

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Федеральное государственное автономное  
образовательное учреждение высшего образования  
«ПЕРМСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ  
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»

И. Ю. Мерзлов

**ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ  
ПАРТНЁРСТВО В ЕВРОСОЮЗЕ:  
ОПЫТ И БУДУЩИЕ ТРЕНДЫ**

МОНОГРАФИЯ



Пермь 2021

УДК 330.341.42:332.1  
ББК 65.20 + 65.04  
М521

## Мерзлов И. Ю.

М521 Государственно-частное партнёрство в Евросоюзе: опыт и будущие тренды : монография / И. Ю. Мерзлов ; Пермский государственный национальный исследовательский университет. – Пермь, 2021. – 336 с.

ISBN 978-5-7944-3709-6

В монографии представлен мировой опыт развития государственно-частного партнерства (ГЧП). Рассмотрены особенности регулирования рынков ГЧП на примере восьми ведущих европейских стран. Разработаны подходы к управлению проектным циклом ГЧП, к привлечению инвестиций, управлению рисками в проектах ГЧП, а также предложена авторская концепция ГЧП.

Издание предназначено для преподавателей, научных работников, магистров, аспирантов экономических вузов по направлению «Менеджмент», государственных служащих и представителей бизнес-сообщества.

Ил. 40. Табл. 35. Библиогр. 161 назв.

УДК 330.341.42:332.1  
ББК 65.20 + 65.04

Печатается по решению кафедры менеджмента  
Пермского государственного национального исследовательского университета

*Рецензенты:* ученый семинар при Институте технологий управления МИРЭА (руководитель семинара, профессор кафедры организационно-кадровой работы в органах государственной власти ИТУ, д-р экон. наук, профессор **Е. И. Данилина**);

профессор кафедры государственного и муниципального управления Уральского государственного экономического университета, д-р экон. наук, профессор **Н. Ю. Власова**

*Монография подготовлена при поддержке фонда «Эрасмус+»  
(соглашение номер 619607-EPP-1-2020-1-RU-EPPJMO-MODULE)  
This work was supported by the Erasmus+ Programme of the European Union  
[agreement number 619607-EPP-1-2020-1-RU-EPPJMO-MODULE]*

Автор выражает благодарность старшему преподавателю кафедры менеджмента О. Е. Носковой за проведенный анализ рынков ГЧП в Ирландии, Австрии и Испании, который лёг в основу пп. 1.2.6-1.2.8 данной работы

ISBN 978-5-7944-3709-6

© Мерзлов И. Ю., 2021  
© ПГНИУ, 2021

## СОДЕРЖАНИЕ

<b>Введение</b> .....	5
<b>I. История возникновения и развития государственно-частного партнерства в мире и Европейском союзе</b> .....	9
1.1. Исторические предпосылки возникновения государственно-частного партнерства в мире.....	9
1.2. Особенности развития государственно-частного партнерства в странах Евросоюза.....	13
1.2.1. Франция.....	24
1.2.2. Германия.....	53
1.2.3. Нидерланды.....	78
1.2.4. Бельгия.....	98
1.2.5. Сербия.....	117
1.2.6. Ирландия.....	136
1.2.7. Австрия.....	150
1.2.8. Испания.....	164
<b>II. Концептуальное осмысление государственно-частного партнерства как социально-экономического явления</b> .....	180
2.1. Концепция ГЧП.....	198
<b>III. Проектный цикл государственно-частного партнерства</b> .....	198
<b>IV. Управление привлечением инвестиций в проекты государственно-частного партнерства</b> .....	228
4.1. Содержание процесса привлечения инвестиций в проекты государственно-частного партнерства.....	228
4.2. Особенности применения отдельных инструментов привлечения инвестиций в проекты государственно- частного партнерства.....	243

4.3. Выбор инструментов привлечения инвестиций в проект ГЧП.....	269
<b>V. Управление рисками в проектах государственно- частного партнёрства.....</b>	<b>282</b>
5.1. Характеристика рисков, присущих проектам ГЧП, и управление ими.....	282
5.2. Специфика оценки совокупной величины рисков в проектах ГЧП.....	298
<b>Заключение.....</b>	<b>314</b>
<b>Библиографический список.....</b>	<b>320</b>

## ВВЕДЕНИЕ

Эффективность функционирования инфраструктурных отраслей и их состояние – одна из основ, определяющих потенциал экономического роста стран и регионов. Так, исследования *Global Infrastructure Hub* свидетельствуют, что государственные инвестиции в инфраструктуру имеют средний налоговый мультипликатор около 0,8 на горизонте первого года реализации инфраструктурного проекта, а на протяжении 2-5 лет – около 1,5<sup>1</sup>. Данные показатели имеют более высокие значения в сравнении с любыми другими альтернативными направлениями бюджетных инвестиций. В этом же исследовании отмечается, что значение данного коэффициента составляет около 1,6 на этапах экономического спада. Следовательно, инвестиции в инфраструктуру являются эффективным инструментом, стимулирующим экономический рост и устойчивое развитие отдельных государств и регионов.

В свою очередь, государственно-частное партнерство (ГЧП), представляющее собой механизм стимулирования привлечения частных инвестиций в инфраструктурные отрасли, вот уже более 30-ти лет активно используется в государственной политике многих стран мира.

Впервые в современной форме ГЧП появилось в 90-ые гг. прошлого века в Великобритании и Австралии. И уже далее стало активно применяться во многих как развитых, так и развивающихся странах.

Авторы справедливо характеризуют ГЧП, с одной стороны, как элемент социально-экономической политики, с другой – как механизм, позволяющий эффективно реализовывать инвестиционные проекты в таких инфраструктурных отраслях как транспорт, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, спорт и т.д. В своих исследованиях авторы затрагивают различные аспекты, связанные с ГЧП. В частности, анализируются возможные модели реализации проектов ГЧП, рассматриваются соответствующие нормативно-правовые аспекты,

---

<sup>1</sup> <https://www.gihub.org/infrastructure-monitor/insights/fiscal-multiplier-effect-of-infrastructure-investment/>

изучаются вопросы управления рисками и проблематикой привлечения кредитных ресурсов в проекты ГЧП, а также ряд исследований рассматривает особенности реализации проектов ГЧП в отдельных отраслях.

В подавляющем своём большинстве исследователи фокусируются на положительных эффектах, связанных с применением ГЧП:

- Стимулирование привлечения частных инвестиций в реализацию инфраструктурных проектов, которые исторически реализовывались за счёт средств государственных бюджетов.

- Рост качества услуг, оказываемых с использованием соответствующих инфраструктурных объектов, благодаря большому опыту и экспертизе частного бизнеса.

- Оптимальное и справедливое распределение рисков между сторонами, способствующее эффективному расходованию бюджетных средств.

Как результат, подавляющее большинство исследований рассматривает ГЧП как более эффективный (в сравнении с традиционными государственными закупками) механизм реализации инвестиционных проектов в инфраструктурных отраслях.

В то же время существует отдельный пласт исследований, в которых делается вывод, что реализация проектов на основе ГЧП далеко не всегда обеспечивает высокую эффективность с точки зрения социально-экономического развития тех территорий, на которых реализуются проекты.

В этом контексте исследователи отмечают, что эффективность реализации проектов ГЧП во-многом определяется уровнем развития институциональной среды.

Данный факт предопределил актуальность представленной работы.

Первая часть монографии основывается на исследовании особенностей развития ГЧП в ряде стран Евросоюза, которые из года в год занимают высокие позиции в соответствующих рейтингах.

Следует отметить, что последние годы мировая повестка ГЧП проходит своего рода перезагрузку, началом которой можно считать результаты третьей международной конференции по финансированию устойчивого развития (Аддис-Абеба, 13-16

июля 2015 г.). Так, в Программе действий (*Addis Ababa Action Agenda*), принятой на данном мероприятии, утверждается, что как государственные, так и частные инвестиции играют ключевую роль в развитии инфраструктуры, в том числе с использованием государственно-частного партнёрства. Кроме того, в указанной программе отмечается необходимость дальнейшего совершенствования механизмов ГЧП, включая подходы к планированию, организации переговорного процесса и адекватному учёту бюджетных обязательств. Также в данном документе подчеркивается необходимость обоснованного распределения рисков и доходов между участниками, которое учитывало бы соблюдение социальных и экологических стандартов.

Данные требования, предъявляемые к проектам ГЧП, получают ещё большую актуальность в контексте реализации Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» (Повестка 2030), в которой зафиксированы 17 Целей устойчивого развития (ЦУР). Следует отметить, что Россия, как и подавляющее большинство развитых и развивающихся стран, ратифицировала ЦУР и присоединилась к их реализации.

Основной целью проектов ГЧП, с точки зрения государства, должно являться улучшение качества и эффективности предоставляемых услуг населению.

Такой подход получил новое развитие в 2015 году, когда Европейской экономической комиссией ООН была продекларирована концепция «ГЧП на благо людей» (*People-first Public-Private Partnerships*). Далее, в 2018 году данный подход эволюционировал методологически: была описана «разновидность ГЧП», направленная на достижение ЦУР и нацеленная на достижение желательных и необходимых результатов осуществления инвестиций в инфраструктуру, которые выходят за рамки одних лишь критериев эффективности затрат. В рамках данной концепции ГЧП предлагается рассматривать как проекты ГЧП «нового поколения» – «проекты ГЧП на благо людей/ ГЧПЛ». Следовательно, при принятии решения о начале реализации проекта ГЧП на первый план выходит не столько критерий бюджетной эффективности (в первую очередь, критерий «соотношение цена и качество» (*Value for Money (VfM)*), сколько по-

нимание того, что проект должен принести дополнительную ценность для людей (социальную ценность (*Value for people (VfP)*)) и способствовать достижению ЦУР.

Важным мотивом государства при реализации проектов ГЧП является стремление к привлечению частных инвестиций, что позволяет направлять всегда ограниченные бюджетные средства в критически важные сферы, а также снижать долгосрочное давление на бюджеты соответствующих уровней.

Накопленная в международной практике статистика показывает, что указанные цели реализации проектов ГЧП во многих случаях не достигаются, а эффективность применения ГЧП серьезно различается по видам деятельности и секторам экономики.

Для того чтобы ГЧП работало как эффективный инструмент предоставления социально и экономически значимых услуг населению на базе качественно функционирующих объектов инфраструктуры, важно, чтобы страны и отдельные регионы имели институциональный потенциал для инициации проектов ГЧП, управления ими, а также оценки их эффективности – особенно в сравнении с другими возможными источниками финансирования.

В этой связи является актуальным понимание основных тенденций, имеющих место на наиболее развитых рынках ГЧП – в странах Евросоюза.



# **I. ИСТОРИЯ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В МИРЕ И ЕВРОПЕЙСКОМ СОЮЗЕ**

## *1.1. Исторические предпосылки возникновения государственно-частного партнерства в мире*

Первые элементы, присущие современным проектам ГЧП, можно найти в античном мире. Так, в законах Хаммурапи в Вавилоне (XVIII в. до н.э.) имелись положения об аренде, кредите и аналогах концессии. Земельные наделы, которыми царь наделял своих воинов, могли передаваться по наследству по мужской линии и не могли быть отчуждены (даже в пользу кредиторов).

В древней Греции была распространена аренда земель, принадлежавших государству, на длительные сроки (от 10 лет до наследственной аренды). По сути, это было вынужденной мерой со стороны государства, так как доходов бюджета от войн и налогов не хватало на покрытие растущих расходов.

Ксенофонт в своём сочинении «О доходах» рекомендует привлечь в город побольше «метеков» (так называли не граждан Рима), освободив их от повинностей и заставив застраивать пустующие земельные участки в соответствии с планами развития города. Также он писал о том, что государству следует строить больше военных судов и сдавать их в аренду частным лицам. Другое предложение для государства – скупать как можно больше рабов и отдавать их в наем частным предпринимателям, которые брали в разработку рудники. Обобщая свои предложения, Ксенофонт писал о том, что государство должно обогащаться теми же способами, что и частные лица.

Элементы ГЧП присутствовали в торговых кампаниях Колумба, Русско-Американской и Ост-Индийской кампаниях. Их общей чертой было то, что представители частного сектора выступали инициаторами такой кампании, вкладывали определенную часть собственных средств и лично участвовали в самой

экспедиции. Государство же, в свою очередь, предоставляло большую часть финансирования и ряд преференций в обмен на своё право закреплять за собой вновь открываемые территории.

Между тем следует отметить, что это были лишь первые предпосылки возникновения ГЧП, так как здесь пока ещё отсутствовала такая важная составляющая как партнёрство. Другими словами – государство всегда имело возможность в одностороннем порядке изменить в свою пользу ранее достигнутые договорённости.

Показателен опыт Франции в развитии такой модели ГЧП как концессия. Так, в XVII веке началось строительство Южного канала, который соединил Атлантику и Средиземное море. Для реализации этого проекта было создано совместное предприятие, акционерами которого стали инженер Рике (оплатил 1/3 акционерного капитала) и французское правительство (оплатило 2/3 акционерного капитала). Далее с этим предприятием было заключено концессионное соглашение.

Принципы ГЧП использовались и при строительстве Суэцкого канала. Француз Фердинанд де Лессепс получил от короля Египта концессию на строительство канала. Для реализации проекта, выражаясь современным языком, была создана проектная компания «Всеобщая компания Суэцкого канала», в которой 44% капитала принадлежало правительству Египта, 53% – правительству Франции и 3% – ряду других стран. Стоит отметить, что вместо запланированных 6 лет строительство заняло 11 лет и вместо первоначальных 200 млн французских франков было потрачено 576 млн.

Ещё одним примером служит строительство Панамского канала, когда в 1878 г. Франция получила от Колумбии соответствующую концессию на срок 99 лет. За реализацию проекта отвечал тот же самый Лессепс совместно с небезызвестным инженером Эйфелем. Для Франции этот проект закончился неудачей, так как в 1887 году проектная компания обанкротилась из-за недооценки стоимости проекта.

Строительство Эйфелевой башни в Париже является успешным примером ГЧП. В 1887 году муниципалитет города Париж и Эйфель подписали соглашение об аренде строящейся башни сроком на 25 лет, также предусматривалась выплата денежной субсидии в размере 1,5 млн французских франков. Далее, Эйфель инициировал создание акционерного общества с уставным капиталом 5 млн французских франков, в том числе 50% были личные средства инженера, а другие 50% – средства трех коммерческих банков. Следует отметить, что проект окупился уже за период работы международной выставки за счет продажи билетов на экскурсии, взимания арендной платы с арендаторов площадей, продажи прав на сувениры и взимания платы за подъём на лифтах.

В Англии и Германии первые концессионные соглашения стали применяться, начиная с XIX века.

Одним из первых примеров применения элементов ГЧП в России является строительство Демидовыми своих военных заводов на Урале. Дело в том, что Петр I передал Демидовым ряд военных производств в управление с условием того, что оружие, производимое ими, будет поставляться для российской армии по ценам ниже, чем у импортных аналогов. В дальнейшем Демидовы неоднократно просили царского разрешения строить новые заводы на собственные средства на государственных землях.

В 1865 году в Ростове-на-Дону городская дума приняла решение о передаче в концессию на 50 лет городского водопровода.

До революции широкое распространение получили концессии на трамвайные линии. Такие проекты были реализованы в Витебске, Киеве, Одессе, Нижнем Новгороде, Ростове, Ташкенте и ряде других городов. Срок соглашения в среднем составлял 40 лет, по окончании этого срока трамвайное хозяйство становилось собственностью города.

Во времена НЭПа был принят декрет «О концессиях» (1920 г.). За этот период было заключено более 350 иностранных концессий (немецкие, английские, американские и норвежские). При

этом важно отметить, что изменения в политическом климате страны привели к тому, что последняя иностранная концессия (японская) была досрочно прекращена в 1944 году.

Современный этап развития ГЧП начинается с 80-х годов XX века, главным образом благодаря программе *Private Finance Initiative (PFI)*, дословно – «частная финансовая инициатива»), которую в 1992 году приняло правительство Великобритании во главе с Джоном Мейджером. На тот момент основной задачей консерваторов было снизить и без того высокие издержки бюджета. Решение было найдено в том, чтобы дальнейший рост долговой нагрузки бюджета перераспределить на частные компании. По истечении пяти лет действия программы лейбористы модернизировали ее и сфокусировались на другом принципе – эффективности. Кроме того, нужно отметить, что за несколько лет до появления программы *PFI* похожую идеологию уже использовали в Австралии.

В настоящее время по-прежнему считается, что именно эти две страны имеют наиболее обширный опыт реализации проектов ГЧП.

Вместе с тем такие страны Евросоюза как Франция, Германия, Нидерланды, Бельгия, Сербия, Ирландия, Австрия и Испания, также накопили богатый опыт использования механизмов ГЧП.

О широком распространении ГЧП в мире свидетельствует тот факт, что по данным Мирового банка проекты ГЧП реализуются в 135 странах<sup>2</sup>.

Принимая во внимание многолетний опыт применения ГЧП, имеющийся в странах Евросоюза, далее в своей работе мы сфокусируем внимание именно на нём.

---

<sup>2</sup> <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/procuring-infrastructure-ppps-2018>

## 1.2. Особенности развития государственно-частного партнерства в странах Евросоюза

В 2019 г. суммарная стоимость проектов ГЧП в Европе, которые достигли финансового закрытия, составила 9,8 млрд Евро, что на 31% ниже уровня 2018 г. (14,3 млрд Евро) (рис. 1).

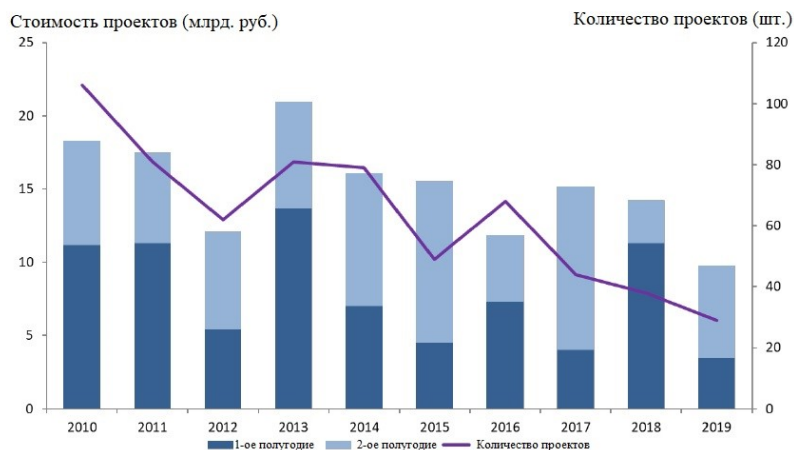


Рис. 1. Динамика европейского рынка ГЧП по стоимости и количеству проектов за 2010-2019 гг.

Общее количество проектов ГЧП, по которым было достигнуто финансовое закрытие, снизилось до 29 (в 2018 г. таких проектов было 38). Это наименьшее значение, начиная с 1996 г.

Средняя стоимость проекта ГЧП в 2019 г. составила 338 млн Евро (в 2018 г. – 375 млн Евро).

Стоимость шести наиболее крупных проектов ГЧП, реализованных в 2019 г., составила 5,9 млрд Евро, что соответствует 61% величины рынка ГЧП. Перечислим данные проекты:

Тоннель «Сильвертаун» (*Silvertown Tunnel*) – стоимость проекта 1,4 млрд Евро, страна – Великобритания.

Обновление подвижного железнодорожного состава пригородного сообщения (*Netz Elbe Spree Rolling Stock*) – стоимость проекта 1,3 млрд Евро, страна – Германия.

Реконструкция жилого квартала Брентвуд (*Brentwood Borough Regeneration*) – 1,2 млрд Евро, Великобритания.

Автомобильная дорога А9 в Амстердаме (*A9 Amsterdam Motorway*) – 850 млн Евро, Нидерланды.

Обеспечение скоростного доступа в Интернет в районе Тарн и Гаронна (*Tarn-et-Garonne Broadband*) – 656 млн Евро, Франция.

Скоростная трамвайная система (*Tram de Liège*) – 558 млн Евро, Бельгия.

Доля крупнейших проектов ГЧП в общем объёме реализованных за 2019 г. проектов ГЧП представлена на рис. 2.

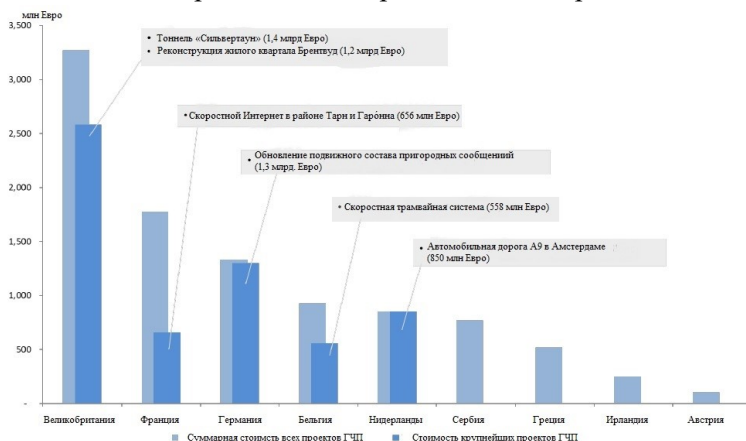


Рис. 2. Доля крупнейших проектов ГЧП в общем объёме реализованных за 2019 г. проектов ГЧП

В 2019 г. только 55% всех проектов ГЧП в своей финансовой модели использовали платежи частному партнёру со стороны публичной стороны (главным образом в форме платежей за эксплуатационную готовность). Исторически это очень существенное снижение данного показателя, начиная с 2014, когда доля таких проектов составляла 89%.

В страновом разрезе самым крупным рынком по стоимости реализованных проектов ГЧП традиционно остаётся Велико-

британия – 3,3 млрд Евро (в 2018 – 427 млн Евро). По количеству реализованных проектов в 2019 г. на территории Европы лидером является Франция – 8 проектов (в 2018 – 15 проектов) (рис. 3).

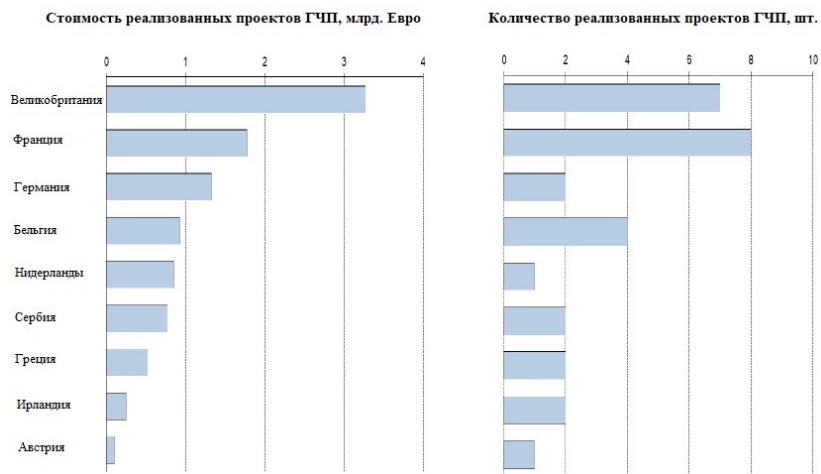


Рис. 3. Рейтинг стран Евросоюза по стоимости и количеству реализованных проектов ГЧП в 2019 г.

Следует отметить, что на протяжении последних пяти лет Великобритания и Франция занимают лидирующие места среди других стран Евросоюза по объёму своих национальных рынков ГЧП.

Рейтинг европейских стран по суммарной стоимости реализованных проектов ГЧП за 2015-2019 гг. представлен на рис. 4.

В отраслевом разрезе в 2019 г. наибольшее количество проектов ГЧП – 10 проектов на общую сумму более 6 млрд Евро – было реализовано в транспорте (рис. 5).

В сфере ЖКХ – реализовано 4 проекта ГЧП на общую сумму 1,5 млрд Евро.

В сфере образования – 7 проектов ГЧП на общую сумму 937 млн Евро.

В телекоммуникациях – 2 проекта на сумму 826 млн Евро. Следует отметить, что Франция является единственной страной в Евросоюзе, которая исторически применяет ГЧП для развития своей телекоммуникационной инфраструктуры.

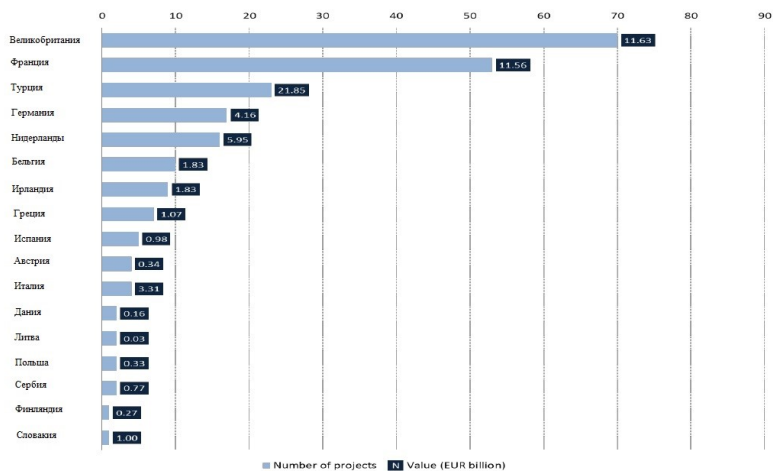


Рис. 4. Рейтинг европейских стран по суммарной стоимости реализованных проектов ГЧП за 2015-2019 гг.

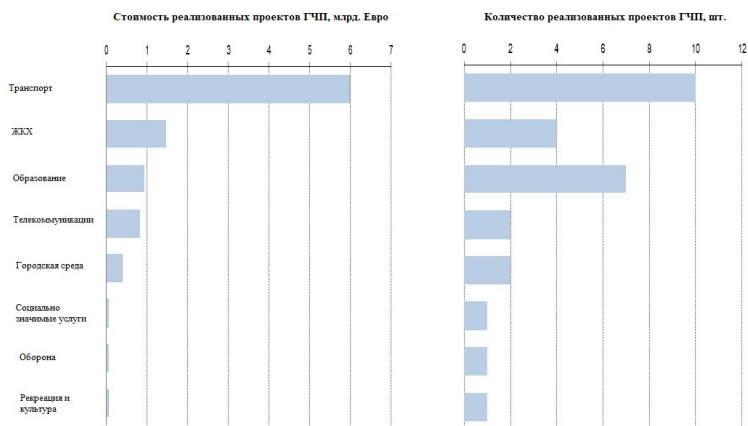


Рис. 5. Отраслевой срез европейского рынка проектов ГЧП, реализованных в 2019 г.



Динамика по количеству и стоимости реализованных проектов ГЧП в разрезе основных секторов экономики за 2015-2019 гг. представлен на рис. 6 и 7, соответственно.

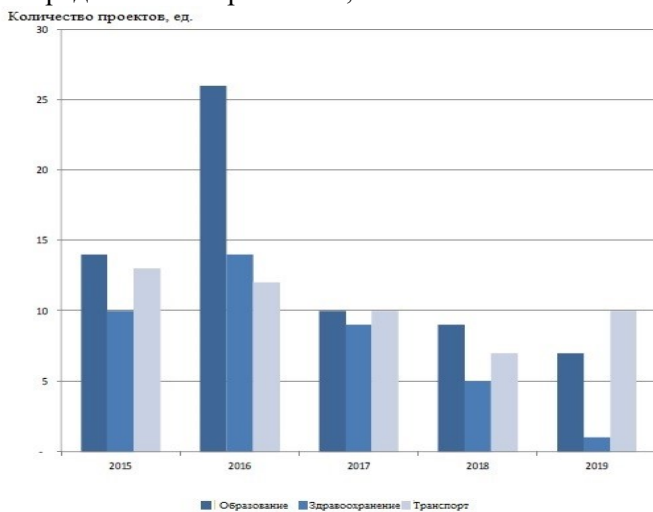


Рис. 6. Количественная динамика проектов ГЧП в основных секторах за 2015-2019 гг.

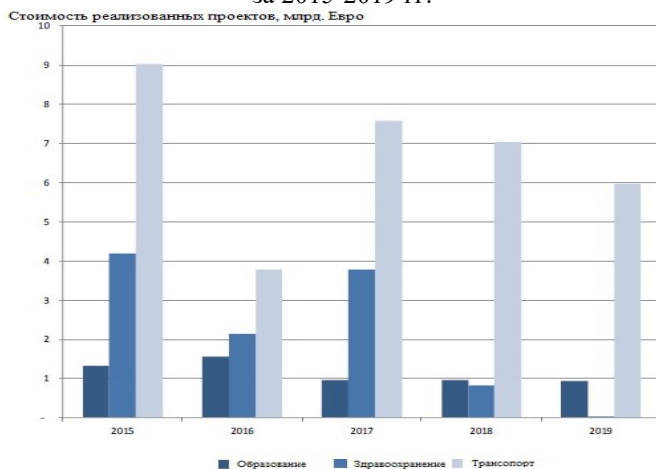


Рис. 7. Динамика стоимости реализованных проектов ГЧП в основных секторах за 2015-2019 гг.

В 2019 г. 10 из 29 проектов ГЧП (в 2018 г. – 20 из 38) были профинансированы институциональными инвесторами с помощью различных долговых инструментов.

Финансовое участие в проектах ГЧП Евросоюза, национальных правительств и государственных финансовых институтов существенно сократилось в 2019 г.:

– Проект строительства автомобильной дороги А9 в Амстердаме был профинансирован Европейским фондом стратегических инвестиций (*European Fund for Strategic Investments (EFSI)*).

– Только шесть проектов ГЧП было профинансировано Европейским инвестиционным банком на общую сумму выданных кредитов 981 млн Евро.

Основываясь на качественном анализе реализуемых проектов ГЧП, следует отметить ключевые тренды рынка проектов ГЧП в 2019 г.

1. Рост количества проектов, основанных на принципах «ГЧП на благо людей» (*People-first Public-Private Partnerships*). Данный термин впервые был использован Европейской экономической комиссией ООН в 2015 году в контексте того, что Цели устойчивого развития (ЦУР) (сформулированы в Резолюции Генеральной Ассамблее ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года») могут быть достигнуты, в том числе, с применением механизмов ГЧП. В этой связи в качестве приоритетов при выборе и обосновании эффективности проектов ГЧП всё чаще выбираются не только критерии бюджетной эффективности, но и критерии, характеризующие возможность достижения ЦУР и как следствие рост качества жизни населения. Можно предположить, что в дальнейшие несколько лет проекты «ГЧП на благо людей» будут преобладать, что в политической плоскости будет оказывать всё большее влияние на банки и институты развития при принятии решений о начале финансирования соответствующих проектов.

2. Увеличение интереса основных стейкхолдеров рынка проектов ГЧП к проектам, обеспечивающим наряду с повышением качества жизни населения большую устойчивость по отношению к возрастающим экологическим рискам, связанным с изменением климатических условий в мире. Нарастание количества и интенсивности происходящих климатических изменений приводит к тому, что правительства, банки и страховщики начинают предъявлять всё более высокие требования к минимизации возможных экологических рисков, способных повлиять на тот или иной проект ГЧП. В этом контексте потребуется более глубокая проработка рисков, связанных с реализацией проектов ГЧП на всех этапах их жизненного цикла. Именно в связи с этим мы наблюдаем в энергетическом секторе рост количества проектов, использующих возобновляемые источники энергии (в первую очередь – ветра и солнца).

3. Рост количества проектов ГЧП, по которым закончился или приближается к окончанию срок действия соответствующих договорных обязательств. Речь идёт о «первой волне проектов ГЧП», которые были инициированы рядом стран в 90-е гг. XX века. В то время при среднем сроке соглашения о ГЧП 25–30 лет в своём большинстве правительства глубоко не задумывались о том, как нужно будет продолжать эксплуатировать и обслуживать инфраструктуру, созданную в рамках ГЧП, по истечении срока действия соответствующих договоров / соглашений. В настоящее время чаще всего публичная сторона, принимающая обратно в управление от частной стороны объекты инфраструктуры, не имеет ни соответствующих ресурсов, ни опыта, чтобы продолжать ими эффективно управлять. В этой связи следует ожидать формирования «вторичного» рынка проектов ГЧП, предметом которых будет являться реконструкция существующих объектов инфраструктуры, их эксплуатация и/или техническое обслуживание. Данный факт потребует от публичной стороны уточнения подходов к проведению конкурсных процедур по выбору частной стороны (например, предусмотреть возможность автоматического (без конкурса) перезаключения

соглашения о ГЧП с тем же частным партнёром, который реализовывал предыдущий проект ГЧП).

4. Набирающий обороты процесс совершенствования государствами нормативно-правовой базы, регулирующей ГЧП. Как правило, вносимые изменения связаны с желанием повысить прозрачность реализации проектов ГЧП, а также обеспечить возможность более справедливого распределения рисков между участниками проекта. В частности, в подавляющем большинстве развивающихся стран, включая Россию, по-прежнему отсутствуют законодательно утверждённые методологии, позволяющие оценивать объём рисков, принимаемых на себя бюджетом при реализации проектов ГЧП. В этой связи можно предположить, что регламентация данных подходов произойдёт в ближайшее время, правительства начнут более взвешенно подходить к вопросам принятия на себя тех или иных рисков проектов ГЧП. В итоге это может привести к спаду интереса у существенной части частных инвесторов.

5. Распространение применения электронных платформ в процессе проведения конкурсных процедур в целях повышения их транспарентности и обеспечения возможности участия в конкурсе широкого круга потенциальных инвесторов. В этой связи следует отметить передовой опыт России, в которой уже длительное время функционирует государственная электронная платформа [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), с использованием которой, в том числе, проводятся конкурсы по выбору частного партнёра в проектах ГЧП.

6. Рост значения ИТ-составляющей реализуемых инфраструктурных проектов, что будет предъявлять к частным партнёрам всё более высокие требования относительно уровня цифровизации. Наличие ИТ и других инновационных разработок, благодаря которым можно существенным образом повысить эффективность и качество функционирования инфраструктуры, станет неотъемлемой частью качественных критериев проводимых конкурсных процедур, что соответственным образом будет влиять на рост качества жизни населения. В этом контексте

определенные дополнительные преимущества получают транснациональные корпорации, развивающие свои экосистемы, опыт которых будет всё более активно использоваться при создании новых инфраструктурных объектов (например, проекты формата «Умный город»). Следует отметить, что российская практика регулирования ГЧП (прежде всего это федеральные законы № 115-ФЗ и № 224-ФЗ) уже предусматривает отдельные положения, регулирующие и учитывающие специфику реализации проектов ГЧП в сфере информационных технологий.

7. Стремление государств к дальнейшему наращиванию своих компетенций в сфере ГЧП приведет к тому, что продолжится создание и активное развитие специализированных государственных организаций, выступающих центрами соответствующих компетенций (как правило, они носят название «центр развития ГЧП»). В этом контексте существенное внимание будет уделено дальнейшему наращиванию профессиональных компетенций государственных служащих, работающих в таких центрах, на основе обобщения как собственного национального опыта, так и опыта других стран.

8. Увеличение количества глобальных проектов национального и транснационального уровня (например, китайский проект «Один путь, одно кольцо»). Целью таких проектов является стремление нарастить национальные конкурентные преимущества и обеспечить дальнейшие высокие темпы экономического роста. При этом в условиях ограниченности бюджетного финансирования страны все чаще прибегают к финансированию со стороны международных институтов развития. В этих условиях правительствам при определении критериев выбора частного партнёра в разрабатываемых конкурсных документациях всё сложнее будет формировать конкурентное поле потенциальных инвесторов по причине ограниченного числа потенциальных игроков, масштабы деятельности которых будут соответствовать требованиям потенциальных кредиторов.

9. Пересмотр государствами своих бюджетных политик в связи с нарастающей ограниченностью и закредитованностью

национальных бюджетов. В результате чего растет качество подготовки инфраструктурных проектов, в том числе, с точки зрения их соответствия целям национального развития. При этом снижается доля спонтанно инициируемых проектов, направленных на решение второстепенных задач.

10. Рост уровня вовлечённости в проекты ГЧП местных коммерческих банков (т.е. функционирующих на территории той страны, где реализуется финансируемый этим банком проект ГЧП). Во многом это связано с тем, что государства создают для этого соответствующие институциональные условия. Сохранение данной тенденции будет означать рост ликвидности реализуемых проектов ГЧП, а также расширение возможностей по реализации относительно небольших проектов регионально-го и/или муниципального уровня.

11. Снижение количества проектов ГЧП, реализуемых без проведения конкурсов (как правило, основанием для этого является так называемая «Частная инициатива», когда частный инвестор предлагает публичному партнёру реализовать конкретный проект ГЧП. В случае принятия публичной стороной положительного решения по такому предложению законодательно предусмотрена возможность заключения соглашения о ГЧП без проведения конкурсных процедур). В первую очередь, эта тенденция вызвана растущим осознанием государственными служащими того, что такой подход к выбору частного партнёра создаёт повышенные коррупционные риски. Одновременно пересматриваются механизмы законодательного регулирования, позволяющие заключать соглашения о ГЧП на основе «Частной инициативы». Естественно, это предъявляет дополнительные требования к частным инвесторам, которые вынуждены готовить всё более конкурентоспособные предложения по реализации новых проектов ГЧП.

12. Увеличение количества транснациональных проектов ГЧП. В этом контексте одним из наиболее активных игроков является Китай, который реализует проекты ГЧП как на территории своей страны, так и в ряде стран Азии и Африки. В этом

контексте проекты ГЧП превращаются в один из инструментов внешней политики, позволяющий странам заявлять о своих амбициях на международном уровне. С другой стороны, реализация проектов такого масштаба требует развития методологии, обеспечивающей поиск наиболее эффективных подходов к структурированию таких проектов, включая вопросы собственности на создаваемые инфраструктурные объекты, распределения прибыли, обеспечение нормативно-правового регулирования, а также учета особенностей законодательства тех стран, на территории которых реализуется проект ГЧП.

13. Продолжающийся рост числа международных организаций, деятельность которых связана с формированием центров компетенций в сфере ГЧП. В частности, в 2019 г. вопросами ГЧП занялись такие вновь созданные международные институты как Центр качества ГЧП (*PPP Center of Excellence*), созданный при *UNECE*, со штаб квартирой в Женеве, аффилированные с ним региональные центры ГЧП в Новом Орлеане (*New Orleans Residence and Sustainability Center*) и Франкфурте на Майне (*Frankfurt Healthcare PPP Center*), а также Мировая ассоциация практиков ГЧП (*World Association of PPP Practitioners (WAPPP)*). Благодаря тому, что деятельность этих организаций позволяет накапливать опыт реализации проектов ГЧП и развивать методологию применения ГЧП, у стран, применяющих ГЧП, расширяются возможности для дальнейшего повышения эффективности реализуемых проектов ГЧП.

14. Рост количества проектов ГЧП с применением принципов исламского финансирования. В первую очередь, данная тенденция вызвана распространением ГЧП в странах, исповедующих ислам. Исламский банк развития (*Islamic Development Banks*) в последние годы активно развивает свои методологические подходы, позволяющие финансировать проекты ГЧП. Как результат, исламское финансирование становится преобладающим механизмом финансирования проектов ГЧП в странах ближнего востока и средней Азии.

15. Сохранение фокуса отраслевой специализации проектов ГЧП на таких традиционных для ГЧП инфраструктурных отраслях как транспорт, энергетика и водоснабжение. При этом практика применения ГЧП будет нарастать в секторах социальной инфраструктуры – таких как медицина и образование. Также мы прогнозируем существенный рост числа проектов ГЧП в сфере информационных технологий.

### *1.2.1. Франция*

Как было отмечено ранее, практика ГЧП во Франции имеет глубокие корни и главным образом связана с применением такого механизма как концессия.

В 1669 г. во Франции был разработан типовой контракт на строительство дорог, который включал в себя обязательство частного партнёра в течение 10 лет обеспечивать техническое обслуживание построенной дороги.

Префект Парижа барон Хаусманн за период с 1852 г. по 1870 г. подписал в общей сложности 42 договора концессии в целях реконструкции Парижа путём создания новых дорог, канализации, уличного освещения и жилых зданий. Такие договоры оплачивались из государственного бюджета в течение примерно десяти лет.

Современный этап развития ГЧП начинается с 17 июня 2004 г., когда президентом Франции был подписан приказ №2004-559 «О контрактах ГЧП», в котором были определены базовые подходы к организации ГЧП проектов на территории страны. В частности, было дано определение контракту ГЧП – это гражданско-правовой договор, в соответствии с которым государство или компания, представляющая интересы государства, поручает третьей стороне в течение инвестиционного периода или периода, установленного условиями финансирования, комплексную работу по проекту, связанную со строительством, перепланировкой, ремонтом, текущим обслуживанием или управлением основными средствами или нематериальными ак-



тивами. При этом проект должен иметь высокую социальную значимость.

Вступление в силу данного приказа привело к тому, что министерство финансов инициировало создание центра развития ГЧП Франции (*Mission d'Appui aux PPP (MAPPP)*), который официально был открыт в мае 2005 г. Основной целью *MAPPP* являлось содействие исполнительным органам государственной власти (инициаторам проектов ГЧП) в подготовке и реализации проектов ГЧП на всей территории Франции. Центр ГЧП был образован как структурное подразделение министерства финансов, в нём работало 6 человек. Все решения, принимавшиеся данным центром, согласовывались с министерством.

В 2016 г. *MAPPP* был реорганизован в Центр поддержки ГЧП (*PPP Support Service (FIN INFRA)*<sup>3</sup>). Данная реорганизация была обусловлена изменениями в законодательстве о ГЧП во Франции. После реорганизации Центр продолжил функционировать как структурное подразделение министерства финансов Франции.

Основной задачей данного Центра является консультационно-методическая помощь органам власти на всех этапах реализации проектов ГЧП. В частности, он осуществляет первичное рассмотрение, анализ и одобрение конкурсной документации по выбору частного партнёра, разработанной отраслевыми министерствами – инициаторами проектов ГЧП. В своём заключении *FIN INFRA* обязательно оценивает уровень финансовой устойчивости проекта ГЧП, это позволяет минимизировать проектные риски. Также Центр консультирует органы исполнительной власти на этапах разработки юридической и финансовой модели проектов ГЧП, планируемых к реализации.

Финансирование текущей деятельности *FIN INFRA* осуществляется исключительно по соответствующей статье государственного бюджета. Соответственно, Центр не имеет права

---

<sup>3</sup> <https://www.economie.gouv.fr/fininfra>

получать вознаграждение от профильных министерств и ведомств (инициаторов проектов ГЧП).

Проекты на муниципальном уровне могут реализовываться без оценки со стороны *FIN INFRA*.

Кроме того, на территории Франции располжён один из международных центров ГЧП, координируемых Европейской экономической комиссией ООН (*International PPP Specialist Centres*) – Центр политики, законодательства и институционального развития (*Policies, Laws and Institutions Centre*). Данный Центр был создан на базе Международной ассоциации строителей (*Confederation of International Construction Associations (CICA)*) и французского института юридической экспертизы (*French Institute of International Legal Experts (IFEJI)*). Его основная цель – это развитие нормативно-правового поля применения механизмов ГЧП в целях повышения эффективности реализации проектов ГЧП в различных странах мира.

Активную роль в развитии ГЧП во Франции занимают национальные институты, которые предоставляют финансирование для проектов ГЧП:

1. Депозитно-сберегательная касса (*Caisse des Dépôts (CDC)*)<sup>4</sup>. Данный институт развития был основан ещё в 1816 г. В настоящее время он предоставляет заёмное финансирование для проектов ГЧП, реализуемых как на уровне Франции, так и отдельных муниципалитетов. В частности, он активно участвует в реализации проектов, связанных с развитием широкополосного доступа в интернет для удалённых сельских районов Франции.

2. Французское агентство развития (*Agence Française de Développement (AFD)*)<sup>5</sup>. Агентство было создано в 1941 г. А 30 июня 2017 г. Центральный банк ЕС присвоил агентству статус финансовой компании, что обеспечило ему возможность финансирования проектов не только во Франции, но и по всему миру. В настоящее время основной целью агентства является содействие достижению Целей устойчивого развития (ЦУР).

---

<sup>4</sup> <https://www.caissedesdepots.fr/en>

<sup>5</sup> <https://www.afd.fr/en>

Основными финансовыми инструментами, которые использует *AFD*, являются субсидии и льготные кредиты. В настоящее время агентство финансирует и сопровождает около 3600 проектов.

В настоящее время во Франции механизмы ГЧП находят своё применение во многих отраслях (в том числе – в транспорте, здравоохранении, образовании, городском хозяйстве, энергетике, телекоммуникациях, культуре и т.д.). Ежегодный объём инвестиций в проекты ГЧП превышает 100 млрд Евро.

За период 1990-2020 гг. финансовое закрытие было достигнуто по 183 проектам ГЧП с общим объёмом инвестиций 38,5 млрд Евро, при этом наибольшая доля инвестиций была направлена в следующие сектора экономики (табл. 1, рис. 8)<sup>6</sup>.

Таблица 1

**Отраслевая специфика проектов ГЧП во Франции по стоимости и количеству за 1990-2020 гг.**

Отрасль	Совокупная стоимость проектов ГЧП по отраслям		Количество проектов по отраслям	
	млрд Евро	доля в совокупном объеме, в %	ед.	доля в совокупном объеме, в %
Транспорт	21,9	57%	45	25%
Телекоммуникации	3,5	9%	13	7%
Образование	2,7	7%	40	22%
Рекреация и культура	2,7	7%	28	15%
Национальная оборона	1,9	5%	5	3%

Франция по праву считается одной из ведущих стран мира по уровню эффективности реализации инфраструктурных проектов, имея показатели существенно выше средних значений, рассчитанных по совокупности соответствующих данных развитых стран (табл. 2).

<sup>6</sup> <https://data.eib.org/epec>

Этому способствует наличие в стране развитых финансовых рынков и качественно структурированной нормативно-правовой базы, обеспечивающей формирование конкурентного поля инвесторов, заинтересованных участвовать в проектах ГЧП. При этом в настоящее время Франция сталкивается с рядом ограничений, способных в перспективе существенно снизить инвестиционные возможности реализации инфраструктурных проектов. Среди таких ограничений следует выделить следующие: крайне низкий темп роста ВВП (долгосрочный прогноз – 1,3% в год), нежелание предоставлять новые налоговые льготы хозяйствующим субъектам и рост государственного долга (в 2020 г. составил 120% от ВВП страны).

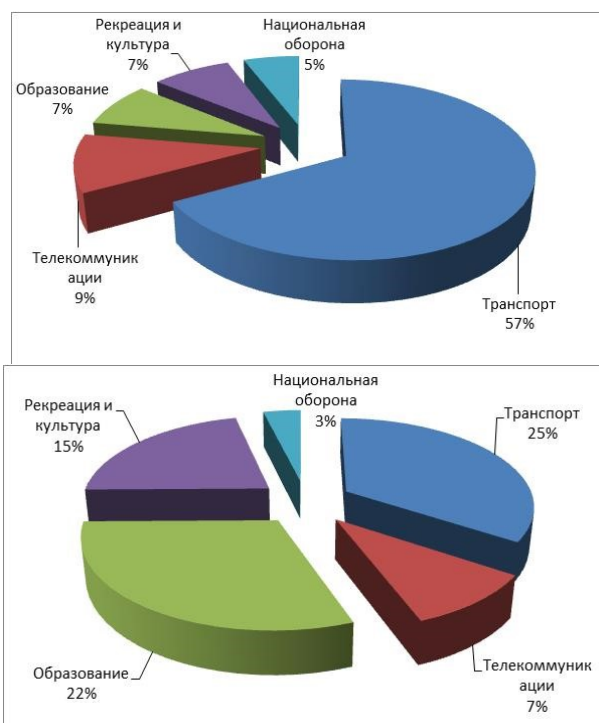


Рис. 8. Отраслевая специфика проектов ГЧП во Франции (а) по стоимости и (б) количеству за 1990-2020 гг.

Таблица 2

### Сравнительная характеристика инфраструктурных проектов во Франции

Показатель	Франция	Развитые страны (среднее значение)
Общие инвестиции в инфраструктуру (млн долл. США за последние 5 лет)	262,901	138,796
Частные инвестиции в инфраструктуру (млн долл. в США за последние 5 лет)	40,484	20,012
Качество инфраструктуры (1-7)	6,1	5,5

Согласно рейтингу, составленному *InfraCompass* в 2020 г., среди сильных сторон рынка ГЧП во Франции можно выделить:

1. Прозрачность в государственных закупках: информирование широкого круга потенциальных инвесторов о предстоящих закупках происходит через интернет. Конкурсная документация в обязательном порядке включает в себя подробное описание конкурсных процедур и критериев отбора победителей. Такой уровень прозрачности стимулирует активное участие частных компаний в проводимых конкурсных процедурах и в результате обеспечивает высокие показатели бюджетной эффективности реализуемых инфраструктурных проектов.

2. Стоимость открытия нового бизнеса: по данным Международного банка, открытие бизнеса во Франции составляет 0,7% дохода на душу населения. Это значение значительно ниже среднего показателя по развитым странам, который составляет 4,7% дохода на душу населения. Такое состояние дел во Франции существенно облегчает выход на рынок инфраструктурных инвестиций новых компаний.

3. Финансовая стабильность: в соответствии с данными Международного валютного фонда, французским властям удалось повысить уровень стабильности своей финансовой системы за счет создания Высшего совета по финансовой стабильности (*High Council for Financial Stability*). Одна из основных задач данного Совета – мониторинг и управление рисками национальной финансовой системы.

На процессы дальнейшего роста рынка в стране оказывают влияние факторы, представленные в табл. 3.

Анализ институтов, регулирующих ГЧП во Франции, согласно исследованиям *International Bank for Reconstruction and Development* позволяет выделить ряд их характерных особенностей, которые представлены в табл. 4 и 5.

Таблица 3

**Факторы, влияющие на развитие института ГЧП во Франции<sup>7</sup>**

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
ВВП на душу населения	41,761 долл. США
Население	64,8 млн человек
Качество инфраструктуры	89,7 (0-100 (лучшее))
Частные инвестиции в инфраструктуру (среднее за 5 лет)	2,691 млн долл. США
ВВП	2,707 млрд долл. США
Темпы роста ВВП	1,2%
Темп роста ВВП на душу населения	-2,8%
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	32,7 (0-100 (худшее))
Валовой государственный долг	71,0% ВВП
Уровень инфляции	1,2%
Суммарный кредитный рейтинг	92,0 (0-100 (лучшее))
Уровень безработицы	9,1%
Коэффициент урбанизации	80,0% от общей численности населения
Качество дорог	96,6 (0-100 (лучшее))
Качество дорожной инфраструктуры	5,4 (1-7 (лучшее))
Эффективность железнодорожного сообщения	5,0 (1-7 (лучшее))
Эффективность авиасообщения	5,5 (1-7 (лучшее))
Эффективность водного сообщения	5,2 (1-7 (лучшее))
Доступ к электроэнергии	100,0% населения
Качество электроснабжения	7,1% потери электроэнергии
Обеспеченность населения качественной питьевой водой	0,5% населения не обеспечено качественной питьевой водой
Надежность водоснабжения	6,5 (1-7 (лучшее))
Индекс цифрового развития	0,8 (0-1 (лучшее))
Обеспеченность мобильной широкополосной связью	91,6 на 100 чел. населения
Обеспеченность фиксированным широкополосным доступом в Интернет	44,8 на 100 населения

<sup>7</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country

Таблица 4

**Характеристика институтов регулирования ГЧП  
во Франции (в части концессий)<sup>8</sup>**

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Нет	
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Да	Только в части специфики ведения бухгалтерской отчетности
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Нет	
Необходимость проведения экономической оценки проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Нет	
Необходимость выявления рисков	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества (V/M))	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Нет	
Необходимость проведения анализа и оценки рынка	Нет	
Необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Критерии оценки выбора частного партнёры включены в конкурсную документацию	Нет	
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Да	Тендерная документация также доступна в Интернете

<sup>8</sup> Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018// <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>43</b>
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Нет	
Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, публично опубликовать соответствующее извещение	Да	Доступно в Интернете
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Наличие минимального срока подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	30 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукционы или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	
В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично



<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференцию	Да	Результаты публикуются публично
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	
Наличие возможности заключить соглашения о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	При этом специальная методология отсутствует
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернете
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включая оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 16 календарных дней. Точный срок устанавливается в конкурсной документации
Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	ДА	Включая все изменения и дополнения к соглашению. В Интернете не размещается
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>86</b>
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Да	

Окончание табл. 4

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	Частный партнёр обязан на периодической основе предоставлять публичной стороне соответствующую информацию
Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Да	Для выбора нового частного партнёра нужно проведение нового конкурса
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Возможно внесение изменений в соглашение о ГЧП в одностороннем порядке (по инициативе публичной стороны). Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков и/или уровня цен (тарифов)
Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	В части форс-мажора, изменений законодательства, привлечения субподрядчиков или действий правительства, приводящих к существенным неблагоприятным последствиям
Наличие механизмов разрешения споров	Да	
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Да	
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>49</b>

Таблица 5

**Характеристика институтов регулирования ГЧП  
во Франции (в части партнёрских контрактов)<sup>9</sup>**

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Да	Дважды: до объявления конкурса и перед подписанием соглашения о ГЧП
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Да	Только в части специфики ведения бухгалтерской отчетности
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Нет	
Необходимость проведения экономической оценки проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Необходимость выявления рисков	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества ( <i>ИМ</i> ))	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения анализа и оценки рынка	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения предварительной оценки конкурсной документации	Нет	

<sup>9</sup> Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018// <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

Продолжение табл. 5

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Да	Тендерная документация также доступна в Интернете
Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>76</b>
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Нет	
Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, публично опубликовать соответствующее извещение	Да	Доступно в Интернете
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Наличие минимального срока подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	30 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукционы или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	
В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично

Продолжение табл. 5

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференция	Да	Результаты публикуются публично
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	
Наличие возможности заключить соглашения о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	При этом специальная методология отсутствует
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернете
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включая оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 16 календарных дней. Точный срок устанавливается в конкурсной документации
Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	Да	Доступно в Интернете
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>89</b>

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Да	
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	Частный партнёр обязан на периодической основе предоставлять публичной стороне соответствующую информацию
Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Да	Для выбора нового частного партнёра нужно проведение нового конкурса
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Возможно внесение изменений в соглашение о ГЧП в одностороннем порядке (по инициативе публичной стороны). Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков и/или уровня цен (тарифов)
Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	В части форс-мажора, изменений законодательства, привлечения субподрядчиков, рефинансирования, или действий правительства, приводящих к существенным неблагоприятным последствиям
Наличие механизмов разрешения споров	Да	Арбитраж в соответствии с местным законодательством

Окончание табл. 5

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Да	
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	Последствия расторжения соглашения о ГЧП прямо фиксируются в нём
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>53</b>

Следует отметить, что во Франции наиболее распространёнными на практике моделями реализации проектов ГЧП являются концессионные соглашения (*concession agreement*) и партнёрские контракты (*partnership contract*).

