



Проблемы и пути совершенствования правового регулирования государственных инвестиций в России

Анна Борисовна Золотарева

E-mail: zolot@ranepa.ru, ORCID: 0000-0003-4908-528X

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, г. Москва, Российская Федерация

Аннотация

Статья отражает основные выводы научно-исследовательской работы, имевшей целью выявление ключевых проблем и направлений совершенствования правового регулирования государственных инвестиций на основе анализа законодательства и практики его применения. Проведенный анализ приводит к выводу о наличии в действующем законодательстве по вопросам планирования и реализации государственных инвестиций существенных недостатков, препятствующих повышению их эффективности. К числу таких недостатков автор относит: одновременное наделение разных органов правом принятия ключевых инвестиционных решений; дублирование инвестиционной компоненты госпрограмм и национальных (федеральных) проектов; утверждение бюджетных ассигнований по проектам, не готовым к реализации; нечеткость оснований для повышения цены строительных контрактов, а также для централизации функций по планированию и реализации отраслевых инвестиций в руках ППК «Единый заказчик»; снижение требований к обоснованию инвестиционных проектов. Для смягчения отмеченных недостатков в статье, в частности, предлагается: обеспечить системное планирование крупных инвестиций в составе национальных и федеральных проектов, исключив эти расходы из госпрограмм; по общему правилу отказаться от практики утверждения решений об осуществлении бюджетных инвестиций отдельными актами правительства и включения в ФАИП инвестиционных проектов без проектной и другой необходимой документации; организовать сравнительную оценку эффективности деятельности централизованного заказчика и ГРБС по управлению инвестициями по законодательно определенным критериям, по итогам которой следует рассмотреть вопрос о целесообразности централизации; вернуться к использованию при анализе инвестиционных проектов некоторых ранее применявшихся критериев оценки их эффективности.

Ключевые слова: государственные инвестиции, бюджетные инвестиции, федеральная адресная инвестиционная программа, ФАИП, планирование государственных инвестиций, реализация государственных инвестиций

JEL: H11, H50, H54, H60, H68, O20

Финансирование: Статья подготовлена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Для цитирования: Золотарева А. Б. Проблемы и пути совершенствования правового регулирования государственных инвестиций в России // Финансовый журнал. 2023. Т. 15. № 4. С. 8–26.
<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-4-8-26>.

© Золотарева А. Б., 2023

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-4-8-26>

Problems and Methods of Improving the Legal Regulation of Public Investment in Russia

Anna B. Zolotareva

RANEPA, Moscow, Russian Federation

zolot@iep.ru, <https://orcid.org/0000-0003-4908-528X>

Abstract

The article describes the main conclusions of the research work aimed at identifying key problems of and ways to improve the legal regulation of public investment in Russia. This work was based on the analysis of legislation and practice of its application. The analysis leads to the conclusion that there are significant shortcomings in the current legislation on planning and implementation of public investment, which hinder their efficiency. Among such shortcomings, the author highlights contradictions on the issue of bodies authorized to make key investment decisions; duplication of the investment component of state programs and national (federal) projects; approval of budget allocations for projects that are not ready for implementation; unclear grounds for raising the price of construction contracts, as well as for centralizing the functions of planning and implementation of sectoral investments, reduction of requirements for justification of investment projects. To mitigate these shortcomings, the author suggests to ensure systematic planning of large investments as part of national and federal projects, excluding these costs from the state programs; as a general rule, to abandon the practice of approving decisions on the implementation of budget investments by individual acts of the government and financing projects without the necessary documentation; to organize a comparative assessment of the efficiency of centralized and sectoral customers in investment management according to legally defined criteria; to return to the use of some previously applied criteria for the efficiency of investment projects.

Keywords: public investments, budget investments, federal targeted investment program (FTIP), planning of public investments, implementation of public investments

JEL: H11, H50, H54, H60, H68, O20

Funding: The article was prepared within the framework of the state task of the RANEPA.

For citation: Zolotareva A.B. (2023). Problems and Methods of Improving the Legal Regulation of Public Investment in Russia. *Financial Journal*, 15 (4), 8–26 (In Russ.).

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2023-4-8-26>.

© Zolotareva A.B., 2023

ВВЕДЕНИЕ

На сегодняшний день по объему капиталовложений Россия отстает от некоторых своих ближайших экономических конкурентов из стран БРИКС. По последним доступным данным Всемирного банка¹, в 2021 г. доля инвестиций в основной капитал в Китае составила 43% ВВП, в Индии — 31%, а в России — лишь 22%. Такое положение во многом обусловлено изначально более низким притоком иностранных инвестиций в нашу страну. Тем не менее на них можно рассчитывать в условиях международной блокады, вызванной специальной военной операцией. Между тем Правительство Российской Федерации ставит перед собой задачу довести объем капиталовложений в основной капитал до 25% ВВП к 2024 г.² Учитывая, что в современной России одним из основных инвесторов является государство³, решить эту задачу невозможно без повышения эффективности государственных инвестиций, которая в настоящее время невелика. Достаточно сказать, что средний за последние пять лет уровень исполнения Федеральной адресной инвестиционной программы (далее — ФАИП) составил 56,5%⁴ (табл. 1), а накопленное количество объектов незавершенного строительства сопоставимо с числом объектов, финансируемых ФАИП в течение года⁵.

Таблица 1

**Основные показатели ФАИП в 2018–2022 гг. /
The main indicators of the federal targeted investment program (FTIP), in 2018–2022**

	2018	2019	2020	2021	2022
Бюджетные назначения, млрд руб.	741,0	845,7	893,0	936,6	1258,0
Профинансировано из ФБ, млрд руб.	482,5	536,7	659,6	693,0	979,7
Профинансировано из ФБ, % от бюджетных назначений	65,1	63,4	73,8	73,9	77,8
Фактически освоено средств, млрд руб.	436,5	481,5	520,5	527,3	655,9
Фактически освоено средств, % от бюджетных назначений	58,9	56,9	58,2	56,3	52,1

Источник: составлено автором по данным о ходе реализации ФАИП на сайте / Source: compiled by the author according to the data on the implementation of the FTIP (<https://faip.economy.gov.ru/cms/cgi-bin/cis/cms.cgi/CMS/Item/66?year=2023>).

На наш взгляд, неэффективность государственных инвестиций в значительной степени predetermined недостатками и противоречиями действующего законодательства по вопросам их планирования и реализации.

Для начала следует оговорить, что в настоящей статье понимается под «государственными инвестициями», поскольку этого понятия нет в законодательстве. Вместо него в ст. 6 Бюджетного кодекса (далее — БК РФ) используется термин «бюджетные инвестиции», который определяется как «бюджетные средства, направляемые на создание или увеличение за счет средств бюджета стоимости государственного (муниципального) имущества». Это определение представляется излишне широким, поскольку круг имущества, в которое могут осуществляться вложения, не ограничен основными средствами. С этой

¹ <https://data.worldbank.org/indicator/NE.GDI.TOTL.ZS>.

² Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018 № 8028п).

³ По данным Росстата, в 2021 г. бюджетные средства составили 18,2% от общего объема инвестиций в основной капитал / Финансы России, 2022: стат. сб. Росстат.

⁴ <https://faip.economy.gov.ru/cms/cgi-bin/cis/cms.cgi/CMS/Item/66?year=2022>.

