Analysis, CBA) и сравнительный анализ с государственным сектором (Public Sector Comparator, PSC).

В Соединенном Королевстве разработаны передовые подходы к оценке государственных расходов через "Зеленую книгу" Казначейства. Этот документ "требует, чтобы затраты и выгоды для общества оценивались по мере возможности и выражались в денежном выражении с использованием принятых инструментов экономики благосостояния. Это включает идентификацию и оценку рисков как части социальных затрат. Чистые выгоды затем дисконтируются по социальной ставке временного предпочтения для получения чистой приведенной (общественной) стоимости".

Во Франции с 2007 года внедрена процедура оценки проектов, "где каждый проект оценивается в соответствии с целями проекта и альтернативными способами достижения этих целей. Влияние конкурирующих проектных предложений затем ранжируется по трем столпам, отражающим устойчивое развитие: экономическое воздействие, социальные эффекты и экологические эффекты".

В Германии используется итеративный подход, при котором "проекты капитальных инвестиций подвергаются возрастающим уровням проверки их общих общественных затрат/выгод и различных финансовых опционов". При этом "не создание 'Национального оценочного агентства' считается ни необходимым, ни целесообразным – каждый отдельный проект должен оцениваться на основе его собственных достоинств".

В Канаде применяется двухэтапный скрининг проектов с капитальными затратами от 100 млн долларов. Первый этап включает оценку пригодности для ГЧП-прокьюрмента, второй – сравнительный анализ традиционной модели и модели ГЧП для определения лучшей ценности для налогоплательщиков.

Несмотря на наличие нормативной базы, российская система оценки эффективности ГЧП-проектов сталкивается с рядом вызовов. К ним относятся:

Во-первых, недостаточная разработанность методик количественной оценки социально-экономических эффектов, выходящих за рамки прямых бюджетных показателей. Международный опыт показывает важность учета таких факторов, как воздействие на занятость, территориальную сплоченность, доступность услуг для уязвимых групп.

Во-вторых, как отмечается в исследованиях ОЭСР, практика ГЧП показывает, что "сравнительные исследования часто не используют контрольные группы, поэтому результаты статистически ненадежны". Это указывает на необходимость совершенствования методологической базы для проведения достоверных сравнений.

В-третьих, требуется дальнейшее развитие институциональной среды. Как отмечается в документах ОЭСР по странам Восточного партнерства, "эффективность подразделений по ГЧП и более широкого инфраструктурного планирования может быть улучшена за счет внедрения фондов подготовки проектов, которые используются для финансирования технической помощи при подготовке будущих инвестиций". В России такие механизмы находятся в стадии развития.

В-четвертых, важным направлением является совершенствование контрактной гибкости. В международной практике «контракты должны быть достаточно гибкими, чтобы позволить сторонам наилучшим образом использовать доступные технологии, но без чрезмерных затрат по сравнению с традиционными механизмами закупок». Предусмотренные в российском законодательстве механизмы "параллельного конкурентного финансирования" и обновленные формы примерных концессионных соглашений направлены на решение этой задачи.

Внесенные в 2024-2025 годах изменения в Федеральный закон № 224-ФЗ (вступающие в силу с 01.09.2026) направлены на дальнейшее совершенствование механизмов ГЧП. Ключевые направления развития включают:

- расширение объектов ГЧП, включая возможность заключения соглашений в отношении объектов незавершенного строительства ;
- механизм софинансирования проектов выгодоприобретателями (пользователями) инфраструктурного объекта;
- возможность участия в соглашении одновременно нескольких публично-правовых образований, в том числе разных уровней власти;
- процедуру параллельного конкурентного финансирования для выявления лучших условий привлечения долгового финансирования;
- преференции для инициатора проекта ГЧП в конкурсе на право заключения соглашения.

Эти изменения направлены на повышение инвестиционной привлекательности ГЧП-проектов и снижение транзакционных издержек. Однако, как показывает международный опыт, успех ГЧП зависит не только от законодательной базы, но и от административной способности государственных органов управлять сложными долгосрочными контрактами.

Заключение

Проведенный анализ позволяет сделать следующие выводы.

Во-первых, российская правовая модель ГЧП базируется на фундаментальных принципах, соответствующих международным стандартам: объединение ресурсов, распределение рисков, долгосрочный характер соглашений, обеспечение конкуренции. Федеральный закон № 224-ФЗ создал необходимую правовую основу для привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты.

Во-вторых, ключевым элементом правовой модели является принцип справедливого распределения рисков, закреплённый в законе. Этот принцип имеет не только юридическое, но и экономическое измерение, поскольку эффективное распределение рисков напрямую влияет на стоимость проекта и его инвестиционную привлекательность.