В соответствии с регулируемыми требованиями ЕС во Франции с 01.01.2020 году были снижены пороговые значения стоимости проектов, реализация которых возможна на основе концессий или партнёрских соглашений: с 5,548 млн Евро до 5,350 млн Евро общей стоимости планируемого проекта до налогообложения.

Законодательная база, регулирующая процессы ГЧП во Франции, была существенным образом обновлена в 2016 г. и приведена в соответствие с директивами Евросоюза (в частности – указ №2015-899 от 23.07.2015<sup>10</sup>), регулиющими сферу государственных закупок, концессионных и партнёрских соглашений.

Несмотря на предпринятую попытку систематизации и модернизации национального законодательства, регулирующего ГЧП, во Франции к 2016 г. действовало более 30 различных нормативно-правовых актов, регулирующих данную сферу. В этой связи, в 2018 г., было принято решение обобщить всю имеющуюся законодательную базу, регулиующую вопросы государственных закупок и ГЧП в стране, в едином документе – Кодексе о государственных закупках и концессионных соглашениях (далее – Кодекс о ГЧП) (*Public Procurement and Concession Agreements Code (the PPP Code)*). Основной целью

<sup>10</sup> Ратифицирован в соответствии со ст. 39 of закона №2016-1691 от 09.12.2016

этого документа было стремление облегчить понимание и доступ к механизмам ГЧП для широкого круга частных компаний с учётом и приоритезацией интересов субъектов малого и среднего бизнеса.

Как результат этой работы, Кодекс о ГЧП был окончательно принят в конце 2018 года (постановление №2018-1074 от 26.11.2018, указ №2018-1075 от 03.12.2018 и указ №2018-1225 от 24.12.2018) и вступил в силу с 01.04.2019.

Последние годы правительство Франции расширяет законодательные возможности, связанные с привлечением иностранных инвестиций. Так, указом №2018-10577 от 29.11.2018 перечень отраслей, в которые могут быть привлечены иностранные инвестиции, был расширен. В него вошли такие направления деятельности как общественная безопасность, разработка вооружений, аэрокосмическая отрасль, кибербезопасность, искусственный интеллект, а также хранение и обработка персональных данных.

Важной новацией данного указа является то, что инициировать проект ГЧП в указанных сферах может не только потенциальный инвестор, но и компания, которая будет выступать объектом инвестирования. Это сделано, в первую очередь, для того чтобы уравновесить позиции местных и иностранных инвесторов. Последние в противном случае находятся в менее выгодном положении, так как не всегда обладают достаточными ресурсами, чтобы максимально глубоко разобраться в особенностях национального законодательства.

При этом министерство экономики Франции обязано публиковать ежегодный отчёт о привлечённых в страну иностранных инвестициях. Считается, что такие статистические данные должны быть эффективным инструментом, позволяющим оценивать проводимую государством политику в части привлечения иностранных инвестиций и своевременно её корректировать в будущем.

Во Франции под концессионным соглашением понимается договор, в соответствии с которым концедент передаёт на



определённый период времени частному хозяйствующему субъекту (далее – концессионеру) один или несколько инфраструктурных объектов с правом выполнять на основе их использования определенные работы и/или оказывать услуги. При этом риск, связанный с операционной (текущей) деятельностью (включая риск изменения спроса), должен нести концессионер. В ряде случаев соглашение может предусматривать плату концедента, которую получает концессионер в качестве компенсации своих расходов в рамках реализации проекта (Статья L. 1121-1 Кодекса ГЧП).

Концессионные соглашения в обязательном порядке должны содержать информацию о сроке контракта и уровне тарифов, по которым концессионер будет предоставлять услуги конечным пользователям. Также обязательным условием является то, что концессионер должен ежегодно предоставлять концеденту отчёт о результатах реализации проекта за соответствующий период. В свою очередь, концедент обязан публиковать основные данные, характеризующие эффективность реализации проекта (включая объёмы инвестиций, действующие тарифы и т.д.). В соглашение могут быть включены положения, касающиеся достижения ЦУР и иных социальных задач.

Партнёрский контракт – это договор, в соответствии с которым публичная сторона поручает частному партнёру реализацию комплексного инвестиционного проекта в течение срока окупаемости инвестиций, включающего в себя проектирование, строительство или реконструкцию, эксплуатацию, техническое обслуживание, управление, оснащение необходимым оборудованием и нематериальными активами, полное или частичное финансирование в целях оказания социально значимых услуг (Статья L. 1112-1 Кодекса ГЧП). До заключения партнёрского контракта орган исполнительной власти, планирующий реализацию проекта ГЧП, должен провести оценку сравнительной эффективности выбранной модели реализации проекта для бюджета, а также оценить уровень финансовой устойчивости проекта. В дальнейшем результаты этого анализа передаются

для проверки в Центр поддержки ГЧП (*PPP Support Service (FIN INFRA)*).

Партнёрский контракт в обязательном порядке должен содержать информацию о сроке договора, условия распределения рисков между публичной и частной сторонами, цели и задачи реализации проекта, которые должны быть достигнуты частной стороной, платёжный механизм и последствия в случае досрочного расторжения договора.

Применение партнёрских контрактов возможно только в одном из следующих случаев:

- проект предполагает создание нематериальных активов на общую сумму более 2 млн Евро;
- проект реализуется для достижения определённых специфических задач;
- проект предполагает создание инфраструктурного объекта/объектов общей стоимостью более 5 млн Евро;
- общий объём инвестиций в проект превышает 10 млн Евро.

Основное отличие двух указанных выше форм ГЧП заключается в платёжном механизме:

✓ В рамках партнёрского контракта публичная сторона выплачивает в течение срока действия договора периодические платежи в пользу частного партнёра за то, что последний выполняет работы и/или оказывает услуги в объёме и качестве, которые установлены в подписанном контракте. В состав такого платежа включается компенсация частному партнёру его расходов в части приобретения основных средств, оплаты процентов по полученным банковским кредитам (полученным для реализации соответствующего проекта ГЧП) и других затрат, связанных с операционной деятельностью. Размер платежей не обязательно может быть постоянным. Например, платёж может быть увеличен в случае, если объект инфраструктуры введён в эксплуатацию ранее, чем это было зафиксировано в соглашении о ГЧП, и наоборот – платёж может быть уменьшен в случае за-

держек в реализации проекта относительно сроков, зафиксированных в соглашении.

✓ Концессионное соглашение, в свою очередь, предполагает, что источником получения доходов частной стороной являются платежи, взимаемые ей с конечных пользователей услуг, которые предоставляются в соответствии с условиями соглашения. При этом возможны варианты, когда часть инвестиционных затрат субсидируется за счёт средств публичной стороны. Как правило, это делается в капиталоемких проектах (например, строительство автомобильных и железных дорог; на муниципальном уровне – в проектах ГЧП, направленных на развитие общественного транспорта, школьного питания), с целью недопущения чрезмерного роста цен на услуги для конечных пользователей.

В обоих механизмах частный партнёр имеет возможность получать дополнительные доходы от предоставления сопутствующих услуг.

В соответствии с законодательством Франции на стороне концедента (публичного партнёра) могут выступать как органы исполнительной власти (включая французское правительство, муниципалитеты и их структурные подразделения), так и частные компании (в первую очередь – некоммерческие организации, решающие социально значимые задачи).

Конкурсные процедуры по выбору частной стороны чётко зафиксированы в кодексе ГЧП. Их основная цель – обеспечить равный доступ и возможности участия в конкурсе для всех потенциальных инвесторов, включая представителей малого и среднего бизнеса.

Конкурсная процедура по выбору частного партнёра включает в себя следующие этапы:

1. Публикация органом исполнительной власти, инициирующим проект ГЧП, в публичных источниках (как правило, в СМИ) информации о начале приёма заявок для участия в соответствующем конкурсе. Данный анонс должен содержать общее описание предполагаемого проекта и условия планируемой кон-

курсной процедуры. Результатом данного этапа является формирование закрытого перечня потенциальных частных партнёров, предоставивших в установленные сроки необходимый пакет документов.

2. Предварительные переговоры. Детальное описание проекта рассылается органом исполнительной власти только в адрес тех компаний, которые вошли в соответствующий перечень (см. п.1).

В случае концессии предоставляется описание ожидаемых количественных и качественных характеристик проекта, а также уровень цен, по которым услуги будут оказываться конечным пользователем.

В случае использования партнёрского контракта орган исполнительной власти предоставляет потенциальным инвесторам детализированную информацию о целях и задачах проекта, а также его ожидаемые функциональные характеристики.

Важно отметить, что французское законодательство не предусматривает использование «Частной инициативы», дающей возможность реализовать проект ГЧП без конкурса, как в отношении концессионных соглашений, так и в отношении партнёрских контрактов.

3. Подача и оценка окончательных предложений. Определение победителя.

В отношении партнёрских контрактов орган исполнительной власти, инициировавший проект ГЧП, проводит с каждым потенциальным инвестором (см. п.1.) переговоры в целях определения наиболее оптимальных механизмов реализации проекта. Такие переговоры, как правило, проходят в 2 или 3 этапа, а их общая продолжительность составляет 9-12 месяцев. По окончании переговоров власти приглашают каждого участника сформировать официальное конкурсное предложение. Отбор победителя проходит на основании оценки как экономических параметров проекта, так и качественных характеристик, свидетельствующих о возможности достижения целей и задач проекта. С победителем конкурса заключается соответствующий до-

говор. Копия договора в обязательном порядке направляется в *FIN INFRA*.

В части концессионных соглашений потенциальные инвесторы направляют свои конкурсные предложения организатору конкурса. Победитель определяется в соответствии с теми требованиями, которые были изначально определены в опубликованных документах (см. п.1).

Во Франции отсутствует возможность использовать государственные гарантии в проектах ГЧП. При этом следует выделить одно исключение: в начале 2009 г. в целях поддержки в период финансового кризиса была выдана одна государственная гарантия в рамках концессионного соглашения по созданию скоростной железной дороги «Южная Европа – Атлантика» (*Sud Europe Atlantique*) – самого крупного проекта ГЧП в Европе в сфере строительства железных дорог (объём финансирования по проекту составил 7,8 млрд Евро). При этом сумма выданной государственной гарантии составила 1,06 млрд Евро. Назначение – обеспечение возвратности кредитов, привлеченных частной стороной в проект.

В отличие от государства, муниципалитеты могут от своего имени выдавать гарантии, обеспечивающие возвратность кредитов, привлекаемых проектной компанией в рамках заключенных концессионных соглашений или партнёрских контрактов.

Кроме того, публичная сторона (как государство, так и муниципалитеты) имеет право заключать прямые соглашения с частной стороной и кредиторами, которые призваны регулировать отдельные риски проектов ГЧП (например, аннулирование соглашения или признание его недействительным) в целях обеспечения интересов кредиторов.

Каждый проект ГЧП предусматривает четкое распределение рисков между публичной и частной сторонами и формализуется в «матрице рисков». При этом как для концессий, так и для партнёрских контрактов распределение рисков идентично, за исключением риска спроса, который в концессионных соглашениях всегда несёт в полном объёме частный партнёр.

Риски, связанные с исполнением контракта (например, задержки в сроках реализации проекта, археологические риски и риски проектирования), как правило, передаются частной стороне.

Во Франции особое внимание уделяется полномочиям государственных органов (в частности, возможностям одностороннего изменения или расторжения соглашения о ГЧП в целях обеспечения интересов общества). Это обстоятельство выражается в том, что условия заключаемых соглашений о ГЧП всегда содержат четко зафиксированные финансовые последствия для обеих сторон в случае, если публичная сторона примет решение реализовать своё право одностороннего изменения или расторжения соглашения о ГЧП. При этом действует общее правило, зафиксированное в Кодексе о ГЧП: экономический баланс интересов сторон соглашения о ГЧП должен быть безусловно сохранён, при этом ущерб, получаемый частной стороной, должен быть компенсирован в адекватных размерах<sup>11</sup>.

Аналогичный подход к компенсации ущерба частной стороны применяется в случае наступления обстоятельств непреодолимой силы.

При реализации концессионных соглашений можно выделить три типа активов:

– активы, которые остаются в собственности публичной стороны, и передаются частной стороне во временное управление. К таким активам относится имущество, наличие которого является критически важным в процессе оказания соответствующих общественно значимых услуг. Данный тип активов по окончании концессионного соглашения должен быть безусловно и бесплатно передан обратно публичной стороне.

– активы, которые возвращаются в собственность публичной стороны по завершению проекта (данное условие оговаривается в тексте заключенного соглашения). Как правило, это имущество, наличие которого не является критически важным в процессе оказания соответствующих общественно значимых услуг. Возврат

---

<sup>11</sup> Статья L. 6 Кодекса о ГЧП

активов предусматривает соответствующий платежный механизм оплаты частному партнёру за данное имущество.

– активы, которые остаются в собственности концессионера. К таким активам относится имущество, отсутствие которого не оказывает влияния на качество соответствующей общественно значимой услуги.

В случае заключения партнёрского контракта частный партнёр является собственником всех активов, создаваемых в рамках проекта ГЧП на протяжении всего срока его реализации. В ходе реализации партнёрского контракта частный партнёр за свой счёт приобретает и/или создаёт активы, а также выполняет комплекс работ, связанный с обеспечением качественной и непрерывной работы инфраструктурного объекта. Публичная сторона, выплачивая частному партнёру периодические платежи, фактически производит поэтапный выкуп создаваемого в рамках проекта имущества. Как результат, по окончании контракта частная сторона полностью передаёт в собственность публичной стороны все активы, созданные в рамках проекта ГЧП.

Условия досрочного расторжения соглашения о ГЧП одинаково применимы как для концессионных соглашений, так и для партнёрских контрактов. Перечислим базовые подходы, применяемые при досрочном расторжении проектов ГЧП во Франции:

✓ Досрочное расторжение по причине несоблюдения общественных интересов. Инициатором расторжения по данной причине может выступать только публичная сторона. В этом случае частная сторона получает максимально высокую денежную компенсацию (в сравнении с другими основаниями досрочного расторжения соглашения о ГЧП).

✓ Досрочное расторжение по причине существенных нарушений выполнения условий соглашения о ГЧП. Инициатором расторжения по данной причине может выступать только публичная сторона. В этом случае частный партнёр может обратиться с заявлением к публичному партнёру о компенсации ранее понесенных затрат и упущенной выгоды.

✓ Досрочное расторжение по решению суда ЕС (*the Court of Justice of the European Union*). Инициатором расторжения по данной причине может выступать только публичная сторона. Основание для расторжения – позиция суда ЕС, заключающаяся в том, что заключенное соглашение о ГЧП существенным образом нарушает обязательства ЕС, связанные с функционированием рыночных механизмов.

✓ Досрочное расторжение по форс-мажорным обстоятельствам. В этом случае частная сторона имеет право на возмещение фактически понесенных расходов, связанных с реализацией проекта ГЧП. Расчет производится на основе метода «экономически обоснованных расходов» (*the 'useful expenses' theory*), разработанного Высшим административным судом (*the Supreme Administrative Court*)<sup>12</sup>.

Общий принцип компенсации расходов частной стороны при досрочном расторжении договора заключается в том, что размер компенсации должен, в первую очередь, учитывать фактически привлеченный частной стороной объём кредитных ресурсов. Такой подход позволяет наилучшим образом учесть риски кредиторов, что в том числе делает проекты ГЧП более привлекательными для банков с точки зрения их финансирования.

Судебные споры по проектам ГЧП, реализуемым на основе партнёрских соглашений, рассматриваются в арбитражных судах. По концессионным соглашениям – только во французских судах общей юрисдикции (*French administrative courts*).

Как правило, финансирование проектов ГЧП во Франции осуществляется на основе принципов проектного финансирования, когда для реализации проекта создаётся новое юридическое лицо – специальная проектная компания (*Special purpose vehicle (SPV)*). С учётом того, что проектное финансирование предполагает либо ограниченный регресс на спонсоров (акционеров) проектной компании, либо отсутствие такового, то они рискуют

---

<sup>12</sup> Supreme Administrative Court, 19 апреля 1974, №. 82518



только в суммах, не превышающих номинальной стоимости своих пакетов акций.

Заёмщиком в проектах ГЧП выступает *SPV*, которая, как правило, создаётся в форме общества с ограниченной ответственностью или товарищества.

Кредиторы при принятии решения о начале кредитования проекта ГЧП, прежде всего, анализируют платежеспособность проекта, включающую изучение обоснованности прогнозного денежного потока по проекту, распределение рисков между сторонами, а также юридическую структуру планируемого к подписанию соглашения о ГЧП.

Среди организаций, финансирующих проекты ГЧП, можно выделить следующие категории: банки, страховые компании, бюджетные организации, международные фонды и агентства. При этом органы власти (включая частную сторону в проекте ГЧП) и бюджетные организации также имеют право владеть миноритарной долей в *SPV* проекта ГЧП. В этом случае в уставе проектной компании должно быть четко зафиксировано распределение рисков между акционерами, а также предусмотрен комплекс мер по предотвращению конфликта интересов.

Кодекс ГЧП предусматривает возможность привлечения субсидии и любых других механизмов льготного финансирования в случае, если проект ГЧП реализуется на основе партнёрского контракта. Также в рамках проекта ГЧП могут быть выпущены облигационные займы, включая субординированные, высокодоходные и конвертируемые.

Во французских проектах ГЧП применяются следующие инструменты, обеспечивающие возвратность средств кредиторам:

- ✓ Залог прав по договору банковского счета.
- ✓ Залог имущественного права, удостоверенного ценной бумагой.
- ✓ Залог прав на бизнес проектной компании, что подразумевает, в частности, права аренды, логотип и фирменное

наименование, деловую репутацию, основные средства и нематериальные активы, используемые в процессе ведения бизнеса.

- ✓ Залог основных средств, включая недвижимость.
- ✓ Залог прав на интеллектуальную собственность.
- ✓ Залог прав требований по дебиторской задолженности.
- ✓ Доверительное управление, в соответствии с которым

должник передает право собственности на свои активы в отдельный фонд, который управляется доверенным лицом (фидуциарием), специально назначенным для этой цели.

Кроме того, в ряде случаев кредиторы могут требовать от спонсоров проекта ГЧП предоставления личных поручительств, предоставляемых в форме безотзывных банковских гарантий или аккредитивов *standby* (резервный аккредитив).

В 2019 г. во Франции были инициированы следующие проекты ГЧП:

- ✓ Строительство нового здания суда в Париже, которое считается самым большим юридическим центром в Европе. Высота здания – 160 м. (39 этажей), общая площадь – 175 тыс. кв.м. Проект реализует строительная корпорация *Bouygues Construction*.

- ✓ Создание пенитенциарных центров в городах Бове, Рьоме и Валенсия.

- ✓ Финансирование, проектирование, строительство, обслуживание и эксплуатация «Рынка национального значения» (*market of national interest (MIN)*) в Ницце. Данный рынок представляет собой комплекс из 7 зданий, включая 5 зданий, предназначенных для сдачи в аренду под продуктовые лавки, 1 здание склада для разгрузки грузового транспорта, автомойку для грузового транспорта и подземный паркинг. Совокупная площадь рынка – 65,4 тыс. кв.м. Общая стоимость проекта – около 150 млн Евро, в том числе – заёмное финансирование объёмом 63 млн Евро в форме облигационного займа (организован *Allianz*) и краткосрочных кредитов (кредитор – *Société Générale*). Акционерный капитал представлен консорциумом следующих компа-

ний: *Exerimmo (Caisse des Dépôts Group)*, *Bouygues Bâtiment Sud-Est*, *Bouygues E&S FM France*, *Dalkia*.

✓ Частичное финансирование, проектирование, строительство обслуживание и эксплуатация двух муниципальных школ в городах Палезо и Пьеррефитт-сюр-Сен. Общая стоимость проекта – около 150 млн Евро.

✓ Финансирование, проектирование, строительство, обслуживание и эксплуатация комплекса административных зданий, который известен как «Форум» и расположен в центре города Лилль. Планируемая площадь здания составит 29,9 тыс. кв.м. Общая стоимость проекта – около 84 млн Евро. В качестве проектной компании выступила дочерняя компания *VINCI Construction France – ADIM Nord-Picardie*. Источники финансирования – облигационный займ, организаторами которого выступили *Crédit Foncier de France* и *Groupe BPCE*, а также акционерный капитал: *Mirova's FIDEPPP2 fund* (70%), *CDC* (24,9%), *Vinci* (2,5%), *Groupe Duval* (2,5%) и *Dalkia* (0,1%)

✓ Финансирование, проектирование, строительство, обслуживание и эксплуатация «Арены Футурскоп» (*Arena Futuroscope*) вместимостью 6 тыс. мест, расположенной около города Пуатье. Арена предназначена для проведения соревнований по баскетболу, а также концертов и других культурно-развлекательных мероприятий. Общая стоимость проекта – около 63 млн Евро. Частным партнёром выступила компания *NGE Group*. Ввод в эксплуатацию объекта запланирован на февраль 2022 г.

Во Французской Гвиане (заморский департамент Франции в Южной Америке) был инициирован проект ГЧП, направленный на создание автобусной сети. Общая стоимость проекта – около 135 млн Евро.

Кроме того, в 2019 г. была введена в эксплуатацию крупнейшая в Европе трансграничная скоростная железная дорога «Лиман Экспресс» (*the Léman Express*), которая соединяет Швейцарию и Францию. В основе проекта лежит современное программное обеспечение, позволяющее управлять поездами.

При этом реализован ряд технических решений, объединяющих преимущества системы метрополитена и поездов дальнего следования. Железнодорожная сеть общей протяженностью 230 км включает в себя 40 поездов и 45 станций. Проект был профинансирован на паритетных началах правительствами Франции, Швейцарии, Евросоюза и консорциума частных партнёров. Общая стоимость проекта – около 1,8 млрд Евро.

В 2019 г. была заключена концессия на строительство и обслуживание железнодорожного экспресса, соединяющего Париж с международным аэропортом Шарля де Голля. Условия контракта предполагают 5 лет строительства и последующие 15 лет эксплуатации. Концессионером является консорциум «*Hello Paris*», включающий в себя две компании: *Keolis* и *RATP Dev*. Протяженность новой линии скоростной железной дороги составит 32 км., время в дороге – 20 мин. Предполагается, что ежегодно экспресс будет перевозить 6 млн чел.

В целях реконструкции и модернизации аэропорта Тулуз-Бланьяк был привлечен консорциум, состоящий из китайских компаний *Shandong Hi-Speed Group Co* и *Friedmann Pacific AM*. Правительство Франции передало ему (консорциуму) 49,99% акций данного аэропорта. Впоследствии это решение правительства оспаривалось в Высшем административном суде Франции, но было оставлено в законной силе.

Также следует отметить, что ежегодно во Франции заключаются концессионные соглашения, целью которых является обеспечение удаленных районов страны высокоскоростным интернетом. Так, в 2019 г. был объявлен конкурс по выбору частного партнёра по концессии на создание и обслуживание сети скоростного интернета в парижском метро. Сумма контракта – 370 млн Евро, срок – 25 лет.

В рамках подготовки к Олимпиаде, которая будет проходить в Париже в 2024 г., целый ряд спортивных объектов также возводится с использованием механизмов ГЧП.

### 1.2.2. Германия

На современном этапе развития ГЧП в Германии стало меняться относительно недавно – в начале XXI века. Одним из первых проектов ГЧП стало строительство тоннеля «*Warnowtunnel*» (расположен вблизи города *Rostock* в северной части Германии). В ходе реализации проекта был выявлен ряд ошибок, поставивших под сомнение правильность выбора механизма ГЧП в сравнении с традиционными государственными закупками.

Старту проекта способствовало посещение Великобритании делегацией Земли Северный Рейн-Вестфалия с целью знакомства с опытом этой страны в применении ГЧП, а именно с одной из наиболее известных форм ГЧП – Частной финансовой инициативой (*Private Finance Initiative (PFI)*). Опыт Великобритании в части реализации модели, которая объединяла в себе все этапы жизненного цикла инвестиционного проекта, произвёл неизгладимое впечатление на германских политиков. Следует отметить, что и сейчас Земля Северный Рейн-Вестфалия является лидирующей по количеству реализованных проектов ГЧП среди других Земель.

В 2003 г. в Германии был опубликован первый официальный государственный отчёт о механизмах ГЧП, применяемых в сфере строительства. Данный документ дал первое официальное определение ГЧП в стране: «ГЧП – это комплексная модель, сочетающая в себе этапы планирования, строительства, финансирования, эксплуатации и обслуживания объектов инфраструктуры, принадлежащих государству с привлечением частных подрядчиков. Цель данной модели – оптимизировать совокупность всех издержек, связанных с реализацией проекта, и найти оптимальное распределение рисков между его участниками»<sup>13</sup>.

За период 1990-2020 гг. в Германии финансовое закрытие было достигнуто по 125 проектам ГЧП с общим объёмом инвестиций 16,1 млрд Евро, в том числе наибольшая доля инвестиций направлена в следующие сектора экономики (табл. 6 и рис. 9)<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung. PPP im öffentlichen Hochbau, 2003, Vol. 1, part I, Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Berlin, Germany

<sup>14</sup> <https://data.eib.org/epec>

Таблица 6

**Отраслевая специфика проектов ГЧП в Германии  
по стоимости и количеству за 1990-2020 гг.**

Отрасль	Совокупная стоимость проектов ГЧП по отраслям		Количество проектов по отраслям	
	млрд Евро	доля в совокупном объеме, в %	ед.	доля в совокупном объеме, в %
Транспорт	9,2	57%	26	21%
Образование	2,3	14%	48	38%
Медицина	1,4	9%	9	7%
Городская среда	1,2	7%	4	3%

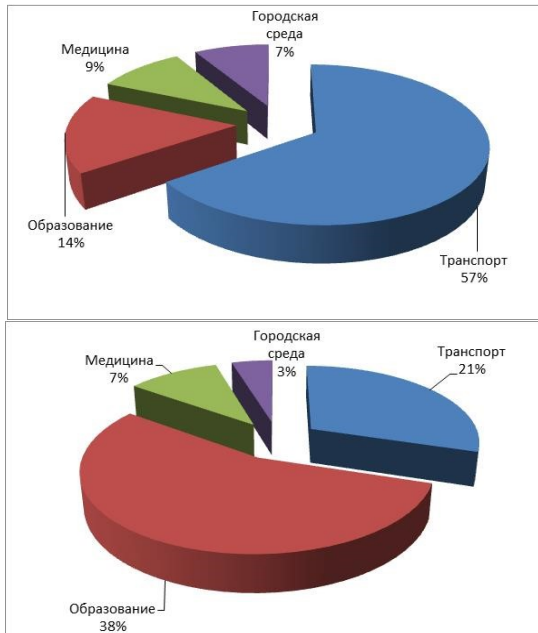


Рис. 9. Отраслевая специфика проектов ГЧП в Германии  
(а) по стоимости и (б) количеству за 1990-2020 гг.

Сравнение объёмов инфраструктурных инвестиций в Германии со средними показателями развитых стран представлено в табл. 7.

Регулятивная среда в Германии, с одной стороны, обеспечивает надёжную защиту прав инвесторов и других кредиторов, с другой – стимулирует создание новых бизнесов. Данные факты в сочетании с высокими темпами экономического роста и устойчивым финансовым сектором стимулируют приток новых инвестиций в инфраструктурные проекты и способствуют поддержанию высокого уровня конкуренции среди потенциальных инвесторов проектов ГЧП. Несмотря на наличие прозрачной системы государственных закупок, длительные сроки проведения конкурсных процедур увеличивают расходы потенциальных инвесторов. Инвестиционная активность государства в части реализации инфраструктурных проектов находится на относительно низком уровне (1,5% от уровня ВВП). Это связано главным образом с тем, что в стране уже создана и функционирует качественная инфраструктура.

Таблица 7

**Сравнительная характеристика инфраструктурных проектов в Германии<sup>15</sup>**

Показатель	Германия	Развитые страны (среднее значение)
Общие инвестиции в инфраструктуру (млн долл. США за последние 5 лет)	214,137	138,796
Частные инвестиции в инфраструктуру (млн долл. США за последние 5 лет)	20,290	20,012
Качество инфраструктуры (1-7)	6,1	5,5

Согласно рейтингу, составленному InfraCompass в 2020 г., среди сильных сторон рынка ГЧП в Германии<sup>16</sup> следует отметить:

<sup>15</sup> <https://www.gihub.org/countries/germany/>

<sup>16</sup> [https://infracompass.gihub.org/ind\\_country\\_profile/deu/](https://infracompass.gihub.org/ind_country_profile/deu/)

1. Прозрачность в государственных закупках: в сети интернет в общем доступе в обязательном порядке размещается информация о проводимых государственных закупках (включая выбор частной стороны в проектах ГЧП). Законодательно четко прописаны и закреплены процедуры проведения конкурсных процедур и критерии определения победителей. Такая транспарентность процедур способствует росту уровня конкуренции среди частных инвесторов, а также обеспечивает высокие значения показателя «соотношение цены и качества».

2. Кредитные рейтинги: высокий уровень конкурентоспособности Германии способствует тому, что основные рейтинговые агентства исторически устанавливают значение национального кредитного рейтинга на уровне AAA (наивысшая кредитоспособность). Данный факт, в свою очередь, позволяет стране кредитоваться с наименьшими ставками.

3. Эффективность института банкротств. Всемирный банк отмечает, что Германия имеет высоко развитые и эффективные механизмы управления процедурой банкротств. Это значительно повышает привлекательность инвестиций в инфраструктуру для частного бизнеса.

На процессы дальнейшего роста рынка в стране оказывают влияние ряд факторов, представленных в табл. 8.

Таблица 8

**Факторы, влияющие на развитие института ГЧП  
в Германии<sup>17</sup>**

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
ВВП на душу населения	46,564 долл. США
Население	83,0 млн человек
Качество инфраструктуры	90,2 (0-100 (лучшее))
Частные инвестиции в инфраструктуру (среднее за 5 лет)	3,378 млн долл. США
ВВП	3,863 млрд долл. США
Темпы роста ВВП	0,5%
Темп роста ВВП на душу населения	-2,3%

<sup>17</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country



Окончание табл. 8

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	31,7 (0-100 (худшее))
Валовой государственный долг	59,0% ВВП
Уровень инфляции	1,5%
Суммарный кредитный рейтинг	100,0 (0-100 (лучшее))
Уровень безработицы	3,2%
Коэффициент урбанизации	77,0% от общей численности населения
Качество дорог	95,1 (0-100 (лучшее))
Качество дорожной инфраструктуры	5,3 (1-7 (лучшее))
Эффективность железнодорожного сообщения	4,9 (1-7 (лучшее))
Эффективность авиа сообщения	5,5 (1-7 (лучшее))
Эффективность водного сообщения	5,2 (1-7 (лучшее))
Доступ к электроэнергии	100,0% населения
Качество электроснабжения	4,3% потери электроэнергии
Обеспеченность населения качественной питьевой водой	0,3% населения не обеспечено качественной питьевой водой
Надежность водоснабжения	6,1 (1-7 (лучшее))
Индекс цифрового развития	0,8 (0-1 (лучшее))
Обеспеченность мобильной широкополосной связью	81,6 на 100 чел. населения
Обеспеченность фиксированным широкополосным доступом в Интернет	41,1 на 100 населения

Анализ институтов регулирующих ГЧП в Германии по исследованиям International Bank for Reconstruction and Development за 2018 г. позволяет выделить ряд их характерных особенностей, представленных в таблице 9<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018// <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

Таблица 9

### Характеристика институтов регулирования ГЧП в Германии

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Нет	
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Да	Как в части бюджетного регулирования, так и бухгалтерского учёта
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Да	Действует специально разработанный регламент
Необходимость проведения экономической оценки проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Необходимость выявления рисков	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества ( <i>V/M</i> ))	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения анализа и оценки рынка	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Критерии оценки выбора частного партнёры включены в конкурсную документацию	Да	Критерии оценки не публикуются в Интернете
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Да	Тендерная документация также доступна в Интернете
Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>86</b>

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Да	При этом отсутствует детальная регламентация требований к членам конкурсной комиссии
Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, публично опубликовать соответствующее извещение	Да	Доступно в Интернете
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Наличие минимального срока подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	30 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукционы или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	
В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференция	Нет	
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	
Наличие возможности заключить соглашения о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	При этом специальная методология отсутствует
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернете
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включая оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 10 календарных дней. Точный срок устанавливается в конкурсной документации
Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	Нет	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>74</b>
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Да	Публичный партнёр создаёт проектную команду по управлению проектом ГЧП. Члены команды должны соответствовать устанавливаемым (для каждого проекта отдельно) квалификационным требованиям
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	Частный партнёр обязан на периодической основе предоставлять публичной стороне соответствующую информацию. В случае несоблюдения сроков в соответствии с соглашением о ГЧП публичный партнёр имеет право уменьшить размер платежей, выплачиваемых частной стороне
Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Да	Для выбора нового частного партнёра нужно проведение нового конкурса
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков, сроков, экономического баланса сторон соглашения и/или уровня цен (тарифов)
Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	В части форс-мажора, изменений законодательства, привлечения субподрядчиков, рефинансирования или действий правительства, приводящих к существенным неблагоприятным последствиям
Наличие механизмов разрешения споров	Да	Арбитраж в соответствии с местным или международным законодательством, или в соответствии с системой «Урегулирования споров между инвесторами и государством» ( <i>Investor-State Dispute Settlement (ISDS)</i> )
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Да	
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	Последствия расторжения соглашения о ГЧП прямо фиксируются в нём
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>69</b>

В Германии отсутствует специальное законодательство, регулирующее вопросы ГЧП. Определение ГЧП дано в ст. 90(2) Конституции Германии: «ГЧП – это различные формы долгосрочного взаимодействия правительства и частной компании, как правило, связанные с реализацией капиталоемких инфраструктурных проектов».

Законодательное регулирование ГЧП в Германии имеет отраслевую направленность. К проектам ГЧП также применяются положения гражданского права, бюджетного законодательства, положения о государственных закупках (в частности – в энергетическом секторе).

В дорожном строительстве реализация проектов ГЧП основывается на положениях конституции страны «об управлении автомобильными дорогами».

На федеральном уровне в качестве публичной стороны в проектах ГЧП, как правило, выступает соответствующее отраслевое министерство (напр., министерство транспорта и цифровой инфраструктуры, министерство обороны или министерство финансов).

На региональном уровне публичную сторону в проектах ГЧП чаще всего представляет администрация соответствующей Земли. К их компетенции относится развитие дорог регионального значения, университетов, школ и тюрем.

К компетенции муниципальных властей относятся проекты ГЧП в сфере здравоохранения, внутри муниципального автобусного и железнодорожного сообщения, электро- и водоснабжения.

До того как будет инициирована конкурсная процедура по выбору частного партнёра для будущего проекта ГЧП законодательство Германии требует проведения сравнительного анализа различных вариантов реализации проекта (раздел 7(2) федерального закона о бюджете (*Federal Budget Act (BHO)*)). Методика такого анализа основана на расчёте бюджетной эффективности проекта (соотношение бюджетных затрат и получаемых экономических эффектов с учётом рисков реализации проекта). Такой подход одинаково применяется как на федеральном, так и на региональном уровне.

Кроме того, инициация проекта ГЧП на муниципальном уровне требует согласования министерства финансов Германии в случае, если планируется, что публичная сторона будет выдавать гарантию, привлекать кредит или заключать соглашение, аналогичное кредитному договору.

Нормативная база, регламентирующая проведение конкурсных процедур (государственных закупок), полностью унифицирована с требованиями Евросоюза. В Германии действуют следующие регламенты: Регулирование в сфере государственных закупок, Регулирование концессий, Регулирование государственных закупок в транспортном секторе, водо- и энергоснабжении, а также Регулирование государственных закупок в целях национальной безопасности и обороны.

Орган власти, иницирующий проект ГЧП, должен опубликовать уведомление о конкурсе по выбору частной стороны в Приложении к официальному журналу ЕС (*Supplement of the Official Journal of the European Union*) в том случае, если сумма контракта превышает установленные законом пороговые значения. Стандартная форма уведомления включает в себя, в том числе, описание типа планируемого контракта, его стоимость, критерии, определяющие выбор победителя конкурса. В качестве критериев отбора, например, могут быть установлены следующие: деловая репутация топ-менеджмента компании-участника конкурса, наличие исков о признании данной компании банкротом, минимально допустимые финансовые требования (минимально возможная годовая выручка или предоставление страхования ответственности данной компании), критерии, связанные с техническими и профессиональными требованиями (напр., рекомендательные письма по результатам ранее выполненных контрактов, наличие лицензий на соответствующие виды деятельности, наличие штатных работников, имеющих необходимую квалификацию) и т.д.

В большинстве проектов ГЧП используется сочетание указанных выше критериев. При этом законодательно разрешён вариант, когда в качестве критерия выступает только цена контракта. Соглашение о ГЧП с победителем конкурса заключается

в течение 10-15 дней после подведения итогов конкурса. Участники конкурса, которые не признаны победителями, имеют право подать жалобу в Палату по государственным закупкам (например, в отношении федеральных проектов такая палата расположена в г. Бонн и имеет название *Federal Cartel Office*).

В соответствии с германским законодательством проекты ГЧП не могут быть реализованы при решении задач, требующих «применения прямой силы». В этом контексте в стране до сих пор продолжается дискуссия о целесообразности использования ГЧП в целях создания и обслуживания тюрем.

В случае реализации модели «*Gesellschaftsmodell*» законодательство обязывает, чтобы контрольный пакет акций создаваемой проектной компании оставался у публичной стороны. Кроме того, акционерное соглашение должно включать в себя пункты, обеспечивающие дополнительные гарантии того, что частный партнёр будет качественно выполнять свои обязанности. Например, ограничение видов уставной деятельности, обязательства частного партнёра по привлечению финансирования в запланированных объёмах и опционы на акции, принадлежащие частной стороне, при наступлении определённых обстоятельств.

На муниципальном уровне последние годы начала формироваться тенденция создания муниципалитетами отдельных подразделений или дочерних компаний для предоставления услуг газо- и электроснабжения. В этом случае законодательство обязывает муниципалитет провести соответствующий конкурс по выбору концессионера. Это даёт возможность частному бизнесу сохранять активную позицию на этом рынке.

Распределение рисков в проектах ГЧП подчиняется общему правилу, установленному законодательно: риск несёт та сторона, в сфере деятельности которой он (этот риск) находится. Например, если актив, предоставленный публичной стороной, не может быть использован частной стороной в целях реализации проекта ГЧП в связи с потенциально возможным негативным влиянием на окружающую среду, то риск несёт публичный партнёр. Если же архитектурный план строительства объекта в рамках проекта ГЧП сделан с ошибками и непригоден для ис-



пользования, то риск возлагается на частного партнёра. Для проектов ГЧП, предполагающих взимание платы за проезд по трассе, риск спроса в базовом варианте ложится на частную сторону, но возможны варианты, когда публичная сторона принимает этот риск на себя. В случае концессий риск спроса несёт частная сторона.

В случае, если по инициативе любой из сторон в соглашении о ГЧП в течение срока его действия необходимо внести изменения существенных условий, то в соответствии с действующим в Германии законодательством перед этим должна быть проведена новая конкурсная процедура.

Досрочное расторжение соглашения о ГЧП в Германии возможно только по причине, которая в явном виде зафиксирована в тексте данного документа. Как правило, в качестве причин досрочного расторжения по инициативе публичной стороны указывается следующее: задержка сроков реализации проекта, несоблюдение частной стороной проектной документации в процессе строительства/реконструкции объекта, банкротство частной стороны или несоблюдение ей действующего законодательства, включая коррупционный фактор.

В ряде случаев реализации проектов ГЧП возможен вариант, когда частная сторона, на которую государство имеет прямое влияние, может быть квалифицирована как представитель публичной стороны. Так, Верховный суд Германии в Дюссельдорфе пришел к выводу, что даже если государство не является акционером *SPV* в рамках проекта ГЧП, имеющиеся договорные отношения могут приводить к тому, что государство способно оказывать доминирующее влияние на данную компанию. Следовательно, последняя не может являться частной стороной.

Ожидается, что существенный толчок развитию ГЧП в сфере строительства автомобильных дорог дадут изменения в Конституции Германии, связанные с тем, что с 01.01.2021 вся ответственность за развитие дорожного хозяйства в стране закрепляется только за федеральным правительством (ранее собственником всех автомобильных дорог было государство, но ответственность за их содержание была возложена на Земли). В

этой связи правительством Германии было создано юридическое лицо в форме общества с ограниченной ответственностью, целью которого является содержание и дальнейшее развитие автомобильных дорог в стране. Данная компания по согласованию с правительством имеет право инициировать проекты ГЧП в соответствующей отрасли. Также федеральное правительство учредило новое федеральное ведомство, в том числе отвечающее за соблюдение прав и обязанностей, которые были переданы вышеобозначенной компании. При этом возможности приватизации автомобильных дорог в стране по-прежнему исключены.

Также, вероятно, дальнейший рост количества проектов ГЧП в Германии будет связан с рядом введённых в действие правовых ограничений. Так, в 2009 г. были внесены поправки в конституцию страны, запрещающие правительству Германии и Землям привлекать новые кредиты в целях финансирования своих расходов («*debt brake*»). Для государственного бюджета было установлено ограничение, что сумма вновь получаемых бюджетом страны банковских кредитов не должна превышать 0,35% ВВП. При этом в соответствии с разъяснениями федерального министерства финансов проекты ГЧП при расчёте суммы долга учитываются только в размере фактических платежных обязательств, взятых на себя публичной стороной. В тоже время кредиты, полученные правительством и инвестируемые в развитие инфраструктуры в полном объёме, учитываются при расчёте долговой нагрузки государства. Такое правило стало обязательным для исполнения на федеральном уровне с 2016 г., на региональном – с 2020 г.

В Германии используются различные модели ГЧП:

*Erwerbermodell* (модель *BOT*). В общепринятой классификации соответствует модели *BOT*, когда частный партнёр осуществляет проектирование, строительство, финансирование и техническое обслуживание объекта инфраструктуры. Срок таких соглашений обычно составляет 20-30 лет. В конце срока действия соглашения право собственности на землю и созданные объекты инфраструктуры переходит к публичной стороне. Платёжный механизм предусматривает периодические платежи

(как правило, ежемесячные, реже – ежеквартальные) от публичной к частной стороне, включающие в себя оплату стоимости проектирования, строительства, технического обслуживания, привлеченного заёмного финансирования, а также выкупную стоимость имущества. Последняя включает в себя, в том числе, премию за качественно выполненные в течение срока действия соглашения о ГЧП обязательства.

*Inhabermodell* (модель ВТО). В отличие от предыдущей модели право собственности на землю и объект инфраструктуры переходит к публичному партнёру сразу после того, как объект построен и введён в эксплуатацию. При этом частный партнёр, либо строит новые объекты недвижимости, либо реконструирует существующие. Данная модель используется в 70-80% проектов ГЧП.

*Leasingmodell* (модель ВОО). В отличие от модели ВОТ в конце срока действия соглашения о ГЧП у частного партнёра нет обязанности передать право собственности на объект инфраструктуры публичной стороне. Последняя, в свою очередь, имеет право в конце срока действия соглашения о ГЧП либо оставить объект в собственности частной стороны, либо выкупить по заранее оговоренной и зафиксированной в этом соглашении стоимости. Также соглашением может быть предусмотрен вариант пролонгации его срока действия. Доход частной стороны складывается из периодически выплачиваемых публичной стороной фиксированных в соглашении о ГЧП платежей.

*Mietmodell* (модель ВОО). Модель, которая отличается от предыдущей только тем, что у публичной стороны полностью отсутствует возможность выкупить инфраструктурный объект у частного партнёра в конце срока действия соглашения о ГЧП по стоимости, которая была зафиксирована в соглашении о ГЧП в момент его подписания. При этом актив может быть выкуплен по фактической рыночной стоимости, рассчитанной на момент окончания действия соглашения о ГЧП. В течение действия соглашения о ГЧП публичная сторона выплачивает частной регулярные платежи, включающие в себя компенсацию затрат частного партнёра на техническое обслуживание и эксплуатацию объекта инфраструктуры.

*Contractingmodell*. Модель, в соответствии с которой частный партнёр обязан построить инфраструктурный объект, а также технически его оборудовать. Продолжительность таких соглашений обычно составляет 5-15 лет. Плата по такому соглашению о ГЧП в адрес частного партнёра может включать стоимость проектирования, строительства, технического оснащения и привлечения заёмного финансирования.

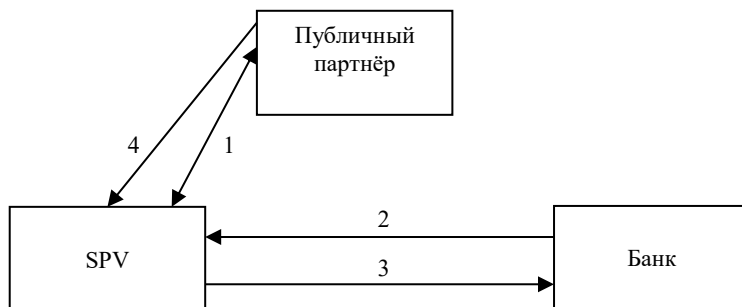
*Konzessionsmodell* (концессия). В соответствии с данной моделью частный партнёр осуществляет строительство и дальнейшее техническое обслуживание и эксплуатацию инфраструктурного объекта. На этапе эксплуатации все риски проекта (включая риск спроса) берёт на себя частной партнёр. Следовательно, частный партнёр за предоставляемые с использованием инфраструктурного объекта услуги берёт плату с конечных пользователей. В части перехода права собственности на созданный объект возможно несколько вариантов. Наиболее распространён вариант, предусматривающий автоматический переход права собственности к публичному партнёру в конце соглашения без какой-либо компенсации частному партнёру. При этом на этапе строительства публичный партнёр может предоставить частному партнёру инвестиционный грант. Данная модель является второй (после *Inhabermodell*) по частоте использования. Применяется, например, при организации газо- и теплоснабжения на уровне муниципалитетов (в Германии заключено более 20 тыс. таких концессионных соглашений). Их максимальный срок с – 20 лет.

*Gesellschaftsmodell* (акционерная модель или институциональное ГЧП). Модель предполагает создание специальной проектной компании (*SPV*), акционерами которой становятся публичная и частная сторона (пропорция в капитале *SPV* устанавливается каждый раз индивидуально). Как правило, такой подход применяется в сфере обращения с отходами, водоснабжении и очистке сточных вод. На практике данная модель используется в сочетании с одной из обозначенных выше.

При этом наиболее крупные по объёму инвестиций проекты ГЧП – это проекты в сфере строительства автомобильных дорог. Они реализуются на федеральном уровне.

В финансировании проектов ГЧП преобладают два основных подхода:

1. Проектное финансирование. Как правило, таким образом финансируются крупные федеральные проекты ГЧП. Инструменты финансирования – банковские кредиты и выпуск облигаций. При этом собственные средства частного партнёра должны составлять 20-30% от объёма всех планируемых инвестиций. Так финансируется около 60% всех проектов ГЧП в Германии (рис. 10)<sup>19</sup>.



1. Соглашение о ГЧП, включающее обязательство публичного партнёра компенсировать частному партнёру инвестиционные затраты на строительство объекта инфраструктуры (после ввода объекта в эксплуатацию) и на этапе обслуживания – периодические платежи по компенсации операционных затрат частного партнёра по содержанию этого объекта.
2. Предоставление инвестиционного кредита в целях строительства объекта инфраструктуры.
3. Погашение процентов и основного долга по инвестиционному кредиту.
4. Периодические платежи по компенсации инвестиционных затрат по созданию объекта инфраструктуры, а также операционных затрат частного партнёра по содержанию этого объекта (после ввода объекта инфраструктуры в эксплуатацию).

Рис. 10. Проектное финансирование ГЧП

<sup>19</sup> <https://www.icevirtuallibrary.com/doi/10.1680/mpal.13.00052>

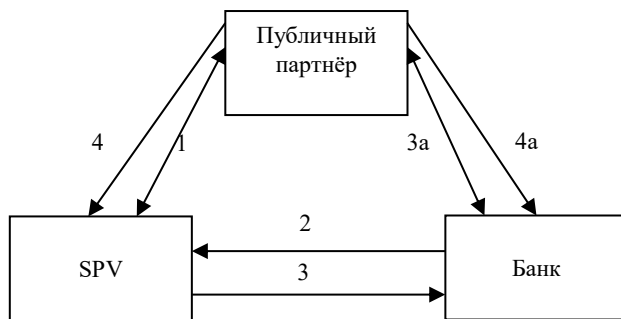
2. Форфейтинг (применяется примерно в 30% всех проектов ГЧП в Германии). Подавляющую долю проектов на уровне Земель и муниципалитетов составляют проекты по строительству и реконструкции школ. Зачастую именно их финансирование осуществляется по схеме «бесспорного форфейтинга» (*objection-free forfeiting/ forfaitierung mit Einredevewitz*) (см. рис. 11). Частная сторона (в лице *SPV*), как правило, финансирует проект на стадии строительства за счёт банковского кредита, выдаваемого только на период создания объекта инфраструктуры. На этапе технического обслуживания сданного в эксплуатацию объекта финансирование его операционной деятельности осуществляется за счёт средств муниципального бюджета. В момент времени, когда объект инфраструктуры введён в эксплуатацию, частная сторона (в лице *SPV*) продаёт банку, ранее выдавшему инвестиционный кредит, свои права требования по компенсации публичным партнёром инвестиционных затрат, связанных с созданием объекта инфраструктуры. Полученная от этой сделки сумма направляется на погашение инвестиционного кредита. Одновременно публичный партнёр предоставляет в банк своё согласие на безусловное выполнение своих обязательств совершить в срок и в полном объёме все инвестиционные платежи, предусмотренные соглашением о ГЧП<sup>20</sup>. Такие проекты в Германии принято называть «Трёхфазными».