⁵ По итогам проведенного Минстроем России в 2022 г. мониторинга к объектам незавершенного строительства отнесено 1466 объектов. URL: [10](https://www.minstroyrf.gov.ru/press/novuyu-gosprogrammu-stroitelstvo-predstavili-v-komitee-gosdumy-po-byudzhetu-i-nalogam/#:~:text=«Комплексная%20госпрограмма%20«Строительство»%20-%20это,а%20также%20объектов%20незавершенного%20строительства), при этом в ФАИП на 2021 г. включено 1277 объектов.</p>
</div>
<div data-bbox=)

точки зрения любые средства, выделяемые государственным учреждениям на закупки товаров (в том числе, например, канцелярских), должны считаться инвестициями. Более правильным представляется подход, изложенный в ст. 79 БК РФ, который ограничивает круг объектов бюджетных инвестиций объектами капитального строительства или недвижимым имуществом. Но если следовать логике ст. 79 БК РФ, в состав бюджетных инвестиций не могут входить «бюджетные инвестиции юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными учреждениями и государственными или муниципальными унитарными предприятиями» по ст. 80 БК РФ, влекущие возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов таких юридических лиц, поскольку доли в уставных капиталах не являются ни объектами капитального строительства, ни недвижимым имуществом. Таким образом, определение бюджетных инвестиций в БК РФ представляется несовершенным даже с юридической точки зрения, на что обращают внимание некоторые правоведы [Сидорова, 2011; Лаптева, 2018].

Тем менее оно подходит для целей экономического анализа бюджетных расходов инвестиционной направленности, которые помимо бюджетных инвестиций в определении БК РФ должны включать и другие вложения бюджетных средств в основные фонды, в результате которых прирастает публичная собственность или собственность компаний с преобладающим государственным участием. Поэтому для анализа бюджетных расходов инвестиционной направленности предлагается использовать термин «государственные инвестиции». Содержание этого термина в понимании автора очень близко к составу расходов, включаемых в Федеральную адресную инвестиционную программу (ст. 179.1 БК РФ), в число которых помимо бюджетных инвестиций входят также:

— субсидии на софинансирование капитальных вложений в объекты капитального строительства или на приобретение объектов недвижимого имущества, поступающих в собственность других публично-правовых образований (ст. 79.1 БК РФ)⁶;

— субсидии государственным корпорациям (компаниям), публично-правовым компаниям на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных корпораций (компаний), и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества либо в целях предоставления взноса в уставные (складочные) капиталы юридических лиц, акции (доли) которых принадлежат указанным корпорациям (компаниям) (ст. 78.3 БК РФ);

— субсидии юридическим лицам, 100% акций (долей) которых принадлежат Российской Федерации, субъекту Российской Федерации, муниципальному образованию, на осуществление капитальных вложений в объекты капитального строительства, находящиеся в собственности указанных юридических лиц, и (или) на приобретение ими объектов недвижимого имущества с последующим увеличением уставных капиталов таких юридических лиц (п. 8 ст. 78 БК РФ). Эти расходы по своей природе близки к бюджетным инвестициям в виде вложений в уставный капитал юридических лиц по ст. 80 БК РФ, т. к. в обоих случаях происходит увеличение уставных капиталов получателей субсидий.

Таким образом, ФАИП в существующем виде представляет собой достаточно полный свод расходов федерального бюджета инвестиционной направленности или федеральных государственных, а не только федеральных бюджетных инвестиций. Теоретически возможен и более широкий подход, при котором в понятие государственных инвестиций включаются также субсидии, в результате которых прирастают основные средства компаний с менее чем 100-процентным государственным участием. Но, во-первых, корректность

⁶ Эти субсидии не входят в понятие «бюджетных инвестиций», содержащееся в ст. 79 БК, т. к. согласно этой статье последние могут направляться исключительно в объекты собственности, находящиеся в собственности того публично-правового образования, из бюджета которого выделяются ассигнования.

столь широкого подхода неочевидна, а во-вторых, целевую направленность бюджетных субсидий частным предприятиям зачастую трудно отследить. Поэтому для целей настоящей статьи под государственными инвестициями мы будем понимать расходы, входящие в состав ФАИП.

ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПЛАНИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

Определившись с содержанием понятия «государственные инвестиции», вернемся к вопросу о проблемах правового регулирования их планирования и реализации, основные из которых мы усматриваем в следующем.

1. Законодательство не дает четкого ответа на вопрос об органах, уполномоченных принимать ключевые инвестиционные решения.

Согласно п. 3 ст. 78.2 и п. 3 ст. 79 БК РФ решения о подготовке и реализации федеральных бюджетных инвестиций и предоставлении субсидий на осуществление капитальных вложений из федерального бюджета бюджетным и автономным учреждениям, государственным унитарным предприятиям на сумму свыше 3 млрд руб. должны приниматься Правительством Российской Федерации, а на сумму менее 3 млрд руб. — Правительством РФ или в установленных им случаях федеральными органами исполнительной власти или иными организациями, осуществляющими полномочия главного распорядителя средств федерального бюджета (далее — ГРБС). Однако по п. 7 Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации⁷ (далее — Положение о проектной деятельности) бюджетные инвестиции и субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты государственной собственности Российской Федерации на сумму свыше 3 млрд руб. могут предоставляться исключительно в рамках федеральных проектов. При этом паспорта федеральных проектов утверждает не Правительство РФ, а органы проектного управления (президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам или проектный комитет)⁸, не имеющие статуса ГРБС. Таким образом, подзаконные акты, регулирующие порядок принятия решений об осуществлении государственных инвестиций, противоречат БК РФ.

На практике Правительство РФ по-прежнему принимает индивидуальные решения об осуществлении бюджетных инвестиций в отдельные объекты капитального строительства (как государственных учреждений, так и акционерных обществ)⁹, часть которых впоследствии искусственно включается в состав федеральных проектов (госпрограмм)¹⁰, и одновременно предоставляет органам проектного управления право вносить изменения в свои решения. Такое право предоставлено органам проектного управления,

⁷ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288.

⁸ См. пп. 3 п. 3 и пп. 3 п. 12 «Функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (утв. Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288).

⁹ См., напр., Распоряжения Правительства РФ: от 17.12.2022 № 4017-р «О выделении в 2022 году публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» бюджетных ассигнований из резервного фонда Правительства Российской Федерации на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности Российской Федерации»; от 12.01.2023 № 15-р «Об осуществлении в 2023–2024 годах бюджетных инвестиций за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в строительство объекта капитального строительства в рамках инвестиционного проекта «Строительство объекта «Нефтяной терминал «Порт бухта Север». Объекты федеральной собственности»».

¹⁰ Напр., согласно Распоряжению Правительства РФ от 10.03.2022 № 476-р «Об осуществлении в 2022–2025 годах бюджетных инвестиций за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета в строительство объекта капитального строительства «Строительство кампуса мирового уровня» федерального государственно-автономного образовательного учреждения высшего образования «Новосибирский национальный исследовательский государственный университет»» эти инвестиции должны осуществляться в рамках национального проекта «Наука и университеты» государственной программы Российской Федерации «Научно-технологическое развитие Российской Федерации».

например, п. 2 Постановления Правительства РФ от 02.04.2020 № 421¹¹, согласно которому в 2020–2024 гг. при наличии решений президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, проектных комитетов или кураторов национальных проектов о внесении изменений в информацию по объектам капитального строительства, содержащуюся в актах правительства о подготовке и реализации бюджетных инвестиций, не требуется внесения изменений в эти последние акты. То есть решения органов проектного управления имеют приоритет над решениями правительства.