В-третьих, оценка экономической эффективности проектов ГЧП в России осуществляется через механизм определения "сравнительного преимущества" перед государственным контрактом. Однако существующая методика требует дальнейшего совершенствования, особенно в части количественной оценки социально-экономических эффектов и учета долгосрочных рисков.

В-четвертых, международный опыт предлагает разнообразные подходы к оценке эффективности ГЧП-проектов. СВА и PSC, применяемые в различных модификациях в Великобритании, Канаде, Германии, Франции и других странах, могут служить ориентиром для совершенствования российской методологии. При этом важно учитывать, что успешная практика ГЧП требует не только формальных процедур оценки, но и развитой институциональной среды, включая специализированные подразделения по ГЧП, механизмы публичных консультаций и прозрачности процедур.

В-пятых, перспективы развития российской модели ГЧП связаны с внедрением гибких контрактных механизмов, расширением объектов соглашений и совершенствованием конкурсных процедур. При этом ключевым условием успеха остается повышение административной способности публичных партнеров на всех этапах жизненного цикла проекта – от планирования и оценки до мониторинга исполнения контрактов.

Дальнейшие исследования должны быть направлены на эмпирическую оценку эффективности реализованных ГЧП-проектов в России, сравнительный анализ российской и зарубежной практики, а также разработку рекомендаций по совершенствованию методик оценки с учетом отраслевой специфики (транспортная, социальная, коммунальная инфраструктура).

Список источников

1. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 28.12.2025) «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 01.09.2026) // КонсультантПлюс. URL: <https://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=527762> (дата обращения: 09.06.2026).
2. OECD. Mobilising Investment in Low-Carbon, Climate-Resilient Infrastructure. – OECD Publishing, 2012. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2012/11/mobilising-investment-in-low-carbon-climate-resilient-infrastructure_g17a21f0/5k8zm3gxxmnq-en.pdf (дата обращения: 09.06.2026).
3. КонсультантПлюс. Соглашения о государственно-частном (муниципально-частном) партнерстве/концессионные соглашения. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_348202/ (дата обращения: 09.06.2026).
4. G20-OECD. Effective Approaches to Long-Term Investment Financing (Annex). – OECD, September 2014. URL: <https://web-archiv.oecd.org/2014-09-21/317142-G20-OECD-Report-Annex-Effective-Approaches-LTI-Financing-Sept-2014.pdf> (дата обращения: 09.06.2026).
5. КонсультантПлюс. Оценка эффективности проекта ГЧП. URL: https://www.consultant.ru/law/podborki/ocenka_jeffektivnosti_proekta_gchp/ (дата обращения: 09.06.2026).
6. OECD. Strengthening the Role of Private Finance in Infrastructure Development in Eastern Partner Countries. – OECD Publishing, 2020. URL: <https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2020/11/strengthening-the-role-of->

private-finance-in-infrastructure-development-in-eastern-partner-countries_bd209463/14ba8c21-en.pdf (дата обращения: 09.06.2026).

7. КонсультантПлюс. Правовое регулирование государственно-частного партнерства. URL: https://www.consultant.ru/law/podborki/pravovoe_regulirovanie_gosudarstvenno-chastnogo_partnerstva/ (дата обращения: 09.06.2026).

8. КонсультантПлюс. Совершенствование механизмов ГЧП для реализации долгосрочных инфраструктурных проектов. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_296369/ (дата обращения: 09.06.2026).

9. OECD. Subnational Public-Private Partnerships: Meeting Infrastructure Challenges. – OECD Publishing, 2018. URL: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2018/11/subnational-public-private-partnerships_g1g93929/9789264304864-en.pdf (дата обращения: 09.06.2026).

Сведения об авторах

Абдуллаева Зарема Махмудовна кандидат экономических наук, доцент кафедры политэкономии Дагестанский государственный университет,

Баташев Руслан Вахаевич, старший преподаватель кафедры «Налоги и налогообложение» Чеченский государственный университет им. А.А. Кадырова,

Сулейманова Мадина Гаджиевна, к.э.н., старший преподаватель кафедры экономики и управления Дагестанский государственный технический университет

Information about the authors

Abdullaeva Zarema Makhmudovna Candidate of Economics, Associate Professor of the Department of Political Economy, Dagestan State University,

Batashev Ruslan Vakhaevich, Senior Lecturer of the Department of Taxes and Taxation, Chechen State University named after A.A. Kadyrov,

Suleymanova Madina Gadzhievna, PhD, Senior Lecturer of the Department of Economics and Management, Dagestan State Technical University