Экономический смысл такой уступки прав требований заключается в том, что банк, получая права требования на инвестиционные платежи от публичного партнёра, фактически переносит свой кредитный риск на публичного партнёра. Здесь важно отметить, что Германия, Земли и муниципалитеты, в неё входящие, исторически имеют высокие кредитные рейтинги, что позволяет значительно удешевлять стоимость кредита (в сравнении, если бы кредитовался представитель частного бизнеса). В результате в рамках проекта ГЧП появляется возможность

---

<sup>20</sup> Ruhlmann M. Public-Private Partnership (PPP) in Germany – Current Developments // European Procurement & Public Private Partnership Law Review, 2016, Vol. 11, №2, pp. 145-148. <https://www.jstor.org/stable/10.2307/26643503>

снизить процентную ставку по кредиту до уровня, если бы заёмщиком выступала публичная сторона.



1. Соглашение о ГЧП, включающее обязательство публичного партнёра компенсировать частному партнёру инвестиционные затраты на строительство объекта инфраструктуры (после ввода объекта в эксплуатацию) и на этапе обслуживания – периодические платежи по компенсации операционных затрат частного партнёра по содержанию этого объекта.
2. Предоставление инвестиционного кредита в целях строительства объекта инфраструктуры.
3. Продажа банку прав требований к публичной стороне в части компенсации инвестиционных затрат (т.е. получения инвестиционных платежей). Полученными от продажи средствами частный партнёр полностью погашает привлеченный ранее инвестиционный кредит.
- 3а. Согласие публичного партнёра на безусловное выполнение своих обязательств совершить все инвестиционные платежи, предусмотренные соглашением о ГЧП.
4. Периодические платежи по компенсации операционных затрат частного партнёра по содержанию этого объекта (после ввода объекта инфраструктуры в эксплуатацию).
- 4а. Инвестиционные платежи публичного партнёра, предусмотренные соглашением о ГЧП

Рис. 11. Финансирование проекта ГЧП на основе «бесспорного форфейтинга» (*objection-free forfaiting*)

Банковское кредитование, как правило, осуществляется в форме синдицированных кредитов с участием как государственных, так и коммерческих банков. В целях снижения рисков невозврата кредитов кредитование осуществляется отдельными

траншами, синхронизированными во времени с графиком реализации проекта. Безусловно, банки предъявляют требования к доле собственного капитала частной стороны, участвующей в проекте. Её размер, как правило, должен быть не менее 20-30% от стоимости всего проекта. На этапе строительства частная сторона получает краткосрочный кредит с датой погашения по окончании этапа строительства. Проценты по кредиту на этапе строительства включаются в платежи, которые осуществляет публичный партнёр в пользу частной стороны в соответствии с соглашением о ГЧП. После того как созданный объект инфраструктуры введён в эксплуатацию и одобрен публичной стороной банк выдаёт долгосрочный инвестиционный кредит и тем самым рефинансирует предыдущий.

В проектах ГЧП распространено использование бюджетных гарантий с уровня федерации или Земли. Цель таких гарантий – помочь частному партнёру привлечь заёмное финансирование.

В Германии центры компетенций ГЧП созданы как на федеральном, так и на региональном уровне.

Федеральный центр развития ГЧП имеет название ООО «ГЧП Германия» (*PD – Berater der öffentlichen Hand GmbH (PD)*)<sup>21</sup>. Изначально центр был создан в ноябре 2008 года в форме акционерного общества и носил название «ГЧП Германии» (*ÖPP Deutschland AG*). Инициатором создания выступило министерство финансов Германии. Акционерами данной компании выступали как органы государственной власти федерального и регионального уровня, так и частные компании (включая строительные компании, банки, консультантов и отраслевые союзы). В январе 2017 г. данная компания была преобразована в ООО «ГЧП Германия». В составе учредителей остались только представители государственного сектора (как федерального, так и регионального и муниципального). Также была расширена цель: если АО «ГЧП Германии» должно было консультировать клиентов (как представителей государственного, так и частного сек-

---

<sup>21</sup> <https://www.pd-g.de/>



тора) только в части структурирования проектов ГЧП, то реорганизованная компания оказывает содействие в организации всех видов государственных закупок (включая проекты ГЧП) при реализации проектов в инфраструктуре и только для органов государственной власти всех уровней. Органы исполнительной власти, являясь её учредителями, могут привлекать данную компанию в качестве консультанта без проведения конкурсных процедур.

На региональном уровне наиболее активными являются центры ГЧП, созданные в Нижней Саксонии<sup>22</sup> (Центр компетенций ГЧП (*PPP-Kompetenznetzwerk Niedersachsen*)) и в Северном Рейне-Вестфалия<sup>23</sup> (Центр ГЧП (*PPP Task Force*)).

Центр компетенций Нижней Саксонии создан в 2005 г. на базе регионального Министерства экономики, труда, транспорта и цифровизации совместно с НБанком (*NBank*). Также в состав данного центра входят представители следующих региональных органов власти: министерство финансов, министерство внутренних дел и спорта, министерство юстиции, а также ряд профессиональных ассоциаций (в том числе, строителей).

Центр выполняет следующие задачи:

1. Консультирует отраслевые органы власти региона в части структурирования проектов ГЧП.
2. Проводит обучающие мероприятия, направленные на повышение компетенций госслужащих в сфере ГЧП.
3. Предоставляет грантовую поддержку, направленную на компенсацию затрат по подготовке технико-экономических обоснований проектов ГЧП и разработку соответствующей конкурсной документации.

Центр ГЧП в Северном Рейне-Вестфалия основан в 2002 году в качестве структурного подразделения регионального министерства финансов. Среди основных задач Центра следует выделить следующие: инициирование, сопровождение и проведение оценки проектов ГЧП на государственном, региональном

---

<sup>22</sup> <https://www.ppp.niedersachsen.de/startseite/>

<sup>23</sup> <https://www.finanzverwaltung.nrw.de/de/ppp-task-force>

и муниципальном уровне; консультирование органов региональной власти и муниципалитетов по вопросам структурирования проектов ГЧП; развитие методологии реализации проектов ГЧП; развитие профессиональных компетенций госслужащих в сфере ГЧП.

Такие государственные банки как Банк реконструкции Германии (*Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)*)<sup>24</sup> и Европейский инвестиционный банк (*European Investment Bank*) часто кредитуют проекты ГЧП как национального, так и регионального, муниципального уровня.

Банковская группа *KfW* была создана в 1948 г. как часть плана Маршалла. 80% банка принадлежит правительству Германии, 20% – Землям Германии. Крупнейшим дочерним банком данной группы является *KfW IPEX-Bank*. Именно он специализируется на предоставлении проектного финансирования, в том числе в рамках проектов ГЧП, реализуемых как на территории Германии, так и за её пределами.

В 2015 г. правительство Германии инициировало программу реализации проектов ГЧП по строительству новых автомобильных дорог общей протяженностью 600 км и объёмом инвестиций 15 млрд Евро (в том числе, 7,5 млрд Евро – на строительство и ещё 7,5 млрд Евро – на обслуживание и эксплуатацию). В 2017 г. данная программа была дополнена ещё 11 проектами ГЧП.

В частности, в феврале 2018 г. было достигнуто финансовое закрытие проекта ГЧП по созданию автомобильной дороги г. Нойруппин (*Neuruppin*) – район Панков (*Pankow*), в том числе расширение до 6 полос трассы А10 продолжительностью 29,6 км и полную реконструкцию трассы А24 с четырьмя полосами движения. Проект также включает в себя строительство 51 моста, шумозащитных ограждений, дорожных развязок, зон отдыха, съездов на второстепенные дороги и нанесение дорожной разметки, установку знаков. Завершение этапа строительства запланировано на декабрь 2022 г. Общая стоимость проекта со-

---

<sup>24</sup> <https://www.kfw.de/KfW-Group/>

ставляет 1,4 млрд Евро, срок – 30 лет. В основе проекта лежит модель DBFMO. В качестве частной стороны выступает консорциум, состоящий из двух компаний: *VAM PPP PGGM Infrastructure Cooperatie* (с долей в SPV – 70%) и *HABAU Group* (с долей в SPV – 30%). Объем привлечённых в проект долгосрочных банковских кредитов составил 649,49 млн Евро, в том числе, Европейский инвестиционный банк (*European Investment Bank (EIB)*) предоставил инвестиционный кредит на сумму 534 млн Евро и консорциум банков (*Bayerische Landesbank (Bayern LB)*), *DekaBank*, *DZ Bank*, *Rabobank*, *Tecta*) выдал бридж кредит в объеме 115,49 млн Евро.

В апреле 2020 г. финансового закрытия достиг проект расширения трассы А3 (г. Бибельрид (*Biebelried*) – г. Фюрт/Эрланген (*Fürth/Erlangen*)) с 4-х до 6-ти полос. Протяженность дорожного участка – 76 км. Срок соглашения о ГЧП – 30 лет. В обязанности частного партнёра входит техническое обслуживание, эксплуатация и финансирование проекта. Проект предусматривает ответственность частного партнёра за сохранение популяций исчезающих видов флоры и фауны на территориях, непосредственно прилегающих к трассе, а также обновление существующей шумовой защиты. Общая стоимость проекта – 1,5 млрд Евро. Для реализации проекта была создана специальная проектная компания «*A3 Nordbayern GmbH & Co. KG*», акционерами которой стали две частных компании «*Eiffage – Eiffage Concessions*» (с долей в капитале 50%) и «*JOHANN BUNTE Bauunternehmung*» (50%). Общий объем синдицированного кредитования составил 1,2 млрд Евро, кредиторами выступили следующие банки и инвестиционные компании: Европейский инвестиционный банк (*European Investment Bank (EIB)*), *DekaBank*, *DZ Bank*, *KfW IPEX Bank*, *Helaba Landesbank Hessen-Thüringen*, *Landesbank Baden-Württemberg (LBBW)*, *MEAG MUNICH ERGO AssetManagement*, *The Bank of Tokyo-Mitsubishi UFJ (MUFG Bank)*.

В октябре 2004 г. было заключено соглашение о ГЧП по реконструкции 49 школ в округе Оффенбах (*Kreis Offenbach*). Общая стоимость проекта – 410 млн Евро, срок – 15 лет. В ре-

результате проведенного конкурса в качестве подрядчика была выбрана компания *HOCHTIEF PPP Schulpartner GmbH*, которая в соответствии с условиями соглашения о ГЧП взяла на себя функции проектирования, реконструкции, финансирования и технического обслуживания. Проект реализован на основе модели «*Gesellschaftsmodell*». Финансирование проекта осуществлялось по модели «бесспорного форфейтинга». Финансирующим банком выступил Европейский инвестиционный банк, сумма кредита составила около 250 млн Евро. По окончании срока действия соглашения в начале 2020 г. контрольный пакет акций проектной компании выкупила администрация округа Оффенбах. Соответственно, с этого времени школы полностью находятся в муниципальном управлении.

В декабре 2005 г. было заключено соглашение о ГЧП по созданию спортивно-банного комплекса в г. Котбус (*Cottbus*). В обязанности частной стороны входило проектирование, строительство, финансирование, техническое обслуживание и эксплуатация спортивного бассейна для соревнований, бассейна для отдыха, бассейна для детей и сауны. Общая стоимость проекта – 16 млн Евро, срок – 25 лет (в том числе – срок строительства 2 года). В основе проекта лежит модель «*Inhabermodell*». Финансирование проекта осуществлялось по модели «бесспорного форфейтинга». Публичная сторона в течение всего срока эксплуатации обязывалась производить ежегодные фиксированные платежи в качестве оплаты за использование объекта для проведения школьных и профессиональных соревнований и тренировок.

База данных с описанием всех реализованных в Германии проектов ГЧП представлена на специальном сайте в общем доступе <sup>25</sup>.

При реализации проектов ГЧП могут использоваться различные платёжные механизмы. Так, в дорожном строительстве, как правило, публичный партнёр оплачивает в пользу частного партнёра периодические платежи (так называемые «платежи за эксплуатационную готовность»). Величина последних опреде-

---

<sup>25</sup> <https://www.ppp-projekt-datenbank.de/>

ляется оценкой качества оказываемых частным партнёром услуг, определяемых в соответствии с критериями, зафиксированными в соглашении о ГЧП. Платежи за эксплуатационную готовность, как правило, осуществляются ежемесячно, реже – ежеквартально. Размер платежа в соответствии с соглашением может быть уменьшен, например, когда полоса для движения закрыта на ремонт или когда введены временные ограничения скорости в связи с низким качеством дорожного покрытия.

Также в проектах ГЧП, связанных с дорожным строительством, может использоваться механизм взимания платы с автомобилей, проезжающих соответствующий участок дороги.

Одновременно для большегрузных автомобилей (*heavy goods vehicles (HGVs)*) в Германии реализован механизм взимания платы с их владельцев за проезд по дорогам общего пользования (по аналогии с системой «Платон», действующей в РФ). Данная система была спроектирована, построена и обслуживается компанией, полностью принадлежащей государству. Важно отметить, что в 2016 г. федеральным правительством был объявлен конкурс по выбору частной стороны, которая продолжит обслуживание системы взимания платы за проезд с большегрузных автомобилей. Планировалось, что участник, выигравший конкурс, получит колл-опцион на 100% акций государственной компании, которая ранее создала, построила и обслуживала эту систему. Предполагаемый срок соглашения о ГЧП составлял 10-15 лет. Далее, в январе 2019 г. правительство отменило данный конкурс, так и не выбрав частного партнёра. Обслуживанием проекта продолжила заниматься ранее созданная государством компания.

В разрезе регионов уровень развития рынка ГЧП в Германии неоднороден: выделяются Земли, активно использующие данный механизм (напр., Северный Рейн-Вестфалия, Бавария), и территории, имеющие небольшое количество проектов ГЧП (напр., Берлин, Гамбург). Такая диспропорция в региональном развитии ГЧП может объясняться, с одной стороны, наличием большого объёма полномочий у руководства Земель, которые вправе самостоятельно выбирать механизмы реализации своей

социально-экономической политики. С другой – тем, какая партия лидирует в той или иной Земле.

Наибольшее число проектов ГЧП в Германии реализуется на муниципальном уровне. В то же время наиболее капиталоемкие проекты ГЧП – это проекты строительства автомобильных дорог, которые осуществляются в подавляющем большинстве случаев на федеральном уровне. Активным участником проектов ГЧП на муниципальном уровне является малый и средний бизнес, доля которого в количестве всех муниципальных проектов ГЧП колеблется от 50 до 60%.

### 1.2.3. Нидерланды

В Нидерландах ГЧП определяется как форма сотрудничества правительства и бизнеса (во многих случаях также с участием неправительственных организаций, профсоюзов или научных институтов), при которой стороны соглашаются вести совместную деятельность для достижения общих целей. При этом стороны совместно принимают на себя риски и ответственность, а также объединяют ресурсы.

В Нидерландах взаимодействие частного сектора и государства возникло одновременно с образованием страны в XVI-XVII веках.

В современном же понимании ГЧП стало использоваться голландским правительством впервые в 80-х годах XX века в качестве концепции, основанной на опыте Великобритании<sup>26</sup>.

В период с конца 80-х до начала 90-х годов XX века в Нидерландах были реализованы первые масштабные проекты ГЧП: два автодорожных тоннеля, *Wijkertunnel* (строительство завершено в 1996 году) и тоннель под рекой Норд (строительство завершено в 1992 году). Данные проекты имели неэффективную модель структуры концессии, поэтому правительство столкнулось с крайне высокими затратами при их реализации. Так, отчет голландского Национального ревизионного управления за

---

<sup>26</sup> <https://olc.worldbank.org/content/attractive-environment-netherlands-approach-identifying-screening-ppp-projects-0>

1995 год показал, что эти проекты оказались соответственно на 41 и 21 процент дороже, чем, если бы они были реализованы только за счет государственного финансирования<sup>27</sup>. Это обусловило отказ правительства от использования ГЧП вплоть до конца XX века.

Интерес к ГЧП проявился с новой силой в 1998 году, когда второй кабинет Кока (*Second Kok Cabinet* – исполнительная власть голландского правительства с 1998 по 2002 гг.) упомянул модель ГЧП в своем коалиционном соглашении. В соглашении отмечалось, что «цель заключается в контролируемом расширении использования механизма ГЧП в Нидерландах»<sup>28</sup>.

В целях развития ГЧП в 1998 году по инициативе Министерства финансов Нидерландов был опубликован отчет «Повышение эффективности за счет сотрудничества» (*More Value through Collaboration*). Данный отчет являлся результатом изучения опыта ГЧП в других странах. В нем также были сформулированы условия для успешного применения ГЧП в Нидерландах. Кроме того, в отчете было уделено большое внимание финансовым инструментам и возможным договорным соглашениям. Был приведен перечень проектов, подходящих для реализации с привлечением частного сектора. Например, строительство автомагистрали А4 между городами Делфт и Схидам, расширение порта Роттердама, реализация двух крупных железнодорожных проектов (линия Бетюве и высокоскоростная железнодорожная магистраль в направлении города Париж).

Частные компании со своей стороны также предложили проекты: строительство второго национального аэропорта и

---

<sup>27</sup> [https://www.researchgate.net/publication/319851109\\_The\\_introduction\\_of\\_public-private\\_partnerships\\_in\\_the\\_Netherlands\\_as\\_a\\_case\\_of\\_institutional\\_bricolage\\_The\\_evolution\\_of\\_an\\_Anglo-Saxon\\_transplant\\_in\\_a\\_Rhineland\\_context](https://www.researchgate.net/publication/319851109_The_introduction_of_public-private_partnerships_in_the_Netherlands_as_a_case_of_institutional_bricolage_The_evolution_of_an_Anglo-Saxon_transplant_in_a_Rhineland_context)

<sup>28</sup> [https://www.researchgate.net/publication/258032130\\_EH\\_Klijn\\_2009\\_Public\\_Private\\_Partnerships\\_in\\_The\\_Netherlands\\_policy\\_projects\\_and\\_lessons\\_Economic\\_Affairs\\_march\\_2009\\_26-32](https://www.researchgate.net/publication/258032130_EH_Klijn_2009_Public_Private_Partnerships_in_The_Netherlands_policy_projects_and_lessons_Economic_Affairs_march_2009_26-32)

подземной логистической системы между аэропортом Схипхол и цветочным аукционом в Алсмере<sup>29</sup>.

Стоит отметить, что в отчете также упоминалась необходимость создания Центра знаний ГЧП. Данный Центр был образован в 1999 году при Министерстве финансов Нидерландов с целью сбора и анализа информации для разработки четких и эффективных правил осуществления сотрудничества между государственными учреждениями и частным сектором. Помимо этого, в задачи Центра входило консультирование государства по вопросам ГЧП, поддержка различных проектов ГЧП, а также составление регулярных отчетов по результатам реализации соответствующих проектов<sup>30</sup>. В первые годы своего существования Центр заложил основы реализации механизмов ГЧП в Нидерландах. Также его силами были определены условия необходимые для успешной реализации проектов ГЧП. Кроме того, Центр знаний разработал руководящие принципы использования финансовых инструментов органами государственной власти, стандартные формы договоров о ГЧП, рекомендации по надлежащему применению положений директив ЕС о государственных закупках<sup>31</sup>.

Центр знаний ГЧП просуществовал до 2006 года, а затем был упразднен. На сегодняшний день вопросами ГЧП на государственном уровне занимается Отдел государственно-частных инвестиций Министерства финансов Нидерландов (*Afdeling Publiek-Private Investeringsen (PPI)*). Отдел консультирует Министерство финансов по вопросам реализации крупных инвестиционных проектов, которые осуществляются совместно с частными компаниями<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> [https://www.researchgate.net/publication/319851109\\_The\\_introduction\\_of\\_public-private\\_partnerships\\_in\\_the\\_Netherlands\\_as\\_a\\_case\\_of\\_institutional\\_bricolage\\_The\\_evolution\\_of\\_an\\_Anglo-Saxon\\_transplant\\_in\\_a\\_Rhineland\\_context](https://www.researchgate.net/publication/319851109_The_introduction_of_public-private_partnerships_in_the_Netherlands_as_a_case_of_institutional_bricolage_The_evolution_of_an_Anglo-Saxon_transplant_in_a_Rhineland_context)

<sup>30</sup> <https://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/atkins.pdf>

<sup>31</sup> <https://cyberleninka.ru/article/n/osobennosti-pravovogo-obespecheniya-i-realizatsii-gosudarstvenno-chastnogo-partnerstva-v-niderlandah/viewer>

<sup>32</sup> <https://www.rijksverheid.nl/contact/contactgids/pps-asset-management>



Одновременно с упразднением Центра знаний ГЧП в 2006 году Министерство транспорта, общественных работ и водного хозяйства Нидерландов создало собственное подразделение ГЧП, начав активную кампанию по развитию ГЧП в стране. За успешным функционированием этого подразделения вскоре последовало создание собственного подразделения по ГЧП Министерством жилищного строительства, территориального планирования и окружающей среды Нидерландов (на сегодняшний день Министерство инфраструктуры и окружающей среды). Позднее Министерство сельского хозяйства, природы и качества продовольствия Нидерландов также создало подразделение ГЧП. Сотрудничество между этими тремя подразделениями привело к быстрому развитию рынка ГЧП в Нидерландах. Результатом этого стала разработка типовых контрактов, стандартизация форм отчетности и матрицы распределения рисков между участниками проектов ГЧП<sup>33</sup>. Все это привело к тому, что Министерство финансов стало уполномоченным органом по реализации политики ГЧП в стране в целом. При этом ответственность за осуществление отдельных проектов на основе ГЧП перешла к отраслевым министерствам, инициировавшим соответствующие проекты<sup>34</sup>.

Сегодня ГЧП рассматривается правительством Нидерландов как инструмент, позволяющий осуществлять инфраструктурные проекты более эффективно и в более краткие сроки. За прошедшие годы ГЧП в Нидерландах получило широкую поддержку не только со стороны государства, но и со стороны частного сектора. С каждым годом в Нидерландах на стадии разработки находится все большее число проектов ГЧП<sup>35</sup>.

Лидером по количеству соглашений ГЧП в Нидерландах является транспортная сфера. Кроме этого, механизмы ГЧП

---

<sup>33</sup> <https://olc.worldbank.org/content/active-environment-netherlands-approach-identifying-screening-ppp-projects-0>

<sup>34</sup> [https://www.researchgate.net/publication/319851109\\_The\\_introduction\\_of\\_public-private\\_partnerships\\_in\\_the\\_Netherlands\\_as\\_a\\_case\\_of\\_institutional\\_bricolage\\_The\\_evolution\\_of\\_an\\_Anglo-Saxon\\_transplant\\_in\\_a\\_Rhineland\\_context](https://www.researchgate.net/publication/319851109_The_introduction_of_public-private_partnerships_in_the_Netherlands_as_a_case_of_institutional_bricolage_The_evolution_of_an_Anglo-Saxon_transplant_in_a_Rhineland_context)

<sup>35</sup> <http://pppstandards.org/netherlands/>

применяются в таких отраслях, как окружающая среда, национальная оборона, рекреация и культура.

За период 1990-2020 гг. финансовое закрытие было достигнуто по 42 проектам ГЧП с общим объемом инвестиций 11 млрд Евро<sup>36</sup>.

Лидером по применению ГЧП в стране является отрасль строительства и реконструкции автодорог (70%). В стоимостном выражении объем реализуемых проектов составляет 7,7 млрд Евро. За ней следуют общественные услуги, окружающая среда, общественный порядок и безопасность, оборона, рекреация и культура, образование (табл. 10 и рис. 12).

Таблица 10

**Отраслевая специфика проектов ГЧП в Нидерландах по стоимости и количеству за 1990-2020 гг.**

Отрасль	Совокупная стоимость проектов ГЧП по отраслям		Количество проектов по отраслям	
	млрд Евро	доля в совокупном объеме, в %	ед.	доля в совокупном объеме, в %
Транспорт	7,7	70,00	22	52,38
Общественные услуги	0,98	8,91	6	14,29
Окружающая среда	0,9	8,18	3	7,14
Общественный порядок и безопасность	0,62	5,64	5	11,90
Оборона	0,39	3,55	2	4,76
Рекреация и культура	0,38	3,45	3	7,14
Образование	0,03	0,27	1	2,38

<sup>36</sup> <https://data.eib.org/epec>

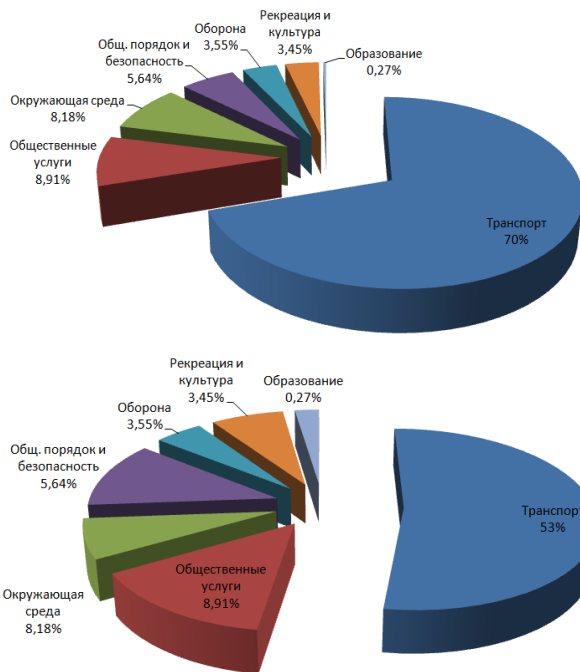


Рис. 12. Отраслевая специфика проектов ГЧП в Нидерландах по стоимости (а) и количеству (б) за 1990-2020 гг.

Нидерланды занимают второе место в рейтинге стран *InfraCompass2020* по критерию организации процесса осуществления государственных закупок. В сочетании с сильной нормативно-правовой базой и системой государственного управления это помогает Нидерландам стимулировать инвестиции в инфраструктуру и усиливать конкуренцию между поставщиками. Однако низкий темп роста ВВП, относительно высокий государственный долг и потенциальные экономические последствия пандемии COVID-19 в будущем могут негативно повлиять на способность Нидерландов продолжать активно инвестировать в инфраструктуру.

Согласно рейтингу, составленному *InfraCompass* в 2020 г., среди сильных сторон рынка ГЧП в Нидерландах можно выделить следующие:

### 1. Прозрачность процедур государственных закупок.

Информация о предстоящих государственных закупках в Нидерландах доступна в Интернете, а в тендерной документации подробно описаны сами процедуры закупок. Прозрачность процесса способствует привлечению большего количества участников и как следствие росту конкуренции. Последнее позволяет обеспечивать высокую бюджетную эффективность реализуемых инфраструктурных проектов.

### 2. Суммарный кредитный рейтинг.

Развитый институциональный базис Нидерландов и высокий ВВП на душу населения помогают стране сохранять высокий кредитный рейтинг, соответствующий максимальному уровню «AAA». Данное обстоятельство позволяет правительству Нидерландов привлекать банковские кредиты по минимально возможным ставкам в целях осуществления инвестиций в инфраструктуру.

### 3. Продолжительность регистрации сделок с собственностью.

В среднем по Европе регистрация сделок с собственностью занимает около 25 дней. В Нидерландах данный процесс составляет всего 2,5 дня. Поскольку инфраструктурные проекты часто предполагают передачу прав собственности, быстрый процесс регистрации снижает стоимость и риски проекта.

На процессы дальнейшего роста рынка ГЧП в стране оказывают влияние следующие факторы:

#### 1. Долгосрочный тренд роста ВВП.

Долгосрочный прогноз роста ВВП Нидерландов составляет 0,9%, что ниже среднего показателя для стран с высоким уровнем дохода (1,9%). В сочетании с негативными последствиями пандемии, вызванной новой коронавирусной инфекцией COVID-19, низкий темп роста ВВП может стать ограничением наращивания объемов инвестиционного кредитования в целях создания новых инфраструктурных объектов.

#### 2. Валовой государственный долг.

Валовой государственный долг Нидерландов составляет 49% ВВП, что ниже, чем в среднем по странам с высоким уровнем

нем дохода (74% ВВП). Однако последствия пандемии, вызванной новой коронавирусной инфекцией COVID-19, могут привести к дальнейшему увеличению государственного долга страны и препятствовать росту инвестиций в инфраструктуру.

3. Продолжительность процедуры получения разрешения на строительство.

По данным Всемирного банка в Нидерландах процесс получения разрешений на строительство занимает в среднем 161 день. Уменьшение этого временного интервала может значительно повлиять на рост инвестиций в инфраструктуру.

Факторы, влияющие на развитие ГЧП в Нидерландах, представлены в табл. 11.

Таблица 11

**Факторы, влияющие на развитие института ГЧП  
в Нидерландах<sup>37</sup>**

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
ВВП на душу населения	52 368 долл. США
Население	17,2 млн человек
Качество инфраструктуры	94,3 (0-100 (лучшее))
Частные инвестиции в инфраструктуру (среднее за 5 лет)	2 194 млн долл. США
ВВП	902,4 млрд долл. США
Темпы роста ВВП	1,8%
Темп роста ВВП на душу населения	-1,6%
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	28,2 (0-100 (худшее))
Валовой государственный долг	49,0% ВВП
Уровень инфляции	2,5%
Суммарный кредитный рейтинг	100,0 (0-100 (лучшее))
Уровень безработицы	3,8%
Коэффициент урбанизации	91,0% от общей численности населения
Качество дорог	89,0 (0-100 (лучшее))
Качество дорожной инфраструктуры	6,4 (1-7 (лучшее))
Эффективность железнодорожного сообщения	5,7 (1-7 (лучшее))
Эффективность авиасообщения	6,4 (1-7 (лучшее))
Эффективность водного сообщения	6,4 (1-7 (лучшее))
Доступ к электроэнергии	100,0% населения

<sup>37</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country

Окончание табл. 11

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
Качество электроснабжения	4,5% потери электроэнергии
Обеспеченность населения качественной питьевой водой	0,2% населения не обеспечено качественной питьевой водой
Надежность водоснабжения	6,9 (1-7 (лучшее))
Индекс цифрового развития	0,8 (0-1 (лучшее))
Обеспеченность мобильной широкополосной связью	90,9 на 100 чел. населения
Обеспеченность фиксированным широкополосным доступом в Интернет	42,4 на 100 населения

Анализ институтов, регулирующих ГЧП в Нидерландах по исследованиям *International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank* за 2018 г. позволяет выделить ряд их характерных особенностей (табл. 12).

Таблица 12

**Характеристика институтов регулирования ГЧП  
(в части концессий) в Нидерландах<sup>38</sup>**

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Нет	
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Да	Как в части бюджетного регулирования, так и бухгалтерского учёта
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения экономической оценки проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Необходимость выявления рисков	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества ( <i>V/M</i> ))	Да	Разработана специальная методология

<sup>38</sup> <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Необходимость проведения оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения анализа и оценки рынка	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Критерии оценки выбора частного партнёра включены в конкурсную документацию	Нет	
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Да	Тендерная документация также доступна в Интернете
Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>81</b>
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Нет	
Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, опубликовать соответствующее извещение	Да	Доступно в Интернете
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Наличие минимального срока подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	45 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукционы или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференцию	Да	Результаты публикуются публично
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	
Наличие возможности заключить соглашения о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	При этом специальная методология отсутствует
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернете
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включая оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 20 календарных дней. Точный срок устанавливается в конкурсной документации
Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	Нет	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>80</b>



Критерий оценки	Наличие	Комментарий
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Да	Публичный партнёр создаёт проектную команду по управлению проектом ГЧП. Члены команды должны соответствовать устанавливаемым (для каждого проекта отдельно) квалификационным требованиям
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	Частный партнёр обязан на периодической основе предоставлять публичной стороне соответствующую информацию
Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Да	Для выбора нового частного партнёра нужно проведение нового конкурса
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков, сроков, экономического баланса сторон соглашения и/или уровня цен (тарифов)
Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	В части форс-мажора, изменений законодательства, привлечения субподрядчиков, рефинансирования или действий правительства, приводящих к существенным неблагоприятным последствиям

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
Наличие механизмов разрешения споров	Да	Арбитраж в соответствии с местным или международным законодательством, или в соответствии с системой «Урегулирования споров между инвесторами и государством» ( <i>Investor-State Dispute Settlement (ISDS)</i> )
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Да	
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	Последствия расторжения соглашения о ГЧП прямо фиксируются в нём
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>75</b>

Как было отмечено ранее, в Нидерландах за политику в сфере ГЧП в целом отвечает Министерство финансов. Данное министерство контролирует заключение контрактов между государственными органами и частными партнерами, а также обеспечивает контроль эффективности государственных капиталовложений.

Отраслевые министерства Нидерландов, например, Министерство транспорта, Министерство инфраструктуры и окружающей среды, Министерство сельского хозяйства, природы и качества продовольствия имеют собственные подразделения (департаменты) ГЧП.

Отраслевые министерства выступают в роли заказчика в рамках иницируемых проектов ГЧП. Департамент ГЧП в структуре того или иного отраслевого министерства оценивает целесообразность реализации проектов ГЧП. Если проекты отвечают всем необходимым требованиям, то правительство Нидерландов инициирует их реализацию. Если нет, то департамент предоставляет в парламент соответствующее обоснование отказа от проекта. Ответственность за реализацию конкретных проектов на основе ГЧП лежит на соответствующем отраслевом министерстве-инициаторе проекта.

В Нидерландах отсутствуют специальные отраслевые нормативно-правовые акты, регулирующие ГЧП<sup>39</sup>. Однако в соответствии с действующим законодательством реализация проектов ГЧП разрешена.

Вопросы применения механизмов ГЧП регулируются общими нормами права (конституционного, гражданского, налогового). В зависимости от сектора инфраструктуры (дорожное строительство, культура, образование, здравоохранение, социальная инфраструктура, оборона, переработка мусора и т.д.), могут применяться многочисленные законы и постановления на национальном, региональном и муниципальном уровнях<sup>40</sup>.

В 2004 году Европейская комиссия опубликовала «Зеленую книгу о государственно-частном партнерстве и общественном законодательстве по государственным контрактам и концессиям» («*The Green Paper on Public-Private Partnership and Community Law on Public Contracts and Concession*»)<sup>41</sup>. Данный документ в настоящее время служит правовой основой ГЧП в Нидерландах.

Также в качестве правовых основ ГЧП в Нидерландах выступают директивы ЕС о закупках товаров и услуг, процедурах тендеров и т.д. В качестве примера можно привести Директивы Европейского Парламента и Совета от 2014 г. №2014/23 «О регулировании государственных закупок» и №2014/25 «О регулировании закупок компаний, занятых в сферах водоснабжения, электроэнергетики, транспорта и почтового обслуживания».

Органы местного самоуправления в Нидерландах имеют право заключать договоры о ГЧП лишь с разрешения руководства соответствующей провинции.

Стоит отметить, что деятельность органов государственной власти Нидерландов, устанавливающая условия осуществ-

---

<sup>39</sup> [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-635-2130?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/6-635-2130?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)

<sup>40</sup> <http://pppstandards.org/netherlands/>

<sup>41</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=NL>

ления экономической деятельности, регулируется основными принципами Договора об учреждении ЕС. К ним относится принцип недискриминации, равноправия, прозрачности, взаимного признания и пропорциональности<sup>42</sup>. Это означает, что любое сотрудничество государства с частным сектором должно соответствовать вышеперечисленным принципам.

Наиболее распространенной моделью ГЧП в Нидерландах является модель *DBFM(O)*: проектирование, строительство, финансирование обслуживание и эксплуатация (*design, build, finance, maintain, operate*)<sup>43</sup>.

*DBFM(O)* является формой договора, предусматривающего передачу заказчиком (государством) выполнения различных этапов реализации проекта, включая финансирование, исполнителю (частному партнеру). Затраты на реализацию проекта несет исполнитель. Оплата работ частному партнеру происходит на периодической основе в соответствии с заранее согласованными параметрами.

Основные характеристики контрактов *DBFM(O)* в Нидерландах:

- длительность контрактов составляет от 20 до 30 лет;
- объем работ по проекту четко определен заранее;
- подрядчик в состоянии должным образом оценить риски проекта и управлять ими.

Модель *DBFM(O)* подходит не для всех проектов. Как правило, она используется при реализации крупных инфраструктурных проектов в области наземного, дорожного и гидротехнического строительства (например, при строительстве автомагистралей, мостов, дамб) и недвижимости.

Перспективной формой ГЧП в Нидерландах также считается модель *DBM*: проектирование, строительство и обслуживание (*design, build and maintain*)<sup>44</sup>. Модель *DBM* предусматривает,

---

<sup>42</sup> <https://www.ebrd.com/downloads/legal/concessions/atkins.pdf>

<sup>43</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk>

<sup>44</sup> <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/publiek-private-samenwerking-pps-bij-het-rijk>

что подрядчик (частный партнер) при реализации проекта ГЧП несет ответственность за проектирование, строительство объекта, а также за текущий ремонт объекта<sup>45</sup>.

В Нидерландах также может применяться модель *DB*: проектирование и строительство (*design and build*). В данном случае подрядчик «под ключ» занимается проектированием и строительством объекта, который в дальнейшем передает государству.

Дадим характеристику ряду успешных проектов ГЧП, реализованных в Нидерландах в последние годы.

Проект по реконструкции одной из крупнейших в стране дамб Афслейтдейк (*Afsluitdijk*) является примером модели *DBFM*<sup>46</sup>.

Дамба Афслейтдейк протяженностью 32 км. Была построена в 1927-1930 гг. и расположена в Нидерландах между населенными пунктами Ден-Увер и Зюрих. Дамба огородила залив Зейдерзе от Северного моря и тем самым превратила его в озеро Эйсселмер.

Основные характеристики данного проекта:

- Форма контракта: проектирование, строительство, финансирование и обслуживание (*DBFM*).
- Финансовое закрытие проекта состоялось 29 мая 2018г.<sup>47</sup>.
- Стоимость контракта по проекту – 550 млн Евро.
- Инициатор проекта: Агентство по управлению водными ресурсами Нидерландов (*Rijkswaterstaat*) – структурное подразделение Министерства инфраструктуры и окружающей среды Нидерландов.
- Исполнитель проекта: консорциум *Levvel*, состоящий из строительного холдинга *BAM Group* (46%), голландской мор-

---

<sup>45</sup> <https://www.pianoo.nl/nl/sectoren/gww/inkopen-gww/gww-contractvormen>

<sup>46</sup> <https://www.rijkswaterstaat.nl/water/projectenoverzicht/afsluitdijk/index.aspx>

<sup>47</sup> <https://www.infrapppworld.com/project/a9-gaasperdammerweg-holendrecht-diemen-ppp-road-project>

ской подрядной компании *Royal Van Oord* (46%) и компании *Rebel Group* (8%).

- Цель проекта: укрепление дамбы Афслейтдейк и строительство дополнительных насосов для перекачки большего количества воды в Ваденское море (*Wadden Sea*).

- Задачи проекта:

- 1) Укрепление дамбы за счет установки 75000 устойчивых бетонных блоков со специальной конструкцией;

- 2) Установка новых дренажных затворов и двух крупных насосных станций в целях обеспечения слива достаточного количества воды из озера Эйсселмера в Ваденское море;

- 3) Открытие в Афслуйтдейке реки для миграции рыб<sup>48</sup>.

- Сроки проекта: начало работ – 2018 г., планируемое окончание работ – 2022 г.

- Источники финансирования. Основной кредит предоставляется Европейским инвестиционным банком с использованием механизма структурированного финансирования. Кредит гарантирован Европейским фондом стратегических инвестиций (*EFSD*). Субординированный кредит выдан консорциумом банков: *Belfius Bank*, *Rabobank*, *DekaBank*, *KfW IPEX Bank*, *Landesbank Baden-Württemberg*.

- На основании контракта *DBFM* консорциум отвечает за проектирование, строительство, финансирование проекта по реконструкции Афслейтдейка. Согласно условиям контракта, консорциум также несет ответственность за 25-летнее обслуживание данного объекта.

Еще одним примером модели *DBFM* в Нидерландах является крупнейший проект *Blankenburg connection* (*Blankenburgverbinding*), направленный на инфраструктурное развитие Роттердама<sup>49</sup>.

Данный проект заключается в строительстве новой автомагистрали, состоящей из различных объектов (наземного и

---

<sup>48</sup> <https://magazine.vanoord.com/about-marine-ingenuity-11/afsluitdijk-32-kilometres-of-innovation>

<sup>49</sup> <https://www.infrappworld.com/project/a24-blankenburg-tunnel-ppp-project-in-rotterdam>

подводного тоннелей, железнодорожных путей, плотин и пр.). Предполагается, что автомагистраль соединит проходящие к востоку от города Роттердам автомагистрали A15 и A20<sup>50</sup>. Благодаря этому проекту увеличится транспортная доступность Роттердама, получит развитие порт Роттердама, а также улучшится автомобильный трафик<sup>51</sup>.

Основные характеристики данного проекта:

- Форма контракта: проектирование, строительство, финансирование и обслуживание (*DBFM*).

- Финансовое закрытие проекта – 17 октября 2018 г.

- Стоимость контракта по проекту – 1 млрд Евро.

- Инициатор проекта: Агентство по управлению водными ресурсами Нидерландов (*Rijkswaterstaat*) – структурное подразделение Министерства инфраструктуры и окружающей среды Нидерландов.

- Исполнитель проекта: консорциум *BAAK*, состоящий из *Macquarie Capital* (70%), *Ballast Nedam* (15%) и *DEME* (15%). *Macquarie Capital* – австралийская инвестиционная компания, *Ballast Nedam* – голландская строительная компания, а *DEME* (*Dredging, Environmental and Marine Engineering*) – международная группа компаний, специализирующихся на работе с водной инфраструктурой.

- Цель проекта: строительство новой автомагистрали длиной 4,2 км., соединяющей автомагистрали A15 и A20.

- Задачи проекта:

- 1) Строительство тоннеля под рекой Ньиве-Маас (длина 4 км);

- 2) Строительство сухопутного тоннеля (длина 510 метров);

- 3) Расширение автомагистрали A20 около города Масслэйс;

---

<sup>50</sup> <https://www.blankenburgverbinding.nl/default.aspx>

<sup>51</sup> <https://www.rijkswaterstaat.nl/wegen/projectenoverzicht/a15-a20-blankenburgverbinding/doelen-en-resultaten.aspx>

4) Реализация узла А20 и подключение его к А24 во Влардингене.

- Сроки проекта: начало работ – 2018 г., планируемое окончание работ – 2024 г.

- Источники финансирования. Финансирование на сумму около 330 млн Евро было предоставлено Европейским инвестиционным банком в рамках Европейского фонда стратегических инвестиций. Финансирование на сумму около 660 млн Евро было предоставлено несколькими коммерческими кредиторами с плавающей процентной ставкой (*KBC, The Korea Development Bank, Belfius, KfW, BNG и SMBC*) и институциональными кредиторами с фиксированной процентной ставкой (*Natixis, MEAG и Samsung Life Insurance*).

- На основании контракта DBFM консорциум отвечает за проектирование, строительство, финансирование проекта по строительству автомагистрали. Согласно условиям контракта, консорциум также несет ответственность за 20-летнее обслуживание данного объекта.

В Нидерландах в форме ГЧП также реализуются проекты по строительству и эксплуатации различных зданий и сооружений. В качестве примера можно привести проект реконструкции здания суда Амстердама (*Herhuisvesting Rechtbank Amsterdam*)<sup>52</sup>. Проект предполагает реконструкцию здания с правом застройки 60 000 кв. м<sup>53</sup>.

Основные характеристики данного проекта:

- Форма контракта: проектирование, строительство, финансирование и обслуживание (*DBFM*).

- Финансовое закрытие проекта – 6 июля 2016 г.

- Стоимость контракта по проекту – 235 млн Евро.

- Инициатор проекта: Агентство центрального правительства Нидерландов по недвижимости (*Rijksgebouwendienst*).

---

<sup>52</sup> <https://www.rijksvastgoedbedrijf.nl/vastgoed/projecten-in-uitvoering/amsterdam-rechtbank>

<sup>53</sup> <https://www.infrappworld.com/project/rechtbank-amsterdam-courthouse-ppp-project>



•Исполнитель проекта: Консорциум *NACH* – партнерство между компаниями *Macquarie Capital, Heijmans, Facilicom, ABT, DVP, KAAAN Architecten, BiUM u Bouwbedrijf MJ de Nijs & Zonen*.

•Цель проекта: реконструкция старого здания суда Амстердама с правом застройки 60 000 кв. м.

•Задачи проекта:

1) Строительство здания для временного размещения суда (залы судебных заседаний, зона для допросов и сопутствующие помещения), а также временной парковки;

2) частичный снос пустующих корпусов здания суда (части от А до D);

3) Строительство нового здания вместо нынешних корпусов (от А до D);

4) Снос временного здания G и ликвидация временной парковки.

•Источники финансирования. Кредиторами выступают *Mitsubishi UFJ Financial Group (MUFG), Nederlandse Waterschapsbank NV (NWB Bank), Sumitomo Mitsui Banking Corporation (SMBC)* и *MEAG*.

•На основании контракта *DBFM* консорциум отвечает за проектирование, строительство, финансирование проекта по реконструкции здания суда Амстердама. Консорциум также несет ответственность за его 30-летнее обслуживание.

Ещё одним примером проекта ГЧП, реализованного в Нидерландах, является реконструкция автомобильной дороги А9 в Амстердаме (*A9 Badhoevedorp – Holendrecht*)<sup>54</sup>.

Проект предусматривает расширение 10,4-километрового участка автомагистрали А9 между развязками Бадхуведорп (*Badhoevedorp*) и Холендрехт (*Holendrecht*) с трех до четырех полос для движения в обе стороны. Данный проект является частью программы по расширению дорожной сети Схипхол – Амстердам – Алмере (*Schiphol – Amsterdam – Almere*).

---

<sup>54</sup> <https://www.infrappworld.com/project/a9-badhoevedorp-holendrecht-road-widening-ppp-project-in-north-holland>

- Форма контракта: проектирование, строительство, финансирование и обслуживание (*DBFM*).
- Финансовое закрытие проекта – 3 декабря 2019 г.
- Стоимость контракта по проекту – 850 млн Евро.
- Инициатор проекта: Министерство инфраструктуры и окружающей среды Нидерландов (*Rijkswaterstaat*)
- Исполнитель проекта: Консорциум *VEENIX* – партнерство между компаниями *Macquarie Capital*, *Siemens*, *Count & Cooper* и *FCC*. В качестве подрядчика выступает *FCC Construcción*.
- Сроки проекта: начало работ – 2020 г., планируемое окончание работ – 2026 г.
- Цель проекта: обеспечение дополнительной пропускной способности одного из наиболее загруженных участков голландской дорожной сети *A9 Gaasperdammerweg*.
- Источники финансирования. Кредиторами выступают *Credit Agricole Corporate and Investment Bank*, *DZ Bank*, *KfW Ipeх-Bank*, *MEAG Munich Ergo*, *NWB* и *SMBC*, а также Европейский инвестиционный банк.
- Срок реализации проекта – 14 лет.

#### 1.2.4. Бельгия

Современная история ГЧП в Бельгии начинается с конца XX века – именно в это время имеет место активное применение концессий, а также соглашений о предоставлении государственных услуг и осуществлении общественных работ. Железные дороги, к примеру, как правило, строились по концессии. Во взаимодействии с частными партнерами также строились и эксплуатировались платные автомобильные дороги, аналогичным образом создавались сети телефонной и телеграфной связи<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Сазонов В.Е. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. М., 2012. 492 с.

Выбор в пользу применения инструментов ГЧП в Бельгии изначально был обусловлен финансовыми причинами, а именно ограниченностью бюджетных средств. В частности, во Фламандском коалиционном соглашении 1999 г. (*Flemish Coalition Agreement*) говорится: «Принимая во внимание ограниченные бюджетные ресурсы..., необходимо разработать систему государственно-частного партнерства и альтернативного финансирования»<sup>56</sup>.

Рост бюджетных ограничений делал невозможным финансирование развития инфраструктурных отраслей. Как следствие, было принято решение привлекать в развитие государственной инфраструктуры частный бизнес.

Кроме того, по некоторым оценкам, на развитие ГЧП в Бельгии, особенно во Фландрии (*Vlaanderen*) (регион на севере страны), значительное влияние оказал позитивный опыт соседних Нидерландов.

В целом наибольшее развитие применение ГЧП в Бельгии получило на уровне регионов.

Так, в 2002 г. во Фландрии был создан Центр знаний ГЧП (*Vlaams Kenniscentrum PPS*) с целью стимулирования развития ГЧП в стране. Центр подчиняется Департаменту услуг для органов государственного управления. В его обязанности входит консультирование органов власти и представителей частного бизнеса по вопросам ГЧП, создание условий для внедрения передового зарубежного опыта в сфере ГЧП и разработка различных методических материалов. Также Фламандский центр знаний проводит мониторинг с целью оценки итогов реализации проектов ГЧП.

В 2003 г. Фламандский парламент принял Декрет о ГЧП, который был направлен на оказание поддержки ГЧП-инициатив во Фландрии. В Декрете приводится следующее определение: «Проекты ГЧП – это проекты, осуществляемые совместно государственными органами и частными компаниями или организа-

---

<sup>56</sup> [https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/BdocB\\_2013\\_Q1e\\_VandenHurk\\_VanGarsse\\_Verhoest.pdf](https://finances.belgium.be/sites/default/files/downloads/BdocB_2013_Q1e_VandenHurk_VanGarsse_Verhoest.pdf)

циями в форме партнерства с целью роста активов указанных сторон».

В этот же период фламандским государственным инвестиционным компаниям, таким как *Participation Company*, была отведена особая роль в реализации региональной политики ГЧП.

По инициативе Фламандского центра знаний ГЧП была создана «Сеть ГЧП» (*PPP Flanders*), целью которой является обмен знаниями между государственными служащими в области ГЧП. Через веб-сайт [www.pps-netwerk.vlaanderen](http://www.pps-netwerk.vlaanderen) заинтересованные лица могут получить информацию об организуемых мероприятиях, направленных на развитие сферы ГЧП, а также найти необходимые документы по вопросам ГЧП<sup>57</sup>.

В 2004 году правительство Фландрии запустило ряд программ и проектов ГЧП в различных отраслях, таких как образование, градостроительство, здравоохранение, дороги, социальное жилье, спорт и туризм на общую сумму 6 млрд Евро<sup>58</sup>. Например, в это время были инициированы такие фламандские проекты ГЧП как *Brabo 1* (строительство трамвайной системы в окрестностях города Антверпен (*Antwerpen*)), *Sports Facilities Plan* (строительство спортивных сооружений) и *Via-Invest Flanders* (инвестиционная программа по строительству дорожной инфраструктуры).

В политическом меморандуме «Общая политика правительства на 2014–2019 годы» (*Algemeen Regeringsbeleid 2014-2019*) правительством Фландрии было подтверждено, что ГЧП является важным инструментом экономической политики<sup>59</sup>.

В настоящее время во Фландрии за развитие ГЧП отвечает Департамент крупных проектов и программ правительства региона. Департамент консультирует правительство Фландрии по вопросам применения ГЧП и помогает выявлять потенциально

---

<sup>57</sup> <https://www.pps-netwerk.vlaanderen/>

<sup>58</sup> [https://www.researchgate.net/publication/316505275\\_Ten\\_lessons\\_from\\_ten\\_years\\_PPP\\_experience\\_in\\_Belgium](https://www.researchgate.net/publication/316505275_Ten_lessons_from_ten_years_PPP_experience_in_Belgium)

<sup>59</sup> <https://www.vlaamsbouwmeester.be/nl/instrumenten/pilootprojecten/pps-bouwcultuur>

эффективные проекты ГЧП. Также Департамент проводит семинары и мероприятия, направленные на обмен знаниями в области ГЧП.

Не менее широкое распространение механизмы ГЧП получили в Валлонском регионе Бельгии (Wallonië). Здесь в 2005 г. по инициативе регионального правительства было создано Валлонское подразделение ГЧП (*Cellule d'Informations Financières/Wallonian PPP Unit*)<sup>60</sup>. Данный орган выполняет следующие функции: анализирует проекты ГЧП, принимает решения о целесообразности государственного финансирования ГЧП проектов, консультирует региональные органы государственной власти по вопросам ГЧП. Также Подразделение является членом Европейского центра экспертизы ГЧП (*European PPP Expertise Center*).

В Валлонии ГЧП активно применяется при реализации проектов городского развития, а также строительстве социального жилья.

В «Контракте на будущее» (*Contrat d'Avenir*) власти Валлонии определяют ГЧП как «перспективный инструмент для развития инфраструктуры при ограниченности бюджетных средств».