Практика утверждения решений об осуществлении государственных инвестиций индивидуальными актами правительства противоречит принципам программно-целевого управления, которые предполагают рассмотрение всей совокупности расходов в рамках проектов (программ) через призму их целей и вклада отдельных мероприятий в достижение их результатов [Ильясов, 2000; Афанасьев и др., 2011; Климанов и др., 2017]. Исходя из этого представляется целесообразным по общему правилу отказываться от практики утверждения инвестиций индивидуальными актами Правительства РФ. Исключение из этого правила оправдано для инвестиций, финансируемых из резервного фонда правительства, при условии что цели этого фонда, как это изначально и было предусмотрено законодателем, будут ограничиваться обеспечением «непредвиденных расходов, в т. ч. на проведение аварийно-восстановительных работ и иных мероприятий, связанных с ликвидацией последствий стихийных бедствий и других чрезвычайных ситуаций»¹². Однако прочие крупные инвестиционные расходы должны системно планироваться в составе проектов (или программ)¹³ с соблюдением единых критериев отбора и оценки эффективности инвестиционных решений, конкурирующих за финансирование в рамках проекта (программы).

2. Одни и те же инвестиционные расходы одновременно включаются в состав федеральных проектов и государственных программ, подлежащих утверждению разными органами и в разные сроки.

Как уже говорилось, по Положению о проектной деятельности любые крупные капиталовложения в объекты государственной собственности могут осуществляться исключительно в рамках федеральных проектов. При этом согласно п. 12 Положения о системе управления государственными программами¹⁴ федеральные проекты являются структурными элементами государственных программ. Учитывая, что госпрограммы утверждаются правительством, а федеральные проекты — органами проектного управления, между ними возможны коллизии. Как же они разрешаются? Казалось бы, федеральные проекты, будучи частью госпрограмм, должны подчиняться логике последних. Этот же вывод следует из п. 10 Положения о системе управления государственными программами, согласно которому государственная (комплексная) программа является *системой* документов, включая паспорта ее структурных элементов, правила осуществления бюджетных инвестиций и предоставления субсидий из федерального бюджета юридическим лицам в рамках ее реализации, перечни подлежащих строительству объектов. Однако на практике, похоже, эта коллизия решается противоположным образом, т. к. согласно абз. 2 п. 39 Положения о системе управления государственными программами «изменение

¹¹ Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 421 «О внесении изменений в Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы и о приостановлении действия отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

¹² Впоследствии правительству было предоставлено право направлять средства Резервного фонда и на другие цели по собственному усмотрению (ч. 4 ст. 81 БК в редакции Федерального закона от 30.11.2016 № 409-ФЗ).

¹³ Вопрос о соотношении проектов и программ как инструментов планирования инвестиционных расходов бюджетов подробно рассматривается ниже.

¹⁴ Утверждено Постановлением Правительства РФ от 26.05.2021 № 786.

параметров паспорта государственной программы (комплексной программы), являющихся параметрами паспорта национального проекта и (или) паспорта федерального проекта, входящего в состав национального проекта, осуществляется автоматически в системе «Электронный бюджет» <...> после утверждения соответствующих изменений в паспорт национального проекта и (или) паспорт федерального проекта». Иными словами, именно государственная программа приводится в соответствие с изменениями входящих в ее состав проектов, а не наоборот.

По нашему убеждению, при таких условиях государственные программы не только не могут претендовать на роль ключевого инструмента бюджетного планирования (как это предполагалось «Концепцией повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.»)¹⁵, но даже не соответствуют своему определению, содержащемуся в п. 31 ст. 3 Федерального закона от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», согласно которому государственная программа представляет собой «комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики...»¹⁶. Можно ли говорить о комплексе и взаимной увязке мероприятий госпрограммы, если наиболее затратные из них планируются отдельно органами, отличными от тех, которые утверждают программу?!

Но главное — при таких противоречиях законодательства на роль ключевого инструмента бюджетного планирования не могут претендовать и национальные (федеральные) проекты, поскольку приоритет, предоставленный им над госпрограммами, достаточно хрупок. Правоведы, занимавшиеся исследованием коллизий норм, содержащихся в одном и том же нормативном акте, справедливо отмечают, что «субъекты права, отказавшиеся от реализации тех или иных правовых норм, несут риск того, что при возникновении спорной ситуации с контролирующим органом по этому поводу их позиция не будет поддержана судом» [Курбатов, 2005].

Таким образом, на сегодняшний день государственные инвестиции одновременно могут быть предусмотрены отдельными актами правительства, государственными программами и национальными (федеральными) проектами. При этом общепризнанных правил разрешения коллизий между этими документами не существует. Выше уже говорилось, что планирование инвестиций отдельными актами правительства следует свести к минимуму. Для устранения коллизий между государственными программами и национальными (федеральными) проектами в своих предыдущих публикациях мы предлагали разграничить содержание этих документов, исключив их взаимное дублирование [Золотарева, Соколов, 2018]. С учетом практических тенденций последних лет наиболее простым и рациональным решением этого вопроса представляется узаконение национальных (федеральных) проектов в качестве основных документов стратегического планирования, содержащих национальные приоритеты среднесрочного периода, с одновременным низведением госпрограмм до уровня документов отраслевого планирования, включающих процессную компоненту и инвестиционные проекты, не входящие в число национальных приоритетов. В этом случае полномочия по утверждению госпрограмм могут быть сохранены за Правительством Российской Федерации или переданы отраслевым ФОИВ (при условии предварительного утверждения правительством «потолков» расходов на реализацию каждой из госпрограмм или их инвестиционной компоненты). У такого решения есть ряд преимуществ.

Во-первых, сокращается число стратегических целей, что повышает вероятность их достижения. Поскольку переход на принципы программного бюджета сопровождался

¹⁵ Утверждена Распоряжением Правительства РФ от 31 января 2019 г. № 117-р.

¹⁶ Российская газета № 146. 03.07.2014.

переводом почти всех ведомственных расходов в формат госпрограмм, в настоящее время таких программ насчитывается 38, в то время как национальных проектов — только 14 (хотя в каждый из них входит несколько федеральных проектов). В своих предыдущих публикациях мы отмечали, что при наличии жестких бюджетных ограничений «для достижения реального роста в определенных секторах экономики или социальной сферы стратегические документы должны обеспечивать концентрацию средств и усилий на небольшом количестве направлений (не более 5–7)» [Золотарева, Соколов, 2021]. Очевидно, что даже 14 национальных проектов этому требованию не вполне соответствуют, тем более невозможно обеспечить одновременный «прорыв» по всем направлениям разработки госпрограмм.

Во-вторых, выстраивается четкая иерархия документов стратегического планирования, а значит — определенная очередность их финансирования. В первую очередь должна финансироваться процессная составляющая госпрограмм, то есть условно-постоянные государственные расходы, во вторую очередь — национальные (федеральные) проекты, и лишь в третью — инвестиционные расходы в рамках госпрограмм.

3. *Одной из основных причин хронического невыполнения ФАИП является утверждение в ее составе ассигнований по проектам, не готовым к реализации.*

В соответствии с БК РФ в числе документов, подлежащих внесению в Государственную думу одновременно с проектом закона о федеральном бюджете, фигурирует, в частности, распределение бюджетных ассигнований по объектам капитального строительства и приобретаемым объектам недвижимого имущества, включаемым в проект ФАИП на очередной финансовый год и плановый период, «с указанием сроков их строительства (реконструкции) или приобретения, сметной стоимости или стоимости приобретения, наличия проектной документации с положительным заключением государственной экспертизы» (абз. 16 п. 4 ст. 192 БК РФ). Однако в противоречие с общим содержанием этой нормы ею же предусмотрено, что в случае включения в проект ФАИП объекта капитального строительства без необходимой документации «...Правительство Российской Федерации представляет обоснование необходимости включения данного объекта капитального строительства в проект федеральной адресной инвестиционной программы, причины отсутствия необходимой документации и сроки ее разработки».

Счетная палата Российской Федерации ежегодно обращает внимание Правительства РФ на злоупотребления правом включения в ФАИП объектов в отсутствие необходимой документации. Например, в заключении на проект федерального бюджета на 2022–2024 гг. указывалось, что в ФАИП на 2022 г. были включены ассигнования по 226 объектам, не имеющим необходимой документации, общий объем которых составлял почти 15% ФАИП¹⁷. При этом в отношении 123 из этих объектов (54,4%) обоснование сводилось к ссылке на наличие по объекту поручений Президента или Правительства Российской Федерации. В остальных случаях «обоснованием» служили другие неуважительные, по мнению Счетной палаты РФ, причины (такие как ожидаемые сроки получения положительного заключения государственной экспертизы проектной документации, наличие правоустанавливающих документов на земельные участки, реализация объекта в рамках государственной программы и т. п.), а почти в 24% случаев обоснование вообще отсутствовало. Аналогичные нарушения Счетная палата констатировала и в заключении на проект федерального бюджета на 2023–2025 гг.¹⁸

¹⁷ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» (основные положения). С. 44–48. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/6b5/ri0r740i1d07jo95gl09nzi0jocm33or.pdf>.

¹⁸ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов» (основные положения). С. 39–43. <https://ach.gov.ru/upload/iblock/35d/r2d8d7whira13h9qik1mt45q6vwrabw.pdf>.

Утвержденные Постановлением Правительства Российской Федерации от 13 сентября 2010 г. № 716 (далее — Постановление № 716) Правила формирования и реализации ФАИП дополнительно расширили перечень оснований для отступления от общей нормы абз. 16 п. 4 ст. 192 БК РФ, предусматривая возможность утверждения в составе ФАИП не конкретных объектов, а так называемых укрупненных инвестиционных проектов, которые могут включать в различном сочетании строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, или техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимого имущества (п. 2 Постановления № 716). «Укрупненные инвестиционные проекты» подлежат детализации в процессе реализации ФАИП. Иными словами, Постановление № 716 допускает утверждение в составе ФАИП ассигнований не только по объектам, не имеющим необходимой документации, но даже по объектам, круг которых не определен, — скажем, утверждение общей суммы ассигнований на строительство десяти больниц или школ (неизвестно каких, где, какой мощности и стоимости).

По оценкам Счетной палаты, в 2022–2023 гг. почти четверть общего объема ФАИП¹⁹ приходилось на проекты, не обеспеченные необходимой документацией или не содержащие пообъектного распределения инвестиций. Поскольку финансирование таких проектов на практике невозможно, в отношении них устанавливаются «ограничения на расходы», которые снимаются по мере конкретизации проектов и утверждения проектной документации. При этом Постановлением № 716 не был предусмотрен предельный срок, до истечения которого ГРБС должны представить документы, необходимые для снятия ограничений на расходы, что фактически означало возможность замораживания соответствующих бюджетных ассигнований до конца года. Для решения этой проблемы в 2017 г. в Постановление № 716 был включен п. 24 (1), согласно которому ассигнования на объекты, не обеспеченные проектной документацией, а также на укрупненные инвестиционные проекты «могут быть перераспределены на иные цели в соответствии с нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации». Таким актом стало Постановление Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496²⁰, которым были установлены предельные сроки утверждения проектной документации и конкретизации укрупненных объектов, по истечении которых соответствующие ассигнования подлежали перераспределению, однако процедура перераспределения прописана не была. Таким образом, сначала допускалось утверждение бюджетных ассигнований на не готовые к строительству объекты, а потом — их перераспределение на неопределенные цели по непрозрачной процедуре. В 2020 г.²¹ Постановление № 1496 было дополнено пунктами 16.1–16.8, которые урегулировали эту процедуру, что, безусловно, было прогрессом по сравнению с ранее действовавшим законодательством. Однако эта процедура существенно упрощена по сравнению с общей процедурой формирования ФАИП. Так, право перераспределения бюджетных ассигнований по объектам, входящим в состав национальных проектов, предоставлено органам проектного управления без каких-либо ограничений. Перераспределение ассигнований, не входящих в состав национальных проектов, должно осуществляться Комиссией по региональному развитию путем утверждения так называемого комплексного запроса,

¹⁹ 24,9% проектов ФАИП на 2022–2024 гг. и 24,6% — на 2023–2025 гг. (заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект федерального закона «О федеральном бюджете на 2023 год и на плановый период 2024 и 2025 годов», с. 220). URL: <https://ach.gov.ru/audit/project-2023>.

²⁰ Постановление Правительства РФ от 09.12.2017 № 1496 (ред. от 05.04.2023) «О мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета» (вместе с «Положением о мерах по обеспечению исполнения федерального бюджета»).

²¹ Постановление Правительства РФ от 30.10.2020 № 1769 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений Постановления Правительства Российской Федерации» от 28 ноября 2018 г. № 1430.

который может предусматривать перераспределение ассигнований не только между объектами одного ГРБС, но и между объектами различных ГРБС, а также между капвложениями и другими направлениями расходов федерального бюджета. Фактически это означает наделение Комиссии по региональному развитию, имеющей статус рабочего органа правительства, правом вносить изменения в закон о федеральном бюджете, причем на рассмотрение «комплексного запроса» по всем перераспределяемым ассигнованиям (включая согласования с профильными министерствами и заинтересованными ГРБС) отводится лишь один месяц. Принимая во внимание, что сроки устранения недостатков выделенных в ФАИП федеральных объектов, по истечении которых выделенные на них ассигнования подлежат перераспределению, не превышают трех месяцев, не вполне понятно, зачем понадобилось изобретать особую процедуру утверждения «комплексного запроса». Не проще ли соблюсти норму п. 4 ст. 192 БК РФ, согласно которой в проект ФАИП включаются только конкретные объекты, имеющие проектную документацию с положительным заключением государственной экспертизы? Тем более что по новым объектам, включенным в ФАИП во втором квартале текущего года, даже при наличии утвержденной проектной документации строительство в текущем году вряд ли начнется, учитывая, что на разработку закупочной документации и проведение закупочных процедур требуется минимум два месяца.

С учетом сказанного представляется целесообразным внести изменения в п. 4 ст. 192 БК РФ, исключив возможность внесения в ФАИП укрупненных проектов и проектов без проектной и другой необходимой документации. Это правило не должно распространяться только на объекты, в отношении которых предусмотрено заключение контрактов, предметом которых одновременно является проектирование и строительство²².

4. Другая важная причина невыполнения ФАИП и долгостроя — рост стоимости строительства, что, в свою очередь, является следствием постоянного расширения перечня отступлений от правила твердой цены контракта.

В абз. 1 ч. 1 ст. 95 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» закреплено общее правило о недопустимости пересмотра цены контракта в ходе его исполнения. Значимость этого правила трудно переоценить, поскольку такой пересмотр обесценивает предусмотренные законом процедуры. Ведь если цена является единственным или одним из главных критериев определения победителя торгов, ее пересмотр после заключения контракта означает, что отбор проводился на основании сведений, не соответствующих действительности. С этой точки зрения любые отступления от правила твердой цены контракта нежелательны.