Наиболее известным примером ГЧП в Валлонском регионе является проект по строительству трамвайного маршрута в городе Льеж (*Liège*), финансовое закрытие по которому было достигнуто 31 января 2019 г.

В Брюссельском столичном регионе (*Brussels Hoofdstedelijk Gewest*) также используются механизмы ГЧП. В качестве ярких примеров можно привести концессионный проект *Aquiris* (строительство водоочистных установок), а также *Eupen Schools PPP project* – проект реконструкции семи школ в немецкоязычном сообществе Бельгии.

На федеральном уровне следует отметить такие крупные проекты ГЧП как строительство новой железной дороги между

---

<sup>60</sup> <https://cif-walcom.be/fr/missions-cif/analyses-et-partenariats-public-privé/partenariats-public-privé-ppp/>

Брюсселем и национальным аэропортом (проект *Diabolo*, завершен в 2012 г.), строительство туннеля под рекой Шельда (проект *Liefkenshoeektunnel*, завершен в 1991 г.) и строительство тюремного комплекса в квартале Харен (Брюссель)<sup>61</sup>.

В 2018 году Стратегический комитет Бельгии (*The Strategic Committee*) объявил о подписании Национального пакта о стратегических инвестициях (*Pacte National pour les Investissements Stratégiques*). Этот пакт явился инициативой федерального правительства по объединению усилий всех заинтересованных сторон в области стратегических инвестиций для достижения поставленных целей к 2030 г.

11 сентября 2018 г. Стратегический комитет опубликовал отчет, в котором были определены шесть приоритетных отраслей для будущих инвестиций, включая здравоохранение, энергетику, образование. В отчете также упоминалась необходимость упростить и ускорить процедуру согласования и утверждения инфраструктурных проектов, а также разработать типовую тендерную документацию и стандартизированные контракты.

В настоящее время в Бельгии завершено и продолжает реализовываться множество важных с точки зрения социально-экономического развития страны проектов.

Так, за период 1990-2020 гг. финансовое закрытие было достигнуто по 29 проектам ГЧП с общим объемом инвестиций 6,4 млрд Евро<sup>62</sup>.

Наибольшее количество проектов ГЧП в стране реализовано в сфере строительства и реконструкции автодорог, в области образования, общественного порядка и безопасности, окружающей среды, рекреации и культуры (табл. 13 и рис. 13).

---

<sup>61</sup> <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225127/belgium>

<sup>62</sup> <https://data.eib.org/epec>

Таблица 13

**Отраслевая специфика проектов ГЧП в Бельгии  
по стоимости и количеству за 1990-2020 гг.**

Отрасль	Совокупная стоимость проектов ГЧП по отраслям		Количество проектов по отраслям	
	млрд Евро	доля в совокупном объеме, в %	ед.	доля в совокупном объеме, в %
Транспорт	3,7	57,28	14	48,28
Образование	1,74	26,93	4	13,79
Общественный порядок и безопасность	0,62	9,60	6	20,69
Окружающая среда	0,32	4,95	1	3,45
Рекреация и культура	0,08	1,24	4	13,79

Согласно рейтингу, составленному *InfraCompass* в 2020 г., в Бельгии среди сильных сторон инвестиционных процессов с применением механизмов ГЧП можно выделить следующие:

1. Прозрачность процесса государственных закупок.

Информирование о начале конкурсных процедур происходит публично путём размещения соответствующей информации на официальном сайте в интернете. Конкурсная документация содержит подробное описание всех требований и процедур для участия в соответствующем конкурсе. Такой подход стимулирует большее количество частных инвесторов участвовать в конкурсе. Как следствие, с ростом уровня конкуренции среди частных партнеров публичная сторона достигает наиболее выгодных параметров реализации проектов ГЧП.

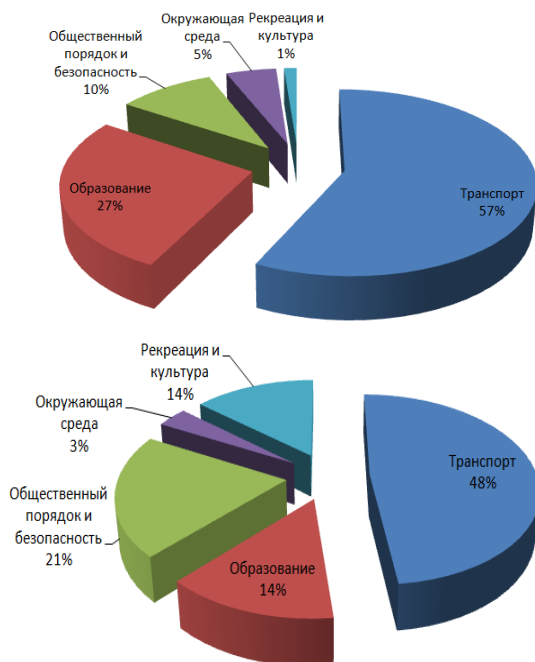


Рис. 13. Отраслевая специфика проектов ГЧП в Бельгии  
(а) по стоимости и (б) количеству за 1990-2020 гг.

## 2. Стоимость открытия бизнеса.

По данным Всемирного банка, стоимость открытия бизнеса в Бельгии составляет 5,3% от дохода на душу населения, что совсем немного выше среднего показателя для стран с высоким уровнем дохода (4,7%). Такой уровень затрат на открытие бизнеса облегчает вход на рынок новых компаний.

## 3. Уровень возврата инвестиций (*recovery rate*).

По оценкам Всемирного банка, уровень возврата инвестиций для инвесторов в Бельгии составляет 89,4 цента на 1 долл. США, что намного выше среднего показателя для стран с высоким уровнем дохода (70,2 цента).

На потенциал дальнейшего роста рынка ГЧП в стране оказывают влияние следующие факторы:

### 1. Публичность информации о реализованных проектах.



В настоящее время Бельгия не публикует данные о реализованных проектах ГЧП. Ведение такого реестра и обеспечение к нему открытого доступа в перспективе может стимулировать частных инвесторов участвовать в новых проектах, благодаря повышению прозрачности и информированности о ранее реализованных проектах.

2. Публичное размещение информации о планах по развитию инфраструктуры.

В настоящее время в Бельгии отсутствует национальный план развития инфраструктурных отраслей. Наличие и публикация такого документа позволит выявить системные проблемы, связанные с развитием инфраструктуры, и определить приоритетные направления будущих инвестиций.

3. Наличие отчетности о результатах реализации проектов ГЧП.

В Бельгии не формируются отчеты, фиксирующие фактические результаты реализации проектов ГЧП. Введение такой отчетности позволит более объективно оценивать фактическую эффективность проектов ГЧП.

Факторы, влияющие на развитие ГЧП в Бельгии, представлены в табл. 14.

Таблица 14

**Факторы, влияющие на развитие института ГЧП в Бельгии<sup>63</sup>**

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
ВВП на душу населения	45 176 долл. США
Население	11,5 млн человек
Качество инфраструктуры	87,3 (0-100 (лучшее))
Частные инвестиции в инфраструктуру (среднее за 5 лет)	1 327 млн долларов США
ВВП	517,6 млрд долларов США
Темпы роста ВВП	1,2%
Темп роста ВВП на душу населения	-3,3%

<sup>63</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country

Окончание табл. 14

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
Коэффициент Джинни (индекс концентрации доходов)	27,7 (0-100 (худшее))
Валовой государственный долг	101,0% ВВП
Уровень инфляции	1,5%
Суммарный кредитный рейтинг	88,0 (0-100 (лучшее))
Уровень безработицы	6,4%
Коэффициент урбанизации	98,0% от общей численности населения
Качество дорог	90,9 (0-100 (лучшее))
Качество дорожной инфраструктуры	4,4 (1-7 (лучшее))
Эффективность железнодорожного сообщения	4,1 (1-7 (лучшее))
Эффективность авиасообщения	5,6 (1-7 (лучшее))
Эффективность водного сообщения	5,6 (1-7 (лучшее))
Доступ к электроэнергии	100,0% населения
Качество электроснабжения	4,2% потери электроэнергии
Обеспеченность населения качественной питьевой водой	0,3% населения не обеспечено качественной питьевой водой
Надежность водоснабжения	6,8 (1-7 (лучшее))
Индекс цифрового развития	0,8 (0-1 (лучшее))
Обеспеченность мобильной широкополосной связью	75,7 на 100 чел. населения
Обеспеченность фиксированным широкополосным доступом в Интернет	39,2 на 100 населения

Развитая нормативно-правовая база Бельгии стимулирует открытие новых частных компаний в стране, в том числе за счет предоставления налоговых инвестиционных льгот. Данный факт в сочетании с устойчивой финансовой и правовой системой способствуют поддержанию высокой инвестиционной активности в сфере инфраструктурных проектов.

Анализ институтов, регулирующих ГЧП в Бельгии, по исследованиям *International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank* за 2018 г., позволяет выделить ряд их характерных особенностей, которые представлены в табл. 15.

Таблица 15

### Характеристика институтов регулирования ГЧП в Бельгии<sup>64</sup>

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Да	Только до подписания соглашения о ГЧП
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Да	Только в части специфики ведения бухгалтерской отчетности
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения экономической оценки проекта ГЧП	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость выявления рисков	Нет	
Необходимость проведения сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества (V/M))	Нет	
Необходимость проведения оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Нет	
Необходимость проведения анализа и оценки рынка	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Критерии оценки выбора частного партнёра включены в конкурсную документацию	Нет	
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Нет	
Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>39</b>

<sup>64</sup> Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018// <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Нет	
Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, публиковать соответствующее извещение в открытом доступе	Да	Доступно в Интернете
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Наличие минимального срока подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	35 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукционы или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	
В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференцию	Да	Результаты публикуются публично
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	
Наличие возможности заключить соглашение о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	При этом специальная методология отсутствует
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернете
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включая оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 15 календарных дней. Точный срок устанавливается в конкурсной документации
Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	Нет	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>79</b>
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Нет	
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	Частный партнёр обязан на периодической основе предоставлять публичной стороне соответствующую информацию. В случае несоблюдения сроков в соответствии с соглашением о ГЧП публичный партнёр имеет право уменьшить размер платежей, выплачиваемых частной стороне

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Да	Для выбора нового частного партнёра нужно проведение нового конкурса
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков, сроков, экономического баланса сторон соглашения и/или уровня цен (тарифов)
Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	В части форс-мажора, изменений законодательства, привлечения субподрядчиков, рефинансирования или действий правительства, приводящих к существенным неблагоприятным последствиям
Наличие механизмов разрешения споров	Да	Арбитраж в соответствии с местным или международным законодательством, или в соответствии с системой «Урегулирования споров между инвесторами и государством» ( <i>Investor-State Dispute Settlement (ISDS)</i> )
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Да	
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>50</b>

В Бельгии любой государственный орган власти (на национальном, региональном или местном уровне) может самостоятельно инициировать проект ГЧП. Для этого не требуется предварительного разрешения. Исключением является Фламандский регион, где перед инициацией какого-либо проекта необходимо получить одобрение Департамента крупных проектов и про-

грамм правительства региона. Ответственность за структурирование, передачу прав на осуществление проекта и непосредственно реализацию проекта ГЧП несет соответствующий государственный орган-инициатор проекта. Однако контролирующие органы (на национальном, региональном или местном уровне, в зависимости от обстоятельств) всегда могут отменить или пересмотреть принятые органами исполнительной власти решения<sup>65</sup>.

Институт национальных счетов Бельгии (*Instituut voor de nationale rekeningen*) готовит консультативные заключения по проектам ГЧП. Данное учреждение является федеральным государственным органом, отвечающим за оценку влияния того или иного проекта ГЧП на государственный бюджет. В 2018 году Институт выпустил заключения по пяти проектам ГЧП (два на федеральном уровне, один на уровне Фламандского региона и два на уровне Брюссельского столичного региона).

Органы государственной власти осуществляют регулирование национального рынка ГЧП на основе соответствующего нормативно-правового поля, основу которого составляют следующие документы:

1. Закон о государственных закупках от 17 июня 2016 г. (*Loi relative aux marchés publics*).

Настоящий Закон заменил Закон «О государственных закупках и некоторых контрактах на выполнение работ, поставок и услуг» от 15 июня 2006 г. и представляет собой транспонирование правовых норм Директив ЕС о государственных закупках № 2014/24 и № 2014/25.

2. Закон о концессионных договорах от 17 июня 2016 г. (*Wet betreffende de concessieovereenkomsten*).

Закон представляет собой транспонирование европейской Директивы о концессионных договорах № 2014/23.

В результате транспонирования норм и директив Евросоюза в национальное законодательство Бельгия полностью соблюдает европейские правила закупок и концессий.

---

<sup>65</sup> <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225127/belgium>

В дальнейшем оба закона были дополнены следующими королевскими указами:

✓ Королевский указ от 18 апреля 2017 г. «О заключении договоров о государственных закупках в классических секторах»;

✓ Королевский указ от 18 июня 2017 г. «О заключении договоров о государственных закупках в секторе ЖКХ»;

✓ Королевский указ от 25 июня 2017 г. «О присуждении и общем исполнении концессионных договоров»;

✓ Королевский указ от 14 января 2013 г. об общих условиях заключения договоров о государственных закупках и концессий на выполнение общественных работ.

✓ Королевский указ от 14 января 2013 г. об общих условиях заключения договоров о государственных закупках и концессий на выполнение общественных работ.

Таким образом, в законодательстве Бельгии отсутствуют какие-либо специальные (отдельные) нормативно-правовые акты, регулирующие реализацию проектов ГЧП.

В стране активно применяются две основные формы реализации проектов ГЧП:

1) контрактная форма;

2) создание совместного юридического лица (специальной проектной компании (*Special Purpose Vehicle, SPV*)).

При этом при реализации ГЧП проектов используются следующие контрактные модели:

• *DB (design and build)* – проектирование и строительство;

• *DBF (design, build and finance)*- проектирование, строительство и финансирование;

• *DBFM (design, build, finance and maintain)* – проектирование, строительство, финансирование и техническое обслуживание;

• *DBFM(O) (design, build, finance, maintain and operate)*- проектирование, строительство, финансирование, обслуживание и эксплуатация.

• *DBM+F (design, build, maintain + finance)* – проектирование, строительство, обслуживание и финансирование. Это отно-



сительно новая модель, которая разработана правительством Бельгии. При использовании данной модели проводится две конкурсные процедуры: (а) на проектирование, строительство, и обслуживание и (б) на выбор финансирующей организации. Впоследствии результаты обоих конкурсов объединяются в одно соглашение о ГЧП.

Выбор частной стороны в проекте ГЧП осуществляется на основании конкурсных процедур, которые регулируются бельгийским законодательством о государственных закупках. К проектам ГЧП могут применяться следующие типы конкурсных процедур:

- открытая процедура (могут участвовать все экономические субъекты);
- ограниченная процедура (может участвовать только ограниченный круг экономических субъектов);
- процедура закупок на основе переговоров.

Финансирование проектов, как правило, осуществляется за счет привлечения долгосрочных инвестиционных кредитов, объём которых в среднем достигает 70-90 процентов от общей суммы стоимости проекта. Оставшаяся часть финансируется за счет собственных средств частного инвестора.

Также в качестве источника инвестиций используется выпуск облигационных займов и гарантии со стороны международных институтов развития.

Рассмотрим в качестве примера ряд проектов ГЧП, которые были реализованы в Бельгии за последние годы.

Проект создания скоростной трамвайной системы в городе Льеж (*Liège tramway PPP project*).

Трамвайное движение в этом городе существовало с 1871 по 1967 гг. Затем его отменили, планируя запустить линию метрополитена. Однако, несмотря на начало строительства тоннеля в 70-е годы XX века, проект так и не был реализован. Восстановить трамвайную сеть в городе решили в конце 2000-х годов.

При этом разработка проекта и поиск инвесторов затянулись еще на несколько лет<sup>66</sup>.

Право реализовать данный проект выиграл консорциум *Tram'Ardent* только осенью 2018 г. Проект включает проектирование, строительство, финансирование и обслуживание новой трамвайной линии длиной около 11,7 км. В рамках проекта планируется обустройство 21 остановки, станции технического обслуживания и двух автопарковок на 900 мест<sup>67</sup>. Также предусмотрено благоустройство непосредственно прилегающей к проекту городской территории. Основные характеристики проекта:

- Форма контракта: *DBFM* – проектирование, строительство, финансирование и обслуживание.

- Финансовое закрытие проекта состоялось 31 января 2019 г.

- Стоимость проекта – 430 млн Евро.

- Инициатор проекта: Правительство Валлонии.

- Исполнитель проекта: консорциум *Tram'Ardent*, в который входят финансовая компания *DIF Infrastructure* (80%), испанский производитель подвижного состава *Construcciones y Auxiliar de Ferrocarriles* (10%) и французская строительная компания *Colas Group* (10%).

- Цель проекта: строительство электрифицированной трамвайной сети между районами *Sclessin* и *Coronmeuse*, закупка нового подвижного состава, а также создание и управление центром технического обслуживания<sup>68</sup>.

- Сроки проекта: начало работ – 2019 г., планируемое окончание работ – 2022 г.

- Общий объем финансирования проекта составляет 430 млн Евро, включая долгосрочный кредит Европейского инвестиционного банка (*EIB*) на сумму 193 млн Евро под гарантию Европейского фонда стратегических инвестиций (*EFSD*). и син-

---

<sup>66</sup>

[https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/infraone\\_research\\_weekly\\_04\\_1202\\_26022\\_019.pdf](https://infraone.ru/sites/default/files/analitika/2019/infraone_research_weekly_04_1202_26022_019.pdf)

<sup>67</sup> <https://www.dif.eu/investments/liege-tram/>

<sup>68</sup> <https://www.infrapppworld.com/project/liege-tramway-ppp-project>

дицированный кредит от *Belfius, BBVA, Natixis, AG Insurance u Talanx*.

- Частный партнёр должен обслуживать трамвайную линию и подвижной состав в количестве 20 вагонов в течение 27 лет.

Проект строительства автомагистрали A11 (*All Zeebruges-Knokke highway PPP*).

Данный проект ГЧП был успешно завершён в запланированные сроки: 01 сентября 2017 г. была открыта для движения новая 12-километровая трасса A11 между городами Брюгге (*Brugge*) и Кнокке-Хейст (*Knokke-Heist*). Наряду с новой автомагистралью были построены велодорожки и велотуннели, а также разводной мост через канал Будевейн (*Boudewijnkanaal*)<sup>69</sup>. При этом стоит отметить, что по стоимости строительства автомагистраль A11 является самой дорогой в Бельгии.

Основные характеристики проекта:

- Форма контракта: *DBFM* – проектирование, строительство, финансирование и обслуживание<sup>70</sup>.

- Финансовое закрытие проекта – 22 марта 2014 г.

- Стоимость проекта – 797 млн Евро.

- Инициатор проекта: Агентство дорог и движения, Правительство Фландрии.

- Исполнитель проекта: консорциум *Via Brugge*, состоящий из компаний *Jan de Nul* (39%), *DG Infra* (50%), а также местных строительных подрядчиков *Aswebo, Franki Construct, Aclagro u Van Laere* (в сумме 11%).

- Проектная компания – *Via A11*, принадлежащая *Via Brugge* (61%) и государственному агентству *Via-Invest* (39%).

- Цель проекта: строительство автомагистрали A11 протяженностью 12 км для обеспечения связи между портом Зебрюгге (*Zeebrugge*) и европейской сетью автомагистралей.

- Сроки проекта: начало работ – 2014 г., окончание работ – 2017 г.

---

<sup>69</sup> <https://www.willemen.be/nl/project/snelweg-a11-brugge-westkapelle>

<sup>70</sup> <https://www.infrappworld.com/project/a11-zeebruges-knokke-highway-ppp>

- Финансирование проекта включает в себя акционерное финансирование со стороны частного партнера *Via Brugge* и публичного партнера *Via-Invest*, а также облигационный заем на сумму 661 млн Евро. Европейский инвестиционный банк выступил в качестве основного инвестора, выкупившего облигации на сумму 165,90 млн Евро. Он же предоставил субординированную кредитную линию на 131,70 млн Евро.

- В рамках соглашения частный партнёр должен обслуживать автомагистраль A11 в течение 30 лет.

Строительство железнодорожного тоннеля Лифкеншук в районе порта Антверпен (*Liefkenshoek Rail tunnel PPP project in Antwerp*)<sup>71</sup>.

Проект включает проектирование, строительство, финансирование, а также содержание и техническое обслуживание железнодорожной линии (в том числе тоннеля) длиной 16,2 километров, соединяющего западный и восточный доки порта Антверпен. Строительные работы по проекту были завершены в феврале 2014 г., железнодорожная линия введена в эксплуатацию 14 декабря 2014 г.

Линия предназначена только для грузовых перевозок. Благодаря этой железнодорожной линии поезда могут совершать в день по 100 рейсов в обе стороны, не покидая территорию порта<sup>72</sup>.

Основные характеристики проекта:

- Форма контракта: *DBFM* – проектирование, строительство, финансирование и обслуживание<sup>73</sup>.

- Финансовое закрытие проекта – 5 ноября 2008 г.

- Стоимость проекта – 841 млн Евро.

- Инициатор проекта: бельгийская государственная компания с ограниченной ответственностью *Infrabel* и Правительство Фландрии.

- Исполнитель проекта: специально созданная проектная компания *Locorail*, в которую вошли бельгийская компания *CFE*

---

<sup>71</sup> <https://www.infrappworld.com/project/liefkenshoek-rail-tunnel-in-antwerp>

<sup>72</sup> <https://www.vinci-construction-projets.com/es/realisations/liefkenshoek-rail-link/>

<sup>73</sup> <https://www.infrappworld.com/project/a11-zeebruges-knokke-highway-ppp>

*NV* (25%), французская компания *Vinci concessions SA* (25%) и голландская компания *BAM PPP* (50%). Проектирование и строительство было поручено консорциуму *LocoBouw*, в состав которого входят *MBG*, *CEIDe Meyer*, *Vinci Construction Grands Projets u Ways* и *Freytag Ingenieurbau*.

- Цель проекта: строительство и обслуживание 16,2-километровой грузовой железной дороги, соединяющей западные и восточные доки порта Антверпен.

- Сроки проекта: начало работ – 2008 г., окончание работ – 2013 г.

- Проектная компания *Locorail* привлекла финансирование на общую сумму 714 млн Евро, в том числе кредит Европейского инвестиционного банка в размере 313 млн Евро. Также синдицированный кредит предоставили шесть коммерческих банков: *Bayern LB*, *Bank Nederlandse Gemeenten*, *Fortis Bank*, *ING Bank*, *Banco Santander* и *Societe Generale Corporate and Investment Banking*.

- В рамках соглашения частный партнер должен обслуживать железную дорогу в течение 42 лет.

### 1.2.5. Сербия

В Сербии механизм ГЧП впервые был применен в 2003г. после принятия Закона о концессиях.

Закон предусматривал сложную и длительную процедуру предоставления концессии, что в конечном итоге свело на нет попытки реализации проектов ГЧП. Заключенные в то время концессионные соглашения в области добычи полезных ископаемых и строительства автомобильных дорог в подавляющем своем большинстве не были реализованы, контракты были досрочно расторгнуты.

Одним из таких несостоявшихся проектов стало строительство автомагистрали Хоргош-Пожега (*Horgoš-Požega*) на основе концессионного договора<sup>74</sup>. Предполагалось, что автомагистраль длиной 300 километров соединит город Пожега на западе Сербии с городом Хоргош на границе с Венгрией. Кон-

---

<sup>74</sup> <http://wings-of-hope.ba/wp-content/uploads/2018/11/Analiza-4.pdf>

тракт на строительство автомагистрали был заключен с испано-австрийским консорциумом в 2007 г. Однако финансового закрытия проекта достичь не удалось, и в 2008 г. частный партнер отказался от сделки.

В 2006 г. Правительством Сербии была принята «Стратегия стимулирования привлечения иностранных инвестиций». Стратегия охарактеризовала партнерские отношения между государством и частным сектором как эффективный механизм обеспечения финансирования, строительства, реконструкции, обслуживания и эксплуатации инфраструктурных объектов или оказания соответствующих услуг, традиционно считающихся функциями государства. Отмечалось значение привлечения финансового и управленческого опыта частной стороны<sup>75</sup>.

Толчком к развитию сферы ГЧП в Сербии послужило принятие Парламентом в 2011 году Закона «О государственно-частном партнерстве и концессиях». Целью принятия закона было упрощение и сокращение сроков процедур реализации проектов ГЧП, а также удовлетворение возрастающих потребностей в новых объектах инфраструктуры.

До принятия закона местные власти при подписании контрактов с частными партнерами были обязаны выполнять положения большого количества нормативно-правовых актов, которые описывали процессы инициации, организации и финансирования проектов. Среди таких нормативно-правовых документов следует выделить следующие:

- закон о концессиях;
- закон о государственных предприятиях и деятельности, представляющей общественный интерес;
- закон о коммунальных услугах;
- закон о государственных закупках;
- закон об энергетике и др.

Принятый закон о ГЧП впервые ввел сам термин «ГЧП» в правовую систему Сербии.

---

<sup>75</sup> <https://www.pabsec.org/depo/documents/reports-and-recommendations/ru-rep-xgl1zrdloq.pdf>

В Законе ГЧП определяется как «долгосрочное сотрудничество между государственным и частным партнерами с целью финансирования, строительства, реконструкции, эксплуатации или обслуживания инфраструктурных и других объектов общественного значения, а также предоставления услуг общественного значения»<sup>76</sup>.

Принятый Закон установил условия, при которых могут заключаться договоры концессии или соглашения о ГЧП с местным, а также иностранным юридическим или физическим лицом в любых отраслях, в соответствии с Конституцией и законами Сербии и законодательством ЕС.

Закон «О ГЧП и концессиях» включает в себя следующие основные элементы<sup>77</sup>:

- принципы реализации проектов ГЧП и концессий;
- условия и порядок подготовки, выдвижения и утверждения проектных предложений для ГЧП;
- круг лиц, уполномоченных предлагать и реализовывать проекты ГЧП;
- права и обязанности публичных и частных партнеров;
- формы и содержание соглашений о ГЧП и договоров концессий;
- вопросы правовой защиты вовлеченных сторон в процессе заключения соглашений о ГЧП и договоров концессий;
- информацию о создании и компетенциях Комиссии по ГЧП.

Также данный закон позволяет правительству Сербии, провинциям и органам местного самоуправления самостоятельно принимать решения о начале процедуры реализации проектов ГЧП в сотрудничестве с частными партнерами. Однако перед этим должен быть проведен анализ эффективности проекта ГЧП. Результаты анализа должны наглядно показывать, что

---

<sup>76</sup> Zakon o javno-privatnom partnerstvu i koncesijama.  
<http://jpp.gov.rs/content/Datoteke/pravni-okvir/Zakon%20o%20javno-privatnom%20partnerstvu%20i%20koncesijama.pdf>

<sup>77</sup> Komisija za javno- privatnom partnerstvo <http://jpp.gov.rs/>

предполагаемый проект будет иметь бюджетную эффективность для государства и иметь оптимальное соотношение между ценой и качеством.

В Законе проведено различие между двумя формами ГЧП – контрактной (*Ugovorno JPP*) и институциональной (*Institucionalno JPP*). Такое разделение предусмотрено в целях соответствия положениям документов ЕС. В соответствии с Законом срок контракта ГЧП может составлять от 5 до 50 лет.

Контрактная форма ГЧП осуществляется на основе соглашения (с элементами концессии или без), которое заключается между публичным и частным партнерами и посредством которого осуществляется контроль публичного партнера за надлежащей реализацией ГЧП проекта. Содержание заключенного договора регламентируется статьей 46 Закона «О ГЧП и концессиях».

Институциональная форма ГЧП основана на отношениях между публичным и частным партнерами, которые являются акционерами совместно создаваемой компании (*SPV*). В случае применения институциональной формы ГЧП, после выбора частного партнера, обе стороны заключают договор (с элементами концессии или без), а также соглашение об учреждении совместного предприятия.

В 2016 году было принято два новых закона (№ 15/16 и №104/16) о поправках к Закону «О ГЧП и концессиях». Целью принятия данных поправок являлась корректировка некоторых положений основного закона и приведение их в соответствие с международными стандартами. В частности, в результате принятия поправок были уточнены следующие вопросы: правила субподряда, правила расчета стоимости проекта, обязательные условия соглашения о ГЧП и правила утверждения соглашения о ГЧП<sup>78</sup>.

В соответствии с Законом «О ГЧП и концессиях» концессия представляет собой контрактную или институциональную

---

<sup>78</sup> <https://cms.law/en/srb/publication/new-ppp-rules-in-serbia>



форму ГЧП, регулирующую коммерческое использование активов, находящихся в собственности публичного партнера, в течение согласованного периода времени. Во время эксплуатации предмета концессии частный партнер берет на себя все коммерческие риски. Концессия всегда предполагает уплату концессионного сбора, который обычно выплачивается частным партнером публичному партнеру.

Модель концессии, в частности, может использоваться, в следующих проектах:

- при проведении геолого-разведывательных работ и добыче природных ресурсов;
- в энергетических проектах;
- при строительстве портов, автомагистралей, аэропортов и железных дорог;
- в проектах в области спорта, образования и культуры, а также туризма.

Согласно Закону «О ГЧП и концессиях», правовые споры, возникающие в связи с государственными контрактами, могут рассматриваться в соответствии с национальным законодательством или быть переданы в международный арбитраж. Объект спора может быть предметом международного арбитражного разбирательства, если частный партнер является иностранным юридическим или физическим лицом, или, в случае консорциума, если хотя бы один член консорциума является иностранным юридическим или физическим лицом.

В связи с тем, что все действующие соглашения о ГЧП были заключены относительно недавно, в настоящее время отсутствует какая-либо судебная практика в их отношении<sup>79</sup>.

На дальнейшее развитие ГЧП в стране также положительно повлияло создание в 2012 году Комиссии по ГЧП (в соответствии с постановлением правительства Сербии №13/12). Основ-

---

<sup>79</sup> The public-private partnership law review, Edition 6. <https://thelawreviews.co.uk/edition/1001478/the-public-private-partnership-law-review-edition-6>

ная цель данной Комиссии – оказание профессиональной поддержки развитию ГЧП в стране.

Комиссия по ГЧП состоит из девяти членов, назначаемых Правительством на пятилетний срок. В состав комиссии входят представители из Министерства экономики, Министерства финансов, Министерства строительства, транспорта и инфраструктуры, Министерства энергетики и горного дела, Министерства управления и местного самоуправления, Министерства охраны окружающей среды. Также в состав Комиссии входят представители из автономных муниципалитетов и г. Белграда<sup>80</sup>.

Комиссия по ГЧП выполняет следующие основные задачи:

- предоставляет информацию и консультации по вопросам ГЧП и концессиям;
- выдает разрешения на реализацию проектов ГЧП и концессий;
- способствует внедрению передового зарубежного опыта в сфере ГЧП;
- разрабатывает соответствующие методические материалы;
- сотрудничает с органами исполнительной власти и неправительственными организациями;
- по запросу государственных органов предоставляет рекомендации по повышению эффективности проектов ГЧП и концессий;
- представляет правительству страны годовой отчет о своей деятельности;
- управляет единым реестром проектов ГЧП;
- публикует на своем веб-сайте полезную информацию и новости в сфере ГЧП.

Отметим, что Комиссия по ГЧП принимает непосредственное участие в процессе утверждения реализуемых проектов. Проект не может быть реализован без предварительного положительного заключения, выданного Комиссией. Для утверждения проект должен получить большинство положи-

---

<sup>80</sup> Komisija za javno- privatnom partnerstvo <http://jpp.gov.rs/>

тельных голосов среди членов Комиссии. В случае, если оценочная стоимость предлагаемого проекта ГЧП превышает 50 млн Евро, Комиссия по ГЧП в обязательном порядке делает запрос в Министерство финансов в целях получения одобрения реализации проекта.

С момента вступления в силу Закона «О ГЧП и концессиях» по состоянию на декабрь 2018 года Комиссия по ГЧП одобрила 95 проектов, из которых 56 – проекты ГЧП, а 39 – концессии.

При активном участии Комиссии по ГЧП были проведены два мероприятия:

1. В первой половине 2019 г. по инициативе Института территориального экономического развития (*InTER*) была принята программа действий под названием «Прозрачная и ответственная реализация проектов ГЧП в Сербии». Программа была направлена на повышение осведомленности потенциальных частных партнеров и всех заинтересованных о механизмах ГЧП и была призвана стимулировать ответственное внедрение ГЧП в стране. Финансирование мероприятий в рамках данной программы осуществлялось неправительственной организацией *Fractal*.

2. В октябре 2020 года в Белграде прошла 3-я Сербская конференция по вопросам ГЧП. В конференции приняли участие представители Правительства Сербии, различных отраслевых министерств, Европейского банка реконструкции и развития (*EBRD*), Международной финансовой корпорации (*IFC*), Европейского инвестиционного банка (*EIB*), аудиторско-консалтинговой компании *Deloitte* и другие эксперты в сфере ГЧП. Конференция была направлена на освещение проблем в области инфраструктуры и энергетики, а также на поиск путей их преодоления с помощью реализации проектов ГЧП. Экспертами были освещены лучшие мировые практики ГЧП и представлены проекты, воплощенные в жизнь за последние годы.

Данные мероприятия способствовали распространению лучших практик ГЧП среди частных инвесторов и государственных служащих.

Помимо Комиссии по ГЧП в институциональной среде ГЧП страны важную роль играют следующие государственные органы Сербии<sup>81</sup>:

#### 1. Министерство финансов.

Основными функциями Министерства финансов являются: управление государственными финансами, а также контроль над расходами государственного бюджета, бюджета региональных и местных органов власти и бюджета предприятий государственного сектора. Помимо этого Министерство финансов участвует в процессе утверждения проектов ГЧП и выполняет финансовый контроль над их осуществлением. Министерство оценивает бюджетные последствия и фискальные риски предлагаемых проектов ГЧП. Положительное заключение, вынесенное Министерством финансов, является необходимым условием для дальнейшего утверждения проекта ГЧП или концессии, предложенных федеральными органами государственной власти.

#### 2. Отраслевые министерства.

Отраслевые министерства (напр., Министерство энергетики и горного дела, Министерство управления и местного самоуправления, Министерство строительства) выступают в качестве публичной стороны в проектах ГЧП на федеральном уровне.

#### 3. Региональные и муниципальные органы власти.

Автономный край Воеводина (*Vojvodina*) и муниципальные власти самостоятельны при оказании общественных услуг, таких как городской общественный транспорт, водоснабжение, сбор и обработка отходов, местные и региональные дороги, общественное освещение и т.д. В пределах своих компетенций

---

<sup>81</sup> Serbia – PPP Units and Related Institutional Framework  
[https://www.eib.org/attachments/epec/epec\\_serbia\\_ppp\\_unit\\_and\\_related\\_institutional\\_framework\\_en.pdf](https://www.eib.org/attachments/epec/epec_serbia_ppp_unit_and_related_institutional_framework_en.pdf)

местные органы власти могут заключать любые государственные контракты, включая контракты ГЧП или концессии.

4. Республиканская комиссия по защите прав в процедурах государственных закупок (*Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki*).

Республиканская комиссия – это независимое государственное учреждение Сербии, которое отвечает за защиту прав участников процедур государственных закупок, включая ГЧП<sup>82</sup>. Любая сторона, заинтересованная в участии в конкурсных процедурах на заключение соглашения о ГЧП, имеет право потребовать защиты своих прав от Республиканской комиссии (например, в случае нарушения равного отношения ко всем кандидатам, участвующим в конкурсной процедуре). В результате Республиканская комиссия может подтвердить или отменить решение органа исполнительной власти о выборе частного партнёра. В случае грубого нарушения Закона о государственных закупках Республиканская комиссия может аннулировать договор.

5. Государственное контрольно-ревизионное управление (*Državna revizorska institucija*).

Государственное контрольно-ревизионное управление осуществляет контроль за использованием средств федерального и муниципальных бюджетов<sup>83</sup>. Учреждение основано в 2005 году как независимый государственный орган и подчиняется непосредственно парламенту Сербии. Данное управление осуществляет контроль за всей деятельностью государственных органов, в том числе связанной с ГЧП.

Анализ институтов, регулирующих ГЧП в Сербии, по исследованиям *International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank* за 2018 г. позволяет выделить ряд их характерных особенностей (табл. 16).

---

<sup>82</sup> <http://kjin.rs/>

<sup>83</sup> <http://www.dri.rs/naslovna.57.html>

Таблица 16

### Характеристика институтов регулирования ГЧП в Сербии<sup>84</sup>

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Да	Дважды: до объявления конкурса и перед подписанием соглашения о ГЧП
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Нет	
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения экономической оценки проекта ГЧП	Да	При этом специальная методология отсутствует
Необходимость проведения оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Необходимость выявления рисков	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества ( <i>V/M</i> ))	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Да	Разработана специальная методология
Необходимость проведения анализа и оценки рынка	Нет	
Необходимость проведения оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Критерии оценки выбора частного партнёры включены в конкурсную документацию	Да	Критерии оценки не доступны в Интернете

<sup>84</sup> Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018// <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Да	Тендерная документация также доступна в Интернете
Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>72</b>
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Да	При этом отсутствует детальная регламентация требований к членам конкурсной комиссии
Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, публиковать соответствующее извещение	Да	Доступно в Интернете
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Наличие минимального срока подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	60 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукционы или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	
В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично

Критерий оценки	Наличие	Комментарий
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференцию	Нет	
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	
Наличие возможности заключить соглашения о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	Разработана специальная методология
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернете
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включая оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 15 календарных дней. Точный срок устанавливается в конкурсной документации
Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	Да	Доступно в Интернете
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>80</b>
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Да	
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	



Критерий оценки	Наличие	Комментарий
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	В случае несоблюдения сроков в соответствии с соглашением о ГЧП публичный партнёр имеет право уменьшить размер платежей, выплачиваемых частной стороне
Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Нет	
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Возможно внесение изменений в соглашение о ГЧП в одностороннем порядке (по инициативе публичной стороны). Для внесения изменений необходимо согласование со стороны уполномоченного органа государственной власти. Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков, сроков, экономического баланса сторон соглашения и/или уровня цен (тарифов)
Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	В части форс-мажора, изменений законодательства, привлечения субподрядчиков, рефинансирования или действий правительства, приводящих к существенным неблагоприятным последствиям

<b>Критерий оценки</b>	<b>Наличие</b>	<b>Комментарий</b>
Наличие механизмов разрешения споров	Да	Арбитраж в соответствии с местным или международным законодательством, или в соответствии с системой «Урегулирования споров между инвесторами и государством» (Investor-State Dispute Settlement (ISDS))
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Да	
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	Последствия расторжения соглашения о ГЧП прямо фиксируются в нём
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>65</b>

Следует отметить, что в Сербии проекты ГЧП обычно финансируются за счет двух источников: акционерного капитала и заемных средств, предоставляемых коммерческими банками или другими финансовыми учреждениями. Соотношение собственного и заемного капитала зависит от проекта и от связанных с ним рисков. Как правило, в общей сумме источников финансирования доля собственного капитала составляет 20%, а заемного – 80%.

Учитывая масштабы последних проектов ГЧП, ни один местный коммерческий банк еще не смог предоставить необходимые заемные средства в полном объеме. В результате этого стало применяться международное финансирование, которое предоставляется такими финансовыми институтами, как Европейский банк реконструкции и развития, Всемирный банк, Европейский инвестиционный банк и т.д.

За период 1990-2020 гг. в стране было достигнуто финансовое закрытие по 15 проектам ГЧП с общим объемом инвестиций 6 020 млн долл. США.

Период 2018-2019 гг. можно считать расцветом рынка ГЧП. Именно в эти годы возникло понимание важности использования механизмов ГЧП при реализации сложных инфраструктурных проектов, которые одинаково выгодны как государству, так и частным партнерам. Также этот период характеризуется

двумя очень значимыми для страны проектами ГЧП: строительство современного завода по переработке отходов в энергию на крупнейшем в Европе частном мусорном полигоне «Винча» (*Vinča*) и реконструкция аэропорта им. Николы Тесла в г. Белград.

По состоянию на начало 2021 г. в стадии строительства и эксплуатации находятся 14 проектов, с общим объемом инвестиций в размере 5 890 млн долл. США<sup>85</sup>.

Приведем примеры проектов ГЧП, реализуемых в настоящее время в Сербии.

Белградский проект по переработке отходов в электрическую энергию в пригородном поселке Винча (*Vinca waste-to-energy PPP project in Belgrade*)<sup>86</sup>. Это один из крупнейших на сегодняшний день проектов ГЧП в Сербии. Новый объект призван заменить крупнейшую в Европе открытую свалку отходов, расположенную в 15 километрах от Белграда с более чем 10 млн тонн отходов, накопившихся за 40 лет эксплуатации полигона.

В рамках данного проекта ведется строительство нового санитарного полигона (ёмкостью до 170 000 тонн отходов ежегодно), современного завода по переработке отходов (до 340 000 тонн отходов в год) в электрическую энергию мощностью до 103 мВт, а также цеха по переработке строительных отходов, соответствующих стандартам и нормам Европейского союза. В будущем на построенном объекте привозимый мусор будет перерабатываться в тепло и электроэнергию. Кроме того, планируется осуществлять сбор и очистку сточных вод. Замена существующего ныне полигона поможет устранить серьезные риски для окружающей среды и здоровья населения, включая загрязнение близлежащей реки Дунай.

---

<sup>85</sup> <https://pppknowledgelab.org/countries/serbia>

<sup>86</sup> <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/project/Belgrade-Municipal-Solid-Waste-Treatment-Plant-10126>

Перечислим основные характеристики данного проекта:

- Форма контракта – концессионное соглашение (модель *BOT (Build, Operate, Transfer* – строительство, обслуживание, передача собственности))<sup>87</sup>.

- Финансовое закрытие проекта – май 2020 г.

- Стоимость контракта по проекту – 370 млн Евро.

- Инициатор проекта: Администрация города Белграда.

- Исполнитель проекта: проектная компания *Beo Čista Energija Ltd*, учрежденная французской коммунальной компанией *SUEZ*, японской компанией *ITOCHU Corporation* и европейским фондом *Marguerite*.

- Сроки проекта: начало работ – 2019 г., планируемое окончание работ – 2022 г.

- Источники финансирования. Международная финансовая корпорация (*IFC*) и Многостороннее агентство по инвестиционным гарантиям (*MIGA*), входящие в Группу Всемирного банка, предоставили финансовые средства и гарантии на общую сумму 260 млн Евро. Финансовый пакет IFC также включает смешанное льготное финансирование в размере 20 млн Евро от совместной Программы *IFC* и Канады по смешанному финансированию климатосберегающих проектов. Кроме того, кредиты предоставили Европейский банк реконструкции и развития (78,9 млн Евро) и Австрийский банк развития (*OeEB*). Консультационная поддержка процесса подготовки сделки осуществлялась в рамках партнерства с Правительствами Австрии, Канады и Швейцарии, а также Фондом Рокфеллера<sup>88</sup>.

- В рамках соглашения эксплуатация нового объекта будет осуществлять частным партнёром в течение 25 лет.

---

<sup>87</sup> <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/project/Belgrade-Municipal-Solid-Waste-Treatment-Plant-10126>

<sup>88</sup> [https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news\\_ext\\_content/ifc\\_external\\_corporate\\_site/news+and+events/news/cm-stories/serbia-waste-to-energy-ru](https://www.ifc.org/wps/wcm/connect/news_ext_content/ifc_external_corporate_site/news+and+events/news/cm-stories/serbia-waste-to-energy-ru)

Ещё один сербский проект ГЧП, который стоит упомянуть – это реконструкции и модернизация аэропорта им. Николы Тесла (г. Белград)<sup>89</sup>.

Аэропорт, расположенный в 17 километрах от центра Белграда, в 2019 году обслужил 6,159 млн пассажиров, что на 9,2% больше, чем годом ранее. Ожидается, что с помощью данного проекта удастся увеличить пассажиропоток до 7,5 млн чел. и грузопоток до 25 000 тонн.

В рамках проекта в обязанности концессионера входит реконструкция существующего терминала, создание более совершенной аэродромной инфраструктуры. Также частный партнёр должен обеспечить благоприятные условия для развития крупнейшей сербской авиакомпании. В частности, открыть новые дальнемагистральные направления, значительно расширить транспортную сеть, увеличить загрузженность аэропорта.

Основные параметры проекта:

- Форма контракта – концессионное соглашение *BROT* (*Build, Rehabilitate, Operate, Transfer* – строительство, реконструкция, обслуживание и передача собственности)<sup>90</sup>.

- Финансовое закрытие проекта – 2018 г.

- Стоимость проекта – 981 млн Евро.

- Инициатор проекта: Республика Сербия.

- Концессионером выбрана французская компания *Vinci Airports*, дочернее предприятие холдинга «*VINCI GROUP*».

- Цель проекта – обеспечение роста объемов пассажиропотока в Сербии, закрепление позиций Белграда в качестве основного хаба в Балканском регионе, внедрение наилучших международных практик обслуживания аэропортов и повышение качества оказываемых услуг.

- Задачи проекта:

- 1) Строительство нового терминала площадью 42 000 кв.м. и ремонт существующих терминалов.

---

<sup>89</sup> <https://www.infrappworld.com/project/nikola-tesla-airport-ppp-project-in-belgrade>

<sup>90</sup> <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/project/Nikola-Tesla-airport-9636>

2) Строительство новой взлетно-посадочной полосы длиной 3500 м. и модернизация существующей.

3) Строительство девяти новых рулежных дорожек, расширение существующего перрона и строительство нового перрона площадью 55 000 кв.м.

4) Строительство новой автостоянки, вместимостью 2400 автомобилей.

5) Проведение дорожных работ вокруг аэропорта.

6) Строительство вспомогательных зданий и других объектов инфраструктуры.

•Сроки проекта: начало работ – 2018 г., планируемое окончание работ – 2022 г.

•Источники финансирования. Соотношение собственного и заемного капитала – 43%/57%. Для реализации проекта компания *Vinci Airports* получила кредиты на общую сумму 420 млн Евро со сроком погашения 17 лет. Финансовые ресурсы предоставлены Международной финансовой корпорацией (*IFC*), Европейским банком реконструкции и развития (*EBRD*), Французским агентством развития (*Agence Française de Développement*) и *DEG* (дочерней компанией *KfW Group*). Также финансирование было предоставлено 6-ю коммерческими банками (*UniCredit*, *Intesa*, *Erste*, *Société Générale*, *Kommunalkredit* и *CIC*).

•Срок концессионного соглашения – 25 лет.

Ещё один пример применения ГЧП в Сербии – проект строительства общественных подземных парковок (*Belgrade PPP Parking Project*)<sup>91</sup>.

Проект подразумевает проектирование, финансирование, строительство, эксплуатацию и обслуживание четырех подземных общественных парковок (гаражей) в центре Белграда. Призван удовлетворить высокий спрос на парковочные места в центре города и расширить вместимость парковочного пространства до 1 850 парковочных мест.

---

<sup>91</sup> <https://kauppayhdistys.fi/wp-content/uploads/sites/11/2017/05/ppp-parking-belgrade-teaser.pdf>

Основные параметры проекта:

- Форма контракта – *DBFOM* (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация и обслуживание).

- Стоимость проекта – 40 млн Евро.

- Инициатор проекта: Администрация города Белграда.

- Цель проекта: строительство четырех подземных парковок, расположенных в центре города в районе новой пешеходной зоны.

- Задачи проекта:

- 1) Строительство подземной трехуровневой парковки около Студенческой площади (*Studentski trg*) вместимостью 697 машино-мест.

- 2) Строительство пятиуровневой парковки на улице Флушкогорская (*Fruškogorska*) вместимостью 430 машино-мест.

- 3) Строительство двухуровневой подземной парковки около Площади Республики (*Trg Republike*) вместимостью 368 машино-мест.

- 4) Строительство трехуровневой подземной парковки на улице Влайковичева (*Vlajkovićeva*) вместимостью 335 машино-мест.

- Сроки проекта: планируемое начало работ – 2018 г., планируемое окончание работ – 2021 г.

- Финансирование осуществляется Европейским банком реконструкции и развития, а также рядом международных институтов развития.

- Длительность концессионного соглашения составляет 40 лет.

Таким образом, несмотря на огромный потенциал механизмов ГЧП, количество реализованных в Сербии проектов в настоящее время невелико по сравнению с соседними странами и странами-лидерами мировой экономики. Государственные органы власти и неправительственные организации предпринимают различные усилия, чтобы повысить осведомленность общественности и потенциальных частных партнеров о возможно-

стях проектов ГЧП для социально-экономического развития страны и выгодах частной стороны.

Считается перспективным использование механизмов ГЧП для создания и развития объектов социальной инфраструктуры в таких отраслях как здравоохранение, образование, социальная защита населения, культура, туризм, физическая культура и спорт.

Также планируется, что в будущем контракты ГЧП будут заключаться в сфере строительства автомобильных стоянок в крупных городах Сербии, строительства и реконструкции школ, больниц и учреждений дошкольного образования.

### *1.2.6. Ирландия*

История развития института ГЧП в Ирландии берет свое начало в 1998 году, когда был опубликован доклад консалтингового агентства «Фаррелл Грант Спаркс» по вопросам возможности осуществления сотрудничества государственного и частного секторов в форме государственно-частных партнерств на территории государства.

На основе опыта других стран (прежде всего, Великобритании и Северной Ирландии) авторы доклада стремились обосновать, что имеются все необходимые и достаточные возможности для реализации ГЧП проектов в таких сферах как дорожное строительство и транспортное обеспечение, образование, обеспечение систем водоснабжения, строительство зданий общественного назначения, строительство домов престарелых, а также автомобильных парковок.

Доклад был принят к сведению и одобрен правительством 4 августа 1998 года. В результате в 1999 было инициировано восемь пилотных проектов ГЧП в следующих сферах: школьное образование (2 проекта), общественная транспортная инфраструктура (1 проект), дорожная инфраструктура (4 проекта) и один проект по созданию завода по переработке отходов.

Институциональная поддержка этой программы ирландским правительством осуществлялась через создание профильных подразделений в органах государственной власти, а также



Межведомственной группы по координации политики и регулированию в области ГЧП с участием представителей государственных ведомств и учреждений и неофициальной консультативной группы в целях проведения неформальных переговоров с деловыми союзами, профсоюзами и другими некоммерческими организациями.

В 1999 г. Правительство Ирландии одобрило планы развития ГЧП в рамках Национального плана развития на 2000-2006 гг., предусмотрев инвестиции в проекты ГЧП с целевым показателем в 2,35 млрд Евро из 22,3 млрд Евро запланированного общего объема инвестиций.

Уже в январе 2001 года компанией «PwC» был подготовлен доклад для департамента финансов, содержащий обзор проектов, реализуемых в рамках ГЧП, в целях оценки их эффективности. Ключевым аспектом данного доклада явился вывод о необходимости развития механизмов осуществления такого рода сотрудничества государственного сектора с частным на основе уже существующей организационной модели. Иными словами, предлагалось возложить функцию реализации проектов ГЧП на профильные подразделения в органах государственной власти, а также укрепить их роль в обеспечении и развитии государственной инфраструктуры и предоставлении государственных услуг. Также была отмечена необходимость более активного применения государственной политики и правительственных ресурсов в целях более активного вовлечения в проекты ГЧП заинтересованных сторон на региональном уровне и уровне муниципальных образований.

Ирландия за последние 5 лет, по данным на 2019 г., при численности населения в 5,0 млн человек и ВВП на душу населения 77 771 долл. США привлекла в среднем 925,9 млн долларов США частных инвестиций в инфраструктуру, что позволило ей занять высокие позиции в соответствующих рейтингах. Так, согласно рейтингу *InfraCompass* качество инфраструктуры Ирландии оценено в 77 баллов из 100<sup>92</sup>.

---

<sup>92</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country / Ireland

Всего за период 1990-2020 гг. в стране было реализовано 28 проектов ГЧП на сумму 6,2 млрд Евро.

Управление проектами ГЧП в Ирландии сфокусировано на обеспечении согласованности с инвестиционными приоритетами страны, что, в свою очередь, ведет к реализации стратегических планов.

Основная доля реализованных проектов ГЧП (табл. 17 и рис. 14) приходится на транспортную инфраструктуру (62,44%).