С другой стороны, в силу непредсказуемых существенных изменений обстоятельств или экономической конъюнктуры строительные контракты зачастую не могут быть выполнены на первоначальных условиях — например, по причине выявления необходимости неучтенных работ, резких изменений курса национальной валюты, удорожания материалов и т. п. Поэтому следует признать оправданным наличие в законодательстве исключений из правила твердой цены, которые могут быть обусловлены, в частности, длительным сроком действия контракта, повышающим риски исполнителя, либо особенностями предмета контракта, предполагающими неопределенность затрат на его исполнение (таковы контракты жизненного цикла и контракты, предметом которых одновременно является проектирование и строительство). Проблема, однако, состоит в том, что перечень отступлений от правила твердой цены контракта постоянно расширяется. Причем озабоченность

²² Возможность заключения таких контрактов начиная с 2017 г. предусмотрена ч. 16.1 ст. 34 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», а основания и порядок их заключения регулируются Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 мая 2017 г. № 563.

вызывает не столько само по себе расширение этого перечня, сколько расплывчатость некоторых оснований для такого отступления и неопределенность его пределов.

Изначально повышение цены строительного контракта в ходе его исполнения допускалось в случае изменения объема и (или) видов выполняемых работ, а также по решению Правительства Российской Федерации — применительно к крупнейшим (на сумму свыше 10 млрд руб.) контрактам, заключенным на срок не менее трех лет, если их исполнение на первоначальных условиях невозможно «по независящим от сторон обстоятельствам» (п. 2 ч. 1 ст. 95 44-ФЗ). При этом не оговаривалось, какие именно обстоятельства могут свидетельствовать о невозможности исполнения контракта и в каких пределах допускается повышение цены. В 2019 г. правительству было предоставлено право повышать цену и по крупнейшим строительным контрактам, заключенным на срок от одного года до трех лет (п. 8 ч. 1 ст. 95 44-ФЗ). И хотя в данном случае повышение цены было ограничено 30%, эта норма оставляла возможности для злоупотреблений, позволяя повысить цену контракта на 30% даже при незначительном увеличении затрат на его исполнение. Впоследствии правительству было разрешено в течение 2021–2023 гг. применять п. 8 ч. 1 ст. 95 к любым крупнейшим строительным контрактам безотносительно к сроку их действия (ч. 70 ст. 112 44-ФЗ). Причем на практике при повышении цены контрактов не применялось и ограничение по их минимальной стоимости в 10 млрд руб., так как принятое во исполнение этой нормы постановление правительства²³ предусматривало выделение из его резервного фонда дополнительных ассигнований всем ГРБС «в связи с существенным увеличением цен на строительные ресурсы в 2021–2022 годах» на сумму, превышающую 10% годового объема ассигнований по ФАИП, а в тексте постановления отдельно выделялись условия повышения цены контрактов стоимостью свыше 100 млн руб. Вместе с тем положительной стороной данного постановления правительства было требование проведения повторной государственной экспертизы проектной документации на предмет достоверности определения новой сметной стоимости строительства при повышении его цены.

Наконец, с начала специальной военной операции в закупочное законодательство внесен ряд поправок, предельно упростивших порядок осуществления закупок не только для федеральных силовых структур и регионов, на которых введено военное положение, но и для регионов, прямо этой операцией не затронутых. В частности, допускается увеличение цены любого контракта, заключенного до 1 января 2024 г. (безотносительно к его предмету и цене), ввиду «объективных» обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения, по решению, соответственно, Правительства РФ, высшего исполнительного органа субъекта РФ или местной администрации (ч. 65.1 ст. 112 44-ФЗ).

Не оспаривая целесообразности упрощения закупочных процедур для силовых структур и отдельных регионов, мы убеждены, что специальная военная операция не может оправдать ослабление закупочной дисциплины для заказчиков, действующих на территориях, прямо этой операцией не затронутых. Но и действовавшие до начала специальной военной операции нормы Закона 44-ФЗ, касающиеся оснований пересмотра условий строительных контрактов, представляются несовершенными, поскольку порождают риски необоснованного роста их стоимости.

Для снижения этих рисков представляется целесообразным во всех нормах, допускающих повышение цены контракта в силу обстоятельств, влекущих невозможность его исполнения, уточнить, какие именно обстоятельства могут обусловить такую невозможность и как именно они должны учитываться. Можно предложить три дополнительных условия повышения цены контракта.

²³ Постановление Правительства РФ от 09.08.2021 № 1315 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

Во-первых, следует предусмотреть минимальный процент увеличения затрат на исполнение контракта по не зависящим от подрядчика обстоятельствам, который может свидетельствовать о невозможности исполнения контракта. Например, рост цен на материалы на 10% не может служить основанием для признания исполнения контракта невозможным, так как должен охватываться рисками подрядчика.

Во-вторых, следует установить принцип пропорциональности увеличения цены контракта росту затрат на его исполнение с соблюдением предельного процента роста цены. Это означает, что при росте цен на материалы на 20% цена контракта не может быть увеличена на 30%, но лишь на 20%, а при росте цен на материалы на 40% цена контракта может быть увеличена лишь на 30%, а не на 40%. Наличие нормативных ограничений предельного роста цены контракта может выглядеть произвольным, однако не следует забывать, что возложение на подрядчика рисков удорожания стоимости строительства не является безвозмездным, поскольку учитывается подрядчиком при разработке ценового предложения, увеличивая цену контракта. Поэтому представляется, что нормативные ограничения предельного роста цены должны распространяться не только на п. 8 ч. 1 ст. 95 44-ФЗ, но и на другие предусмотренные этим законом случаи повышения цены контракта.

В-третьих, предлагаемые правила могут эффективно действовать только при условии дополнительной нормативной регламентации процедуры подтверждения подрядчиком роста стоимости строительства по не зависящим от него причинам. В настоящее время форма письменного обоснования предложения о повышении цены контракта до регламентируется. На наш взгляд, предложение о повышении цены контракта до вынесения на рассмотрение правительства должно проходить повторную экспертизу на предмет достоверности расчета новой сметной стоимости. Как упоминалось выше, на практике такой механизм уже применялся в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 09.08.2021 № 1315, однако действие этого постановления распространялось только на контракты, заключенные до конца 2022 г.

5. Вызывает сомнения целесообразность передачи функций по планированию и реализации инвестиций ППК «Единый заказчик в сфере строительства».

В конце 2020 г. создана публично-правовая компания «Единый заказчик в сфере строительства» (далее — ЕЗ), которой частично переданы функции ГРБС по планированию и реализации инвестиций²⁴. В частности, ЕЗ утверждает часть инвестиционных проектов стоимостью до 3 млрд руб., которые раньше утверждали ГРБС, и готовит проекты решений правительства по объектам на сумму свыше 3 млрд руб. По расчетам автора, в 2022 г. ЕЗ реализовывал около 10% от общего числа (5% от общей стоимости) проектов ФАИП, но, как следует из пояснительной записки к законопроекту о создании ЕЗ, в перспективе ему планируют передать даже функции региональных и местных заказчиков.

Целями создания ЕЗ были заявлены: повышение эффективности управления инвестициями за счет освобождения ГРБС от несвойственных им функций по управлению строительством, а также снижение рисков коррупции и решение проблемы долгостроя. Однако вероятность достижения этих целей неочевидна по следующим причинам:

1) Создание ЕЗ проблему долгостроя решить не может, поскольку эта проблема обусловлена не столько нерадивостью ГРБС, сколько другими причинами, о которых говорилось выше, — в первую очередь утверждением ассигнований на проекты без необходимой документации, длительностью закупочных процедур, удорожанием строительства и пр.

При всех преимуществах централизации, к которым исследователи, в частности, относят экономию от масштаба закупок, снижение издержек за счет сокращения числа

²⁴ См. Федеральный закон от 22.12.2020 № 435-ФЗ «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

закупочных процедур и повышения профессионализма заказчиков [Cabral, Greenstein, 1990; Vagstad, 2000; McCue, Pitzer, 2000; Hart, Moore, 2005], централизация имеет и недостатки. В литературе отмечается, например, что «агрегация общественного спроса может создать рынки, на которых доминируют монополистические или олигополистические поставщики, которые используют свое доминирующее положение на рынке для повышения цен и извлечения ренты» [Обаляева, Фирсов, 2022]. Особенно остро эта проблема может проявляться в сфере строительства, где уровень конкуренции изначально ниже, чем на других рынках.

2) Возможность решения проблемы коррупции за счет централизации также неочевидна. Хотя передача централизованному органу полномочий по осуществлению закупок может привести к разрыву устойчивых коррупционных связей, одновременно может происходить замещение фаворитизма от одних поставщиков в пользу других [Dimitri et al., 2006].

3) Централизация влечет ослабление роли ГРБС в системе планирования и реализации отраслевых инвестиций, что может приводить к сбоям в этой системе. В первую очередь вызывает сомнения сама возможность отчуждения функций по планированию инвестиций. Откуда ЕЗ, не участвующий в разработке отраслевой госпрограммы и не являющийся специалистом в сфере ее реализации, может знать, какие объекты, с какими количественными и качественными характеристиками нужны для достижения целей программы?! Если же ЕЗ при формировании инвестиционной части госпрограммы должен полностью полагаться на мнение отраслевого ГРБС, зачем нужно лишнее звено в процессе планирования? В процессе реализации инвестиций участие ЕЗ более оправданно, так как по сравнению с ГРБС он обладает более глубокими знаниями в части общих требований к строительству, однако и в этом случае ЕЗ не может полностью подменить ГРБС: ведь функциональные недостатки объекта в процессе его приемки могут быть скрыты от глаз специалиста.

Казалось бы, перечисленные выше проблемы соотношения полномочий ЕЗ и ГРБС в процессе планирования и реализации отраслевых инвестиций очевидны и требуют правового разрешения. Однако действующая нормативная база функционирования ЕЗ крайне скудна и не дает ответа ни на один из перечисленных вопросов. Из ст. 6 Закона «О публично-правовой компании «Единый заказчик в сфере строительства»...» следует лишь, что ЕЗ реализует свои полномочия применительно к объектам, включенным в программу его деятельности. При этом виды (категории) объектов, которые могут быть включены в эту программу, должны определяться Правительством Российской Федерации. Однако до настоящего момента (т. е. спустя более чем два года с момента создания ЕЗ) соответствующий нормативный акт правительства не принят. В связи с этим минимально необходимой мерой представляется скорейшее нормативное урегулирование вопроса о том, по какому принципу полномочия ГРБС могут передаваться ЕЗ и как в случае такой передачи должно обеспечиваться участие ГРБС в процессе планирования и реализации отраслевых инвестиций. Любое нормативное урегулирование этих вопросов будет предпочтительнее существующего правового вакуума.

Вместе с тем при разработке соответствующего нормативного акта правительства желательно руководствоваться целями создания ЕЗ, основной из которых заявлено повышение эффективности управления инвестициями. В связи с этим было бы логично определять целесообразность передачи полномочий ГРБС Единому заказчику в зависимости от результатов сравнительной оценки эффективности деятельности этих органов по управлению инвестициями. Для реализации такого подхода представляется целесообразным:

1) Закрепить в законодательстве понятие эффективности деятельности субъекта бюджетного планирования (далее — СБП) по управлению инвестициями и критерии такой оценки, в числе которых могут фигурировать, в частности:

— доля объектов СБП, включенных в ФАИП без проектной документации, пообъектной детализации, актов о реализации бюджетных инвестиций, правоустанавливающих документов на земельные участки, то есть не готовых к началу строительства;

— доля объектов СБП, не готовых к началу строительства на момент принятия решения о перераспределении ассигнований в рамках ФАИП или на конец года;

— эффективность закупок в рамках ФАИП (в т. ч. уровень конкуренции на торгах, относительная экономия по закупкам; доля несостоявшихся торгов; доля расторгнутых контрактов и пр.);

— наличие дебиторской задолженности по ФАИП;

— соблюдение сроков проектно-изыскательских работ и строительства;

— доля объектов капитального строительства, ввод которых не был осуществлен в установленные сроки;

— доля «брошенных объектов» и т. п.

2) Возложить на тот или иной федеральный орган исполнительной власти (например, Минстрой России) обязанность регулярной оценки эффективности деятельности ГРБС и ЕЗ по управлению инвестициями на основе их годовых отчетов о ходе реализации ФАИП. По итогам такой сравнительной оценки на протяжении нескольких лет рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения ЕЗ с учетом эффективности его деятельности по управлению инвестициями по сравнению с ГРБС.

3) В случае сохранения ЕЗ необходимо определить правовые основания для передачи ему полномочий тех или иных ГРБС. В частности, недопустима передача ЕЗ полномочий ГРБС, имеющих более высокие показатели эффективности деятельности по управлению инвестициями.

6. Приостановление действия большинства процедур обоснования инвестиционных проектов чревато снижением эффективности бюджетных инвестиций.

В недавнем прошлом законодательство предусматривало несколько процедур обоснования инвестиционных проектов, включая:

1) госэкспертизу результатов инженерных изысканий и проектной документации (предусмотрена ст. 49 Градостроительного кодекса). Объект: большинство частных и абсолютное большинство государственных инвестиционных проектов. Предмет: оценка соответствия данных документов требованиям технических регламентов и других нормативных актов, а также проверка достоверности определения сметной стоимости;

2) проверку инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капвложения (предусмотрена Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590 «О порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения»). Объект: проекты, подлежащие включению в ФАИП, стоимостью свыше 8 млрд руб. Предмет: оценка соответствия инвестиционного проекта определенным качественным и количественным критериям и минимальному значению интегральной оценки эффективности использования средств федерального бюджета;

3) ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов (введен Постановлением Правительства РФ от 30.04.2013 № 382 «О проведении публичного технологического и ценового аудита крупных инвестиционных проектов с государственным участием и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации»). Объект аудита: крупные инвестиционные проекты (с 2020 г. таковыми считались проекты на сумму свыше 3 млрд руб.), полностью или частично финансируемые из федерального бюджета. В зависимости от наличия проектной документации аудит включал один или два этапа. На первом этапе исследовалось обоснование инвестиционного проекта и задание на проектирование на предмет экономической целесообразности капвложений,

обоснованности проектных решений, сроков подготовки и реализации проекта, его предполагаемой (предельной) стоимости. На втором этапе анализировалось соответствие проектной документации заданию на проектирование и другим параметрам/требованиям, а также проверялась достоверность определения сметной стоимости объекта капитального строительства;

4) ценовой и технологический аудит обоснования инвестиций, который упоминается в ряде статей Бюджетного кодекса и, согласно Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг., должен был заменить ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов.