Таблица 17

**Отраслевая специфика проектов ГЧП в Ирландии по стоимости и количеству за 1990-2020 гг.**

Отрасль	Совокупная стоимость проектов ГЧП по отраслям		Количество проектов по отраслям	
	млрд евро	доля в совокупном объеме, в %	ед.	доля в совокупном объеме, в %
Транспорт	4,102	62,44	15	48,39
Образование	0,964	4,99	9	29,03
Общественный порядок и безопасность	0,328	4,99	2	6,45
Окружающая среда	0,5	7,61	1	3,23
Туризм и культура	0,294	4,47	1	3,23
Здравоохранение	0,162	2,47	1	3,23
Жилищно-коммунальное хозяйство	0,12	1,83	1	3,23
Телекоммуникации	0,1	1,52	1	3,23

Согласно рейтингу *InfraCompass 2020*, процессы планирования инфраструктуры и возможности финансирования в Ирландии являются одними из лучших в Европе. Высокий кредитный рейтинг Ирландии и высокий ВВП на душу населения создают наилучшие условия для инвестиций в инфраструктуру.

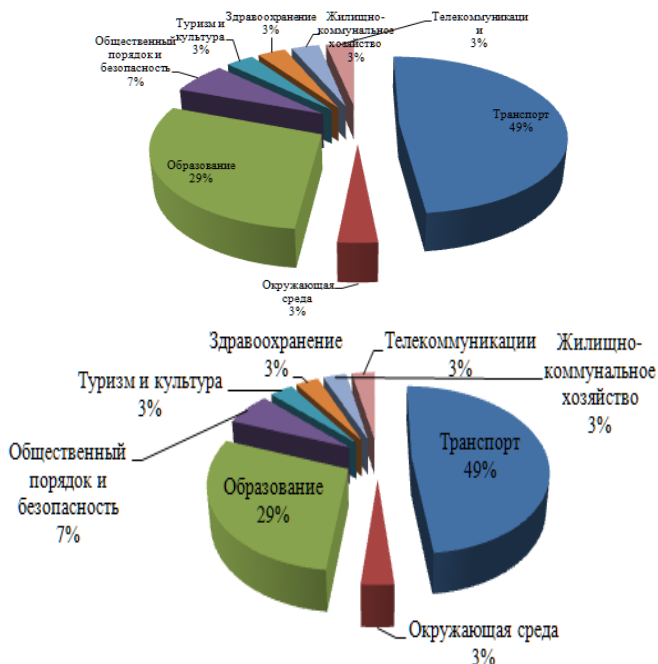


Рис. 14. Отраслевая специфика проектов ГЧП в Ирландии (а) по стоимости и (б) количеству за 1990-2020 гг.<sup>93</sup>

Кроме того, качество нормативно-правовой базы и систем управления в Ирландии способствуют развитию конкуренции и стимулирует частные инвестиции.

Среди сильных сторон рынка ГЧП в Ирландии исследователи отмечают следующие:

1. Стоимость открытия бизнеса. По данным Всемирного банка, стоимость открытия бизнеса в Ирландии составляет 0,1% дохода на душу населения, что значительно ниже среднего показателя для стран с высоким уровнем дохода (4,7%). Данный факт облегчает вход на рынок новым компаниям.

2. ВВП на душу населения. За последнее десятилетие ВВП Ирландии на душу населения увеличился на 49% до 77 771 долл.

<sup>93</sup> <https://data.eib.org/epec/?jsessionid=0BA1255D1888A0FBA7F9ECC374B002A1>

США в 2019 году. Это означает, что Ирландия имеет самый высокий ВВП на душу населения среди стран в рейтинге *InfraCompass 2020*. Частично это связано с тем, что многие транснациональные корпорации имеют штаб-квартиры в Ирландии и соответственно уплачивают налог на прибыль там же.

3. Качество подготовки проектов ГЧП. Балл Ирландии по качеству подготовки проектов ГЧП составляет 88 баллов, что намного выше, чем в среднем по странам с высоким доходом (67 баллов). Использование правительством страны передовых практик на этапе подготовки проектов ГЧП помогает повысить обоснованность принимаемых решений и увеличивает возможности органов исполнительной власти по организации качественного управления реализацией проекта ГЧП на всех его стадиях.

На потенциал дальнейшего роста рынка ГЧП в стране оказывают влияние следующие факторы:

1. Развитие фондового рынка. Капитализация фондового рынка Ирландии составляет 8,39% ВВП, что значительно ниже среднего показателя для стран с высоким уровнем дохода (43%).

Развитие фондового рынка в перспективе может стимулировать развитие ГЧП за счет более широкого использования облигаций и других ценных бумаг, используемых для привлечения инвестиций в проекты ГЧП.

2. Прогноз долгосрочного роста ВВП Ирландии на 5,2% выше среднего для стран с высоким уровнем дохода. При этом сложно прогнозируемое воздействие пандемии COVID-19 может внести коррективы в устойчивый рост экономики страны.

3. Валовой государственный долг Ирландии существенно снизился с 2016 года и составляет 60,9% ВВП. В связи с воздействием пандемии COVID-19 на бюджет, необходимость обслуживания существующего долга может ограничить способность правительства Ирландии финансировать новые инфраструктурные проекты за счет государственных инвестиций.

Таким образом, высокий кредитный рейтинг Ирландии и высокий ВВП на душу населения создают хорошие предпосылки для стимулирования привлечения инвестиций в инфраструктуру.

Таблица 18

**Факторы, влияющие на развитие института ГЧП  
в Ирландии<sup>94</sup>**

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
ВВП на душу населения	77 771 долл. США
Население	5,0 млн человек
Качество инфраструктуры	77,0 (наилучшее 0-100)
Частные инвестиции в инфраструктуру (среднее за 5 лет)	925,9 (среднее за 5 лет) млн долларов США
ВВП	384,9 млрд долларов США
Темпы роста ВВП	4,3%
Темп роста ВВП на душу населения	-0,7%
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	31,8 (худшее значение 0-100)
Валовой государственный долг	61,0% ВВП
Уровень инфляции	1,2%
Суммарный кредитный рейтинг	78,0 (лучший 0-100)
Уровень безработицы	5,3%
Коэффициент урбанизации	63,0% от общей численности населения
Качество дорог	88,4 (наилучшее 0-100)
Качество дорожной инфраструктуры	4,4 (1-7 лучшее)
Эффективность железнодорожного сообщения	4,0 (1-7 место)
Эффективность авиасообщения	5,5 (1-7 место)
Эффективность водного сообщения	5,0 (1-7 место)
Доступ к электроэнергии	100,0% населения
Качество электроснабжения	7,2%
Обеспеченность населения качественной питьевой водой	0,3% населения не обеспечено качественной питьевой водой
Надежность водоснабжения	5,7 (1-7 баллов)
Индекс цифрового развития	0,7 (лучший результат 0-1)
Обеспеченность мобильной широкополосной связью	103,8 на 100 человек населения
Обеспеченность фиксированным широкополосным доступом в Интернет	29,7 на 100 жителей

Основные факторы, влияющие на развитие национального рынка ГЧП Ирландии, представлены в табл. 18.

В Ирландии под ГЧП понимается сотрудничество государственного и частного секторов в целях реализации конкрет-

<sup>94</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country / Ireland

ного проекта или оказания населению услуг социального характера, обязанность предоставления которых возлагается на государственный сектор. В настоящее время правовое регулирование ГЧП в Ирландии основывается на следующих нормативно-правовых актах:

- Закон об органах государственной власти и их деятельности в отношении государственно-частных партнерств №1 от 2002 г.;

- Закон об Агентстве по финансированию национального развития № 29 от 2002 г.;

- Закон о планировании и развитии №30 от 2000 г.;

- Закон о транспорте (железнодорожная инфраструктура) 2001 г.

Вопрос об участии органов государственной власти в проектах ГЧП регулируется принятым в 2002 г. Законом «Об органах государственной власти и их деятельности в отношении государственно-частных партнерств (договоренности о государственно-частном партнерстве)» (вступил в силу 22 марта 2002 г.).

Данный закон определяет полномочия ирландских государственных органов в части участия в проектах ГЧП. Также он дает местным властям право создавать совместные с частным партнером предприятия в целях реализации проектов ГЧП.

В соответствии со статьей 3 данного закона без ущерба для осуществления своих функций любой орган государственной власти имеет право от своего имени, либо совместно с иным лицом или органом государственной власти заключить соглашение о ГЧП с каким-либо лицом с целью выполнения функций данного органа государственной власти в отношении проектирования или строительства объектов, призванных предоставлять общественно значимые услуги, а также в отношении привлечения необходимого для этого финансирования.

Считается, что положения данного закона обеспечивают баланс между интересами государственного и частного секторов. В этом контексте ГЧП рассматривается как один из альтернативных методов проведения государственных закупок.

Целью «Закона об Агентстве по финансированию национального развития» №29 от 2002 г. (с поправками от 2007 г, 2014 г.) было создание Национального агентства по финанси-

ванию развития (*NDFFA*), которое является частью Национального агентства по управлению казначейскими операциями<sup>95</sup>. Одной из основных функций данного агентства была выработка и предоставление рекомендаций органам государственной власти в отношении выбора оптимального способа осуществления государственных инвестиций. Позднее полномочия агентства были расширены, в его ответственность стало также входить проведение конкурсных процедур по выбору частных инвесторов при реализации проектов ГЧП.

Также Агентство по финансированию национального развития взаимодействует с иными органами государственной власти в сфере реализации инфраструктурных проектов, осуществляя их консультирование по финансовым вопросам проведения конкурсных процедур, и осуществляет общий контроль за ходом реализации проектов ГЧП.

Наряду с *NDFFA* вопросами развития ГЧП в Ирландии занимается Центральный отдел по вопросам ГЧП Департамента государственных расходов и реформ (*Department of Public Expenditure and Reform*)

Данная структура выполняет следующие функции:

- осуществляет общий контроль за реализацией проектов ГЧП;
- устанавливает основные правила регулирования сферы ГЧП;
- координирует деятельность департаментов и иных органов государственной власти в данной сфере;
- разрабатывает проекты нормативно-правовых актов, регулирующих ГЧП в стране.

Общее количество государственных служащих, специализирующихся на проектах ГЧП в стране, составляет 30 человек.

Новым этапом развития ГЧП в Ирландии стало принятие «Национального плана развития на 2018–2027 годы (НПР)», который установил 10-летнюю программу капиталовложений, направленных на модернизацию инфраструктуры страны, по-

---

<sup>95</sup> <https://ppp.gov.ie/key-documents/legislation/>

вышение её экономического потенциала и содействие сбалансированному региональному развитию.

НПР является основным элементом «Проекта Ирландия 2040» наряду с Национальной рамочной программой планирования (НРП), которая устанавливает комплексную пространственную стратегию развития на следующие двадцать лет.

С момента запуска Проекта «Ирландия 2040» в стране был достигнут значительный прогресс в реализации ряда крупных и малых инфраструктурных проектов:

- улучшение транспортного сообщения (напр., завершение строительства трассы M11 Gorey и Enniscorthy и объездной дороги N25 New Ross),

- развитие медицины (напр., строительство двух новых отделений неотложной помощи в больнице Богоматери Лурдской, Дрозда и реконструкция университетской больницы Уотерфорда),

- экологические проекты (напр., модернизация станций по очистке сточных вод в Мохилле, Этенри, Каслблейни, Эннискорти, Мэнорхэмилтоне, Арди, Грейндж, Табберкарри и Баллинафад).

Подавляющее большинство проектов этого времени было выполнено вовремя и в рамках бюджета. Также был достигнут значительный прогресс в планировании крупных проектов, таких как *Bus Connects*, *DART Expansion*, *Metrolink* и *M20 Cork to Limerick*.

В 2019 г. правительством Ирландии было утверждено Руководство по использованию ГЧП. Документ призван учесть передовую практику применения ГЧП, обеспечить полное соответствие новых проектов ГЧП положениям Кодекса о государственных расходах, а также уточнить методологию проведения сравнительного анализа по критерию «Соотношение цены и качества» и оценки целесообразности реализации проектов ГЧП.

Анализ институтов, регулирующих ГЧП в Ирландии, по исследованиям Международного банка реконструкции и развития (*International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank*) за 2018 г. позволяет выделить ряд их характерных особенностей (табл. 19).



Таблица 19

### Характеристика институтов регулирования ГЧП в Ирландии<sup>96</sup>

<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Да	Только перед объявлением конкурса
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Да	Как в части бюджетного регулирования, так и бухгалтерского учёта
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Да	Разработана специальная методология
Проведение экономической оценки проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Проведение оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Выявление и оценка рисков	Да	Разработана специальная методология
Проведение сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества ( <i>V/M</i> ))	Да	Разработана специальная методология
Проведение оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Да	Разработана специальная методология
Проведение анализа и оценки рынка	Да	Разработана специальная методология
Проведение оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Критерии оценки выбора частного партнёры включены в конкурсную документацию	Нет	
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Да	Тендерная документация также доступна в Интернете
Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Да	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>88</b>
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Да	Действует отдельный регламент, определяющий требования к членам конкурсной комиссии

<sup>96</sup> Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018// <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, опубликовать в свободном доступе соответствующее извещение	Да	Доступно в Интернете
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Минимальный срок подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	35 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукцион или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	
В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференцию	Да	Результаты публикуются публично
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	

Наличие возможности заключить соглашения о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	При этом специальная методология отсутствует
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернете
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности публиковать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включая оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 16 календарных дней. Точный срок устанавливается в конкурсной документации
Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	Нет	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>78</b>
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Да	Публичный партнёр создаёт проектную команду по управлению проектом ГЧП. Разработано руководство по реализации проектов ГЧП и механизм минимизации рисков
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	В случае несоблюдения сроков и других критериев, зафиксированных в соглашении о ГЧП публичный партнёр имеет право уменьшить размер платежей, выплачиваемых частной стороне

Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Да	До подписания соглашения о ГЧП замена частного партнёра возможна в соответствии с отдельным регламентом. Далее, для выбора нового частного партнёра нужно проведение нового конкурса
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков, сроков, экономического баланса сторон соглашения и/или уровня цен (тарифов)
Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков, сроков, экономического баланса сторон соглашения и/или уровня цен (тарифов)
Наличие механизмов разрешения споров	Да	Арбитраж в соответствии с местным или международным законодательством
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Да	
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	Последствия расторжения соглашения о ГЧП прямо фиксируются в нём
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>70</b>

Основные модели ГЧП, используемые в Ирландии:

– *DBFM (Designing, Built, Finance, Maintenance)* (проектирование, строительство, финансирование, обслуживание). Наиболее часто применяется в сферах жилищного строительства, здравоохранения и образования.

– *DBFOM* (*Designing, Built, Finance, Operate, Maintenance* (проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация, обслуживание). Как правило, данная модель используется в дорожном строительстве и судостроении.

– Концессия. Данная модель используется при строительстве платных автодорог.

Приведем примеры проектов ГЧП, финансовое закрытие которых было достигнуто в 2019 году:

1. Строительство новых зданий для ряда высших учебных заведений Ирландии<sup>97</sup>. Проект реализуется по модели *DBFOM*. Его общая стоимость составляет 140 млн Евро.

2. Строительство автодорожного туннеля. Проект осуществляется по модели *DBFM*, в том числе предполагает наличие выделенной полосы для движения автобусов на электротяге<sup>98</sup>.

3. Создание сети высокоскоростных трамваев в штате Новый Южный Уэльс. Проект основан на концессионной модели, и его общая стоимость составляет 1,62 млрд долл. США, включая финансирование из регионального бюджета 670 млн долл. США. Для реализации данного проекта используется *TIF*<sup>99</sup>-финансирование, а именно вводится новый налог на имущество, названный «Взнос на особую инфраструктуру» (*SIC*). Объектом налогообложения выступают только жилые здания, которые будут построены в непосредственной близости от путей следования высокоскоростного трамвая.

Следует отметить, что в соответствии с исследованием Международного валютного фонда (*IMF*) уровень институционального развития ГЧП в стране оценивается как высокий. При этом эффективность реализации проектов ГЧП находится на среднем уровне<sup>100</sup>.

---

<sup>97</sup> Tender seeking education infrastructure developer in Ireland|| <https://www.infrappworld.com/consultant/tender-seeking-education-infrastructure-developer-in-ireland>

<sup>98</sup> Market Update: Review of the European PPP Market in 2019

<sup>99</sup> Tax Increment Financing

<sup>100</sup> Ireland. Technical assistance report—public investment management assessment, 2007.

### *1.2.7. Австрия*

В Австрии процесс становления института ГЧП характеризуется достаточной растянутостью во времени.

Опыт привлечения частного сектора к участию в инфраструктурных проектах берет свое начало еще в XIX веке. Так, с применением ГЧП была построена часть австрийской железной дороги. В 1874 г. Австрия заключила с консорциумом частных компаний концессионное соглашение об осуществлении строительства, финансирования, а также эксплуатации отрезка железнодорожного сообщения между коммунами Штайнах и Рид, получившего название Железная дорога кронпринца Рудольфа. При этом правительством Австрии были выданы государственные гарантии в пользу банков, предоставивших кредиты на реализацию проекта частной стороне. Следует отметить, что проект был завершен ранее предполагаемого срока<sup>101</sup>.

Однако после этого к применению ГЧП вернулись только в середине 1990-х годов. Попытки реализации инфраструктурных проектов с привлечением частной стороны предпринимались в качестве эксперимента. Однако уровень частных инвестиций в такие проекты оставался крайне низким.

Ситуация изменилась в лучшую сторону в начале XXI века, когда в Австрии начали системно реализовывать политику по стимулированию привлечения частных инвестиций в инфраструктуру.

Следует отметить, что за период 1990-2020 гг. в стране было реализовано 8 проектов ГЧП на сумму 1,7 млрд Евро. Наибольшее количество проектов ГЧП реализовано в сфере строительства и реконструкции автодорог (75,09%, в стоимостном выражении 1,43 млрд Евро). Также ГЧП используется в здравоохранении, образовании, экологии и телекоммуникациях (табл. 20, рис. 15).

---

<sup>101</sup> Опыт правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Австрии// В.Е. Сазонов. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. 2012

Таблица 20

**Отраслевая специфика проектов ГЧП в Австрии  
по стоимости и количеству за 1990-2020 гг.**

Отрасль	Совокупная стоимость проектов ГЧП по отраслям		Количество проектов по отраслям	
	млрд Евро	доля в совокупном объеме, в %	ед.	доля в совокупном объеме, в %
Транспорт	1,453	75,09	5	50
Образование	0,146	7,55	2	20
Окружающая среда	0,144	7,44	1	10
Телекоммуникации	0,112	5,79	1	10
Здравоохранение	0,08	4,13	1	10

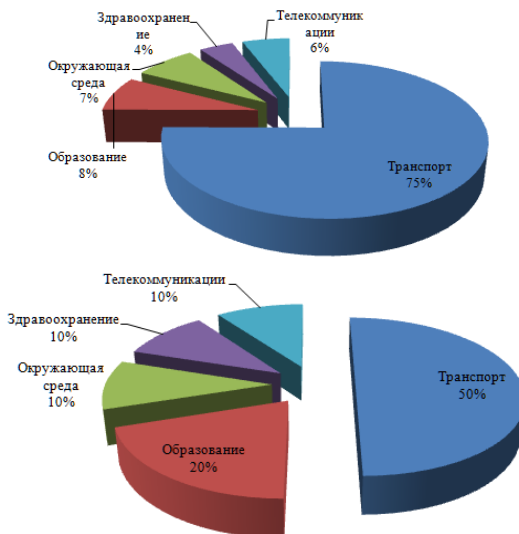


Рис. 15. Отраслевая специфика проектов ГЧП в Австрии по стоимости (а) и количеству (б) за 1990-2020 гг.<sup>102</sup>

<sup>102</sup> <https://data.eib.org/epcc/?jsessionid=0BA1255D1888A0FBA7F9ECC374B002A1>

В австрийские инфраструктурные проекты за последние 5 лет было привлечено 332 млн долл. США частных средств (табл. 21). Стоимость проектов ГЧП, достигших финансового закрытия, составляет 0,006% от ВВП Австрии. Это существенно ниже показателей рассмотренных выше стран, среднее значение по которым составляет 0,11% ВВП. Данный факт свидетельствует о преобладании в стране использования традиционных моделей инвестирования в инфраструктуру<sup>103</sup>.

Таблица 21

**Сравнительная характеристика инфраструктурных проектов в Австрии за последние 5 лет**

Показатель	Австрия	Развитые страны
Общие инвестиции в инфраструктуру (млн долл. США)	25,743	138,796
Частные инвестиции в инфраструктуру (млн долл. США)	332	20,012
Качество инфраструктуры (1-7)	5,8	5,5

Согласно рейтингу, составленному *InfraCompass* в 2020 г., среди сильных сторон рынка ГЧП Австрии можно выделить следующие:

1. Прозрачность и открытость проводимых государственных закупок. Информация о планируемых конкурсах всегда размещается в Интернете. Сама конкурсная документация подробно описывает процедуру проведения конкурса. Такая прозрачность способствует привлечению внимания к участию в конкурсных процедурах большего количества частных инвесторов. Последнее, в свою очередь, стимулирует развитие конкуренции и повышает эффективность инвестиций.

2. Страновой кредитный рейтинг. Развитые институты регулирования инвестиционной деятельности, стабильная финансовая система и высокий ВВП на душу населения в Австрии

<sup>103</sup> <https://www.gihub.org/countries/austria/>



позволяют стране занимать верхние позиции в кредитном рейтинге на уровне «АА+». Данный факт снижает стоимость заимствований, в том числе направленных на финансирование инвестиций в инфраструктуру.

3. Финансовая стабильность. Согласно оценке Международного валютного фонда, высокий уровень стабильности финансовой системы Австрии в 2019 год и капитализации банковской системы минимизируют риски национальной финансовой системы.

На процессы дальнейшего роста рынка ГЧП в стране будут оказывать влияние ряд макроэкономических факторов, представленных в табл. 22.

Качество управления инфраструктурой, а также широкие возможности национальной финансовой системы позволили Австрии занять верхние строчки в рейтинге *InfraCompass2020*. Благодаря высокому кредитному рейтингу и уровню ВВП на душу населения в стране созданы все условия для эффективного финансирования новых инвестиций в инфраструктуру. Кроме того, качество нормативно-правовой базы и система государственного управления способствуют развитию конкуренции между частными инвесторами и обеспечивают надежную защиту от рисков банкротства.

Вместе с тем, несмотря на высокий потенциал роста национального рынка ГЧП, объём частных инвестиций в проекты остается ниже уровня других рассмотренных европейских стран.

В Австрии отсутствуют какие-либо специальные правовые режимы, регулирующие сферу ГЧП. Проекты реализуются, основываясь на общих нормах гражданского законодательства<sup>104</sup>.

---

<sup>104</sup> Опыт правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Австрии // В.Е. Сазонов. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. 2012

**Факторы, влияющие на развитие института ГЧП  
в Австрии<sup>105</sup>**

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
ВВП на душу населения	50,023 долл. США
Население	9,0 млн человек
Качество инфраструктуры	89,0 (0-100 (лучшее))
Частные инвестиции в инфраструктуру (среднее за 5 лет)	102,2 млн долл. США
ВВП	447,7 млрд долл. США
Темпы роста ВВП	1,6%
Темп роста ВВП на душу населения	-2,6%
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	30,5 (0-100 (худшее))
Валовой государственный долг	71,0% ВВП
Уровень инфляции	1,5%
Суммарный кредитный рейтинг	96,0 (0-100 (лучшее))
Уровень безработицы	4,6%
Коэффициент урбанизации	58,0% от общей численности населения
Качество дорог	81,9 (0-100 (лучшее))
Качество дорожной инфраструктуры	6,0 (1-7 (лучшее))
Эффективность железнодорожных сообщений	5,3 (1-7 (лучшее))
Эффективность авиасообщений	5,2 (1-7 (лучшее))
Эффективность водных сообщений	3,7 (1-7 (лучшее))
Доступ к электроэнергии	100,0% населения
Качество электроснабжения	4,4% продукции потеряно
Обеспеченность населения качественной питьевой водой	0,2% населения не обеспечено качественной питьевой водой
Надежность водоснабжения	6,9 (1-7 (лучшее))
Индекс цифрового развития	0,9 (0-1 (лучшее))
Обеспеченность мобильной широкополосной связью	88,0 на 100 чел. населения
Обеспеченность фиксированным широкополосным доступом в Интернет	28,4 на 100 чел. населения

<sup>105</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country

Правовое регулирование проведения конкурсных процедур в сфере ГЧП осуществляется федеральным законом «О государственных закупках» от 2006 года. Этим Федеральным законом были имплементированы положения Директив Европейского Союза №2004/18/ЕС и №2004/17/ЕС, обеспечивающие законодательную основу регулирования проведения конкурсных процедур, в том числе и в отношении проектов ГЧП<sup>106</sup>.

К основным принципам проведения государственных закупок законодательство относит принципы недискриминации, равного подхода и транспарентности.

По мнению ряда австрийских экспертов никакой необходимости в принятии специального законодательства, регулирующего применение ГЧП, нет. В то же время отмечается, что законодательное регулирование ГЧП в настоящее время является недостаточным и в ряде случаев допускает двойное толкование.

Каждая из федеральных земель Австрии имеет собственное законодательство о государственных закупках на региональном уровне.

В их числе, например, следующие региональные акты:

– закон федеральной земли Бургенланд от 14.12.2006 «О средствах правовой защиты в отношении решений о заключении государственных договоров о закупках»;

– закон федеральной земли Каринтия «О пересмотре контрактов» от 2003 г. (закон федеральной земли Каринтия «О государственных закупках»);

– закон федеральной земли Нижняя Австрия от 31.08.2010 «О внесении изменений в законы федеральной земли Нижняя Австрия о контроле за проведением государственных закупок»

– закон федеральной земли Верхняя Австрия от 2006 г. «О средствах правовой защиты в отношении решений о государственных договорах»;

– закон федеральной земли Зальцбург от 07.02.2007 «Об осуществлении контроля за государственными контрактами»

---

<sup>106</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country

(«Закон Зальцбурга о контроле за государственными закупками»);

– закон федеральной земли Штирия от 17.10.2006 «О средствах правовой защиты в отношении решений о заключении государственных контрактов» («Закон Штирии о государственных закупках»);

– закон федеральной земли Форарльберг «О внесении изменений в Закон о государственных закупках».

Законодательство Австрии является достаточно стабильным и большинство изменений вносится исключительно по причине изменений в нормативно-правовых актах Европейского Союза, либо в связи с получением соответствующих рекомендаций от профильных министерств.

В Австрии в настоящее время не существует органа государственной власти, в функции которого входит содействие развитию ГЧП<sup>107</sup>.

Комплексное государственное планирование и надзор осуществляется Федеральным министерством по вопросам климата, окружающей среды, энергетики, мобильности, инноваций и технологий (*Bundesministerium für Klimaschutz, Umwelt, Energie, Mobilität, Innovation und Technologie /BMK, or the Federal Ministry for Climate Action, Environment, Energy, Mobility, Innovation and Technology*<sup>108</sup>).

В стране функционирует Национальное Агентство (*ÖBB Infrastructure*)<sup>109</sup>, занимающееся стимулированием привлечения инвестиций – акционерное общество по финансированию скоростных автострад и шоссе, представляющее собой государственную корпорацию, которая выполняет функции проектирования, финансирования, строительства, содержания и технического обслуживания скоростных автострад, а также взимания

---

<sup>107</sup> Опыт правового обеспечения и реализации государственно-частного партнерства в Австрии // В.Е. Сазонов. Государственно-частное партнерство: гражданско-правовые, административно-правовые и финансово-правовые аспекты. 2012

<sup>108</sup> <https://www.bmvit.gv.at/en/>

<sup>109</sup> <https://investinaustria.at/en/about-aba/>

платы за пользование ими. Данное агентство выступает в качестве публичной стороны в соглашениях о ГЧП.

Анализ институтов, регулирующих ГЧП в Австрии, по исследованиям *International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank* за 2018 г. позволяет выделить следующие их характерные особенности, представленные в табл. 23.

Таблица 23

### Характеристика институтов регулирования ГЧП в Австрии<sup>110</sup>

<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Да	Дважды: до объявления конкурса и перед подписанием соглашения о ГЧП
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Да	Реализуется как в части бюджетного регулирования, так и бухгалтерского учёта
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение экономической оценки проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Проведение оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Да	Разработана специальная методология
Выявление и оценка рисков	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества ( <i>V/M</i> ))	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение анализа и оценки рынка	Нет	

<sup>110</sup> Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018// <https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

Проведение оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Критерии оценки выбора частного партнёры включены в конкурсную документацию	Нет	
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Да	Тендерная документация доступна в Интернет
Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Нет	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>68</b>
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Да	Отсутствует детальная регламентация требований к членам конкурсной комиссии
Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, опубликовать соответствующее извещение в общем доступе	Да	Доступно в Интернет
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Минимальный срок подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	52 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукцион или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	

В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференцию	Нет	
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	
Наличие возможности заключить соглашения о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	Разработана специальная методология
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернет
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности публиковать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включает оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 15 календарных дней. Точный срок устанавливается в конкурсной документации

Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	Нет	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>77</b>
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Да	
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	В случае несоблюдения сроков в соответствии с соглашением о ГЧП публичный партнёр имеет право уменьшить размер платежей, выплачиваемых частной стороне
Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Да	Для выбора нового частного партнёра нужно проведение нового конкурса
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Необходимо согласование со стороны уполномоченного органа государственной власти. Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков, сроков, экономического баланса сторон соглашения и/или уровня цен (тарифов)



Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	В части форс-мажора и привлечения субподрядчиков
Наличие механизмов разрешения споров	Да	Арбитраж реализуется в соответствии с национальным или международным законодательством, или в соответствии с системой «Урегулирования споров между инвесторами и государством» (Investor-State Dispute Settlement (ISDS))
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Нет	
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	Последствия расторжения соглашения о ГЧП прямо фиксируются в нём
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>53</b>

Как следует из табл. 23, в Австрии отсутствуют какие-либо специальные принципы, регулирующие проведение закупок при реализации инфраструктурных проектов. В то же время, как свидетельствует практика, утверждение таких документов повышает прозрачность инвестиционных процессов, позволяет более полно информировать потенциальных частных инвесторов об ожиданиях и требованиях правительства. И в конечном результате позволяет достичь лучшего соотношения цены и качества при реализации инфраструктурных проектов<sup>111</sup>.

Австрийский эксперт П. Эрлах выделяет следующие четыре наиболее часто используемые в стране модели ГЧП:

1) Модель управления инфраструктурным объектом, в соответствии с которой частная сторона эксплуатирует и осуществляет техническое обслуживание инфраструктурного объекта, который находится в собственности публичной стороны. При этом все расходы и риски лежат на последнем.

<sup>111</sup> <https://www.github.org/blog/these-5-countries-lead-the-world-in-infrastructure-governance/>

2) Модель, в соответствии с которой частный партнер проектирует, строит, финансирует и осуществляет эксплуатацию объекта инфраструктуры. Преимуществом данной модели является то, что риски управления проектом в большем объеме передаются частному партнеру, что, в свою очередь, приводит к минимизации рисков срыва сроков реализации проекта и качества его функционирования при переходах от одной стадии к последующей (проектирование-строительство-эксплуатация).

3) В области развития коммунальной инфраструктуры применяется модель «лицензирования», в рамках которой публичный партнер предоставляет частной компании лицензию на осуществление строительства инфраструктурного проекта, а последняя обеспечивает необходимое финансирование проекта в виде предоставления займов в пользу публичного партнера. По окончании этапа строительства инфраструктурный объект переходит в собственность государства, а частный партнер получает денежное возмещение произведенных ранее инвестиционных расходов в течение всего срока реализации проекта ГЧП. При этом размер возмещаемых расходов не зависит от спроса на услуги, предоставляемые с помощью данного инфраструктурного объекта, управление которым осуществляет публичная сторона.

4) В сфере коммунальной инфраструктуры также часто применяется модель «сотрудничества» (институциональная модель)), в соответствии с которой орган государственной власти, инициирующий проект ГЧП, создает с частным партнером совместное предприятие, ответственное за финансирование, строительство и эксплуатацию инфраструктурного объекта. При этом управление и руководство этим проектом осуществляется обеими сторонами.

На муниципальном уровне проекты ГЧП преимущественно реализуются в энергетической сфере.

Один из наиболее крупных проектов ГЧП в Австрии – строительство шоссе «*Ostregion Package*», проходящего вокруг Вены и ведущего к северу до границы с Чехией.

В области здравоохранения можно отметить проекты ГЧП по предоставлению медицинских услуг в трех региональных больницах Форарльберга, а также Центра по представлению общей медицинской помощи в Вальдфиртеле.

Проект ГЧП по строительству системы очистки сточных вод в Вайдхофен-ан-дер-Тайя реализуется в соответствии с моделью *ВОТ*.

ГЧП успешно применяется в Австрии и в отношении строительства объектов школьной инфраструктуры, зданий судов, а также некоторых административных зданий. В качестве примеров можно привести здание суда в Инсбруке, а также здания школы и детского сада в Вене.

В 2002 году началось создание электронной системы по взиманию сборов с большегрузных транспортных средств за проезд по дорогам общего пользования. Проект был реализован в рамках ГЧП, в основе которого лежали модели концессии и сотрудничества.

Ещё одним крупным австрийским проектом ГЧП является строительство грузового терминала Грац Верндорф. Южное кольцо – часть одного из важнейших инфраструктурных проектов Граца – это четырёхполосная автодорога протяжённостью 2 километра, из них 1,4 – это туннель.

Ежегодно информация о планируемых к реализации проектах ГЧП публикуется на официальных сайтах соответствующих отраслевых министерств. Так, в 2020 г. опубликована стратегия «Железная дорога будущего, Целевая сеть 2025+»<sup>112</sup>, предполагающая привлечение частного капитала в строительство и реконструкцию железных дорог. Финансирование будет предоставлено *ÖBB Infrastructure* в целях повышения качества городских, пригородных и региональных железнодорожных перевозок.

Указанная стратегия включает в себя привлечение частных инвестиций в размере 8 млрд Евро. При этом 6 млрд Евро

---

<sup>112</sup> <https://infrastruktur.oebb.at/en/company/for-austria/future-rail-target-network>

бюджетных средств будут направлены на строительство туннелей Бреннер, Коралм и Земмеринг и ещё 1,2 млрд Евро будет направлено на модернизацию Венской городской железной дороги. Кроме того, 1,5 млрд Евро планируется направить на повышение уровня цифровизации систем управления подвижным составом.

### *1.2.8. Испания*

ГЧП в Испании имеет многовековую историю. Известно, что первая концессия на добычу полезных ископаемых была предоставлена в 1256 г.<sup>113</sup>

Формирование института ГЧП продолжилось в XVIII веке, когда реализация политики в части проведения общественных работ была передана государством на муниципальный уровень и частный бизнес получил возможность оказывать социально значимые услуги, оплата которых производилась из бюджета соответствующих городов и посёлков. В это время концессионные проекты реализовывались главным образом в строительстве железных дорог и дорог общего пользования. Так, королевский декрет «О плане дорог» от 10.06.1761 г. является первым в стране нормативно-правовым документом, регулирующим вопросы применения ГЧП. Суть этого плана состояла в привлечении сил частных подрядчиков для проектирования и строительства радиальной дорожной сети, соединявшей Андалусию, Каталонию, Галисию и Валенсию дорогами с твердым покрытием.

В последующие годы на основе этого декрета был разработан комплекс нормативно-правовых документов, регулирующих вопросы развития транспортной инфраструктуры с передачей частным инвесторам функций проектирования, строительства, финансирования и эксплуатации.

Существенное влияние на развитие института ГЧП оказало принятие закона «О бюджете» от 1858 г. и закона, регулиро-

---

<sup>113</sup> Сазонов В.Е. История государственно-частного партнерства// [http://www.bmpravo.ru/show\\_stat.php?stat=934](http://www.bmpravo.ru/show_stat.php?stat=934)

вавшего проведение работ в сфере создания железнодорожной, дорожной и водной транспортной инфраструктуры, включая порты, от 1876 г.

Следующим этапом развития правового регулирования ГЧП в стране стал закон «Об управлении и учете» от 01.07.1911, глава V которого была посвящена «договорам, заключаемым в целях реализации публичных услуг и работ».

А в 1955 г. были утверждены правила управления публичными услугами на муниципальном уровне, которые способствовали дальнейшему развитию концессионных моделей ГЧП.

Заключение государственных контрактов на выполнение общественных работ регулировалось законом Испании «Об основах государственных контрактов» №198/1963 от 28.12.1963.

По данным Национальной Ассоциации Строительных компаний Испании (*Spanish National Association of Construction Companies*) в период с 2003 по 2011 год в стране было заключено более 500 соглашений о ГЧП на сумму около 50 млрд Евро. Однако, начиная с 2012 года, объём национального рынка ГЧП упал до уровня 2005 года, что, в первую очередь, было связано с существенным сокращением бюджетных расходов, обусловленных влиянием последствий мирового финансового кризиса.

Всего за период 1990 – 2020 гг. в стране был реализован 161 проект ГЧП на сумму 35,2 млрд Евро. Главным образом проекты ГЧП реализуются в транспортной инфраструктуре. Они составляют 77,5% (27,3 млрд Евро) от совокупного объема всех реализованных в стране проектов ГЧП (рис. 16).

В количественном выражении также преобладают проекты ГЧП в области транспортной инфраструктуры – 93 проекта (57,76% от общего количества реализованных проектов). В сфере экологии и охраны окружающей среды реализовано 24 проекта ГЧП (29% от общего количества реализованных проектов). Кроме того, в Испании реализуются проекты ГЧП в таких социальных сферах, как здравоохранение – 20 проектов, общественный порядок и безопасность – 17 проектов (табл. 24, рис. 16).

**Отраслевая специфика проектов ГЧП в Испании по стоимости и количеству за 1990-2020 гг.<sup>114</sup>**

Отрасль	Совокупная стоимость проектов ГЧП по отраслям		Количество проектов по отраслям	
	млрд Евро	доля в совокупном объеме, в %	ед.	доля в совокупном объеме, в %
Транспорт	27,305	77,57	93	57,76
Здравоохранение	3,367	9,57	20	12,42
Окружающая среда	3,039	8,63	24	14,91
Общественный порядок и безопасность	1,133	3,22	17	10,56
Образование	0,122	0,35	5	3,11
Туризм и культура	0,071	0,20	21	13,04
Госуслуги	0,013	0,04		

Объем инвестиций в инфраструктуру в Испании составляют 3% от ВВП. При этом за последние 5 лет в инфраструктурные проекты было привлечено 684,2 млн долл. США частных инвестиций, что позволило стране занять высокие позиции в рейтинге *InfraCompass2020* – качество инфраструктуры Испании оценено в 90,3 балла из 100 возможных<sup>115</sup>. В частности, авторы рейтинга отмечают, что качество нормативно-правовой базы Испании способствует созданию новых компаний, а открытость и прозрачность конкурсных процедур способствуют развитию конкуренции между частными инвесторами. В совокупности эти факторы позволяют государству достигать высоких значений показателя «соотношение цены и качества инвестиций в инфраструктуру».

<sup>114</sup> <https://data.eib.org/epec/?jsessionid=0BA1255D1888A0FBA7F9ECC374B002A1>

<sup>115</sup> *InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country / Spain*

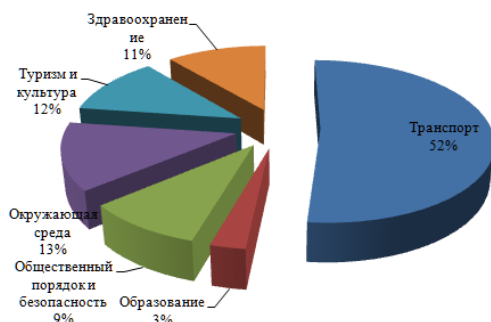
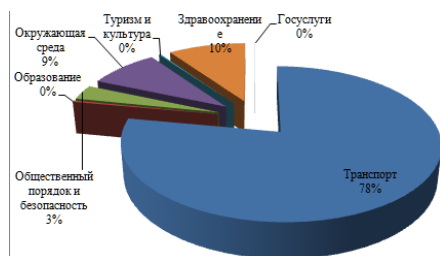


Рис. 16. Отраслевая специфика проектов ГЧП в Испании (а) по стоимости и (б) количеству за 1990-2020 гг.<sup>116</sup>

На потенциал дальнейшего развития рынка ГЧП в Испании оказывают факторы, представленные в табл. 25.

Таблица 25

**Факторы, влияющие на развитие института ГЧП в Испании<sup>117</sup>**

Фактор	Количественное выражение
ВВП (2019), млрд долл. США	1397,9
ВВП на душу населения (2019), долл. США	29 961
Темпы роста ВВП	2,2%
Темп роста ВВП на душу населения	-2,5%
Население, млн чел.	46,7

<sup>116</sup> <https://data.eib.org/epec/?jsessionid=0BA1255D1888A0FBA7F9ECC374B002A1>

<sup>117</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country / Spain

<b>Фактор</b>	<b>Количественное выражение</b>
Коэффициент Джини (индекс концентрации доходов)	36,2
Валовой государственный долг	96%
Уровень инфляции	0,7%
Суммарный кредитный рейтинг (0-100)	70,0
Уровень безработицы	14,7%
Коэффициент урбанизации	80%
Инвестиции в инфраструктуру, в % от ВВП	3,0%
Частные инвестиции в инфраструктуру (среднее за 5 лет), млн долл. США	684,2
Качество инфраструктуры (0-100)	90,3
Дорожное соединение (0-100)	100
Качество дорожной инфраструктуры (1-7 max)	5,7
Качество железнодорожных сообщений (1-7 max)	5,4
Качество авиасообщений (1-7 max)	5,6
Качество водных сообщений (1-7 max)	5,4
Доступ к электроэнергии (в % от населения)	100,0
Качество электроснабжения (потери в электросетях), %	9,5%
Обеспеченность населения качественной питьевой водой (в % от населения)	99,6
Надежность водоснабжения (7 – максимальный)	6,6
Индекс цифрового развития (1 – максимальный)	0,8
Обеспеченность мобильной широкополосной связью (на 100 человек)	98,5
Обеспеченность фиксированным широкополосным доступом в Интернет (на 100 человек)	32,0



К сильным сторонам, стимулирующим развитие ГЧП в Испании, относят следующие факторы <sup>118</sup>:

– Стоимость открытия нового бизнеса. По данным Всемирного банка, стоимость открытия бизнеса в Испании составляет 3,9% дохода на душу населения, что ниже среднего показателя для стран с высоким уровнем дохода (4,7%).

– Сроки, связанные с регистрацией прав собственности. В Испании средняя продолжительность данной процедуры занимает 13 дней. Такая скорость позволяет снизить стоимость и потенциальные риски проекта ГЧП.

– Прозрачность проводимых конкурсных процедур по выбору частной стороны в проектах ГЧП.

Несмотря на указанные положительные моменты, совокупная стоимость реализованных проектов ГЧП в Испании невысока по сравнению со средним показателем для стран с высоким уровнем дохода.

Во многом это связано с тем, что в стране отсутствуют какие-либо методические рекомендации по реализации проектов ГЧП, что и приводит к ограниченному интересу государственных служащих инициировать капиталоемкие проекты ГЧП. Кроме того, по данным Всемирного банка в Испании нет формальных требований к процессу проведения анализа рынка во секторах инфраструктуры, за исключением дорожного строительства. Регламентация процесса оценки рынка может позволить правительству страны выявить и повысить интерес более широкого круга частных инвесторов и кредиторов к участию в новых проектах ГЧП.

В настоящее время для Испании характерен высокий уровень инвестиций в транспортную инфраструктуру. При этом, по сравнению с большинством других европейских стран, в стране по-прежнему наблюдается значительный дефицит инвестиций в другие сферы, в частности – здравоохранение, образование и водоснабжение.

---

<sup>118</sup> InfraCompass – Set your infrastructure policies in the right direction / Analyse Country / Spain

Отсутствует законодательно установленное понятие ГЧП. На данный момент ГЧП рассматривается как разновидность государственной политики или метод управления, предполагающий сотрудничество между государственным учреждением и частным партнером. Такое понимание сотрудничества предполагает управление общественной инфраструктурой в широком смысле и не учитывает особенностей и нюансов механизма ГЧП.

Правовое регулирование реализации проектов ГЧП осуществляется в соответствии с законом «О государственных закупках Испании» (*Spanish Public Procurement Law*)<sup>119</sup>.

В настоящее время в Испании нет специального органа, отвечающего за реализацию проектов ГЧП. Вместе с тем, на федеральном уровне функционируют два органа, регулирующих вопросы проведения государственных закупок. Данные органы, в том числе являются ответственными за проведение конкурсных процедур в рамках проектов ГЧП:

– Независимый офис по регулированию и надзору за закупками (*Independent Office for Regulating and Supervising Procurement*), в том числе регулирует вопросы заключения концессионных соглашений.

– Национальное бюро оценки (*National Evaluation Office*). Основная задача данного органа заключается в проведении оценки на предмет целесообразности реализации государственных проектов, в том числе с использованием механизмов ГЧП.

Оба указанные органы призваны содействовать повышению качества инвестиций в инфраструктуру, в том числе, посредством внедрения передового мирового опыта в области применения государственных контрактов.

К компетенциям федеральных органов исполнительной власти в сфере реализации проектов ГЧП относятся вопросы, связанные с развитием транспортной инфраструктуры.

---

<sup>119</sup> <https://thelawreviews.co.uk/edition/the-public-private-partnership-law-review-edition-6/1225144/spain>

В качестве публичной стороны, как правило, выступает одно из двух федеральных министерств:

- Министерство инфраструктуры (*Ministry of Infrastructure*).

- Министерство финансов и государственного управления (*Ministry of Finance and Public Administration*), которое в том числе оценивает целесообразность финансирования проектов ГЧП за счет средств государственного бюджета.

Региональные органы исполнительной власти в Испании наделены полномочиями в сфере инициации проектов ГЧП в здравоохранении и оказании социальной помощи населению.

Муниципальные органы власти обладают полномочиями инициировать проекты ГЧП в таких сферах инфраструктуры как водоснабжение, а также сбор и переработка мусора.

Помимо национальных, региональных и муниципальных органов власти, существуют и другие государственные организации, деятельность которых связана с вопросами ГЧП. Например, Администрация железнодорожной инфраструктуры (*Railway Infrastructure Administrator*) и портовое ведомство (*Port Authorities*). Эти организации часто выступают в качестве публичной стороны при заключении соглашений о ГЧП.

Анализ институтов, регулирующих рынок ГЧП в Испании, по исследованиям Международного банка реконструкции и развития (*International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank*) за 2018 г. позволяет выделить следующие его особенности (табл. 26).

Закон о государственных закупках (*Public Procurement Law*) в основном регулирует проведение четырех типов конкурсных процедур по выбору частной стороны в проектах ГЧП:

- Открытая процедура. Это наиболее распространённая на практике форма проведения конкурса, по результатам которого, как правило, заключаются типовые соглашения о ГЧП (концессии).

- Ограниченная процедура.

- Процедура переговоров.

- Конкурентный диалог.

### Характеристика институтов регулирования ГЧП в Испании<sup>120</sup>

<b>1. Инициация и подготовка проектов ГЧП</b>		
Необходимость одобрения проекта ГЧП со стороны уполномоченного на это органа власти	Да	Только перед объявлением конкурса
Наличие бюджетного и налогового регулирования ГЧП	Да	Только в части специфики ведения бухгалтерской отчетности
Приоритизация проектов ГЧП с учётом направлений инвестиционной политики государства	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение экономической оценки проекта ГЧП	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение оценки бюджетной эффективности проекта ГЧП	Да	Специальная методология отсутствует
Выявление и оценка рисков	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение сравнительного анализа (анализ соотношения цены и качества ( <i>V/M</i> ))	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение оценки финансовой состоятельности проекта ГЧП или его кредитоспособности	Да	Специальная методология отсутствует
Проведение анализа и оценки рынка	Нет	
Проведение оценки воздействия на окружающую среду	Да	Разработана специальная методология
Критерии оценки выбора частного партнёры включены в конкурсную документацию	Да	Доступно в Интернете
Проект соглашения ГЧП является частью конкурсной документации	Да	Тендерная документация доступна в Интернете

<sup>120</sup> Procuring Infrastructure Public-Private Partnerships Report 2018//  
<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/procuring-infrastructure-public-private-partnership>

Наличие стандартизированных (типовых) соглашений о ГЧП	Нет	
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>61</b>
<b>2. Конкурсные процедуры</b>		
Члены конкурсной комиссии должны соответствовать определенной квалификации	Да	Действует отдельный регламент, определяющий требования к членам конкурсной комиссии
Наличие обязанности государственного учреждения, осуществляющего закупку, публично опубликовать соответствующее извещение	Да	Доступно в Интернете
Наличие возможности для иностранных компаний участвовать в конкурсных процедурах по выбору частной стороны	Да	
Минимальный срок подачи заявок для участия в конкурсной процедуре	Да	52 календарных дня
Наличие различных вариантов проведения закупочных процедур	Да	Открытая процедура (одноэтапный конкурс). Двухэтапный конкурс (включая этап предквалификации). Аукцион или многоэтапный конкурс
Возможность проведения прямых переговоров с участниками конкурса	Да	
В тендерной документации подробно описывается процедура закупки	Да	
В тендерной документации указываются критерии предварительного отбора / включения в короткий список участников (если применимо)	Да	
Наличие возможности задавать уточняющие вопросы в части содержания конкурсной документации	Да	Ответы публикуются публично

Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности провести предварительную (ознакомительную) конференция	Нет	
Финансовая модель является частью подаваемой на конкурс заявки	Да	
Предложения оцениваются исключительно в соответствии с опубликованными критериями	Да	
Наличие возможности заключить соглашения о ГЧП при условии получения только одного предложения по результатам проведенного конкурса	Да	При этом специальная методология отсутствует
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию о победителе проведенного конкурса	Да	Доступно в Интернете
Наличие у государственного органа власти, проводящего закупку, обязанности опубликовать информацию об итогах рассмотрения заявок всех участников конкурса	Да	Включая оценки в соответствии с критериями конкурса
Наличие ограничений по срокам подведения итогов проведенного конкурса	Да	Не более 21 календарных дня. Точный срок устанавливается в конкурсной документации
Наличие ограничений в проведении переговоров с победителем конкурса (до подписания соглашения о ГЧП)	Да	
Наличие обязанности опубликовать подписанное соглашение о ГЧП	Да	Доступно в Интернете

Балл в рейтинге		87
<b>3. Управление проектами ГЧП</b>		
Наличие системы управления ходом реализации соглашения о ГЧП	Да	Публичный партнёр создаёт проектную команду по управлению проектом ГЧП
Наличие системы мониторинга сроков выполнения строительных работ	Да	
Наличие системы мониторинга и оценки соблюдения графика реализации соглашения о ГЧП	Да	Частный партнёр обязан на периодической основе предоставлять публичной стороне соответствующую информацию. В случае несоблюдения сроков в соответствии с соглашением о ГЧП публичный партнёр имеет право уменьшить размер платежей, выплачиваемых частной стороне
Наличие права у иностранных компаний (частных партнёров) выводить свои доходы в юрисдикции, где зарегистрированы их холдинговые компании	Да	
Наличие процедур, регулирующих смену частного партнёра или его состава (в случае консорциума)	Да	До подписания соглашения о ГЧП замена частного партнёра возможна в соответствии с отдельным регламентом. Далее, для выбора нового частного партнёра нужно проведение нового конкурса
Наличие процедур, регулирующих пересмотр условий соглашения о ГЧП (после того, как соглашение уже подписано)	Да	Возможно внесение изменений в соглашение о ГЧП в одностороннем порядке (по инициативе публичной стороны). При этом необходимо согласование со стороны уполномоченного органа государственной власти. Пересмотр условий соглашения о ГЧП регулируется в части изменений предмета соглашения, распределения рисков, сроков, экономического баланса сторон соглашения и/или уровня цен (тарифов)

Наличие процедур, регулирующих действия при наступлении особых обстоятельств в течение срока действия соглашения о ГЧП	Да	В части форс-мажора, привлечения субподрядчиков или действий правительства, приводящих к существенным неблагоприятным последствиям
Наличие механизмов разрешения споров	Да	
Наличие возможности заключения прямого соглашения	Да	Прямо закреплено в законодательстве
Основания для расторжения соглашения о ГЧП	Да	Последствия расторжения соглашения о ГЧП прямо фиксируются в нём
<b>Балл в рейтинге</b>		<b>70</b>

Также данный закон предусматривает такую форму конкурсной процедуры как «объединение инноваций», которая может использоваться, когда реализация проекта ГЧП связана с возникновением прав на интеллектуальную собственность, создаваемую в рамках проекта ГЧП.