Предмет перечисленных процедур обоснования инвестиций частично пересекался, что давало бы повод говорить об их избыточности, если бы все они применялись на практике. В действительности, однако, ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов не применяется (действие Постановления № 382 приостановлено до 31.12.2024²⁵). Ценовой и технологический аудит обоснования инвестиций, который должен был заменить собой ценовой и технологический аудит крупных инвестиционных проектов, согласно БК РФ проводится лишь в случаях, «если подготовка обоснования инвестиций для объекта капитального строительства в соответствии с законодательством Российской Федерации является обязательной» (п. 3.1 ст. 78.2 и п. 3.1 ст. 79 БК РФ). При этом законодательством Российской Федерации предусмотрен только один случай, когда подготовка обоснования инвестиций является обязательной, — применительно к контрактам, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства²⁶ (доля которых, по расчетам автора, в 2022 г. составляла менее 2% от общего объема контрактов на строительство).

Проверка инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капвложения, в настоящее время также не проводится (действие Постановления Правительства РФ от 12 августа 2008 г. № 590 приостановлено сначала до 1 января 2023 г., а потом — до 1 марта 2024 г.²⁷). Хотя взамен этой процедуры была введена альтернативная²⁸, ее предмет существенно уже — включает только оценку потребности в создаваемых мощностях и влияние инвестиционного проекта на комплексное развитие территорий.

²⁵ См. Постановление Правительства РФ от 02.04.2020 № 421 «О внесении изменений в Правила формирования и реализации федеральной адресной инвестиционной программы и о приостановлении действия отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

²⁶ См. Постановление Правительства РФ от 12.05.2017 № 563 «О порядке и об основаниях заключения контрактов, предметом которых является одновременно выполнение работ по проектированию, строительству и вводу в эксплуатацию объектов капитального строительства, и о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

²⁷ См. Постановления Правительства РФ от 14.04.2022 № 655 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации и приостановлении действия Постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации» и от 15.03.2023 № 399 «О случаях и порядке проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направляемых на капитальные вложения, о внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации, приостановлении действия Постановления Правительства Российской Федерации от 12 августа 2008 г. № 590 и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации, а также признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации».

²⁸ См. «Методику оценки эффективности инвестиционных проектов, предусматривающих строительство, реконструкцию, в том числе с элементами реставрации, техническое перевооружение объектов капитального строительства, приобретение объектов недвижимого имущества, финансовое обеспечение которых полностью или частично осуществляется из федерального бюджета» (утв. решением президиума (штаба) Правительственной комиссии по региональному развитию в РФ, протокол от 23.06.2022 № 33), которая действует от 1 марта 2024 г.

Таким образом, в настоящее время при принятии решения о финансировании проекта за счет бюджета в большинстве случаев не анализируется: соотношение его сметной стоимости и результатов с проектами-аналогами; обоснованность выбора технологических и конструктивных решений; будущие затраты бюджетной системы на содержание объекта и источники их покрытия; обеспеченность проекта инженерной и транспортной инфраструктурой; целесообразность использования дорогостоящих строительных материалов и другие важные параметры, ранее входившие в предмет различных экспертиз. Вместе с тем простое возобновление ранее действовавших процедур обоснования инвестиций не представляется оптимальным решением проблемы, поскольку, как указывалось выше, эти процедуры отчасти дублировали друг друга, а главное — они не были вписаны в процесс программно-целевого и проектного планирования. Между тем на инвестиционные проекты приходится львиная доля расходов по национальным (федеральным) проектам и существенная доля расходов по госпрограммам, что предполагает обязательный учет вклада инвестиционных проектов в реализацию целей соответствующих проектов и программ.

Выше уже говорилось о том, что утверждение инвестиционных проектов индивидуальными решениями правительства противоречит принципам программно-целевого планирования. Здесь можно добавить, что такое противоречие обусловлено, в частности, тем, что каждый конкретный инвестиционный проект оценивается в отрыве от других проектов в соответствующей отрасли, направленных на решение тех же задач, а потому — составляющих естественную конкуренцию рассматриваемому проекту. Эту мысль можно проиллюстрировать на следующем примере. Предположим, что результатом программы в области здравоохранения является процент больных, пролеченных от некоего заболевания. В рамках программы отобрано десять региональных проектов строительства больниц, каждый на сумму 10 млрд руб., при этом среднее соотношение затрат к результату составляет, например, 100 тыс. руб. на одного дополнительно пролеченного пациента. При этом по итогам ранее реализованных в России аналогичных проектов затраты на одного дополнительно пролеченного пациента составляли в среднем 130 тыс. руб. Допустим, что рассмотрению подлежит проект, общие затраты на реализацию которого составляют 50 млрд руб., а затраты на одного дополнительно пролеченного пациента — 120 тыс. руб. Если такой проект будет рассматриваться в рамках программы, он будет отвергнут как неконкурентоспособный. Однако если тот же проект будет рассматриваться в индивидуальном порядке, он будет утвержден, что вдвое сократит ассигнования на реализацию конкурирующих проектов и более чем на 8% — результативность программы (см. расчеты ниже).

Вариант 1 (конкуренция проектов в рамках программы). Бюджет в 100 млрд руб. распределен между десятью проектами по 10 млрд руб. Проект на 50 млрд руб. отвергнут. Результат: 1 млн дополнительно пролеченных больных.

Вариант 2 (индивидуальное решение по проекту, финансируемому за счет бюджета программы). Бюджет проекта: 50 млрд руб. Результат: 416,7 тыс. дополнительно пролеченных больных. Остаток бюджета программы — 50 млрд руб. Результат: 500 тыс. дополнительно пролеченных больных. Общий итог: 916,7 тыс. дополнительно пролеченных больных при том же объеме бюджетных ассигнований.

С учетом сказанного представляется целесообразным:

— вернуться к использованию при анализе инвестиционных проектов таких ранее применявшихся критериев оценки их эффективности, как: соотношение их сметной стоимости и результатов с проектами-аналогами; обоснованность выбора технологических и конструктивных решений; уровень затрат бюджетной системы на содержание построенных объектов и наличие источников их покрытия; обеспеченность проекта инженерной и транспортной инфраструктурой; целесообразность использования дорогостоящих материалов и др.

- пересмотреть систему актов по вопросам обоснования инвестиций на предмет сокращения числа и исключения дублирования предмета различных процедур;
- встроить процедуры обоснования и экспертизы инвестиционных проектов в процесс программного и проектного планирования.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в настоящей статье анализ приводит к выводу о наличии существенных недостатков в действующем законодательстве по вопросам планирования и реализации государственных инвестиций, препятствующих повышению их эффективности. Основными из этих недостатков представляются следующие:

1. Правом принятия решений об осуществлении бюджетных инвестиций одновременно наделены различные органы. Госпрограммы лишены самостоятельной роли в процессе инвестиционного планирования, т. к. почти вся их инвестиционная часть утверждается в составе федеральных проектов. Это противоречит принципам программно-целевого управления, который предполагает рассмотрение всей совокупности расходов в рамках проектов и программ через призму их целей и вклада в достижение их результатов.

2. Одной из основных причин невыполнения ФАИП и долгостроя является утверждение в составе ФАИП ассигнований по проектам, не готовым к реализации (доля которых доходит до 25%), с возможностью последующего перераспределения этих ассигнований по упрощенной процедуре.

3. Другой важной причиной невыполнения ФАИП является рост стоимости строительства, который не всегда объективно обоснован.