Ранее, в соответствии с испанским Законом о государственных закупках (*Spanish Public Procurement Law*), действовавшим до 9 марта 2018 года, существовало три основных типа договоров ГЧП:

- концессионные договоры;
- государственные контракты на выполнение работ или оказание услуг;
- партнерские соглашения между государственным и частным сектором.

Новый закон Испании о государственных закупках (Закон 9/2017), вступивший в силу в марте 2018 года, ввел обновленную классификацию соглашений о ГЧП.

1. Концессионное соглашение – это договор, в соответствии с которым концессионер разрабатывает, создаёт объект инфраструктуры, управляет им и получает вознаграждение путем взимания платы с конечных пользователей данного инфраструктурного объекта в течение всего срока действия соглаше-



ния. Риск спроса в таких проектах полностью несёт частная сторона.

В настоящее время концессионные соглашения в соответствии с испанским законодательством могут быть заключены на следующих условиях:

а. Концессионер несет ответственность за проектирование и строительство нового или реконструкцию существующего инфраструктурного объекта, характеристики которого изначально зафиксированы в мастер-плане, который разрабатывается публичной стороной и является неотъемлемой частью конкурсной документации.

б. Концессионер обеспечивает эксплуатацию и/или техническое обслуживание инфраструктурного объекта полностью за свой счёт в течение всего срока действия соглашения.

В качестве успешного примера такого концессионного соглашения можно упомянуть проект строительства и обслуживания трамвайной сети, связывающей центр города Барселоны с его пригородами. Данный проект включает приобретение и эксплуатацию 41 трамвая, строительство 29 км трамвайных путей и 56 остановок общественного транспорта. Планируемый пассажиропоток составляет около 27 миллионов человек в год<sup>121</sup>.

Также концессионные соглашения активно используются при строительстве платных автомобильных дорог. Средний срок, на который заключаются концессии, составляет 20-30 лет.

2. Контракт на выполнение общественных работ (*public service management contract*) – это соглашение, в соответствии с которым публичная сторона поручает частной компании предоставлять социальные значимые услуги от имени государства. При этом риски строительства, эксплуатации и спроса полностью или частично несет частная сторона. Как правило, такие контракты заключаются в сфере образования и здравоохранения.

---

<sup>121</sup> Barcelona Tram Service, Barcelona, Spain/<https://www.unece.org/fileadmin/DAM/ceci/ppp/Library/CaseStudies/ST-0453-E.pdf>

Контракты на выполнение общественных работ также могут реализовываться на основе создания совместного предприятия, когда публичная и частная сторона в определенной пропорции выступают его учредителями и соответственно делят между собой прибыль, получаемую в ходе реализации проекта.

Примером такого соглашения о ГЧП является проект по техническому обслуживанию и уборке пляжей в центральном районе Барселоны. В качестве частного партнёра выступила компания *Àrea Metropolitana de Barcelona (AMB)*, которая начала выполнять задачу по уборке пляжей от имени восьми городских советов<sup>122</sup>.

В соответствии с заключенным соглашением *AMB* выполняет следующие функции:

- Поставка, установка, чистка, ремонт и замена уличной пляжной мебели.

- Очистка песка и сбор мусора.

- Санитарный контроль и мониторинг качества песка.

3. Соглашения о партнерстве между государственным и частным сектором. Данный вид соглашений используется в Испании крайне редко. В частности, такие соглашения применяются в сфере повышения энергоэффективности.

Целесообразность реализации проектов ГЧП в Испании определяется на основе оценки уровня их зрелости, а не на основе их актуальности, ожидаемых эффектов или бюджетной эффективности.

В проектах ГЧП могут применяться два альтернативных платёжных механизма: когда частная сторона получает оплату от публичной стороны или от конечных пользователей соответствующей инфраструктурной услуги. Также в одном проекте может применяться комбинация обоих механизмов. В случае взимания прямых платежей, как правило, соглашением о ГЧП устанавливаются предельные значения тарифов, что позволяет избежать риска их неконтролируемого роста.

---

<sup>122</sup> Beach maintenance in Barcelona's Metropolitan area//PPP for cities case studies// IESE, PPP for cities, UNECE

Размер платежей за эксплуатационную готовность может устанавливаться в прямой зависимости от спроса на объект инфраструктуры и/или качества предоставляемой инфраструктурной услуги.

Активы, создаваемые в рамках проекта ГЧП, всегда являются собственностью публичной стороны. По окончании срока действия соглашения все инфраструктурные объекты в обязательном порядке должны быть возвращены публичной стороне в надлежащем рабочем состоянии. Публичная сторона имеет право мониторинга хода реализации проекта в течение всего срока действия соглашения о ГЧП.

Финансирование проектов ГЧП в Испании обычно осуществляется за счет банковского кредитования, включая синдицированное кредитование.

Учитывая, что конкурсные процедуры торгов по выбору частного инвестора являются стандартизированными, то переговоры с финансовыми учреждениями начинаются на этапе, предшествующем заключению контракта.

Закон о государственных закупках прямо регулирует выпуск облигаций частной стороной, а также секьюритизацию кредитных прав, вытекающих из соглашения о ГЧП.

Для эмиссии такого вида облигаций необходимо предварительное разрешение от публичной стороны. Последнее может быть получено только при наличии прогнозных расчетов, подтверждающих эффективность проекта для государственного бюджета.

## II. КОНЦЕПТУАЛЬНОЕ ОСМЫСЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА КАК СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ЯВЛЕНИЯ

Начиная с 90-х гг. XX века по настоящее время, можно наблюдать, что ГЧП, как особое социально-экономическое явление, во многих развитых странах прошло, а в развивающихся – проходит, в своей эволюции ряд этапов: (рис. 17).

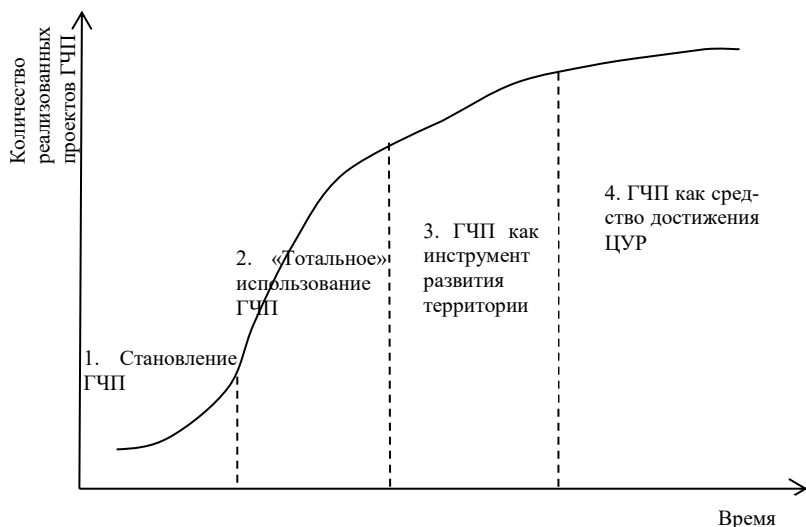


Рис. 17. Эволюционные этапы развития ГЧП как особого социального экономического явления

Рассмотрим основные характеристики каждого из них.

**Этап 1 «Становление ГЧП»** характеризуется тем, что государственная политика в сфере развития инфраструктурных отраслей начинает стимулировать привлечение в них частных инвестиций. На этом же этапе государство приступает к формированию правового поля регулирующего ГЧП и созданию соответствующих институтов развития на национальном и региональном уровнях. В этот период появляются и реализуются единичные проекты ГЧП. Соответственно, нарабатывается опыт

применения механизмов ГЧП. Основной ориентир государственной политики в сфере ГЧП на данном этапе – создание условий и накопление практического опыта с целью дальнейшего масштабирования и роста эффективности применения ГЧП.

**Этап 2 «Тотальное» использование ГЧП.** Накопив достаточный опыт реализации проектов ГЧП на первом этапе (включая, в первую очередь, эффективность сформированного нормативного поля, имеющуюся судебную практику, а также созданные и функционирующие институты развития), государственные служащие, уверовав в абсолютную и безусловную эффективность ГЧП, начинают максимально широко использовать данные механизмы. К тому же на данном этапе может возникать некая «мода» на применение ГЧП (которая, в том числе подстегивается публикациями в средствах массовой информации о появлении новой «панацеи» от всех инфраструктурных проблем). Все вместе это приводит к тому, что у госслужащих возникает желание использовать ГЧП тотально во всех проектах (без привязки к стратегическим документам развития) – зачастую проект ГЧП реализуется только ради того, чтобы показать, что механизмы ГЧП активно используются (значимость самого инфраструктурного проекта для социально-экономического развития территории совсем или в большей степени не учитывается).

**Этап 3 «ГЧП как инструмент развития территории».** Результатом предыдущего этапа неизбежно становится накопление определенного числа проектов ГЧП, реализация которых не может быть признана эффективной. Данный факт приводит к переосмыслению государственной политики в сфере ГЧП. В первую очередь, на законодательном уровне утверждаются более четкие критерии обоснования и принятия решений о выборе ГЧП как механизма реализации инфраструктурного проекта, в том числе, начинают использоваться критерии, основанные на подходе *Value for Money (VfM)* (критерий «Соотношение цены и качества»), а также целесообразность реализации проекта ГЧП начинает анализироваться во взаимосвязи со стратегическими

целями развития той территории, где планируется реализация проекта.

**Этап 4 «ГЧП как средство достижения ЦУР».** Дальнейшая эволюция государственной политики в сфере ГЧП приводит к дальнейшей трансформации его понимания – целесообразность и эффективность реализации проектов ГЧП начинает рассматриваться через призму критерия *Value for People (VfP)* (критерий «Ценность для людей»), который, в свою очередь, неразрывно связан с концепцией «Целей устойчивого развития» (ЦУР). Другими словами, ГЧП начинает рассматриваться как один из возможных инструментов достижения ЦУР. Термин «ГЧП» трансформируется в понятие «ГЧП на благо людей» (*People-first Public-Private Partnerships*).

В этой связи огромное значение приобретает понимание принципов «В сфере государственно-частных партнерств на благо людей в поддержку Целей устойчивого развития», сформулированных Европейской экономической комиссией ООН в 2019 г.:

1. Интеграция в стратегию развития инфраструктуры критерия повышения качества жизни людей.

2. Реализация более качественных и в то же время более простых проектов, повышающих качество жизни населения путем предоставления возможности городам и муниципалитетам разного уровня самостоятельно разрабатывать проекты.

3. Непрерывное повышение квалификации должностных лиц в области осуществления проектов на благо людей, поощрение частной стороны к передаче соответствующей квалификации, а также обеспечение осведомленности правительств о способах расширения прав и возможностей женщин в результате реализуемых проектов.

4. Обеспечение инклюзивности реализуемой политики и действующих нормативно-правовых рамок проектов, позволяющих в ходе и результате реализации проектов в полной мере учитывать потребности групп населения с ограниченными возможностями здоровья и другими особенностями.

5. Обеспечение открытого доступа населения к информации о реализуемых проектах, в особенности в отношении обязательств, взятых на себя сторонами-партнерами проекта.

6. Ориентация на снижение уровня проектных рисков путем обеспечения большей предсказуемости влияния хода и результатов реализации проектов на окружающую среду.

7. Четкость критериев отбора проектов по параметрам «ценности для населения» (повышения качества жизни людей).

8. Обеспечение высоких экологических стандартов проектов, допускаемых к реализации.

9. Стимулирование частных партнеров к инвестированию в проекты на благо людей.

10. Уход от «долговых ловушек» за счет обеспечения фискальной устойчивости проектов на благо людей и транспарентности фискальной политики.

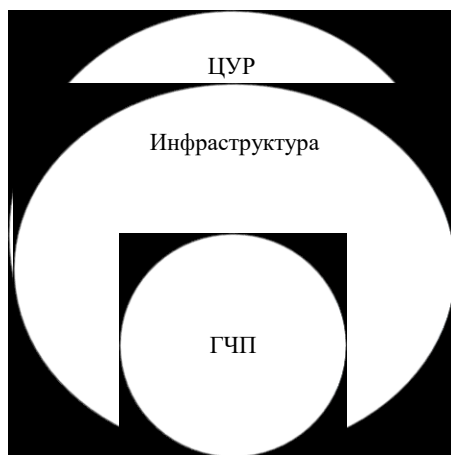


Рис. 18. Государственная политика в сфере ГЧП во взаимосвязи с ЦУР

Как видно из данных принципов, на этом этапе развития государственной политики в сфере ГЧП происходит его полная интеграция с национальными стратегическими планами развития инфраструктуры, которые, в свою очередь, выступают частью механизмов по достижению ЦУР (рис. 18).

Франция и Германия, например, на данный момент, на наш взгляд, находятся на стадии перехода от 3-го к 4-му этапу эволюции политики в сфере ГЧП. В данном контексте хронологически и содержательно эти страны во-много повторяют друг друга, поэтому основные этапы эволюции понимания ГЧП, как социально-экономического явления, мы рассмотрим на примере Франции.

Как было показано в 1 гл., Франция прошла длительный исторический путь развития ГЧП: первые концессии как форма ГЧП стали использоваться ещё в XVII веке (в частности – в проекте строительства Южного канала). Однако 1-ый этап эволюции политики в сфере ГЧП в стране завершился только в начале XXI века, когда в 2004 г. президентом Франции был подписан приказ №2004-559 «О контрактах ГЧП», что ознаменовало начало 2-го этапа. Данный документ определил базовые подходы к организации проектов ГЧП на территории страны. К этому же периоду относится создание центра развития ГЧП Франции (*Mission d'Appui aux PPP (MAPPP)*). Переход к 3-му этапу связан с принятием в 2018 г. Кодекса о ГЧП (*Public Procurement and Concession Agreements Code (the PPP Code)*). Его основная цель – облегчить понимание механизмов ГЧП и доступ к ним широкому кругу частных инвесторов с учётом интересов субъектов малого и среднего бизнеса и их приоритизацией. При этом проекты ГЧП реализуются с учётом строгого соответствия утверждённым стратегическим планами социально-экономического развития страны и отдельных регионов. В ходе реализации новых проектов ГЧП французская госполитика адаптируется к концепции «ГЧП на благо людей» по мере совершенствования международными институтами развития соответствующих методологических подходов.

Россия, по нашим оценкам, сейчас находится в начале этого эволюционного пути.

Этап 1. Вступление в силу федерального закона «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 №115-ФЗ ознаменовало собой начало формирования в РФ правового поля, регулирующего ГЧП. В это же время г. Санкт-Петербург принял первый



в России региональный закон о ГЧП (закон Санкт-Петербурга от 25.12.2006 №627-100 «Об участии Санкт-Петербурга в государственно-частных партнерствах»). Приблизительно в этот же период ВЭБ создает внутреннее структурное подразделение, основной задачей которого является стимулирование развития ГЧП в России. Самые знаковые и известные примеры ГЧП этого времени – строительство Западного скоростного диаметра (конкурсные процедуры проходили с ноября 2006 г. по апрель 2008г.) и реконструкция аэропорта Пулково в г. Санкт-Петербург (соглашение о ГЧП вступило в силу в апреле 2010 г.), а также комплексное обустройство трассы М-4 «Дон» (конкурсные процедуры проходили в 2013-2014 гг.).

Этап 2. Этот этап начался в России ориентировочно с 2016 г., когда 01 января 2016 г. вступил в силу федеральный закон от 13 июля 2015 г. №224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Так, с 2016 по 2019 гг. в России ежегодно заключалось около 500-600 концессионных соглашений и исторический максимум был достигнут в 2018 г. – когда было заключено чуть более 1 тыс. концессионных соглашений.

Важно заметить, что в этот же временной период на федеральном уровне начинает ежегодно составляться рейтинг регионов по уровню развития ГЧП, данные которого используются в качестве одного из критериев оценки эффективности деятельности глав субъектов Федерации. Данные обстоятельства в ряде случаев способствуют «искусственному» (формальному) тиражированию проектов ГЧП на региональном уровне. Это происходит, главным образом, за счет заключения концессионных соглашений, что во многом объясняется отсутствием у публичной стороны в положениях федерального закона №115-ФЗ обязанности осуществлять расчет сравнительной (относительно других способов реализации проекта, в частности – госзакупок) эффективности проекта ГЧП на этапе его инициации.

Следует отметить, что в настоящее время в России сформированы основные предпосылки для скорейшего выхода государственной политики в сфере ГЧП на этапы 3 и 4. Отметим наиболее значимые из них:

– с 01 января 2016 г. вступил в силу федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 №224-ФЗ, который установил обязанность при инициации проекта ГЧП проводить оценку сравнительной эффективности (прямой аналог расчета критерия  $VfM$ ). На конец 2019 г. было реализовано только 25 проектов ГЧП/МЧП в соответствии с указанным федеральным законом. Это говорит о том, что в настоящее время расчет  $VfM$  осуществляется лишь в малой доле проектов ГЧП, следовательно – о полном переходе на этап 3 можно будет говорить, только когда в федеральном законе №115-ФЗ появится аналогичное или подобное требование к расчету  $VfM$ .

– Начиная с 2020 г. российские эксперты в сфере ГЧП все активнее рассматривают ГЧП как инструмент реализации Национальных проектов (в частности, этот тезис подтверждает анализ содержания докладов, представленных на «Московской неделе ГЧП 2020»). В свою очередь, Национальные проекты по своей природе являются определенной трансформацией ЦУР и по содержанию во многом их повторяют. Данный факт является базовой предпосылкой, позволяющей говорить о возможности ближайшего перехода государственной политики в сфере ГЧП на 4-ый этап. При этом сдерживающим фактором такого перехода в настоящее время является недостаточный уровень понимания госслужащими (особенно на региональном и муниципальном уровне) разницы между критериями «Соотношение цена и качество» ( $VfM$ ) и «Ценность для людей» ( $VfP$ ), а также приоритетности использования последнего при структурировании проектов ГЧП.

## 2.1. Концепция ГЧП

Основываясь на проведенном анализе опыта применения ГЧП в ряде европейских стран–лидеров по объёмам рынка ГЧП, нами разработана авторская концепция ГЧП как особого социально-экономического явления. Данная концепция представлена в форме денотатного графа, позволяющего раскрыть и описать существенные аспекты исследуемого явления (рис. 19).



Рис. 19. Денотатный граф Концепции ГЧП как драйвера роста конкурентоспособности экономики

Последовательно рассмотрим содержание составляющих представленного денотатного графа.

Понимание **принципа взаимодополнения сторон-партнеров проекта ГЧП** тесно связано с определением их мотивов, влияющих на решение об участии в проекте.

Для публичной стороны – это стремление оптимизировать расходование средств бюджета, повысить качество менеджмен-

та в наиболее масштабных и социально значимых проектах за счет опыта и профессионализма частного бизнеса, сохранить контроль над инфраструктурными объектами, обеспечить высокое качество предоставляемых инфраструктурных услуг.

Для частного партнёра – это стремление минимизировать риски при обеспечении планируемого уровня рентабельности.

Необходимость сближения разнонаправленных интересов двух сторон в рамках управления проектами ГЧП увеличивает вероятность существенного роста транзакционных издержек на всех этапах реализации проекта ГЧП.

При наиболее нежелательном исходе такие издержки могут свести на нет все выгоды от синергетического взаимодействия сторон, способного обеспечить оптимальное достижение результатов по проекту ГЧП.

Бизнес привносит в проект ГЧП собственную управленческую и отраслевую экспертизу при одновременном обеспечении большей части инвестиций в проект. В связи с чем значительно повышается качество реализации проекта в соотношении с вариантом, когда проект реализовывался бы только с использованием собственного кадрового ресурса публичной стороны.

Публичный партнер, в первую очередь, дает возможность применения в проекте стратегических материальных ресурсов – природных ресурсов, объектов инфраструктуры и т.д.

Осознавая обозначенные выше факторы, влияющие на действия публичного и частного партнера в ходе реализации проекта ГЧП, а также их ключевые интересы, отметим, что оптимальное достижение результатов по проекту ГЧП возможно при условии его качественного структурирования, гарантирующего синергетический эффект от партнерства публичной стороны и частного бизнеса, величина которого будет выше *Ex post* транзакционных издержек.

Взаимодополнение сторон-партнеров проекта ГЧП становится эффективным вследствие того, что недостатки публичной стороны компенсируются преимуществами частной стороны. Одновременно государством создаются законодательные и политические условия, стимулирующие применение механизмов ГЧП (рис. 20).



Рис. 20. Принцип взаимодополнения сторон-партнеров проекта ГЧП

При этом тот факт, что при практической реализации конкретных инфраструктурных проектов ГЧП не всегда эффективнее госзакупок, может быть объяснен именно несоблюдением сформулированного нами принципа взаимодополнения сторон-партнеров проекта ГЧП.

**Принцип всесторонней эффективности проекта ГЧП** состоит в том, что наибольший прирост конкурентоспособности экономики обеспечивается только в случае соблюдения двух неотъемлемых условий (оптимальное использование бюджетных средств, что должно быть подтверждено расчетом показателя  $V/M$ , а также достижение целевой рентабельности проекта для частной стороны) и достаточного условия (обеспечение социально-экономических выгод – набора конкретных социально-экономических показателей, заявленных в стратегии социально-экономического развития соответствующей территории) (рис. 21).

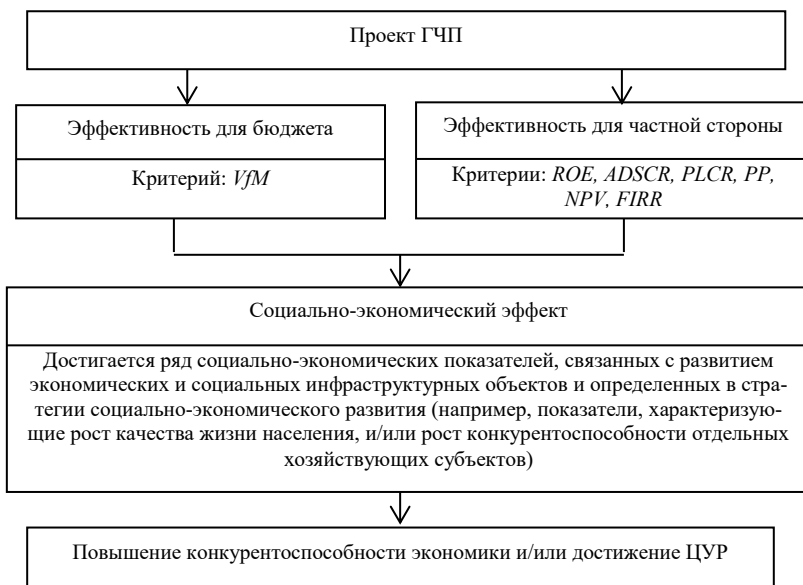


Рис. 21. Принцип всесторонней эффективности проекта ГЧП

Необходимо заметить, что в настоящий момент нет общепринятой методики расчета  $VM$ , которая была бы эффективна во всех случаях. Одна из причин обусловлена сложностью оценки рисков относительно соблюдения сроков реализации проекта и роста затрат бюджета на реализацию проекта по сравнению с запланированными.

Эффективность для частной стороны может быть измерена общепринятыми показателями – таким как рентабельность капитала ( $ROE$ ), коэффициент покрытия долга ( $ADSCR$ ), коэффициент минимального уровня покрытия остатка ссудной задолженности приведенным денежным потоком от проекта ( $PLCR$ ), срок окупаемости ( $PP$ ), чистая дисконтированная стоимость ( $NPV$ ), внутренняя норма прибыли ( $FIRR$ ).

**Принцип соответствия проектов ГЧП вызовам времени** заключается в стремлении публичной стороны формировать

условия, мотивирующие частный бизнес находить инновационные решения при реализации инфраструктурных проектов.

Как правило, это основано на том, что публичная сторона предоставляет частному бизнесу свободу в принятии решений о том, какие технологии применять в проекте. Жестко закрепляются только обязательные свойства и атрибуты услуги, которую будут получать клиенты от соответствующего объекта инфраструктуры.

Инновации в проектах ГЧП прежде всего связаны с поиском новых вариантов проектирования, методов строительства и материалов для него. Данные инновации, прежде всего, способствуют снижению стоимости проекта и его рисков. При этом более «революционные» инновации, связанные с переосмыслением самого подхода к оказанию соответствующих инфраструктурных услуг, для проектов ГЧП не типичны.

Еще одна составляющая принципа соответствия проектов ГЧП вызовам времени заключается в том, что под влиянием ГЧП претерпевают существенные изменения форматы коммуникаций между государством как держателем инфраструктуры и обществом как клиентом. В проектах ГЧП, когда имеет место содержательное недовольство клиентов (представителей социума), устранить выявленные недостатки обязана частная сторона, в то время как при госзаказе всю ответственность за недочеты несет публичная сторона.

### **Принцип встроенности ГЧП в стратегию социально-экономического развития территории (рис. 22).**

ГЧП является одним из многих возможных механизмов, с применением которых может быть реализована стратегия социально-экономического развития той или иной территории. Большое значение при принятии соответствующего решения о запуске инфраструктурного проекта имеет четкое понимание того, что вложения в инфраструктуру не могут быть нацелены на решение текущих микроэкономических задач. Такие проекты должны быть направлены исключительно на задачи, решение

которых будет определять долгосрочное и масштабное влияние на социально-экономическую ситуацию в целом.

Исходя из вышесказанного, необходимо отдавать себе отчет, что ГЧП есть единство независимых и субъективных факторов: потребность в максимально эффективном решении определенной социально-экономической задачи и готовность власти к реализации таких проектов, а также наличие у госслужащих, уполномоченных принимать решения по поводу проекта и управлять ходом его реализации, компетенций и профессионализма, необходимых для этого.



Рис. 22. Принцип встроенности ГЧП в стратегию социально-экономического развития территории

Концепция ГЧП как особого социально-экономического явления реализуется через ряд средств:

1. Организационные – к ним относятся институты ГЧП, обеспечивающие разработку соответствующей правовой среды, регламентирующей сферу применения ГЧП, равно как и форми-



рование рынка соответствующих проектов и деятельность участников этого рынка.

«Рынок ГЧП-проектов» – это система организации экономически обусловленных отношений между субъектами-участниками проекта (органы власти всех уровней, центры ГЧП, частный бизнес, а также представители банков и страховщиков) с целью извлечения обоюдных выгод от реализации проектов ГЧП.

В этой связи важно упомянуть следующие субрынки:

✓ Рынок контрактов ГЧП. Его ключевой характеристикой выступает тот факт, что публичная сторона при поиске частного партнера призвана мотивировать как можно большее число претендентов принимать участие в конкурсах на право выступить партнером проекта ГЧП. Иначе говоря, в такой ситуации именно публичная сторона активно влияет на создание спроса со стороны частного бизнеса и является автором соответствующего рыночного предложения.

✓ Рынок уполномоченных финансовых посредников. Его субъектами выступают представители кредитных и страховых организаций.

✓ Рынок услуг, предоставляемых созданным инфраструктурным объектом.

2. Инвестиционные средства – это сочетание способов, за счет которых в проект ГЧП привлекаются инвестиции, при этом формально долговые обязательства бюджета публичного партнера по проекту не должны увеличиваться.

В этом контексте также становится важным учёт факторов, которые принимают во внимание институциональные инвесторы при принятии решений о начале финансирования инфраструктурного проекта. К основным из них следует отнести уровень нормативно-правового регулирования, уровень развитости национального банковского сектора и уровень политической стабильности.

Средства управления рисками – сочетание инструментов и способов, гарантирующих сохранение сбалансированных показателей рисков в проекте ГЧП за счет распределения их между

публичной и частной сторонами, а также обеспечивающих минимизацию некоторых из них.

Публичная сторона, прежде всего, заинтересована в том, чтобы как можно больше рисков перешло в ответственность частной стороне. Однако здесь вступает в действие система сдержек и противовесов, поскольку частный партнер не будет заинтересован принять участие в проекте ГЧП при таком однополярном распределении рисков. Одновременно с этим в случае привлечения заемных средств для реализации проекта кредитор будет недостаточно того, что по кредитным рискам отвечает исключительно частный бизнес. А значит, заемные средства могут быть предоставлены при условии, что публичная сторона возьмет на себя часть ответственности.

Таким образом, только при соблюдении равновесного распределения рисков среди субъектов, участвующих в проекте, возможна эффективная его реализация (и прежде всего, это касается публичного, частного партнера и кредиторов).

Использование ГЧП как механизма реализации инфраструктурных проектов способствует достижению следующих результатов:

✓ Непосредственные результаты – а именно уменьшение издержек эксплуатации объекта инфраструктуры и самих хозяйствующих субъектов, которым предоставляются соответствующие услуги или продукты, за счет высокого качества оказываемой инфраструктурной услуги. Качественная инфраструктура, в свою очередь, снижает себестоимость производимой продукции, а также предоставляемых услуг или работ.

✓ Опосредованные результаты – повышается степень доверия инвесторов к публичной стороне и их готовность вкладывать свои ресурсы в бизнес на данной территории.

Кроме того, увеличивается налогооблагаемая база бюджета как в связи с работой самого вновь созданного инфраструктурного объекта, так и с функционированием сопутствующих бизнесов. Соответственно расширяется и рынок труда.

Таким образом, применение ГЧП оказывает на экономику мультипликативный эффект.

Реализация концепции ГЧП как драйвера роста конкурентоспособности экономики той или иной территории обусловлена тремя видами ресурсов:

✓ Человеческий ресурс состоит в реальной потребности государственных институтов в персонале, обладающем экспертизой в области ГЧП. А также заключается в степени проактивности соответствующих государственных институтов в поддержке и инициации проектов ГЧП.

✓ Интеллектуальный ресурс определяется развитостью информационной базы и методологии, обеспечивающей управление проектами ГЧП на всех стадиях их реализации.

✓ Финансовый ресурс – совокупный инвестиционный потенциал территории. Обладает ли она собственными бюджетными средствами либо достаточным уровнем привлекательности для инвесторов, готовых участвовать в инфраструктурных проектах.

Таким образом, представленная концепция способствует формированию комплексного видения и понимания ГЧП во взаимосвязи с целями территориального развития.

При этом следует отметить, что данная концепция увязывается с общепризнанной теорией конкурентоспособности М. Портера, в которой автор сформулировал 4 детерминанты конкурентного преимущества страны и обозначил их термином «национальный ромб».

Также М. Портер отмечал, что правительство необходимо рассматривать как институт, способный оказывать воздействие на «национальный ромб».

При этом, по нашему мнению, ГЧП следует определить как ещё один существенный фактор (наряду с правительством), способный оказывать воздействие на «национальный ромб» М.Портера (рис. 23).

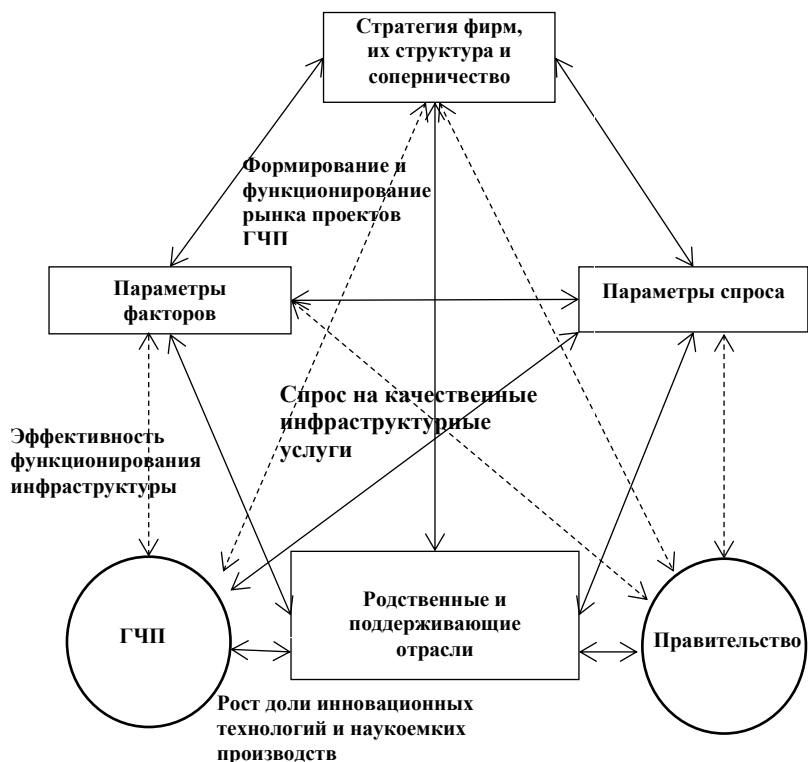


Рис. 23. ГЧП в «национальном ромбе» М.Портера (дополнено автором)

В контексте предложенной концепции ГЧП рассмотрим суть его влияния на «национальный ромб» и в этой связи выделим главные составляющие понимания ГЧП:

1. Специфическая социально обусловленная экономическая конструкция, в рамках которой функционируют и взаимодействуют между собой по соответствующим правилам, государственные институты, специализированные институты (напр., центры ГЧП), частный бизнес, социум, финансовые институты. Данная составляющая ГЧП обеспечивает возникновение соот-

ветствующего рынка – рынка ГЧП-проектов, который оказывает влияние на «Стратегию фирм, их структуру и соперничество».

2. Исторически обусловленная форма организации деятельности субъектов рыночной экономики в условиях расширения научно-технической революции позволяет увидеть роль ГЧП в развитии «Родственных и поддерживающих отраслей», способствуя более широкому применению инновационных технологий.

3. ГЧП как средство достижения стратегических социально-экономических целей развития территории на основе модернизации инфраструктуры положительно воздействует на состояние «Инфраструктурного фактора» как такового.

4. ГЧП как инвестиционный проект, который реализуется на основе синергетического эффекта взаимодействия публичного сектора и частного бизнеса и обеспечивает территорию качественно функционирующим инфраструктурным объектом. Такой проект непосредственно способен стимулировать «Спрос на качественные инфраструктурные услуги».

Таким образом, ГЧП, по нашему мнению, следует рассматривать как комплексное социально-экономическое явление, которое способно выступать связующим звеном между детерминантами «национального ромба» М. Портера. Разработанная концепция позволяет систематизировать теоретические основы ГЧП, что в свою очередь создаёт предпосылки для совершенствования методологических подходов и нормативного регулирования данной сферы.

### III. ПРОЕКТНЫЙ ЦИКЛ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Обобщение опыта реализации проектов ГЧП в рассмотренных нами европейских странах показывает, что важнейшим условием реализации проектов ГЧП является наличие соответствующего организационно-экономического механизма, обеспечивающего управление проектным циклом ГЧП.

Такой механизм рассматривается нами как реализация совокупности управленческих функций (планирование, организация, мотивация и контроль), осуществляемых органом исполнительной власти, который инициирует проект ГЧП, и частным партнёром.

Реализация указанных выше функций призвана обеспечить достижение положительного синергетического эффекта от взаимодействия публичной и частной стороны, а также эффективное прохождение всех этапов жизненного цикла проекта: комплексный анализ, проектирование, непосредственная реализация, сопровождение и завершение.

Конечная цель применения организационно-экономического механизма управления проектным циклом ГЧП – обеспечить рост качества жизни населения, проживающего на соответствующей территории, за счет повышения эффективности функционирования объекта инфраструктуры (в результате его создания или модернизации) на основе достижения синергетического эффекта взаимодействия публичной и частной стороны, реализующих соответствующий инфраструктурный проект, а также нахождения баланса их интересов.

Организационно-экономический механизм управления проектным циклом ГЧП может быть выстроен в прямой зависимости от этапов жизненного цикла проекта, которые в силу ряда специфических характеристик таких проектов (в первую очередь, большого влияния нормативно-правового регулирования этой сферы) выглядят следующим образом (рис. 24):

I. Формирование заказа органом исполнительной власти. Прежде всего орган исполнительной власти формулирует цель и задачи, которые он планирует решить, реализуя определенный инфраструктурный проект.



Рис. 24. Алгоритм функциональной реализации организационно-экономического механизма управления проектным циклом ГЧП

Логично предположить, что конечной целью реализации любого инфраструктурного проекта должно быть повышение уровня качества жизни населения и снижение транзакционных издержек бизнеса.

Далее, должно быть осуществлено обоснование выбора подхода к реализации инфраструктурного проекта: государственный заказ, государственное предпринимательство или ГЧП. В случае если в качестве основного подхода выбрано ГЧП, начинается следующий этап.

II. Прединвестиционные исследования и обоснование инвестиций. Прежде всего орган исполнительной власти, инициировавший проект ГЧП, получает необходимые согласования от соответствующих министерств и ведомств (как правило, в первую очередь, от Министерства финансов) в отношении целесообразности реализации проекта ГЧП.

При отборе проектов, которые планируется реализовывать на основе ГЧП, власти необходимо учитывать, что выбираемые проекты должны занимать системообразующее место в принятой стратегии развития соответствующей территории. Актуальность такого выбора определяется социальной значимостью, капиталоемкостью и длительными сроками реализации таких проектов, что не даёт органам власти права на ошибочный выбор приоритетных проектов.

Как уже отмечалось, инициатором проекта ГЧП всегда выступает публичная сторона. В связи с этим именно она выполняет весь комплекс мероприятий данного этапа: прогнозирование экономического и социального развития территории, где планируется реализация проекта, выбор проекта и модели его реализации, подготовка предварительных расчетов социально-экономических эффектов, ожидаемых от проекта, оценка социальных эффектов от успешной реализации проекта.

В целях рационального расходования бюджетных средств целесообразно, чтобы работы на данном этапе полностью проводились силами государственных служащих, без привлечения сторонних консультантов.

Для этого формируется и утверждается проектная группа, которая может состоять из сотрудников смежных министерств и ведомств, заинтересованных в реализации проекта. Кроме того,



в эту же группу должны входить сотрудники центра ГЧП (при наличии такой организационной структуры).

В любом случае состав группы должен отвечать требованиям профессионализма и компетентности, не менее важно также постоянство состава участников такой группы. Эти факторы имеют значительное влияние на принятие решения представителями частого бизнеса о вхождении в проект.

Необходимо отметить, что представители бизнеса также могут выходить с предложениями об использовании механизмов ГЧП при реализации того или иного проекта, которые должны учитываться органами власти при принятии окончательных решений о начале реализации конкретных инфраструктурных проектов на принципах ГЧП.

Негативной стороной таких предложений является то, что в ряде случаев они могут приводить к ограничениям конкуренции и способствовать развитию коррупции. В связи с этим, по нашему мнению, государственные служащие своими действиями должны обеспечивать взвешенный и независимый подход к принятию решений о направлениях применения ГЧП, учитывая возможные предложения частной стороны, но оставляя за собой право окончательного выбора с учётом совокупности всех факторов, и в первую очередь – намеченной стратегии макроэкономического развития.

III. Проектирование. Данный этап включает в себя такие мероприятия, как разработка окончательного технико-экономического обоснования, проведение предварительных консультаций с представителями частной стороны, которые потенциально могут быть заинтересованы в участии в проекте, структурирование проекта, построение общего графика реализации проекта, учитывающего такие ключевые моменты как сроки разработки проектной документации, консультации и переговоры всех вовлеченных сторон, а также сроки одобрения проекта органами исполнительной власти. Кроме того, в целях обеспечения объективности принимаемых проектной группой решений целесообразно, чтобы был привлечен независимый

консультант, осуществляющий мониторинг исполнения всех дальнейших этапов подготовки проекта и контролирующий отсутствие конфликта интересов.

При определении основных направлений работ по проекту должны учитываться следующие факторы:

- ✓ Проектные требования, в том числе уровень технической проработанности проекта. Это неотъемлемое условие технической реализуемости проекта, а также индикатор соответствия готовой продукции или услуг и технологических процессов их производства техническим и экологическим нормативам, действующим в стране и в отрасли, где планируется реализовывать проект.

- ✓ Операционные и сервисные требования.

- ✓ Основные коммерческие принципы, учитывающие особенности конкретного проекта.

- ✓ Основные риски проекта и их предварительное распределение между сторонами.

- ✓ Расчет бюджетной эффективности.

- ✓ Принципы локализации проекта, отвечающие на вопрос, кто должен определять конкретное место под строительство – власть или частная сторона.

Данный этап, как правило, осуществляется проектной группой с привлечением юридических, финансовых и технических консультантов. При этом важно, чтобы специалисты, входящие в состав группы, имели необходимые навыки по координации работы консультантов, что позволяло бы решать такие возможные проблемы, как, например, низкий уровень консультирования или завышенная стоимость оказываемых услуг.

Результаты, полученные на данном этапе, являются основой для разработки конкурсной документации.

IV. Поиск и привлечение потенциальных партнёров (предквалификация). Как уже отмечалось, реализация проектов ГЧП всегда имеет своей целью решение каких-либо социально и экономически значимых вопросов. Именно с этим связано то,

что при принятии решения о начале реализации проекта власть особое внимание должна уделять общественному мнению.

Кроме того, консультации проектной группы и потенциально заинтересованных в участии в проекте представителей частного бизнеса имеют очень важное значение с точки зрения учёта всех требований и ожиданий, предъявляемых каждой стороной к проекту.

Цели этапа предквалификации:

- ✓ получение формализованной реакции рынка в отношении заинтересованности в проекте, который планируется реализовать;

- ✓ получение обратной связи от экспертов-представителей частной стороны в отношении основных параметров проекта и требований, предъявляемых к частной стороне;

- ✓ оценка потенциально возможного уровня конкуренции среди частного бизнеса за право участия в проекте;

- ✓ минимизация финансовых и временных затрат, связанных с работой с теми участниками конкурса, которые изначально не могут удовлетворять требованиям конкурса;

- ✓ формирование короткого перечня потенциальных участников конкурса.

В начале этапа предквалификационного отбора проектная группа разрабатывает презентационные материалы, позволяющие потенциальным частным партнёрам сформировать общее представление о проекте.

Как правило, такая презентация должна включать в себя краткое описание органа исполнительной власти, инициировавшего проект, состава проектной группы, общее описание проекта и то, как он вписывается в общий стратегический план развития территории, указание на конкретные функции, которые предлагается возложить на частную сторону, предварительный график реализации проекта, финансовые условия участия в проекте, механизм формирования доходной части частного партнёра, а также модель реализации проекта.

После того, как презентационные материалы проекта подготовлены и утверждены соответствующим органом исполнительной власти (как правило, профильным министерством, инициировавшим проект, и министерством финансов), они должны стать доступны широкому кругу лиц. Наиболее эффективным представляется размещение всего комплекса материалов на соответствующем интернет-сайте, а также публикация информации об этом в традиционных средствах массовой информации.

Период, в течение которого заинтересованные представители частного бизнеса могут предоставить свои предложения, зависит от специфики конкретного проекта, но целесообразно, чтобы этот срок был не менее 4–6 месяцев с момента размещения информации в СМИ.

Кроме того, в течение этого промежутка времени органы власти могут провести серию брифингов с целью более детального освещения особенностей предлагаемого проекта и ответов на поставленные вопросы.

Оценка полученных от представителей частной стороны проектов должна осуществляться членами специально созданной экспертной комиссии в соответствии с заранее определенными критериями и при непосредственном участии независимого эксперта. К основным критериям оценки обычно относят следующие:

- ✓ Понимание частной стороной целей реализации проекта и требований, предъявляемых публичной стороной к проекту. В том числе участник должен кратко пояснить своё видение, каким образом может быть реализован проект, в идеале с использованием инновационных подходов.

- ✓ Наличие у частного партнёра компетенций и опыта и участия в проектах ГЧП, в том числе наличие национального и международного опыта успешной реализации аналогичных проектов. Особое внимание должно уделяться не только непосредственно возможностям частного партнёра производить необходимые продукты или услуги, но и его способности делать это на протяжении длительного промежутка времени. При этом крите-

рий «опыт» должен рассматриваться как дополнительный и, соответственно, не должен являться стоп-фактором, приводящим к снижению уровня конкуренции.

✓ Наличие опыта участия в проектах как члена консорциума частных партнёров. Речь идёт о том, что, участвуя в проекте, частный партнёр в той или иной степени вынужден будет использовать помощь подрядных или аутсорсинговых организаций, а наличие или отсутствие чётко отработанных и налаженных регламентов совместной работы может существенным образом сказываться на результатах реализации проекта в целом.

✓ Предлагаемая структура проекта, включая источники финансирования и распределение рисков.

✓ Финансовое состояние частного партнёра и связанные с этим его потенциальные возможности по привлечению заёмного финансирования. Публичной стороне необходимо понимать, что слабое и неудовлетворительное финансовое состояние частного партнёра напрямую влияет на стоимость привлекаемых банковских кредитов.

Соответственно, частный партнёр, имеющий хорошее финансовое состояние (т.е. соответствующее требованиям кредитных организаций), имеет возможность привлекать кредиты под меньшие проценты, что в конечном результате снижает общую стоимость проекта.

Кроме того, хорошее финансовое состояние частного партнёра служит косвенным подтверждением того, что в течение всего длительного срока реализации проекта ГЧП он с большей долей вероятности сможет в полном объёме исполнять свои обязательства.

✓ Подтверждение отсутствия конфликта интересов (нужно отметить, что в настоящее время действующее в РФ законодательство не требует от участника конкурса предоставления данных, подтверждающих отсутствие конфликта интересов участия в будущем проекте).

В целях поддержания интереса к планируемому проекту ГЧП и, соответственно, обеспечения достаточного уровня кон-

куренции за право участия в проекте необходимо, чтобы пороговые значения критериев отбора удовлетворяли ряду требований:

- ✓ Создавали необходимые и достаточные барьеры для того, чтобы не допустить к конкурсу лиц, объективно неспособных реализовать проект ГЧП. При этом следует учесть, что при выдвижении необоснованных требований, позволяющих пройти предварительный отбор только ограниченному и заранее известному кругу участников, конкуренция и интерес потенциальных инвесторов резко снижается.

- ✓ Были объективными, адекватными, соразмерными и тем самым обеспечивали широкому кругу инвесторов равные возможности для участия и победы в конкурсе.

- ✓ Были доведены до широкого круга лиц. Информация о предстоящем конкурсе должна быть опубликована через все возможные средства массовой информации.

- ✓ Включали условие наличия в соглашении о ГЧП обязательств частного партнера использовать открытые и конкурентные процедуры для привлечения третьих лиц к выполнению работ, предусмотренных проектом.

В целях повышения прозрачности и уменьшения вероятности возникновения возможных спорных ситуаций считаем целесообразным, чтобы орган исполнительной власти публично декларировал соблюдение следующих правил:

- ✓ подтверждение или исключение своего права на внесение изменений в условия предквалификации в рамках каждого проекта;

- ✓ недопустимость компенсации расходов частной стороны, связанных с подготовкой предложения для участия в предквалификации, ни при каких обстоятельствах;

- ✓ гарантированность того, что вся информация, содержащаяся в предложениях частной стороны, не будет опубликована. При этом публичная сторона должна оставить за собой право использовать эту информацию для совершенствования конкурсной документации;

✓ отсутствие обязанности публичной стороны раскрывать детали хода рассмотрения и оценки поступивших предложений;

✓ использование заранее определенной формы конкурсной заявки и процедуры её передачи публичной стороне.

При проведении анализа предложений на этапе предквалификации и определении короткого перечня потенциальных партнёров на основании анализа опыта других территорий обязательно следует учитывать следующие факторы:

✓ Цели применяемой методики.

✓ Состав конкурсной комиссии и чётко прописанные процедуры взаимодействия с консультантами и участниками конкурса.

✓ Объективность критериев оценки предложений и методика расчета по каждому из участников конкурса. Как правило, такие критерии связаны с финансово-экономическим состоянием потенциальных частных партнёров, а также с наличием у них опыта привлечения заёмного финансирования и реализации подобных проектов ГЧП.

В ходе анализа поступивших предложений участники конкурса могут приглашаться на интервью, организуемое конкурсной комиссией с участием финансовых, юридических и технических консультантов.

Результатом предквалификации должно быть формирование короткого перечня потенциальных партнёров, которые будут участвовать непосредственно в конкурсе. Как правило, рекомендуется, чтобы короткий перечень состоял не менее чем из трех победителей. При этом необходимо отметить, что при значительном превышении количества конкурсантов (6 и более) некоторые из них могут потерять интерес к участию в конкурсе вследствие снижения вероятности своей победы и с учётом тех существенных расходов, которые они понесут при подготовке своего конкурсного предложения.

На данном этапе на уровне исполнительной власти отдельное внимание должно уделяться предотвращению ситуаций,

связанных с созданием «искусственной конкуренции», когда несколько участников конкурса представляют интересы одного и того же частного партнёра с целью обеспечения наиболее выгодных для себя условий для победы в конкурсе.

Поэтому при подведении итогов предквалификации конкурсная комиссия должна выбирать только одного представителя из нескольких формально или неформально аффилированных лиц, изъявивших желание участвовать в конкурсе.

В целях повышения прозрачности итогов предквалификации и поддержания интереса широкого круга потенциальных партнёров к участию в будущих проектах ГЧП, по нашему мнению, целесообразно, чтобы конкурсная комиссия проводила совещания как с участниками, вошедшими в шорт-лист, так и не вошедшими туда, с целью дать обратную связь в отношении результатов предквалификации для последующей более эффективной подготовки участников к конкурсам.

К тому же проведение такого мероприятия будет полезно и для конкурсной комиссии, которая, возможно, сможет учесть пожелания участников предквалификации при составлении будущей конкурсной документации.

V. Проведение торгов. Данный этап начинается с разработки конкурсной документации, содержание которой должно полностью коррелировать с теми параметрами отбора, которые задавались на этапе предквалификации.

Критерии, закрепляемые органом исполнительной власти в конкурсной документации, должны учитывать весь комплекс требований к частному партнёру, включая проектные, юридические, коммерческие требования, а также требования, связанные со стадией эксплуатации объекта инфраструктуры. Кроме того, проектная документация должна учитывать потребности и возможности частных партнёров, то есть условия будущего контракта должны поддерживать интерес всех участников, прошедших предквалификацию, принять участие в самом конкурсе.



Как правило, конкурсная документация имеет типовую структуру, которая, по нашему мнению, должна содержать следующие разделы:

1. Общая информация о проекте, включающая описание целей и задач проекта, а также его основных участников.

2. Описание основных параметров проекта, включая его стоимость, механизмы осуществления платежей, вопросы, связанные с земельным участком, на котором планируется реализация проекта, распределение рисков, включая политические риски и риски изменения законодательства, а также условия расторжения соглашения о ГЧП.

3. Критерии оценки конкурсных предложений. В зависимости от специфики проектов критерии могут отличаться, но в наиболее общем виде должны быть учтены следующие моменты:

- для проектной документации – уровень проработанности проекта, включая архитектурный, функциональный и технический аспекты;

- с позиции предоставления продукции или услуг – описание технологии (способа) предоставления продукции или услуги;

- качество управления проектом на всех стадиях, включая учёт влияния на окружающую среду;

- структура финансирования, включая источники и параметры, привлекаемых заёмных ресурсов;

- расчет бюджетной эффективности;

- подходы к организации качественного взаимодействия между участниками проекта (проведение периодических совещаний, деловая переписка, решение спорных ситуаций и т.д.).

4. Требования, предъявляемые к продукции или услугам, ради которых планируется реализация проекта, включая технологические аспекты (какое оборудование будет использоваться, как будут выстроены бизнес-процессы на этапе эксплуатации проекта и т.д.).

После того как конкурсная документация подготовлена и утверждена уполномоченным органом исполнительной власти, она передаётся потенциальным участникам конкурса.

Эффективность коммуникаций публичной стороны и участников конкурса повышается, если конкурсная комиссия будет организовывать дополнительные консультации, на которых будет разъяснять возможные вопросы, связанные с требованиями конкурсной документации.

Такие консультации должны быть построены на индивидуальной основе, т.е. проводиться с каждым участником конкурса в отдельности. Основной целью проводимых консультаций должно быть улучшение качества подготавливаемых участниками конкурса предложений (в первую очередь, в вопросах технической и проектной документации), что в конечном итоге будет способствовать более качественной реализации планируемого проекта.

Представителям частной стороны такая интерактивность позволяет получить уточнения в отношении коммерческих, технических и других аспектов проекта, а также сформировать более системное и полное представление об ожиданиях публичной стороны в отношении будущего частного партнёра.

При этом важно, чтобы конкурсная комиссия протоколировала все проводимые совместные консультации в целях минимизации вероятности появления различных злоупотреблений с обеих сторон. Протоколы заседаний должны быть доступны для всех участников конкурса.

Особое внимание нужно обратить на то, чтобы данные консультации не перерастали в переговорный процесс, связанный с обсуждением условий участия в проекте, а информация, полученная от участников конкурса, не расценивалась как часть процесса по определению победителя конкурса.

По результатам совокупности проведенных консультаций конкурсная комиссия должна дать единую обратную связь всем конкурсантам, включающую в себя разъяснения по вопросам, связанным с содержанием конкурсной документации, что в ито-

ге должно уменьшить риск недопонимания между частной и публичной стороной.

Кроме того, целесообразно в условиях проводимого конкурса предусматривать возможность для каждого участника провести конкурсной комиссии презентацию основных моментов своего предложения. При этом такие презентации должны проводиться только после того, как все участники конкурса официально передали свои предложения конкурсной комиссии. Основной целью данных презентаций является минимизация рисков некорректной интерпретации информации, содержащейся в конкурсных предложениях.

В случае проведения индивидуальных консультаций важно, чтобы публичная сторона обеспечила гарантию того, что:

1. Информация, полученная от каждого отдельного участника конкурса, не будет доступна другим участникам.

2. Ни один из участников не получит неоправданного преимущества перед другими вследствие предоставления конфиденциальной информации при ответе на его вопросы.

3. Действующие внутренние регламенты работы с конфиденциальной информацией эффективны и действительно применяются в работе органов исполнительной власти, вовлеченных в конкурсный процесс.

Необходимо отметить, что, к сожалению, российская практика проведения подобных конкурсов крайне редко использует возможность проведения предварительных консультаций, имеющих четко фиксированный регламент, включая права и обязанности участвующих сторон.

К тому же с учётом действующего антимонопольного законодательства такие консультации могут быть расценены как ограничивающие конкуренцию. Тем не менее международная практика показывает, что использование подобного подхода позволяет значительно повысить качество конкурсных предложений, а, следовательно, и эффективность реализации проектов в целом.

Важно, чтобы орган исполнительной власти при подборе состава конкурсной комиссии отдельное внимание уделял вопросу отсутствия потенциального конфликта интересов у членов конкурсной комиссии в целях обеспечения максимально объективного подхода к проведению конкурса.

При этом под конфликтом интересов мы понимаем любую возможную личную заинтересованность членов комиссии в ходе реализации проекта ГЧП.

Условие отсутствия конфликта интересов также должно распространяться на всех консультантов (юридических, финансовых, технических и др.), работающих по проекту на стороне публичного партнера.

Соответственно, как для членов конкурсной комиссии, так и для экспертов должна быть чётко зафиксирована обязанность раскрывать все потенциальные или фактические события, которые могут или уже приводят к конфликту интересов.

Целесообразно, чтобы за мониторинг отсутствия конфликтов интересов (как у членов конкурсной комиссии, так и у консультантов) был ответственен руководитель конкурсной комиссии, контроль за которым, в свою очередь, должно осуществлять вышестоящее руководство (например, руководитель центра ГЧП).

В целях минимизации рисков появления конфликта интересов консультантов, задействованных в проекте, необходимо наличие соответствующего плана действий, который может включать в себя следующие элементы:

- ✓ Получение от консультанта максимально полной информации в части аффилированности с другими лицами, задействованными в конкурсе.

- ✓ В случае получения информации, косвенно свидетельствующей о наличии потенциального конфликта интересов, конкурсная комиссия должна запросить более детальную информацию от консультанта, позволяющую разобраться в вопросе.

- ✓ Если имеется вероятность возникновения конфликта интересов, конкурсная комиссия должна пересмотреть объём

работ данного консультанта, чтобы минимизировать возможность наступления такого события.

✓ В случае наличия возможного конфликта интересов в отношении ряда сотрудников консультанта конкурсная комиссия должна запросить внутренние процедуры консультанта, описывающие документооборот, разграничивающие информационные потоки и подтверждающие, что указанные сотрудники не будут иметь доступ к информации, способной привести к конфликту интересов.

✓ Принятие решения конкурсной комиссией, по истечении какого срока после завершения консультантом работ, связанных с проектом, соглашение о конфиденциальности перестаёт действовать и, соответственно, вероятность возникновения конфликта интересов исчезает.

По истечении срока, зафиксированного в конкурсной документации, конкурсная комиссия начинает анализ полученных предложений и отбор лучшего из них.

Критерии конкурса можно разделить по экономическому содержанию на 3 базовые группы:

✓ коммерческие критерии, включающие структуру ответственности будущего проекта, принципы и уровень ценообразования и т.д.;

✓ технические критерии, включающие оценку предлагаемой технологии и её инновационности, сроки строительства, реалистичность использования предлагаемой технологии и т.д.;

✓ финансовые критерии, включающие общую стоимость работ, объём необходимой поддержки со стороны бюджетов всех уровней, надёжность источников заёмного финансирования и их готовность предоставить финансирование, надёжность модели реализации проекта и т.д.

Также все критерии конкурса по их значимости можно разделить на 2 ключевые группы:

✓ основные (например, размер выкупного платежа и арендной платы за объект, срок создания объекта, размер аренд-

ной платы за земельный участок, стоимость, качество и количество предоставляемых товаров и услуг);

✓ дополнительные (например, технические характеристики объекта, условия его эксплуатации, необходимость создания определенного количества новых рабочих мест).

Для каждого из используемых критериев должен устанавливаться весовой коэффициент, отражающий приоритеты, зафиксированные в стратегии социально-экономического развития территории.

В международной практике в конкурсную документацию по проектам ГЧП часто включается пункт, предусматривающий дополнительный этап конкурса, который называется метод *BAFO* (*best and final offer*).

Суть данного метода заключается в том, что по результатам конкурса публичная сторона отбирает два наилучших предложения, а затем просит их усовершенствовать. Соответственно, победитель конкурса выбирается по результатам оценки представленных новых предложений.

Нужно отметить, что действующее российское законодательство не предусматривает включения такого этапа в процесс проведения конкурса. Между тем, использование данного метода позволяет ещё больше усилить уровень конкуренции, что в итоге дает возможность публичной стороне получить оптимальное решение для реализации проекта.

Крайне негативной является ситуация, когда на конкурс заявляется один участник, который, соответственно, и должен быть признан победителем. Практика свидетельствует, что наличие единственного предложения часто связано с низким уровнем проработки проекта, неудовлетворительным качеством коммуникаций с частными партнёрами или недостаточной заинтересованностью частного сектора участвовать в соответствующем проекте.

В такой ситуации является целесообразным признать конкурс несостоявшимся и начать готовиться к новому.

Также конкурсная документация должна изначально содержать условие, предусматривающее, что издержки конкурсантов, связанные с участием в конкурсе, не компенсируются публичной стороной. Полагаем, что наличие данного условия позволяет повысить эффективность использования бюджетных средств.

После того как конкурсная комиссия определила победителя, должна быть создана группа, ответственная за подписание соглашения о ГЧП с частной стороной.

Целесообразно, чтобы в состав этой группы вошли члены конкурсной комиссии, т.к. это облегчит вопрос коммуникаций в процессе подписания документации. Указанный этап, как правило, проходит при активном участии юридических и финансовых консультантов с обеих сторон.

В целях привлечения внимания общественности к реализуемым социально значимым проектам целесообразно формальное подписание соглашения о ГЧП делать публичным и сразу после подписания собирать пресс-конференцию, посвященную данному событию.

Считаем, что для публичной стороны должна быть важной и задача поддержания интереса к будущим (потенциальным) проектам ГЧП у тех представителей частного бизнеса, которые принимали участие в конкурсе, но проиграли.

Целесообразно, чтобы для них конкурсная комиссия провела отдельное совещание, на котором были бы даны аргументированные комментарии в отношении каждой заявки, поданной на конкурс.

Необходимо отметить, что сложившаяся практика предполагает наличие в соглашениях о ГЧП ряда отлагательных условий, после выполнения которых соглашение вступает в силу. Выделим наиболее распространенные из них:

- ✓ частный инвестор осуществил финансовое закрытие, т.е. привлёк денежные средства (как правило, заёмные), необходимые для реализации проекта;

✓ договор аренды или купли-продажи земельных участков и других объектов недвижимости подписан и прошёл государственную регистрацию;

✓ согласован и подписан весь комплект необходимых в соответствии с соглашением о ГЧП договоров.

Кроме того, необходимо понимать, что любые подходы (какими бы прозрачными и полностью согласующимися с действующим законодательством они ни были) к определению частной стороны, действительно способной реализовать проект с необходимым уровнем эффективности, обречены на неудачу при сохранении коррумпированности в органах исполнительной власти.

Во многом именно с целью достижения максимального уровня объективности в выборе частной стороны на этапах предварительного и окончательного отбора в работе конкурсных комиссий должны быть задействованы независимые эксперты.

VI. Строительство и эксплуатация объекта инфраструктуры. После того как заключенное соглашение о ГЧП вступает в силу, частная сторона начинает осуществлять инвестиционные вложения в строительство проекта и после сдачи объекта инфраструктуры начинает его эксплуатацию в соответствии с той моделью, которая была изначально выбрана.

Публичная сторона, в свою очередь, создаёт проектную группу, обеспечивающую контроль хода реализации проекта. В состав группы должны быть включены технические, финансовые специалисты и юристы.

Кроме того, в международной практике часто привлекаются независимые консультанты, имеющие соответствующий опыт мониторинга хода реализации крупных инвестиционных проектов.

Проектная группа выполняет следующие функции:

✓ Разрабатывает механизмы контроля за результатами деятельности частной стороны и использует их в своей работе на постоянной основе.



✓ Осуществляет мониторинг и оказывает содействие частному партнёру в процессе получения разрешительной документации, необходимой для реализации проекта.

✓ Осуществляет контроль за своевременностью и полной исполнением государством своих обязательств перед частной стороной.

✓ Проводит мониторинг уровня удовлетворенности конечных потребителей, т.е. населения, товарами или услугами, производимыми проектом.

✓ Осуществляет постоянный контроль за финансовой устойчивостью проекта, в том числе – денежным потоком, принятыми обязательствами, объёмами финансирования.

Важное значение на всех этапах реализации проектов ГЧП имеет вопрос конфиденциальности. Это требование должно одинаково распространяться как на все подразделения органов исполнительной власти, задействованных в реализации проекта ГЧП, так и на всех представителей частных организаций, участвующих в конкурсных процедурах.

По нашему мнению, необходимо подписывать соглашение о конфиденциальности между органом власти, отвечающим за координацию работ по проекту ГЧП, и каждым представителем частной стороны. Данное соглашение должно устанавливать перечень публичной и конфиденциальной информации в целях минимизации рисков утечки конфиденциальной информации и закрепления ответственности сторон. Особенную важность имеет обеспечение конфиденциальности по отношению к конкурсной документации и конкурсным заявкам, подаваемым конкурсантами.

В связи с этим отдельного внимания заслуживают вопросы сохранения интеллектуальной собственности, содержащейся в конкурсных предложениях как со стороны публичной, так и частной стороны.

В данном случае под интеллектуальной собственностью мы понимаем не только то, что подпадает под законодательное определение данного термина (патенты, ноу-хау, товарные зна-

ки и т.д.), но и любые идеи, информацию, которые защищаются подписанным соглашением о конфиденциальности.

В рамках проектов ГЧП такая информация может включать следующие элементы: эскизы, проекты, связанные со строительством объекта инфраструктуры; технологии, связанные с производством товаров, оказанием услуг по проекту; организация бизнес-процессов внутри проекта; содержание конкурсной документации и конкурсных заявок участников и т.д.

Важно, чтобы в условиях контракта было предусмотрено право публичной стороны пользоваться интеллектуальной собственностью, привносимой частной стороной в проект, в течение всего срока жизненного цикла проекта. Такая возможность становится особенно важной в случае, если по тем или иным причинам будет принято решение о досрочной замене частного партнёра на этапе строительства или эксплуатации проекта.

Соответственно, новый частный партнёр на основании информации, полученной от публичной стороны об используемой интеллектуальной собственности, сможет с наименьшими временными затратами обеспечить производство продукции, оказание услуг без ухудшения их качества.

В случае если в конкурсе участвует холдинговая организация и планируется, что в реализации проекта будет участвовать несколько юридических лиц, входящих в один холдинг, то целесообразно, чтобы в конкурсной документации было прописано условие о необходимости раскрытия информации обо всех юридических лицах холдинга, которые в той или иной степени будут принимать участие в реализации проекта (например, в роли субподрядчиков).

Реализация проектов ГЧП занимает значительные временные интервалы (до 30-50 лет), в течение которых может меняться политическая и социально-экономическая ситуация. Данный фактор приводит к тому, что по объективным обстоятельствам может возникать необходимость пересмотра условий заключенного соглашения о ГЧП. При этом, по нашему мнению, наличие

такой необходимости не должно означать, что весь проект ГЧП должен быть признан неэффективным.

Кроме того, юридическая конструкция соглашения о ГЧП должна предусматривать механизмы сбалансированного пересмотра условий в сжатые временные интервалы.

Эффективность применения рассматриваемого организационно-экономического механизма неразрывно связана с качеством коммуникационной стратегии в отношении проектов ГЧП. Это приобретает особую важность с учётом того факта, что все реализуемые проекты ГЧП имеют существенную социальную значимость и все этапы их реализации подвержены пристальному вниманию со стороны широкой общественности.

Учёт мнения общественности в ходе реализации проекта ГЧП повышает степень его прозрачности, а также положительно влияет на качество осуществляемых органами власти процессов, а именно:

1. Упрощает процесс выявления вероятных негативных воздействий проекта на население и экономику в целом.

2. Способствует упрощению процесса нахождения баланса интересов между публичной и частной стороной по основным параметрам проекта.

3. Способствует проведению верификации качества оценки эффективности затрат, проведенной органами власти в рамках проекта ГЧП.

4. Обеспечивает выявление взаимосвязей и противоречий между нормативно-правовыми документами, принятыми различными уровнями власти, применительно к реализуемому проекту ГЧП.

Рассмотрим две основные составляющие коммуникационной стратегии проектов ГЧП:

1. Освещение ключевых этапов реализации проекта в СМИ для формирования общественного мнения в целом. Объём и периодичность подачи информации в СМИ должны находиться в прямой зависимости от масштабов реализуемого проекта. Основными формами подачи материала, как правило, являются

пресс-релизы, интервью уполномоченных должностных лиц, ответы на вопросы граждан на соответствующем сайте. В целях обеспечения наиболее благоприятного информационного фона и положительного общественного мнения в отношении проекта ГЧП данная работа должна проводиться на всех этапах проекта, включая его завершение.

2. Работа с потенциальными инвесторами на рынке может сочетать в себе как прямые коммуникации с отдельными инвесторами, так и групповые коммуникации с рядом инвесторов.

К тому же для публичной стороны критически важным является построение механизмов получения обратной связи от конечных потребителей проекта в целях реализации своевременных корректировок и улучшения качества производимых проектом продуктов и услуг.

В целях обеспечения наибольшей эффективности реализуемой коммуникационной стратегии необходимо, чтобы она фокусировалась не на широком круге общественности, а, в первую очередь, на заинтересованных сторонах, т.е. группах граждан, имеющих определенный прямой или косвенный интерес к осуществляемому проекту. Среди таких целевых групп, как правило, выделяют следующие:

✓ будущие пользователи создаваемого/реконструируемого объекта инфраструктуры;

✓ лица, которые заведомо оказываются в невыгодном положении или подвергаются риску негативного воздействия вследствие реализации проекта;

✓ должностные лица законодательной, исполнительной власти того или иного уровня, эксперты, общественные организации;

Для обеспечения эффективного диалога с общественностью в рамках реализации проекта ГЧП могут применяться следующие инструменты:

✓ Раскрытие информации – инструмент, используемый органом власти на этапе инициации проекта ГЧП с целью ин-

формирования широких кругов общественности об общих характеристиках проекта.

✓ Консультации – инструмент, применяемый перед принятием существенных (ключевых) решений в процессе реализации проекта ГЧП. Результатом консультаций является то, что органы власти имеют возможность заблаговременно получить обратную связь от общественности относительно планируемого решения и в случае необходимости своевременно его скорректировать.

✓ Переговоры – инструмент, в отличие от консультаций позволяющий не только получить обратную связь, но и совместно с общественностью выработать альтернативные варианты, наилучшим образом устраивающие все вовлеченные стороны. Наиболее часто этот инструмент используется для нахождения компенсационных мер и отведения земельных участков.

Безусловно, коммуникационная стратегия должна системно реализовываться на каждом из этапов реализации проекта ГЧП.

VII. Завершение проекта. Выделим два варианта завершения проекта:

1) Досрочное прекращение. В соответствии с условиями действующего соглашения о ГЧП как публичная, так и частная сторона могут выступить инициаторами досрочного расторжения соглашения. При этом причины могут быть самые разнообразные: от некачественного исполнения частным партнёром своих обязательств до изменения социально-экономической ситуации, когда частному партнёру становится просто невыгодно дальнейшее участие в проекте.

В любом случае при досрочном прекращении проекта публичная сторона должна своевременно провести конкурс по выбору нового частного партнёра. Также нужно отметить, что, если проект ещё находится на этапе строительства, публичной стороне не следует брать на себя функцию по самостоятельному завершению проекта.

2) Плановое завершение проекта в срок, зафиксированный в соглашении о ГЧП. В таком случае публичная сторона принимает от частного партнёра права собственности на созданные объекты инфраструктуры и принимает решение: либо оставить функцию эксплуатации объекта за собой, либо организовать конкурс по выбору нового частного партнёра для дальнейшего управления данным объектом.

Независимо от времени и характеристик этапа завершения проекта органы исполнительной власти, ответственные за его реализацию, должны заблаговременно осуществить комплекс мероприятий с целью минимизации возможного негативного влияния рисков данного этапа на эффективность функционирования объекта инфраструктуры.

Среди таких мероприятий необходимо выделить следующие:

- ✓ комплексный анализ перспектив проекта в случае, если оператором проекта станет публичная сторона или если появится новый частный партнёр;

- ✓ разработка и внедрение системы эффективных действий по передаче, созданных частной стороной в рамках проекта активов публичной стороне, включая объективную оценку их стоимости и проведение окончательных расчетов по проекту с частной стороной.

В связи с относительно небольшим по длительности периодом существования ГЧП в мире (около 20 лет) ещё отсутствует достаточный опыт решений, принимаемых органами власти, в части дальнейшей эксплуатации объектов, созданных в рамках ГЧП.

Тем не менее, на наш взгляд, является логичным, что в большинстве случаев публичная сторона должна проводить конкурс по заключению нового соглашения о ГЧП, имеющего своим предметом возможную реконструкцию и продолжение эксплуатации объекта инфраструктуры.

К сожалению, ряд элементов предлагаемого механизма возможно использовать только после внесения соответствующих поправок в отечественное законодательство.

Тем не менее, мы считаем, что предложенный механизм является обобщением передового европейского опыта и наиболее гибким инструментом, позволяющим учитывать интересы всех задействованных в проектах ГЧП сторон и, следовательно, способным обеспечить получение максимального социально-экономического эффекта развития экономики соответствующей территории.

Особую важность при практическом использовании предложенного организационно-экономического механизма управления проектным циклом ГЧП имеет процесс структурирования проектов. Это связано с рядом факторов: большая капиталоемкость проектов; участие разных с позиции принципов принятия решений сторон – власти и частного бизнеса; в большинстве случаев – необходимость привлечения кредитных организаций; социальная направленность проектов, а также длительные сроки окупаемости.

Под структурированием проекта мы понимаем процесс достижения согласия между всеми будущими участниками проекта в отношении его основных параметров (срок, сумма вложения, доли участия и риски каждой из сторон), в результате чего выбирается конкретная модель проекта ГЧП и, следовательно, становится возможной его практическая реализация.

По нашему мнению, с целью определения публичной стороной оптимальной модели реализации инфраструктурного проекта в рамках процесса структурирования может использоваться следующий алгоритм:

1. Сбор вводных данных. К ключевым элементам, которые должны быть проанализированы на начальном этапе, относятся следующие: цели и задачи проекта, анализ затрат, политическая ситуация, анализ рынка, опыт частной стороны и консультантов, источники финансирования, вероятность привлечения заёмного

финансирования, а также анализ рисков в соответствии с методикой, представленной ниже.

2. Определение перечня наиболее подходящих моделей реализации проекта (т.е. составление шорт-листа). В первую очередь, необходимо выбрать на основе какого подхода будет реализовываться инфраструктурный проект – государственных закупок или ГЧП.

По нашему мнению, к основным критериям, которые необходимо принимать во внимание, относятся следующие: общая стоимость проекта, количественные и качественные показатели, характеризующие ожидаемую продуктивность проекта, риски и их возможное распределение между участниками, а также возможный синергетический эффект как результат того, что несколько или все стадии реализации проекта (проектирование, строительство, эксплуатация, финансирование) будет осуществлять один и тот же партнёр.

3. Осуществление детального анализа с целью определения конкретных элементов в структуре сделки, с помощью которых достигается максимизация критерия *VfM*, а также нахождение оптимального баланса между минимально необходимым уровнем контроля над ходом реализации проекта и уровнем рисков, которые целесообразно взять на себя.

4. Проведение анализа собранных на предыдущих двух этапах данных и их проверка на объективность соответствия макро- и микроэкономическим условиям, в которых планируется реализовывать проект. В этом должны принимать участие независимые эксперты.

5. Анализ опыта реализации аналогичных проектов (с учётом модели их реализации) на других территориях.

6. Анализ каждой модели из шорт-листа на предмет её эффективности, в том числе на соответствие целям и задачам проекта, а также с точки зрения минимизации рисков. Необходимо отметить, что не существует единого алгоритма такого анализа. Его применение в каждом конкретном случае должно определяться особенностями реализуемого проекта.



В наиболее общем виде описываемый алгоритм может быть представлен в следующем виде (табл. 27).

7. Выбор оптимальной модели реализации проекта, её подробное и чёткое описание, а также разработка юридической конструкции, закрепляющей предлагаемую структуру будущей сделки, и включение её в конкурсную документацию.

Таблица 27

**Алгоритм выбора оптимальной модели реализации проекта ГЧП**

Критерий выбора	Весовой коэффициент	Наиболее приемлемые модели реализации проекта (в соответствии с шорт-листом)			
		Модель 1	Модель 2	...	Модель n
Сохранение гибкости со стороны публичной стороны в управлении различными параметрами проекта	10%	[-2 ÷ +2]	[-2 ÷ +2]	...	[-2 ÷ +2]
Минимизация рисков	20%	[-2 ÷ +2]	[-2 ÷ +2]	...	[-2 ÷ +2]
Время, необходимое, чтобы структурировать проект	5%	[-2 ÷ +2]	[-2 ÷ +2]	...	[-2 ÷ +2]
Наличие интереса со стороны ключевых игроков соответствующей отрасли, представляющих частную сторону и заинтересованных в участии в проекте	15%	[-2 ÷ +2]	[-2 ÷ +2]	...	[-2 ÷ +2]
Критерий «соотношение цена-качество» ( $V/M$ )	20%	[-2 ÷ +2]	[-2 ÷ +2]	...	[-2 ÷ +2]
Полное соответствие действующей бюджетной политике	15%	[-2 ÷ +2]	[-2 ÷ +2]	...	[-2 ÷ +2]
Возможность публичной стороны контролировать действия других сторон, участвующих в проекте	15%	[-2 ÷ +2]	[-2 ÷ +2]	...	[-2 ÷ +2]
Итого	100%	Σ	Σ		Σ

По каждому критерию выставляется балл соответствия каждой из рассматриваемых форм:

2 балла – полностью соответствует,

1 балл – частично соответствует,

–1 балл – частично не соответствует,

–2 балла – полностью не соответствует.

По каждой модели баллы взвешиваются с учётом весовых коэффициентов и выбирается та модель, которая набрала наибольшее количество баллов.

8. Оценка влияния выбранной модели (её проверка на оптимальность) на интересы основных групп участников проекта. Среди таких групп следует выделить следующие:

– Собственники, представляющие интересы частной стороны. Как отмечалось ранее, их интерес участия в проекте определяется приемлемым для них прогнозируемым по проекту соотношением доходность/риск.

– Наёмные работники, субподрядчики, задействованные в проекте. Их интерес, как известно, определяется приемлемым для них уровнем доходов, которые они могут получить на данной наёмной работе.

– Органы исполнительной власти. Мотив участия в проекте для этой стороны определяется уровнем бюджетной эффективности проекта ГЧП, соотнесенной с повышением качества жизни населения и повышением конкурентоспособности подведомственной территории (анализ *VfM*).

– Конечные потребители услуг проекта. Для населения – рост качества его жизни, для бизнеса – рост его конкурентоспособности (в том числе за счет снижения собственных издержек, связанных с использованием инфраструктуры).

– Кредиторы проекта ГЧП. Их интерес участия в проекте определяется приемлемым для них соотношением доходность-риск от вложений в проект.

В результате данного этапа разработки проекта должно быть получено математическое подтверждение того, что выбранная модель реализации проекта ГЧП учитывает интересы

всех вовлеченных сторон, что, в свою очередь, является основной гарантией успешной реализации проекта.

Таким образом, разработанный организационно-экономический механизм управления проектным циклом ГЧП выступает основой равноправного взаимодействия публичной стороны и бизнеса в процессе реализации проектов ГЧП.

В свою очередь, предложенный алгоритм выбора оптимальной модели проекта ГЧП, по нашему мнению, позволяет получить положительный синергетический эффект от взаимодействия публичной и частной сторон в ходе реализации проекта ГЧП.

## IV. УПРАВЛЕНИЕ ПРИВЛЕЧЕНИЕМ ИНВЕСТИЦИЙ В ПРОЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Процесс управления проектом ГЧП должен использовать различные инструменты, обеспечивающие его эффективную реализацию с учётом текущей ситуации. А значит, является критически важным применение тактического инструментария в отношении:

1. Инвестиций, которые обеспечивают возможность реализации проекта ГЧП в соответствии с изначальным планом-графиком.

2. Рисков, которые позволяют минимизировать возможные негативные последствия, сопровождающие проект ГЧП.

Необходимо отметить, что, несмотря на наличие множества ситуаций, характерных для любых других проектов (например, необходимость принимать решения в отношении себестоимости, организационной структуры, персонала, логистики и т.д.), именно указанные выше две составляющие определяют существенные отличия тактического управления проектом ГЧП от прочих проектов (рис. 25).

### *4.1. Содержание процесса привлечения инвестиций в проекты государственно-частного партнерства*

В связи с большой капиталоемкостью и длительными сроками окупаемости инфраструктурных проектов их реализация с использованием подхода, основанного на ГЧП, требует от частной стороны наличия достаточного объема финансовых ресурсов. Именно поэтому в подавляющем большинстве проектов ГЧП появляется третья сторона – кредиторы (финансирующая организация).

Как правило, в такой роли выступают банки развития (например, Мировой банк, Международная финансовая корпорация, Европейский банк реконструкции и развития, Внешэкономбанк (ВЭБ) и др.), реже – коммерческие банки и другие институциональные инвесторы.

При этом, как правило, у банков развития международного и национального масштаба присутствуют ограничения в от-

ношении минимальной стоимости проектов ГЧП, которые они готовы финансировать. Например, ВЭБ рассматривает возможность финансирования проекта ГЧП при его общей стоимости не менее 4 млрд руб.

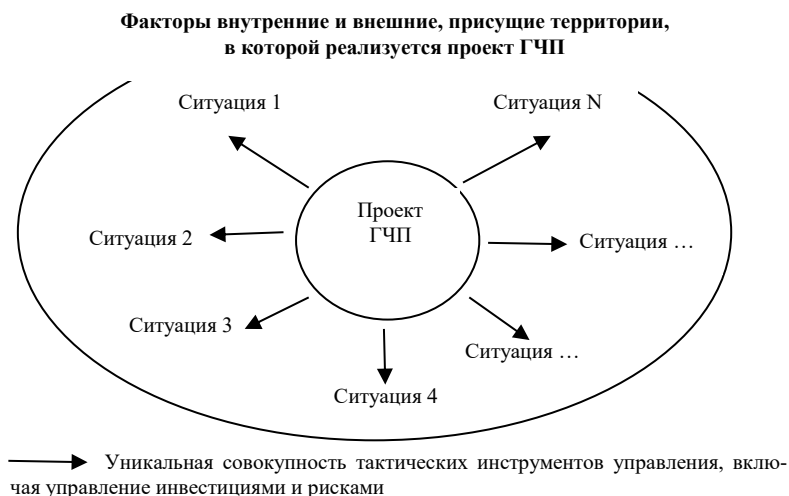


Рис. 25. Тактическое управление проектом ГЧП

В то же время подавляющее большинство федеральных и региональных коммерческих банков объективно не обладают достаточными ресурсами, чтобы предоставлять финансирование на столь длительные сроки, которые характерны для проектов ГЧП.

Следовательно, привлечь заемное финансирование в большинство проектов зачастую является очень сложной задачей.

В связи с этим в рамках подготовки и непосредственной реализации проекта ГЧП необходимо значительное внимание уделить вопросу выбора наиболее подходящих форм привлечения инвестиций и поиску их оптимальных комбинаций.

Под такими формами мы понимаем совокупность тактических механизмов привлечения внешнего финансирования, позволяющих частной стороне наиболее эффективно реализовать проект ГЧП.

Отметим, что внутренние конкурентные преимущества частного партнёра и, соответственно, проекта ГЧП должны базироваться не только на низких издержках производства и сбыта, но и на эффективном управлении финансовой составляющей проекта, обеспечивающей более высокую рентабельность его функционирования.

Вместе с тем для успешной реализации и функционирования проекта ГЧП необходимо поддержание финансовой конкурентоспособности не только самого проекта, но и частного партнёра.

Под финансовой конкурентоспособностью частного партнёра мы понимаем наличие денежного потока, позволяющего не только поддерживать существующий уровень рентабельности частной стороны в целом, но и обеспечивать своевременную реализацию запланированных мероприятий в рамках проекта.

Следовательно, финансовая конкурентоспособность частного партнёра находится в прямой диалектической взаимосвязи с процессом реализации самого проекта ГЧП.

Другими словами, имея высокую финансовую конкурентоспособность, частная сторона получает больше шансов успешно реализовать инфраструктурный проект. Это обстоятельство также должно находить отражение в условиях конкурсной документации, разрабатываемой публичной стороной по выбору частного инвестора (наличие качественных критериев отбора, связанных с его финансовым потенциалом).

В то же время частная сторона, находящаяся в стадии реализации крупного и капиталоемкого проекта ГЧП, рискует столкнуться с проблемой снижения собственной финансовой конкурентоспособности (например, ресурсов одновременно не будет хватать на обеспечение её текущего функционирования и на плановое финансирование проекта). Это в крайнем случае может привести не только к провалу проекта ГЧП, но и к банкротству самой частной стороны.

При этом в процессе управления финансовой конкурентоспособностью частная сторона неизбежно сталкивается с необходимостью привлечения внешнего финансирования.

При вхождении в проект ГЧП частная сторона должна иметь четкое понимание своей финансовой тактики как совокупности методов решения финансовых задач с учётом важнейших элементов финансовой стратегии.

Под финансовой стратегией мы понимаем долгосрочный курс финансового развития как частной стороны, так и проекта ГЧП, в основе которого лежит длительный горизонт планирования, предусматривающий, как правило, реализацию, капиталоемких задач.

Под финансированием проекта ГЧП мы понимаем процесс его обеспечения инвестиционными ресурсами (в том числе денежными средствами, прочими инвестициями (основными и оборотными средствами, имущественными правами и нематериальными активами, кредитами, займами, правами землепользования и пр.)), которые могут быть предоставлены в какой-либо пропорции как частным партнёром, так и публичной стороной.

При этом основными этапами привлечения инвестиций в проект ГЧП должны быть:

1. Анализ его жизнеспособности (определение целесообразности проекта с учётом прогнозной стоимости привлекаемого финансирования);

2. Разработка плана привлечения инвестиций (достижение предварительных договорённостей с потенциальными кредиторами об объёмах и условиях финансирования, обсуждение с публичной стороной вопросов распределения финансовых рисков, возможностей компенсации части процентной ставки и т.д.);

3. Финансовое закрытие – фактическое привлечение частным партнёром финансирования на основе тех или иных инструментов, принятие определенных требований (ковенант), а также выполнение всех дополнительных и отлагательных условий, установленных кредитором.

В наиболее общем виде принятие решения о привлечении инвестиций в проект ГЧП должно включать в себя два элемента:

- ✓ определение источников финансирования;
- ✓ выбор конкретных инструментов привлечения инвестиций.

Сам процесс привлечения инвестиций в проект ГЧП может осуществляться одним из следующих способов:

- ✓ самофинансирование, предполагающее использование в качестве источника финансирования собственных средств частной стороны. Также здесь может идти речь о частичном финансировании из государственных бюджетов того или иного уровня;

- ✓ привлечение частной стороной заёмных средств;

- ✓ привлечение публичной стороной заёмных средств (например, выпуск облигационного займа);

- ✓ сочетание первых трёх способов финансирования.

Во многом успешность реализации проекта ГЧП определяется возможностями частной стороны использовать финансовые ресурсы с учётом специфики доступных механизмов привлечения инвестиций и соответствующего построения денежных потоков в рамках проекта.

В указанном контексте финансовые ресурсы могут быть разделены на 2 группы:

- 1) имеющиеся в наличии частной стороны финансовые ресурсы, в том числе денежные средства на счетах, средства в расчетах (дебиторская задолженность), заёмные средства (уже полученные), а также основные средства и оборотные активы (с учётом их ликвидности);

- 2) потенциальные финансовые ресурсы, т.е. те ресурсы (как правило, в денежной форме), которые могут быть привлечены частной стороной в ближайшей перспективе.

В большинстве случаев такие ресурсы привлекаются на основе платности, срочности, возвратности. Но для понимания и оценки целесообразности их использования в проекте ГЧП, в первую очередь, важно определить, сколько финансовых ресурсов частная сторона может максимально привлечь в ближайшем будущем.

Источниками привлечения потенциальных финансовых ресурсов могут служить фондовый и денежный рынки. При этом для каждого из указанных рынков существуют свои инструменты привлечения инвестиций:



1) для фондового рынка – выпуск акций и облигационные займы;

2) для денежного рынка – кредитование, лизинг, импортное финансирование (непокрытые аккредитивы, кредитование под гарантии экспортных страховых агентств, форфейтинг), факторинг.

Каждый из указанных инструментов уже много раз упоминался и описывался в литературе. Вместе с тем необходимо отметить, что управление финансовой составляющей проекта ГЧП должно заключаться в поиске оптимальных комбинаций и совершенствовании имеющихся инструментов привлечения инвестиций при условии глубокого понимания преимуществ и недостатков каждого из них.

Общепризнанной является классификация источников финансирования на внутренние и внешние. Мы рассматриваем возможные варианты использования в проектах ГЧП внешних источников финансирования, привлекаемых частной стороной.

Среди всех внешних источников финансирования проектов ГЧП целесообразно выделить 3 основные группы:

1. Инструменты частного (индивидуального) заёмного (долгового) финансирования проектов ГЧП. В рамках данной группы рассматриваются кредит (в том числе проектное финансирование), лизинг, инструменты экспортно-импортного финансирования и структурные продукты, которые может использовать частная сторона.

2. Инструменты публичного заёмного (долгового) финансирования проектов ГЧП. В рамках данной группы рассматриваются выпуск облигаций и кредитных нот. При этом выпуск облигационного займа может осуществляться или от лица публичной, или частной стороны.

3. Инструменты публичного акционерного (долевого) финансирования проектов ГЧП. В рамках данной группы рассматриваются частное, первичное и вторичные размещения акций на фондовом рынке от имени специальной проектной компании (*SPI*), отвечающей за реализацию проекта ГЧП.

Обобщенно возможные инструменты привлечения инвестиций в проекты ГЧП в зависимости от стороны, привлекающей финансирование, представлены в табл. 28.

Следовательно, решение задачи по финансированию проекта ГЧП заключается в выборе наиболее приемлемых (с учётом текущей ситуации, в которой осуществляется проект) инструментов привлечения инвестиций.

Таблица 28

**Формы привлечения инвестиций в проекты ГЧП в зависимости от стороны, привлекающей финансирование**

Сторона, привлекающая финансирование	Формы долгового финансирования		Формы долевого финансирования
	Частное (индивидуальное) финансирование	Публичное финансирование	
Публичная сторона	Не используется в проектах ГЧП	Облигационный займ	Не применимо
Частная сторона	Кредит, лизинг, экспортно-импортного финансирование	Облигационный займ, кредитные ноты	Не используется в проектах ГЧП
SPV	Кредит, лизинг, экспортно-импортного финансирование	Облигационный займ, кредитные ноты	Частное, первичное и вторичные размещения акций SPV

Принимая во внимание международный опыт организации финансирования проектов ГЧП, необходимо отметить, что оптимальным (как с точки зрения риска, так и с точки зрения эффективности) является комбинирование использования собственных средств частного партнёра и заёмных средств. Привлечение заёмных средств при этом всегда осуществляется на принципах проектного финансирования.

Под проектным финансированием реализации проекта ГЧП понимается такая форма привлечения SPV внешнего финансирования для проекта ГЧП, при которой источником возврата привлеченных средств являются исключительно денежные средства, образующие доходную часть проекта на этапе его эксплуатации с учетом социально-экономических условий соответствующей территории.

Традиционно выделяют три формы проектного финансирования:

1. Финансирование с полным регрессом на частную сторону. Суть этой формы заключается в том, что частная сторона несёт наряду с *SPV* солидарную ответственность по проекту, соответственно стоимость такого финансирования относительно невысока и позволяет получить кредит в достаточно короткие сроки. Как правило, юридической конструкцией такой солидарной ответственности выступает поручительство частной стороны за *SPV* по привлекаемому финансированию.

2. Финансирование без права регресса на частную сторону – это финансирование, при котором ответственность по возврату кредита несёт исключительно *SPV*. Соответственно, стоимость финансирования в данном случае высокая в связи с наличием у кредитующей организации значительной степени риска невозврата ссуды. Таким способом, как правило, финансируются высокорентабельные проекты, связанные с выпуском высококонкурентной продукции (например, добыча углеводородов). Кредитор принимает на себя все риски, связанные с реализацией проекта. Нужно отметить, что данная форма проектного финансирования считается классической.

3. Финансирование с ограниченным правом регресса предусматривает такое распределение всех рисков между его участниками (*SPV*, частная и публичная стороны), при которых каждый участник берёт на себя те риски, которыми в состоянии управлять. Другими словами, каждая из сторон принимает на себя определенные коммерческие обязательства. При этом стоимость финансирования является умеренной (относительно первых двух форм).

Для проектов ГЧП, как правило, применяется третья форма проектного финансирования, когда между сторонами проекта ГЧП заключается прямое соглашение, дающее кредитору право на вмешательство (т.е. право по замещению частной стороны в проекте ГЧП в случае, если эта сторона не исполняет свои обязательства) и другие права.

Нужно отметить, что для подавляющего большинства проектов ГЧП одной из главных отличительных особенностей является использование *SPV*. Кредит получает не действующее юридическое лицо (представитель частной стороны), имеющее сложившийся бизнес (и соответственно прогнозируемый денежный поток) и скорее всего положительную кредитную историю, а вновь создаваемое юридическое лицо с «нулевым» балансом – проектная компания (*SPV*).

В таком случае нужно понимать, что вновь созданное юридическое лицо на начальном этапе своего существования не будет иметь ни финансовой истории, ни имущества для предоставления залогов.

Частная сторона (возможно, совместно с публичным партнером) вкладывает собственные средства в капитал *SPV*.

При этом, как правило, проекты ГЧП должны подразумевать, что частная сторона не ограничивается лишь вложением денежных вкладов и получением прибыли, но привносит в проект и различные ноу-хау и другие нематериальные активы.

В качестве частной стороны может выступать несколько независимых инвесторов. В этом случае они образуют консорциум и будут называться спонсорами проекта.

«Золотое правило» проектного финансирования: 30% – это собственные средства спонсоров проекта, 70% – заёмные средства, полученные от кредиторов. Считается, что такое соотношение минимизирует риски кредиторов, поскольку спонсоры проекта уже вложили достаточно собственных средств и, следовательно, более чем заинтересованы в успешном запуске всего проекта.

При этом кредиторы ставят условие, что собственные средства должны быть вложены на начальных стадиях реализации проекта ГЧП (проектирование и строительство), после чего кредиторы предоставляют своё финансирование. Тем не менее нужно понимать, что такая доля заёмного финансирования значительно больше, чем в классических инвестиционных кредитах, что связано с повышенными рисками кредиторов.

При этом спонсоры проекта, проводя переговоры с потенциальными кредиторами на предмет организации финансирования проекта ГЧП, должны понимать, что последние со своей стороны при принятии решений учитывают принципиальные особенности такого вида финансирования:

- ✓ сроки таких проектов обычно достаточно велики. Почти всегда речь идет о сроках свыше десяти лет, а в ряде случаев требуется кредитование на срок больше двадцати лет;

- ✓ как и в большинстве любых инвестиционных проектов, в проектах ГЧП инвестиционная фаза является наиболее рискованным этапом, неудача на котором может привести к досрочному свёртыванию всего проекта;

- ✓ существенные временные и материальные ресурсы занимает исследование рынка. Ещё большей сложности добавляет влияние политического фактора (нужно учитывать как прогноз изменений в национальной политике государства, так и прогноз изменений в региональной политике), в связи с чем достаточно сложно спрогнозировать объёмы спроса и возможную ценовую политику (например, в отношении платных автодорог на территориях, где исторически население привыкло пользоваться бесплатными дорогами).

Эти особенности изначально предъявляют повышенные требования ко всем участникам проекта ГЧП в отношении глубины компетенций и подходов, используемых при подготовке бизнес-плана.

Кредиторы в качестве инструмента управления проектными рисками используют совокупность многосторонних договоров, определяющих системообразующие вопросы, связанные с реализацией проекта, и устанавливающих чёткое распределение рисков между сторонами в проекте ГЧП. Количество таких договоров различно, но обязательно должно включать в себя следующие:

- ✓ проектное соглашение – документ, устанавливающий условия расчетов и поставок продукции (оказания услуг) по проекту. Особую важность такое соглашение приобретает в от-

ношении экономических проектов, в которых плата за пользование инфраструктурным объектом взимается с конечных пользователей;

- ✓ контракт на разработку проектной документации, включающий в себя договорные отношения с проектными, инжиниринговыми и строительными организациями, а также поставщиками основных средств;

- ✓ договоры, связанные с эксплуатацией и техническим обслуживанием (заключаются в случае привлечения к работам подрядных организаций);

- ✓ договоры, связанные с закупками сырья, материалов и энергоносителей;

- ✓ разрешительная документация, включая лицензии, подтверждающие право на проведение тех или иных работ по проекту;

- ✓ соглашения, предусматривающие государственную поддержку в той или иной форме (государственные гарантии, субсидирование части процентной ставки по привлекаемому кредиту, льготные налоговые режимы и т.д.);

- ✓ страховые договоры, обеспечивающие защиту имущественных интересов и ответственности SPV;

- ✓ прямые соглашения, регулирующие отношение всех участников проекта ГЧП к создаваемым активам с целью упорядочивания возможных имущественных споров в случае неудачного завершения проекта.

Необходимо отметить, что вероятность привлечения заёмного финансирования в проект увеличивается прямо пропорционально уровню подготовки указанной выше договорной базы и чёткости распределения рисков между сторонами.

Одновременно с процессом формирования пакета договоров кредитор осуществляет всесторонний анализ проекта с целью оценки вероятности его успешной реализации и потенциальных рисков.

Данный анализ включает в себя следующие взаимосвязанные элементы:

1. Технологический анализ, который заключается в оценке аспектов проекта, связанных с предлагаемой технологией, пониманием состава предлагаемых к использованию основных средств и пр. Необходимо отметить, что, например, банки, работающие на рынке проектного финансирования, имеют специализированные отраслевые отделы, способные давать качественную экспертизу в отношении технологических рисков проекта, т.к. в подавляющем большинстве случаев, неудачная реализация проекта неразрывно связана с ошибками проектирования технологического процесса.

2. Анализ рисков заключается в их выявлении, проработке механизмов минимизации и оптимального распределения между сторонами.

3. Правовой анализ. Долгосрочность проектов ГЧП предъявляет повышенные требования к качеству используемых в договорах юридических конструкций, способствующих учёту интересов каждой из сторон в течение всего срока действия соглашения о ГЧП.

4. Анализ финансовой конкурентоспособности проекта ГЧП заключается в построении прогнозного бюджета движения денежных средств, расчете показателей эффективности (*NPV*, *IRR*, *IP* и др.), а также оценки уровня финансовой прочности на всех этапах реализации проекта и чувствительности проекта к отклонениям его основных параметров.

Необходимо обратить внимание, что индивидуальность каждого отдельного проекта приводит к тому, что первые три элемента анализа в своей основе используют различные методики, которые могут быть разными от проекта к проекту. Вместе с тем анализ финансовой конкурентоспособности независимо от специфики конкретного проекта всегда использует одни и те же методики, в основе которых лежат следующие элементы:

✓ Классические показатели, характеризующие экономическую эффективность инвестиций, основанные на методах, учитывающих фактор времени (дисконтные методы): чистая текущая стоимость денежных потоков (*NPV*), внутренняя норма

рентабельности (*IRR*), индекс доходности (*IP*) и срок окупаемости. При этом все перечисленные показатели должны рассчитываться с позиции частной, публичной стороны и кредитора. Следовательно, прогноз движения денежных средств по проекту должен составляться также отдельно для каждого из участников.

✓ Точка безубыточности проекта, включая анализ чувствительности проекта к изменению его основных характеристик (в частности, изменение спроса, уровень инфляции). Также выявляются источники возмещения потенциально возможных убытков (в случае наступления пессимистического сценария) и мероприятия по их минимизации (например, хеджирование валютных рисков).

✓ Общая долговая нагрузка. Финансирующая организация при определении максимально возможной суммы кредита принимает во внимание не только долю своего участия в проекте, но и оценивает достаточность будущих денежных поступлений по проекту, что характеризует возможность своевременно и в полном объеме погашать как основной долг, так и проценты за пользование кредитом.

Кроме того, банки практикуют фиксацию в кредитной документации по отношению к заёмщику (*SPV*, а в ряде случаев – и к поручителю (частной стороне)) дополнительных обязательств ограничивающего характера (ковенант), к которым можно отнести следующие: общие ковенанты (например, обязательство по своевременной уплате налогов и других требований, обязательство предоставлять финансовую информацию, ограничения по изменению структуры управления, случаи неисполнения обязательств по другим договорам, изменения негативного характера, соблюдение экологических требований), ограничения деловой активности (например, запрет залога имущества, запрет на корпоративную реорганизацию, ограничение операций с аффилированными лицами, ограничения по изменению бизнеса, ограничения по изменению структуры управления), финансовые ковенанты (например, ограничение суммы долга (абсолютное



или относительное), ограничение по объему активов (относительное или абсолютное), ограничение по рентабельности).

В условиях высокой неопределенности реализации проекта ГЧП кредитор неизбежно вынужден выходить за рамки простого изучения бизнес-планов и начинать поиск дополнительно подтверждения надежности и признаков повышенного риска. Зачастую этот поиск ведётся на основе опыта конкретного банка (и соответственно конкретных личностей, задействованных в принятии решений).

Вместе с тем необходимо выделить ряд характерных признаков проекта ГЧП, позволяющих частной стороне с большей долей вероятности претендовать на получение необходимого внешнего финансирования:

- ✓ в рамках проекта завершена стадия предварительного проектирования, в том числе имеется точный сметный расход всех капитальных затрат;

- ✓ частная сторона имеет опыт успешно реализованных аналогичных проектов или, по меньшей мере, в отрасли уже имеются успешно реализованные аналогичные проекты;

- ✓ договорная база, связанная с реализацией проекта, подтверждает долгосрочность отношений с основными поставщиками и покупателями, что значительно повышает прозрачность прогноза движения денежных средств по проекту;

- ✓ расчеты показателей экономической эффективности проекта подтверждают его высокую доходность, существенно превышающую стоимость привлекаемого заёмного капитала;

- ✓ срок окупаемости проекта ГЧП наступает значительно раньше, чем сроки погашения кредита.

Кроме того, необходимо понимать, что на принятие будущим кредитором положительного решения существенное влияние оказывают и качественные характеристики частной стороны, участвующей в проекте (а не только непосредственно самого проекта). Перечислим основные из них:

- ✓ наличие существенного опыта работы в той отрасли, где планируется реализация проекта, что позволяет частному

партнёру привнести в проект более качественную экспертизу технических и эксплуатационных вопросов (например, климатические условия, инфраструктурная доступность и пр.);

- ✓ наличие части собственных средств, инвестированных в проект на начальной стадии его реализации (как отмечалось ранее – около 30% всех необходимых вложений в проект);

- ✓ наличие прогнозной доходности проекта для частной стороны не ниже, чем доходность аналогичных проектов в данной отрасли. Это является косвенным подтверждением для кредитора того, что частная сторона действительно заинтересована в реализации проекта и не выйдет из него досрочно;

- ✓ соглашениями о трансфертных ценах с проектной компанией;

- ✓ финансовой конкурентоспособностью частной стороны, косвенно свидетельствующей о том, что, если по каким-либо причинам в проект необходимо будет инвестировать дополнительные средства, то частная сторона самостоятельно справится с этой задачей.

Как правило, указанные характеристики не являются обязательной частью требований кредиторов, но их наличие или отсутствие тщательно изучается на этапе проверки частной стороны и в итоге существенно влияет на принятие положительного решения о начале финансирования.

Таким образом, необходимым условием эффективной реализации проекта ГЧП является успешное разрешение ситуации, связанной с необходимостью привлечения инвестиций и выбора наиболее эффективных инструментов их привлечения с учётом состояния, в котором находится сам проект, и особенностей территории, где планируется реализовывать проект ГЧП (политическая ситуация, климат, наличие или отсутствие местных субподрядчиков и т.д.).

#### *4.2. Особенности применения отдельных инструментов привлечения инвестиций в проекты государственно-частного партнерства*

Необходимо понимать, что при решении задачи привлечения инвестиций в проект ГЧП могут использоваться различные инструменты, каждый из которых имеет свои достоинства и недостатки.

Самым распространённым (и простым с точки зрения практической реализации) инструментом привлечения инвестиций в проекты ГЧП является банковский кредит. Как известно, слово «кредит» происходит от латинского «*Credo*», что означает «верю», «доверяю». Именно этот фактор остается системообразующим при организации процесса кредитования.

Важным аспектом являются особенности понимания всем известных принципов кредитования в отношении финансирования проектов ГЧП.

Принцип срочности при кредитовании проектов ГЧП должен предполагать наличие заранее зафиксированного графика погашения ссудной задолженности. При этом данный график должен учитывать прогнозный денежный поток, который будет формироваться проектом ГЧП. Также целесообразно выполнение условия, предусматривающего наступление сроков погашения кредита только после достижения точки безубыточности проекта ГЧП.

Принцип платности пользования кредитными средствами обязательно должен предусматривать возможность установления льготного периода, в течение которого заёмщик имеет возможность не выплачивать проценты по кредиту. Продолжительность такого периода должна находиться в прямой зависимости от прогнозного денежного потока проекта ГЧП.

Кроме того, при реализации принципа платности в проектах ГЧП становится стратегически важным выбор вида процентной ставки. Она может быть фиксированной или плавающей (привязанной к определенному макроэкономическому ин-

дикатору – например, уровню инфляции, ставке *Mosprime, Libor* и т.д.).

По нашему мнению, с учётом длительных сроков кредитования проектов ГЧП частная сторона должна привлекать кредит только на условиях фиксированной ставки на весь срок кредитования. Именно такой подход позволяет минимизировать риски, связанные с изменением стоимости денег на денежных рынках в течение всего срока реализации проекта ГЧП.

При применении частной стороной плавающих ставок в обязательном порядке должен использоваться механизм хеджирования уровня процентной ставки, позволяющий сделать её неизменной в течение всего периода кредитования. При этом необходимо понимать, что в таком случае уровень эффективной ставки (с учётом стоимости хеджирования) в российской практике в подавляющем большинстве случаев становится равным или даже выше, чем при использовании фиксированной ставки.

Также необходимо принимать во внимание, что риски проекта существенно уменьшаются по окончании этапа строительства, соответственно, частная сторона имеет все основания проработать вопрос рефинансирования полученных ранее кредитов по более низким ставкам, соответствующим текущему уровню риска.