4. Вызывает сомнения целесообразность передачи ППК «Единый заказчик в сфере строительства» функций ГРБС, так как централизация не может решить проблему долгостроя и при этом создает риски монополизации рынка и игнорирования потребностей ГРБС в отраслевом строительстве.

5. Приостановление действия большинства процедур обоснования инвестиционных проектов чревато снижением эффективности бюджетных инвестиций.

Для смягчения отмеченных проблем в статье, в частности, предлагается:

1. Отказаться от практики утверждения решений об осуществлении бюджетных инвестиций отдельными актами Правительства РФ (за исключением непредвиденных расходов, финансируемых из резервного фонда правительства).

2. Обеспечить системное планирование крупных инвестиций в составе национальных и федеральных проектов с соблюдением единой процедуры их обоснования и экспертизы.

3. Перевести госпрограммы в статус инструментов ведомственного планирования, исключив из их состава расходы, входящие в состав национальных и федеральных проектов.

4. Отказаться от практики включения в ФАИП укрупненных проектов и проектов без проектной и другой необходимой документации, за исключением объектов, в отношении которых выделяются бюджетные ассигнования на разработку такой документации.

5. Возложить на Минстрой России сравнительную оценку эффективности деятельности ГРБС и Единого заказчика по управлению инвестициями по законодательно определенным критериям, по итогам которой рассмотреть вопрос о целесообразности сохранения ЕЗ.

Вернуться к использованию при анализе инвестиционных проектов некоторых ранее применявшихся критериев оценки их эффективности.

Список источников

1. Афанасьев М. П., Беленчук А. А., Лавров А. М. Программный бюджет как инструмент повышения открытости бюджетного процесса // Академия бюджета и казначейства Минфина России. Финансовый журнал. 2011. № 3 (9). С. 5–18.
2. Золотарева А. Б., Соколов И. А. Проблемы и пути совершенствования системы стратегического планирования в России // Экономическая политика. 2018. Т. 13. № 5. С. 8–23. <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-5-8-23>.
3. Золотарева А. Б., Соколов И. А. Актуальные вопросы стратегического планирования и аудита в современной России // Проблемы прогнозирования. 2021. № 5 (188). С. 29–41. <https://doi.org/10.47711/0868-6351-188-29-41>.
4. Ильясов Д. Ф. Программно-целевой принцип в планировании. Челябинск: ИИУМЦ «Образование», 2000. 192 с.
5. Климанов В. В., Золотарева А. Б. и др. Совершенствование программно-целевых методов бюджетирования в Российской Федерации. Москва: Дело, 2017. 152 с.
6. Курбатов А. Я. Порядок разрешения коллизий в российском праве // Корпоративный юрист. 2005. № 11.
7. Лаптева А. М. Понятие «бюджетные инвестиции» // Вестник Санкт-Петербургского университета. Право. 2018. Т. 9. № 3. С. 330–342. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu14.2018.304>.
8. Обаляева Ю. И., Фирсов Е. И. Оценка финансовых эффектов централизации публичных закупок в России // Горизонты экономики. 2022. № 2 (68). С. 13–18.
9. Сидорова Е. В. К вопросу о понятии «государственные инвестиции» // Власть. 2011. № 9. С. 105–107.
10. Cabral L., Greenstein S. Switching Costs and Bidding Parity in Government Procurement of Computer Systems // Journal of Law, Economics and Organization. 1990. Vol. 6. P. 453–469.
11. Dimitri N. et al. (eds). Handbook of Procurement. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
12. Hart O., Moore J. On the Design of Hierarchies: Coordination versus Specialization // Journal of Political Economy. 2005. Vol. 113 (4). P. 675–702.
13. McCue C. P., Pitzer J. T. Centralized vs. Decentralized Purchasing: Current Trends in Governmental Procurement Practices // Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management. 2000. Vol. 12 (3). P. 400–420. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-03-2000-B003>.
14. Vagstad S. Centralized vs. Decentralized Procurement: Does Dispersed Information Call for Decentralized Decision-Making? // International Journal of Industrial Organization. 2000. Vol. 18. P. 949–963.

References

1. Afanasyev M.P., Belenchuk A.A., Lavrov A.M. (2021). Program Budget as an Instrument of Enhancement of the Budget Process Transparency. *Akademiya byudzheta i kaznacheystva Minfina Rossii. Finansovyi zhurnal – Financial Journal*, 3 (9), 5–18 (In Russ.).
2. Zolotareva A.B., Sokolov I.A. (2018). Problems and Ways of Improving the Strategic Planning System in Russia. *Economic policy*. 13 (5), 8–23 (In Russ.). <https://doi.org/10.18288/1994-5124-2018-5-8-23>.
3. Zolotareva A.B., Sokolov I.A. (2021). Topical Issues of Strategic Planning and Audit in Modern Russia. *Studies on Russian Economic Development*. 32 (5), 467–475 (In Russ.). <https://doi.org/10.1134/S1075700721050154>.
4. Il'yasov D.F. (2000). Program-Targeted Principle in Planning. Chelyabinsk: IIUMC "Obrazovaniye" Publ. 192 p. (In Russ.).
5. Klimanov V.V., Zolotareva A.B. et al. (2017). Improving Program-Targeted Budgeting Methods in the Russian Federation. Moscow: Delo Publ. 152 p. (In Russ.).
6. Kurbatov A.Ya. (2005). The Procedure for Resolving Conflicts in Russian Law. *Korporativnyi yurist – Corporate Lawyer*, 11, 17–38 (In Russ.).
7. Lapteva A.M. (2018). The Notion of «Budget Investments». *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Pravo – Bulletin of St. Petersburg University. Law*, 9 (3), 330–342 (In Russ.). <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-03-2000-B003>.
8. Obalyaeva Yu.I., Firsov Ye.I. (2022). Assessment of the Financial Effects of Centralization of Public Procurement in Russia. *Gorizonty ekonomiki – Horizons of Economics*, 2 (68), 13–18 (In Russ.).
9. Sidorova E.V. (2011). On the Question of the Concept of “Public Investment”. *Vlast' – Power*, 9, 105–107 (In Russ.).
10. Cabral L., Greenstein S. (1990). Switching Costs and Bidding Parity in Government Procurement of Computer Systems. *Journal of Law, Economics and Organization*, 6, 453–469.
11. Dimitri N. et al. (eds). (2006). Handbook of Procurement. Cambridge: Cambridge University Press.
12. Hart O., Moore J. (2005). On the Design of Hierarchies: Coordination versus Specialization. *Journal of Political Economy*, 113, 675–702.
13. McCue C.P., Pitzer J.T. (2000). Centralized vs. Decentralized Purchasing: Current Trends in Governmental Procurement Practices. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 12 (3), 400–420. <https://doi.org/10.1108/JPBAFM-12-03-2000-B003>.
14. Vagstad S. (2000). Centralized vs. Decentralized Procurement: Does Dispersed Information Call for Decentralized Decision-Making? *International Journal of Industrial Organization*, 18, 949–963.

Информация об авторе

Анна Борисовна Золотарева, кандидат юридических наук, заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики Института прикладных экономических исследований РАНХиГС, г. Москва

Information about the author

Anna B. Zolotareva, Candidate of Legal Sciences, Deputy Head of the Budget Policy Research Laboratory, Institute for Applied Economic Research, RANEPA, Moscow

Статья поступила в редакцию 14.04.2023
Одобрена после рецензирования 06.07.2023
Принята к публикации 10.08.2023

Article submitted April 14, 2023
Approved after reviewing July 6, 2023
Accepted for publication August 10, 2023