В связи с тем, что фактически заёмщиком по кредитам, получаемым для реализации проектов ГЧП, выступает *SPV*, принцип обеспеченности в таких сделках реализуется через один из следующих механизмов или их сочетание: поручительство юридических лиц, представляющих частного партнёра; бюджетные гарантии; прямое соглашение; залог имущества, создаваемого на балансе *SPV* в процессе реализации проекта.

В России очень ограниченный круг банков имеет возможности выдавать средне- и долгосрочные кредиты (на срок более 5 лет, что наилучшим образом отвечает требованиям реализации проектов ГЧП). Среди таких банков преобладают крупные федеральные и практически отсутствуют региональные. Таким образом, частная сторона должна учитывать данную особенность

отечественной банковской системы при решении задачи финансирования проектов ГЧП.

Иными словами, стоит задача, используя имеющийся банковский инструментарий (во многом носящий краткосрочный характер), обеспечить финансирование долгосрочного проекта ГЧП.

Следовательно, необходимо структурировать процесс финансирования проекта ГЧП, используя как доступные краткосрочные ресурсы банка, так и имеющиеся средне- и долгосрочные банковские инструменты. Кроме того, использование комбинаций кредитов, имеющих различные сроки, позволяет минимизировать стоимость их обслуживания (как известно, действует общее правило: чем на более длительный срок выдаётся кредит, тем выше устанавливается процентная ставка).

В рамках кредитования при реализации проектов ГЧП возможно одновременное использование как невозобновляемых, так и возобновляемых кредитных линий. При этом невозобновляемая кредитная линия (НКЛ) означает, что при погашении одного или нескольких траншей, выданных в рамках данной линии, общий установленный лимит по кредитной линии не увеличивается (не восстанавливается). Возобновляемая кредитная линия (ВКЛ) предполагает, что при погашении одного или нескольких траншей, выданных в рамках данной линии, общий установленный лимит увеличивается (восстанавливается) на величину погашенного транша/траншей.

Основными инструментами кредитования проектов ГЧП выступают кредит или НКЛ, по которой устанавливается график выборки и погашения траншей в соответствии с прогнозом движения денежных средств, представленным в банк в рамках бизнес-плана финансируемого проекта. Вместе с тем на этапе эксплуатации возможно использование и ВКЛ в целях обеспечения финансирования оборотного капитала.

На любом из этапов реализации проекта ГЧП наряду с кредитованием целесообразно использовать банковские гарантии – односторонняя сделка, в соответствии с которой гарант (кредитная или страховая организация) по просьбе другого лица

(принципала) даёт письменное обязательство выплатить оговоренную денежную сумму по предоставлении бенефициаром письменного требования об её уплате.

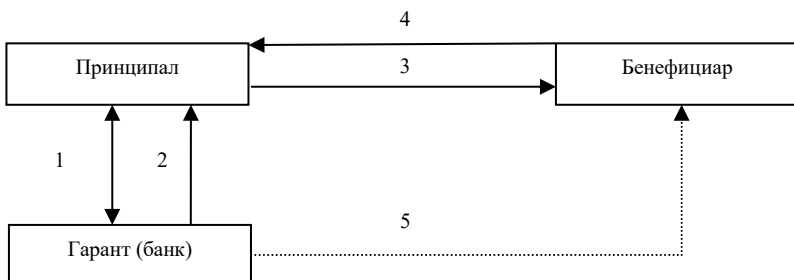
В этом документе должна быть отражена суть нарушенного принципалом основного обязательства, в обеспечение которого выдана гарантия. Приоритетность использования банковской гарантии в сравнении с кредитом заключается в том, что за выдачу гарантии принципал уплачивает гаранту вознаграждение, величина которого меньше, чем стоимость денежного кредита, и в среднем по рынку составляет 1,5–3% годовых (независимо от валюты обязательства).

Более низкая стоимость связана с тем, что гарантия для банка (гаранта) носит безденежный характер (то есть банк отвлекает свои пассивы только в случае, если возникает необходимость удовлетворения требований бенефициара по выданной гарантии).

Конечно же, круг применения банковских гарантий в ходе реализации проекта ГЧП ограничен, но по результатам переговоров с контрагентами могут использоваться такие банковские гарантии, как гарантия возврата аванса, гарантия качества выпускаемой продукции, гарантии в пользу таможенных и налоговых органов по уплате таможенных платежей и налогов.

В частности, представляется целесообразным использовать гарантию исполнения обязательств: в процессе переговоров с поставщиками основных средств частная сторона может попросить отсрочку платежа взамен на предоставление на этот же период банковской гарантии (рис. 26). В данном случае частная сторона, по сути, получит товарный кредит на период отсрочки платежа, стоимость которого соответствует проценту, выплачиваемому за предоставленную гарантию.

Следовательно, при реализации проекта ГЧП в качестве альтернативы кредита или дополнения к кредиту могут выступать банковские гарантии, которые позволяют минимизировать стоимость обслуживания привлеченных частным партнёром средств.



- 1 – договор предоставления банковской гарантии по договору купли-продажи, указанному в п. 1, и обеспечительный договор/договоры (поручительства, залога и т.д.);
- 2 – выдача собственно банковской гарантии;
- 3 – передача банковской гарантии поставщику основных средств (бенефициару);
- 4 – поставка основных средств с отсрочкой платежа (на практике, возможно, по договору купли-продажи выплачен авансовый платёж (10–40% от суммы контракта));
- 5 – исполнение обязательств банком за принципала в сумме банковской гарантии (в данном случае равняется сумме контракта минус величина уплаченного аванса), если принципал самостоятельно не исполнил свои обязательства по контракту перед бенефициаром

Рис. 26. Алгоритм предоставления банковской гарантии исполнения обязательств (условий расчетов) по договору купли-продажи оборудования

Между тем для частной стороны использование указанных инструментов подразумевает не только участие финансовых менеджеров в планировании денежного потока, но и активное вовлечение контрактно-договорных (снабженческих) подразделений, отвечающих за заключаемые контракты по поставке необходимых составляющих для реализации проекта ГЧП, а также за привлечение подрядных организаций в процессы согласования оптимальных условий расчетов с ними. Зачастую банковские гарантии являются компромиссным вариантом, способным удовлетворить обе стороны.

В рамках реализации проекта ГЧП так или иначе стоит задача приобретения основных средств – будь то технологическое оборудование, автотранспорт, нематериальные активы или недвижимость. В случае если рассматриваются источники заёмного финансирования, имеет смысл осуществить сравнительные расчеты и выбрать оптимальную схему финансирования – кредит или лизинг.

В России законодательно лизинг регулируется федеральным законом №164-ФЗ «О финансовой аренде (лизинге)» и гл. 25 Налогового кодекса РФ.

К преимуществам лизинга в сфере проектного управления ГЧП в сравнении с кредитом можно отнести следующие показатели:

1. Улучшение структуры баланса лизингополучателя, так как при лизинге не возникает ссудной задолженности, а имеются лишь забалансовые обязательства. Здесь нужно отметить, что в настоящее время большинство банков в своей кредитной политике предусматривают данный фактор и учитывают весь финансовый долг заёмщика, включая нагрузку по лизинговым платежам. В связи с этим данное преимущество является относительным и не всегда реализуется на практике.

2. В качестве залога выступает сам предмет лизинга. На практике это справедливо, если лизингополучатель уплачивает какой-либо аванс по договору лизинга (который, по сути, выступает завуалированным дисконтом, если проводить аналогию с залогом при классическом кредитовании). В противном случае существует возможность, что банк (лизингодатель) поставит условие предоставления дополнительного обеспечения на величину, равную разности между суммой приобретаемого предмета лизинга и установленным коэффициентом залога.

3. Экономия по налогу на имущество, которая напрямую вытекает из возможности, предоставляемой гл. 25 НК РФ, и заключается в применении коэффициента ускоренной амортизации до трёх. На практике, как правило, данный коэффициент устанавливается в максимально возможном размере, то есть трёх. Несложно сделать сравнение величины уплачиваемого налога на имущество при стандартном (базовом) сроке амортизации и при использовании ускоренной амортизации, когда налогооблагаемая база (то есть остаточная стоимость имущества – предмета лизинга) уменьшается в три раза быстрее.

4. Экономия по налогу на прибыль (это, по сути, основное преимущество лизинга), которая возникает в результате того, что весь лизинговый платёж включается в себестоимость, в то время как при кредите только уплачиваемые проценты включаются в расчет себестоимости.



Таким образом, с точки зрения реализации проекта ГЧП лизинг в сравнении с кредитом может способствовать минимизации налога на имущество и налога на прибыль.

При этом нужно отметить, что в ряде случаев публичная сторона и так готова предоставлять налоговые льготы частной стороне, реализующей проект ГЧП, и тогда использование лизинга не будет нести для частной стороны никаких преимуществ в сравнении с кредитом.

Кроме того, использование лизинга в проектах ГЧП целесообразно в том случае, когда лизингополучатель и без этого имеет низкую величину чистой прибыли (что характерно для стадий проектирования, строительства и начала эксплуатации проекта ГЧП).

Иными словами, в таком случае при использовании лизинга он получит чистый убыток (так как в соответствии с НК РФ вся величина лизингового платежа включается в себестоимость продукции или услуг), что в дальнейшем может негативно сказаться на его финансовой конкурентоспособности.

В ряде случаев частный партнёр при планировании реализации проекта ГЧП сталкивается с ситуацией, когда основные средства, сырьё, материалы, нематериальные и другие активы, позволяющие создавать конкурентоспособную продукцию, производятся не на территории России. В такой ситуации частная сторона стоит перед выбором либо приобрести необходимые основные средства у какого-либо посредника (например, официального дилера), работающего на территории нашей страны, и соответственно оплатить данную поставку рублями (тогда целесообразно рассматривать варианты финансирования, указанные выше), либо покупать основные средства напрямую у иностранного производителя за иностранную валюту.

В последнем случае частная сторона сталкивается со следующим выбором (конечно же, если не собирается совершать сделку только за счет собственных средств):

- ✓ получить кредит в рублях, конвертировать его в валюту контракта и осуществить оплату по договору поставки приобретаемого актива. В этом варианте у частной стороны не возникают валютные риски погашения кредита;

✓ получить кредит в валюте контракта. В данном случае возникает вероятность появления валютных рисков (конечно же, если *SPV* не имеет валютной выручки);

✓ использовать такие инструменты, как аккредитив, финансирование под гарантии экспортных страховых агентств, форфейтинг и их сочетания.

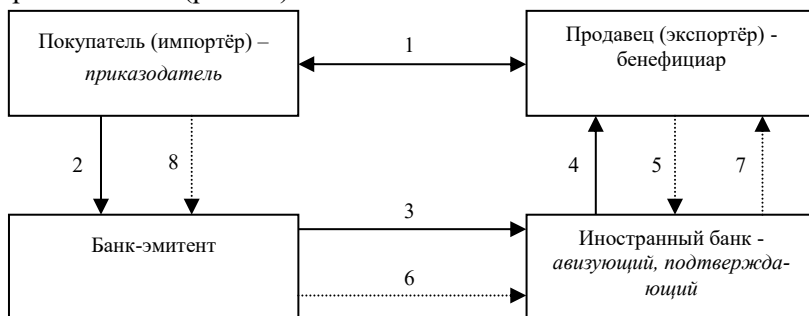
При этом в первых двух вариантах при заключении контракта, как правило, компания-экспортёр на переговорах устанавливает условие об оплате аванса в размере 30–50% от стоимости поставки. Необходимо учитывать, что экспортёр чаще всего начинает процесс изготовления инвестиционного товара только после получения аванса (в контексте реализации проектов ГЧП, в первую очередь, речь идёт об объектах основных средств). А значит, следует принимать во внимание длительность производственного цикла, которая может достигать от года до полутора лет, что, как минимум, означает отвлечение средств частного партнёра (в размере уплаченного аванса) на период изготовления и поставки.

В этом контексте использование инструментов импортного финансирования позволяет оптимизировать расходную часть денежного потока проекта ГЧП и минимизировать стоимость заёмного финансирования в сравнении с рублёвым банковским кредитом.

Необходимо отметить, что в основе большинства инструментов импортного финансирования лежит аккредитив – это обязательство банка произвести по поручению и в соответствии с указаниями импортёра оплату платёжных документов экспортёра или акцепт его траты (при продаже товаров в кредит) в пределах определенной суммы, срока и при предоставлении в банк заранее оговоренных документов.

Использование аккредитива гарантирует экспортёру (поставщику основных средств для проекта ГЧП) своевременное получение экспортной выручки. Для частной стороны проекта ГЧП, выступающей в данном случае в роли импортера, это более дешёвая форма финансирования (по сравнению с получением кредита для предоплаты по контракту) и гарантия обеспечения обязательств продавца по контракту (контроль банком выполнения условий аккредитива).

На практике широкое распространение получил непокрытый аккредитив, выступающий инструментом финансирования проектов ГЧП (рис. 27).



- 1 – контракт купли-продажи товара;
- 2 – заявление на открытие аккредитива, кредитный договор, договор обеспечения (залог, поручительство и т.д.);
- 3 – открытие аккредитива и представление в иностранный банк;
- 4 – подтверждение, авизование подтвержденного аккредитива;
- 5 – представление документов, предусмотренных условиями аккредитива (в том числе свидетельствующих об отгрузке товара);
- 6 – рамбурс;
- 7 – платёж по аккредитиву по представлении документов либо с отсрочкой платежа;
- 8 – погашение кредита по истечении срока действия кредитного договора

Рис. 27. Схема безотзывного подтверждённого непокрытого аккредитива

Преимущество непокрытого аккредитива в ходе реализации проекта ГЧП заключается в том, что импортёр (частная сторона) не отвлекает собственные средства в целях формирования покрытия, а использует кредит/кредитную линию. При этом банк-эмитент не предоставляет в распоряжение подтверждающего банка денежные средства в сумме открываемого аккредитива на срок его действия (такая ситуация возможна в том случае, когда иностранный банк имеет установленный лимит риска на банк-эмитент).

Кроме того, для частной стороны стоимость обслуживания кредитной линии (выступающей покрытием по аккредитиву) до момента «раскрытия» аккредитива (то есть рамбурса)

значительно меньше коммерческой ставки денежного кредита и, как правило, составляет 2–4% годовых.

Перед осуществлением рамбурса банк-эмитент запрашивает информацию о том, планирует ли импортёр использовать собственные средства для осуществления платежа по аккредитиву или открытую кредитную линию (в данном случае ставка по кредиту вырастет до ставки коммерческого денежного кредита, а такой аккредитив будет называться непокрытым аккредитивом с постфинансированием). Данная последовательность представлена на рис. 28.

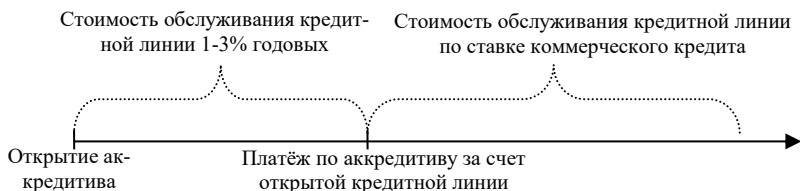


Рис. 28. Последовательность событий и величина стоимости обслуживания кредитной линии при аккредитиве с постфинансированием

Таким образом, при использовании непокрытого аккредитива в проекте ГЧП частная сторона получает следующие возможности:

- 1) в переговорах с экспортёром добиться меньшей величины авансового платежа;
- 2) в переговорах с экспортёром добиться отсрочек по платежам после поставки в соответствии с каким-либо графиком (например, аванс – 15%, при предоставлении отгрузочных документов – 50%, по истечении N дней после представления отгрузочных документов – 20%, по истечении (N+X) дней после представления отгрузочных документов – 15%);
- 3) в соответствии с достигнутыми выше договорённостями минимизировать стоимость обслуживания заёмных средств.

При структурировании аккредитивных форм финансирования проектов ГЧП и расчетов необходимо понимать, что об-

щая стоимость финансирования будет складываться из трёх составляющих:

1. Процентная ставка по кредиту. При этом, как уже отмечалось ранее, с даты открытия аккредитива до даты платежа по аккредитиву ставка может составлять 2–4% годовых, с даты платежа по аккредитиву до даты погашения задолженности по аккредитиву – на уровне ставок коммерческого денежного кредита, выдаваемого конкретным банком.

2. Технические комиссии, уплачиваемые приказодателем. Могут быть задействованы все нижеперечисленные варианты комиссий, либо только часть из них:

✓ комиссия банка-эмитента за открытие аккредитива (в среднем по рынку – 0,2–0,3% от суммы аккредитива в квартал, могут устанавливаться минимальная и/или максимальная суммы комиссии);

✓ комиссия банка-эмитента за изменение условий аккредитива (в среднем по рынку – 0,1–0,3% от суммы аккредитива за увеличение или какая-либо фиксированная величина);

✓ комиссия банка-эмитента за авизование условий аккредитива (в среднем по рынку – 0,1–0,3% от суммы аккредитива, могут устанавливаться минимальная и/или максимальная суммы комиссии);

✓ комиссия банка-эмитента за проверку документов (в среднем по рынку – 0,1–0,3% от суммы аккредитива, могут устанавливаться минимальная и/или максимальная суммы комиссии).

3. Технические комиссии, которые по договорённости сторон могут уплачиваться либо приказодателем, либо бенефициаром и могут включать все указанные ниже комиссии, либо же некоторые из них:

✓ комиссия иностранного банка за проверку документов (в среднем по рынку – 0,1–0,3% от суммы аккредитива);

✓ комиссия иностранного банка за подтверждение аккредитива (в среднем по рынку – 2–5% годовых);

- ✓ комиссия иностранного банка за отсрочку платежа по аккредитиву (в среднем по рынку – 2–5% годовых);
- ✓ комиссия иностранного банка за постфинансирование (в среднем по рынку –  $LIBOR/EUROLIBOR+2-5\%$  годовых).

Перспективным направлением развития системы финансирования проектов ГЧП с использованием аккредитивных форм расчетов является финансирование под гарантии экспортных страховых агентств (ЭСА).

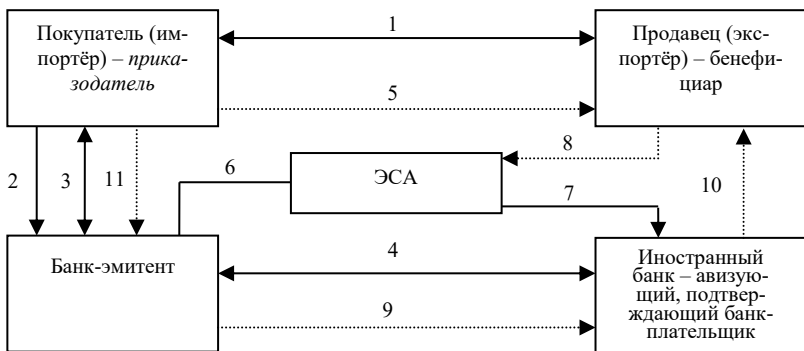
ЭСА представляют собой специализированные иностранные финансовые учреждения, действующие, как правило, под контролем государства.

ЭСА предоставляют гарантийное покрытие рисков зарубежных банков, финансирующих экспортные операции компаний-резидентов. В ряде случаев ЭСА, кроме гарантий, могут сами предоставлять кредиты для финансирования экспорта национальных товаров за рубеж.

Как правило, гарантийное покрытие или финансирование составляет 70–90% от суммы заключенного экспортёром контракта.

Следовательно, при использовании частной стороной данного инструмента финансирования ей необходимо осуществить авансовый платёж в пользу экспортёра на сумму 10–30% от суммы заключенного контракта.

Соответственно, по линии ЭСА может осуществляться целевое финансирование проектов ГЧП, в первую очередь приобретение наиболее современных основных средств. В настоящее время ведущим российским банкам установлены лимиты риска со стороны подавляющего большинства ЭСА.



- 1 – контракт купли-продажи оборудования;
- 2 – заявление на открытие аккредитива в объёме, равном стоимости контракта минус аванс;
- 3 – банк-эмитент заключает кредитный договор с импортёром в объёме, равном стоимости контракта минус аванс;
- 4 – банк-импортёр заключает кредитное соглашение с иностранным банком о привлечении ресурсов для финансирования контракта (в размере величины контракта минус величина авансового платежа);
- 5 – авансовый платёж по контракту (как правило, 10–30%);
- 6 – поручение на выдачу гарантии в пользу банка-эмитента;
- 7 – выдача гарантии в пользу иностранного банка за исполнение обязательств банком-эмитентом по кредитному соглашению с иностранным банком (п.4);
- 8 – экспортёр оплачивает страховую премию ЭСА (в случае если она включена в контракт). Возможны варианты, когда страховая премия оплачивается банком-эмитентом и далее включается в лимит, открываемый для финансирования импортёра (п.3);
- 9 – рамбурс;
- 10 – платёж по аккредитиву;
- 11 – погашение кредита
- 12

Рис. 29. Алгоритм финансирования приобретения импортных объектов основных средств под гарантии ЭСА

В качестве примера рассмотрим алгоритм финансирования приобретения импортных объектов основных средств под гарантии ЭСА (рис. 29).

Таким образом, в случае если в структуре реализуемого проекта ГЧП присутствует этап приобретения импортных составляющих, всегда существует возможность минимизировать

стоимость привлечения заёмного финансирования при использовании аккредитивов как инструментов финансирования и получить доступ к относительно «длинным» заёмным ресурсам.

Отдельного внимания в рамках вопроса привлечения инвестиций для реализации проекта ГЧП заслуживают облигационные займы. В данном контексте можно выделить следующие актуальные механизмы размещения облигационных займов:

1. Размещение облигаций от имени частной стороны проекта ГЧП (рис. 30).

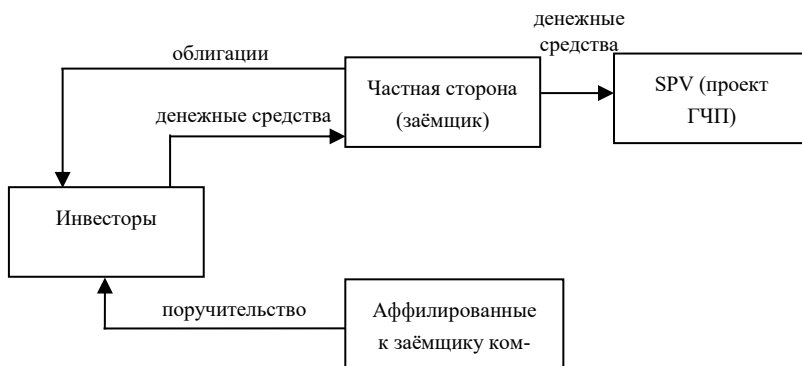


Рис. 30. Алгоритм размещения облигационного займа непосредственно от имени частной стороны проекта ГЧП

К преимуществам данной схемы размещения можно отнести:

- ✓ облигации – непосредственные обязательства частной стороны, что, как следствие, говорит об их более высоком кредитном качестве;
- ✓ возможность размещения облигаций без обеспечения;
- ✓ отсутствие внутренних оборотов денежных средств.

Вместе с тем необходимо отметить и ряд недостатков, которые свойственны такой схеме размещения облигационного займа в процессе реализации проекта ГЧП:

- ✓ сложность и длительность принятия необходимых корпоративных действий;



- ✓ увеличение количества «прямых» кредиторов, ограничения в принятии отдельных корпоративных решений;
- ✓ увеличение долговой нагрузки отдельной компании (в случае если частная сторона представляет собой крупный холдинг).

Следовательно, прямые обязательства частной стороны проекта ГЧП менее рискованны для инвесторов, но повышают степень влияния владельцев облигаций на деятельность компании-эмитента.

2. Размещение облигаций от имени SPV проекта ГЧП (рис. 31).

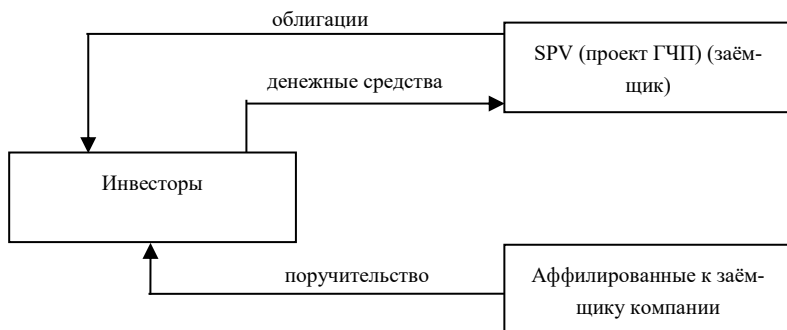


Рис. 31. Алгоритм размещения облигационного займа от имени SPV проекта ГЧП

К преимуществам такой схемы размещения можно отнести:

- ✓ упрощение корпоративных действиях;
- ✓ упрощенную процедуру последующего раскрытия информации (SPV только начинает вести операционную деятельность);
- ✓ возможность избежать ограничений, связанных с размером чистых активов и уставного капитала эмитента.

Вместе с тем необходимо отметить и ряд недостатков, которые свойственны такой схеме размещения облигационного займа в процессе реализации проектов ГЧП:

- ✓ «распыление» ответственности (и, как следствие, снижение кредитного качества);
- ✓ необходимость одобрения сделки поручительства и предоставления информации обо всех поручителях;
- ✓ необходимость составления сводной бухгалтерской отчетности.

Следовательно, использование SPV упрощает процесс организации выпуска облигаций и оптимально для холдингов, участвующих в проектах ГЧП. При этом увеличиваются риски инвесторов, приобретающих выпускаемые облигации.

Кроме того, для проектов ГЧП использование первого и второго механизма размещения облигаций будет ограничиваться исторически низким уровнем спроса на облигации эмитентов регионального (не федерального) масштаба со стороны институциональных инвесторов.

3. Размещение облигационного займа от имени или с участием (в качестве поручителя) публичной стороны. В данном случае схема будет аналогична рис. 30, только в качестве заёмщика или поручителя может выступать публичная сторона.

Необходимо отметить, что использование облигационных займов позволяет диверсифицировать источники привлечения заёмного капитала, одновременно получить большой объём финансирования, что является существенным положительным фактором при финансировании проектов ГЧП.

Альтернативой облигационного займа при привлечении заёмного финансирования в проекты ГЧП являются кредитные ноты – эмиссионные ценные бумаги в иностранной валюте (в перспективе, по мере изменений в российском законодательстве, также и в российских рублях). Они закрепляют права их владельца на получение от эмитента в предусмотренный срок их номинальной стоимости и фиксированных процентов.

Процедуры выпуска и обращения кредитных нот осуществляются в соответствии с англосаксонским правом, а сами кредитные ноты размещаются среди широкого круга международных инвесторов. Данная особенность связана с тем, что отечественное законодательство в настоящее время не регламентирует применения подобных инструментов публичного финансирования.

Выпуск кредитных нот в процессе реализации проекта ГЧП характеризуется рядом существенных преимуществ в сравнении с другими инструментами заимствований на международных рынках капитала, среди которых необходимо отметить следующие:

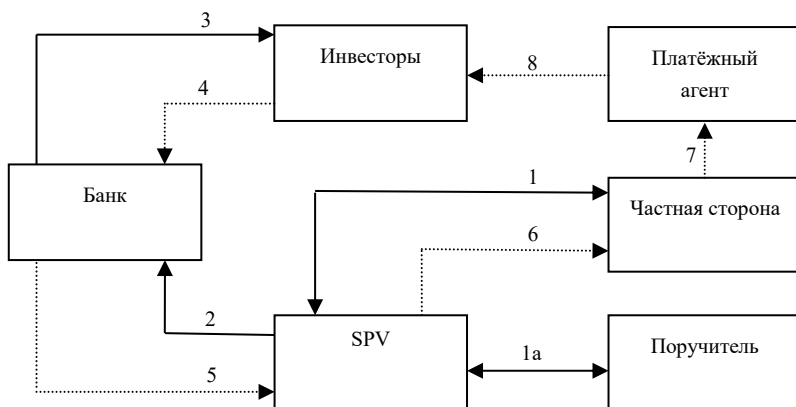
- ✓ отсутствие жестких требований к раскрытию информации о заемщике;
- ✓ отсутствие требований к наличию кредитных рейтингов международных рейтинговых агентств (при этом их наличие позволяет снизить стоимость заимствования);
- ✓ более короткие сроки исполнения транзакции по сравнению с еврооблигациями, рублевыми облигациями и аналогичными долговыми инструментами.

Кроме того, для проекта ГЧП выпуск кредитных нот, кроме привлечения необходимого финансирования, может означать ещё и повышение доверия инвесторов, начало публичной кредитной истории, что может быть полезным при последующих выпусках еврооблигаций или проведении IPO.

Кредитные ноты, как правило, выпускаются от имени SPV, создаваемой в рамках проекта ГЧП, и зарегистрированной Глобальной программы по выпуску долговых обязательств (рис. 32).

Так же, как и при облигационном займе, эмитент несёт процентные и непроцентные расходы. В состав непроцентных расходов на организацию выпуска кредитных нот включаются:

- ✓ комиссия банка как ведущего организатора, расчетного агента и дилера – до 1,25% от суммы выпуска в зависимости от сложности сделки;
- ✓ комиссия доверительного управляющего – до 5–10 тыс. долл. США;
- ✓ комиссия юридического консультанта доверительного управляющего – до 20 тыс. долл. США;
- ✓ комиссия платёжного агента – до 5 тыс. долл. США;
- ✓ комиссия юридического консультанта ведущего организатора – до 100 тыс. долл. США;
- ✓ накладные расходы – до 10 тыс. долл. США;
- ✓ road-show – до 50 тыс. долл. США.



- 1 – соглашение о займе;  
 1a – договор поручительства третьего лица (как правило, применяется для других предприятий, входящих в холдинг);  
 2 – выкуп кредитных нот банком-организатором;  
 3 – продажа (размещение) кредитных нот банком-организатором от своего имени широкому кругу инвесторов;  
 4, 5, 6 – объём финансирования, полученный от размещения кредитных нот на рынке;  
 7 – осуществление купонных выплат по кредитным нотам и погашение кредитных нот в конце срока обращения через платёжного агента (как правило, первоклассный западный банк);  
 8 – платёжный агент перечисляет купонные выплаты и средства за выкупленные кредитные ноты инвесторам (владельцам кредитных нот)

Рис. 32. Алгоритм организации выпуска кредитных нот в проекте ГЧП

Необходимо отметить, что в сложившейся в настоящее время неопределённой ситуации на международных рынках капитала интерес к данному инструменту у потенциальных инвесторов достаточно умеренный. Тем не менее в процессе реализации проекта ГЧП этот вариант привлечения заёмного финансирования целесообразно прорабатывать среди прочих.

Переходной формой (от долгового к долевого) финансирования реализации проекта ГЧП является эмиссия конвертируемых облигаций – это облигации, которые можно обменять на определенное число акций эмитента в заранее оговоренные сроки.

Конвертируемые облигации, как правило, продаются ограниченному кругу инвесторов и могут применяться при финансировании на последних этапах строительства или эксплуатации проектов ГЧП, имеющих четкие перспективы выхода на IPO или продажи стратегическим покупателям в течение ближайших нескольких лет (рис. 33).



Рис. 33. Привлечение финансирования в проект ГЧП через выпуск конвертируемых облигаций

Преимущества выпуска конвертируемых облигаций заключаются в следующем:

- ✓ диверсификация способов привлечения капитала;
- ✓ меньшая вероятность того, что эмитент будет «размывать» доли существующих акционеров, продавая акции по более низкой цене, чего можно было бы ожидать при IPO или продаже стратегическому инвестору;
- ✓ уменьшение стоимости заёмного капитала (купонной ставки);

✓ потенциально более широкая база инвесторов по сравнению с привлечением в чистом виде заёмного или акционерного капитала, поскольку конвертируемые облигации интересны как инвесторам долгового, так и фондового рынков;

✓ возможность для частной стороны начать диалог с инвесторами, которые могут принять участие в потенциальном *IPO* (проспект эмиссии, *road-show* и т.д.), и положить начало созданию истории связей с инвесторами в преддверии *IPO*.

*SPV* проекта ГЧП при участии банков может также стать активным участником рынка долевого финансирования. При этом нужно понимать, что данный инструмент будет скорее актуален на стадии эксплуатации, когда проект ГЧП уже будет способен генерировать прибыль и на его балансе будут необходимые активы (на более ранних этапах достаточно сложно убедить потенциальных инвесторов приобретать акции проектной компании проекта ГЧП).

Основными преимуществами привлечения акционерного капитала с точки зрения эффективности привлечения инвестиций в проект ГЧП являются следующие:

✓ получение финансовой гибкости, необходимой для дальнейшего роста и развития проекта ГЧП;

✓ улучшение структуры баланса *SPV*;

✓ привлекательный способ выхода из проекта ГЧП для частной стороны (либо по окончании проекта, либо досрочно при появлении каких-либо изменений в стратегии развития частной стороны);

✓ возможность использования дополнительного инструмента в мотивационных программах для менеджмента частной стороны;

✓ в ряде случаев – благоприятная рыночная конъюнктура, позволяющая привлечь финансовые ресурсы на выгодных условиях.

В рамках процесса реализации проектов ГЧП следует выделить три основных этапа работы на рынках долевого финансирования:

1. Частное размещение – продажа акций небольшому кругу инвесторов.

Данный этап характеризуется следующими особенностями:

- ✓ необходимость обсуждения ценовых скидок за риск и ограничительных обязательств в интересах потенциальных инвесторов;

- ✓ обеспечение доступности других источников капитала и возможности частной стороны выйти из бизнеса;

- ✓ согласование интересов разных групп акционеров (частная сторона и государство).

Преимущества частного размещения акций:

- ✓ упрощенная процедура привлечения капитала с оптимальными параметрами по раскрытию информации;

- ✓ возможность менеджмента частной стороны получить управленческие знания и финансовую поддержку опытных партнеров;

- ✓ долгосрочные отношения с инвесторами, менее чувствительными к рыночным колебаниям.

2. Первичное размещение акций (*IPO*) в процессе реализации проектов ГЧП – публичное размещение акций на бирже для широкого круга инвесторов.

Данный этап характеризуется следующими особенностями:

- ✓ трудоемкий процесс подготовки и обеспечения соответствия всем нормативным требованиям;

- ✓ детальное раскрытие информации, в ряде случаев угрожающее потерей конкурентных преимуществ проекта ГЧП;

- ✓ зависимость проекта ГЧП и перспектив его развития от фондового рынка и политической ситуации.

Вместе с тем *IPO* имеет и свои преимущества:

- ✓ доступ к финансовым ресурсам на федеральном уровне и за рубежом (Лондон, Нью-Йорк, Гонконг);

- ✓ улучшение имиджа, повышение узнаваемости проекта ГЧП среди инвесторов и партнеров на федеральном уровне;

- ✓ эффективный способ выхода из бизнеса для частной стороны и финансовых инвесторов.

3. Вторичное размещение в процессе реализации проектов ГЧП – публичное размещение акций проекта ГЧП, чьи акции уже обращаются на бирже.

Данный этап характеризуется следующими особенностями:

- ✓ необходимость согласования интересов различных заинтересованных лиц в процессе размещения и определения цены;

- ✓ предотвращение «размывания» долей существующих акционеров;

- ✓ необходимость наличия готовых запасных вариантов на случай неблагоприятной конъюнктуры рынка.

Преимущества вторичного размещения акций:

- ✓ использование опыта предыдущего размещения;

- ✓ капитал будет дешевле для проекта ГЧП, уже известного на фондовом рынке;

- ✓ привлечение средств можно прогнозировать в рамках стратегических планов (рефинансирования, приобретения, программ поощрения).

Таким образом, инструменты долевого финансирования позволяют привлекать значительные объёмы средств, при этом стоимость такого источника финансирования значительно ниже долговых инструментов.

Эта особенность связана с тем, что долевое финансирование предполагает наличие для проекта ГЧП только непроцентных расходов, связанных с организацией размещения акций, при отсутствии процентных расходов по обслуживанию привлеченных средств.

Следовательно, в процессе решения задачи по привлечению инвестиций в проект ГЧП необходимо чётко понимать, какая доля участия в акционерном капитале является критичной для частной стороны и публичного партнера, а с какой долей и в какой момент они готовы расстаться в обмен на получение дополнительных ресурсов.

Привлечение инвестиций на принципах проектного финансирования является отправной точкой начала реализации большинства проектов ГЧП.



При этом в рамках данного подхода может быть использована вся совокупность рассмотренных выше и доступных инструментов привлечения инвестиций, что в итоге позволит повысить качество реализации самого проекта.

При этом необходимо учитывать, что в силу существенной социальной направленности инфраструктурного проекта (планируемого к реализации властями на основе ГЧП) в целом ряде случаев частному партнёру практически невозможно привлечь заёмное финансирование без дополнительной поддержки со стороны бюджетов того или иного уровня.

Выделим основные формы возможной финансовой поддержки частного партнёра в проектах ГЧП со стороны органов исполнительной власти:

#### 1. Субсидии.

Данный инструмент может использоваться в следующих целях:

- ✓ для компенсации части затрат частной стороны, связанных с обслуживанием полученного кредита;
- ✓ для обеспечения минимального уровня спроса на конечную продукцию или услуги, производимые проектом ГЧП, в случае снижения спроса со стороны потребителей до уровня ниже минимально оговоренного уровня рентабельности;
- ✓ в качестве компенсации частной стороне недополученных доходов, связанных с тем, что конечная продукция или услуги, производимые проектом ГЧП, предоставляются потребителям по ценам, не обеспечивающим минимально оговоренный уровень рентабельности.

Общераспространенным в мире является правило, что объем субсидий не должен превышать чистые экономические выгоды проекта. При этом некоторые страны установили предельное значение для финансирования дефицита жизнеспособности в размере максимум 20% от общей стоимости проекта.

2. Займы, в том числе субординированные. Данный инструмент может использоваться в том случае, когда частная сторона не может привлечь внешнее финансирование на начальной стадии реализации проекта (например, по причине

высоких рисков проекта, не устраивающих финансирующие организации) или стоимость внешнего финансирования настолько высока, что делает участие частной стороны в проекте нецелесообразным. В мировой практике такие займы являются либо беспроцентными, либо ставка по ним устанавливается ниже среднерыночных ставок по кредитам в целях снижения общих затрат на реализацию проекта ГЧП.

### 3. Гарантии.

В проектах ГЧП данный инструмент выполняет две функции:

- ✓ покрывает кредитные риски финансирующих организаций;
- ✓ покрывает инвестиционные риски частной стороны.

Нужно отметить, что зачастую при отсутствии данных гарантий публичная сторона была бы не в состоянии привлечь частного партнёра, заинтересованного в участии в проекте.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ бюджетной гарантией называется вид долгового обязательства, в силу которого частная сторона (гарант) обязана при наступлении гарантийного случая уплатить лицу, в пользу которого выдана гарантия (бенефициар), по его письменному требованию определенную в обязательстве денежную сумму за счет средств соответствующего бюджета. При этом бюджетные гарантии могут быть двух видов:

✓ С правом регресса. Для получения такой гарантии от частной стороны (принципала) требуется предоставить обеспечение на всю сумму гарантии в виде банковской гарантии, поручительства юридического лица (стоимость чистых активов которого не меньше трехкратной суммы гарантии) или залога ликвидного имущества.

✓ Без права регресса. Для получения таких гарантий предоставление обеспечения принципалом не требуется. Но на практике региональным и муниципальным законодательством могут устанавливаться ограничения на выдачу таких гарантий.

Среди государственных гарантий, обеспечивающих надлежащее поведение и выполнение обязательств частной стороной, можно выделить следующие:

✓ Гарантии результативности – предоставляются публичной стороной с целью возмещения расходов частной стороне в случае нарушения обязательств по соглашению о ГЧП, если публичной стороной выступало автономное юридическое лицо (например, унитарное предприятие), которое не отвечает по обязательствам бюджета соответствующего уровня.

✓ Гарантии продажи – предоставляются публичной стороной частной с целью гарантирования оплаты конечных товаров или услуг, производимых проектом ГЧП.

✓ Гарантии от неблагоприятных действий публичной стороны (в том числе гарантии о невмешательстве государства в работу оператора проекта, гарантии конвертируемости прибыли в иностранную валюту, гарантии перевода конвертированных сумм за границу, гарантии от экспроприации).

В соответствии с действующим законодательством РФ обязательства по гарантии должны ежегодно включаться в бюджет на соответствующий год. В то же время в условиях отсутствия механизмов долгосрочного бюджетного планирования и, соответственно, установления долгосрочных бюджетных обязательств государства, на практике становится практически невозможно использовать данный инструмент в отечественных проектах ГЧП.

4. Участие в выпуске облигационных займов (например, инфраструктурные облигации, *tif*-финансирование).

5. Долевое участие. Использование данного инструмента позволяет дать сигнал частной стороне о том, что публичная сторона действительно заинтересована в успешном завершении проекта, будет оказывать поддержку в реализации и управлении проектом, а также будет способствовать поддержанию оптимального соотношения между долевым и долговым финансированием, используемым в проекте ГЧП.

6. Создание фонда разработки проектов ГЧП. Как отмечалось ранее, структурирование проекта ГЧП всегда является

трудоёмким процессом, требующим привлечения юридических, финансовых и технических консультантов. В то же время очевидно, что от того, насколько качественно будет изначально структурирован проект ГЧП, зависит в целом эффективность его реализации.

Следовательно, на стадии структурирования проекта и подготовки конкурсной документации могут быть созданы фонды разработки проектов ГЧП, осуществляющие финансирование указанных стадий. В дальнейшем наполнением этого фонда могут служить не только бюджетные средства, но и средства частного партнёра, который компенсирует фактические расходы фонда в случаях, когда проект оказывается финансово осуществимым.

Нужно отметить, что, несмотря на все существенные преимущества, которые получает частная сторона при использовании этих инструментов, с позиции публичного партнера, берущего на себя такие обязательства, это означает принятие дополнительных рисков, способных повлечь за собой серьезные бюджетные трудности в дальнейшем. Зависимость различных форм государственной финансовой поддержки частного партнёра в проектах ГЧП от уровня рисков публичной стороны и способности частного партнёра привлечь заёмное финансирование представлена на рис. 34.

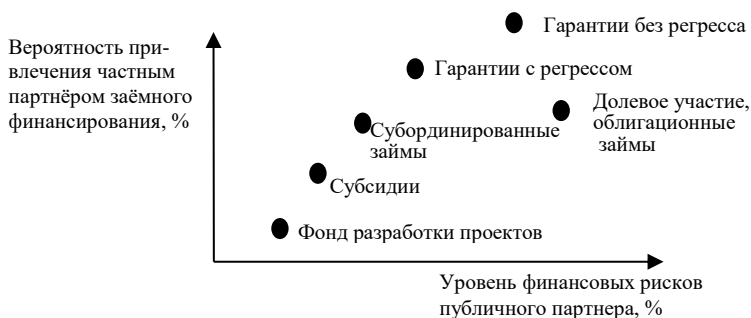


Рис. 34. Зависимость форм государственной финансовой поддержки частного партнёра в проектах ГЧП от уровня рисков публичного партнера и способности частного партнёра привлечь заёмное финансирование

Следовательно, использование публичной стороной данных инструментов в проектах ГЧП не должно быть массовым и чрезмерным, т.к. это может подорвать эффективность частной стороны в управлении проектом.

Таким образом, наиболее эффективными для привлечения заёмного финансирования в проект ГЧП являются бюджетные гарантии, выпуск облигационных займов и долевое участие в проекте.

Вместе с тем в случае неудачи проекта эти формы государственной поддержки являются наиболее рискованными с точки зрения соответствующих бюджетных потерь.

#### *4.3. Выбор инструментов привлечения инвестиций в проект ГЧП*

В целях проведения предварительной оценки целесообразности использования рассмотренных выше инструментов привлечения инвестиций в проекты ГЧП и, как следствие, повышения эффективности реализации самого проекта нами предлагается использовать алгоритм выбора соответствующих инструментов.

Использование данного алгоритма в процессе принятия решений в отношении проекта ГЧП обеспечит учет интересов всех вовлеченных сторон – публичной, частной стороны и кредиторов.

Поскольку каждый проект ГЧП уникален, представленный ниже алгоритм не претендует на полную универсальность. Тем не менее его использование позволит обозначить направление дальнейшего, более глубокого, сравнительного анализа и в итоге будет способствовать выбору оптимальной комбинации эффективных (с учётом конкретной ситуации) инструментов привлечения инвестиций.

Предлагаемый алгоритм построен по общим правилам экономико-математического моделирования и характеризуется рядом допущений, способствующих его конкретизации и более широкому практическому применению:

1) в качестве юридического лица, выполняющего роль заёмщика, выступает *SPV* проекта ГЧП;

2) допускается, что в качестве поручителей и/или гарантирующей стороны могут выступать как юридические лица, от имени которых частная сторона осуществляет свою деятельность, так и публичный партнер;

3) при организации финансирования проекта ГЧП у частного партнёра недостаточно имеющихся собственных средств, необходимо привлечение заёмного капитала;

4) могут быть использованы любые инструменты привлечения инвестиций, раскрытые выше, или любые их комбинации.

Алгоритм выбора инструментов привлечения инвестиций включает в себя следующие критерии:

- 1) наличие стоп-факторов;
- 2) обеспечение возвратности привлечённых средств;
- 3) длительность финансирования;
- 4) возможность пролонгации;
- 5) вероятность существенного изменения условий ведения бизнеса;

- 6) готовность частной стороны уменьшить свою долю в проекте ГЧП;

- 7) наличие у проекта валютной выручки;

- 8) прогноз готовности контрагентов производить расчеты на условиях, предлагаемых частной стороной.

Первые шесть критериев будем именовать критериями возможности. Инструменты привлечения инвестиций, исключенные при оценке по этим критериям, имеют мало шансов на реальное применение или влекут большие организационные издержки. Последние два – критерии рациональности. С их помощью предполагается оценить возможности снижения платы за финансирование, запретов на использование они не предполагают (по этой причине в общую модель данные критерии не включены).

Рассмотрим подробнее каждый из вышеназванных критериев.

Стоп-факторами финансирования проектов ГЧП являются факторы, выявление которых делает дальнейшее рассмотрение участия кредитора в финансировании проекта неприемлемым.

Среди них выделим следующие:

- ✓ наличие негативной информации в отношении частной стороны (в том числе акционеров, топ-менеджмента, деловой репутации, кредитной истории, финансового состояния, свидетельствующего о возможном банкротстве и т.д.);

- ✓ несоответствие проекта экологическим требованиям (отсутствует положительное заключение или разрешение органов экологического надзора);

- ✓ частная сторона находится в состоянии арбитражного или судебного процесса или на неё поданы иски в соответствующие инстанции, которые могут существенно ухудшить её финансовое состояние;

- ✓ информация, предоставленная частной стороной в банк с документами по кредитной заявке, оказывается на проверку заведомо ложной или искаженной;

- ✓ потенциальный кредитор не имеет подтвержденной информации о наличии надежных источников для 100% финансирования проекта, если структура финансирования предполагает участие в проекте иных сторон, также предоставляющих финансирование;

- ✓ возможные сроки кредита (кредитов) банка меньше расчетных сроков их возврата согласно результатам финансового анализа проекта ГЧП или отсутствуют другие планируемые источники погашения кредита;

- ✓ чистая текущая стоимость проекта меньше нуля;

- ✓ внутренняя норма дохода ниже стоимости ресурсов для кредитной операции;

- ✓ планируется, что проект ГЧП будет реализован на территории, для которой характерна повышенная нестабильность (велико влияние политического риска и форс-мажорных обстоятельств);

- ✓ полное отсутствие собственных средств частной стороны в структуре финансирования проекта ГЧП;

- ✓ проект предполагает полное заёмное финансирование научно-исследовательских или опытно-конструкторских работ на венчурной основе;

- ✓ отсутствие прогнозируемых объёмов сбыта продукции, генерируемой проектом;

✓ отсутствие надежной и высокопрофессиональной управленческой команды менеджеров по реализации проекта ГЧП со стороны частного партнёра.

Возвратность заемных средств может быть обеспечена посредством залога (в том числе заклада), банковской гарантии, поручительства, а также сочетания этих способов. Но в качестве критерия рассматриваются не сами эти способы, а возможности потенциального заемщика обеспечить кредит. Следовательно, анализируется, насколько сопоставимы сумма кредита (и процентов по нему) и финансовые возможности заемщика, включая его поручителей, а также прогноз движения денежных средств по проекту.

Выбор инструментов привлечения инвестиций в определенной степени зависит от длительности самих инвестиций. Следует отличать данный критерий от срока жизни проекта ГЧП, поскольку период непосредственного инвестирования, как правило, начинается несколько позже начала реализации самого проекта, а заканчивается зачастую значительно раньше срока его завершения. В данном случае длительность инвестиций следует рассматривать как промежуток времени между датами получения заемных средств и полного возврата долга. Последняя каждый раз определяется изначально утвержденным в бизнес-плане планом движения денежных средств.

Любой проект ГЧП в силу своей уникальности не может быть полностью просчитан от первого до последнего шага. Доля неопределенности присутствует всегда. Таким образом, частной стороне, впрочем, как и кредитору, необходимо иметь некую степень свободы, которая может выражаться, например, в возможности пролонгации полученных кредитов.

Предполагается три варианта: во-первых, увеличение лимита заемных средств, во-вторых, возможность продления обязательств по выплате долга, в-третьих, возможность использования альтернативных инструментов для погашения старых обязательств (например, погашение облигационного займа за счет кредита или наоборот и т.д.). При этом важным является то, что пролонгация не приводит к существенному ухудшению условий финансирования.



Вероятность существенного изменения условий ведения бизнеса зависит от политической ситуации в стране, от дополнительных требований, выставляемых кредиторами (наличие ковенант), и во многом зависит от сферы хозяйствования. Изменение условий трактуется как заведомо отрицательное явление, ведущее к потере прибыли, убыточности, банкротству, утрате имущества, сюда также следует отнести форс-мажор.

Результатом существенных изменений могут стать взыскания и претензии к собственности, созданной в рамках проекта ГЧП, будь то физическое имущество (в частности, предмет залога) или денежные средства на банковских счетах. Поэтому при реализации проектов, сопряженных с высоким риском, нужно рассматривать инструменты привлечения инвестиций, сокращающие возможности взыскания со стороны контрагентов, контролирующих и судебных органов.

Готовность частной стороны уменьшить свою долю в проекте предполагает наличие потенциальных возможностей использовать при реализации проекта ГЧП инструменты долевого финансирования.

Наличие в проекте в составе планируемой выручки валютной составляющей или ее отсутствие вряд ли может помешать воспользоваться любым из рассматриваемых инструментов привлечения инвестиций. Речь идет, скорее, о целесообразности такого использования. Так, валютный кредит в общем случае предполагает обслуживание и погашение в иностранной валюте, при этом уровень ставок по таким кредитам существенно ниже, чем в российских рублях.

Если проект не предполагает экспортной выручки, заемщику придется производить конвертацию рублей в инвалюту, а это неизбежно приведет к появлению валютного риска и дополнительных затрат. Следовательно, использование того или иного инструмента привлечения инвестиций в иностранной валюте целесообразно при наличии в проекте экспортной выручки, достаточной для полного и своевременного погашения соответствующих долговых обязательств.

Наличие вероятности заключения договоров с контрагентами на условиях расчетов, предлагаемых частной стороной,

дает возможность заключать контракты с поставщиками на условиях отсрочки платежа, а с потребителями продукции – на условиях авансовых платежей.

Стоимость и сроки привлечения финансирования, безусловно, играют существенную роль в выборе того или иного инструмента.

Сам алгоритм выбора инструментов привлечения инвестиций в проект ГЧП включает в себя следующие этапы:

1. Формулирование максимально широкого перечня инструментов привлечения инвестиций, которые могут быть применены в проекте ГЧП.

Укрупненно такой перечень, как правило, будет включать в себя следующие инструменты (для формализации и удобства использования в дальнейшем введём ряд условных обозначений):

К – кредит (кредитная линия);

Г – гарантия;

Л – лизинг;

Э – экспортно-импортное финансирование;

П – публичное долговое финансирование (облигационные займы, включая конвертируемые облигации; кредитные ноты);

Д – долевое финансирование (в том числе частное, первичное и вторичные размещения).

2. Определение короткого перечня инструментов привлечения инвестиций, наиболее соответствующих структуре проекта ГЧП, на основе использования соответствующей скорринговой методики (табл. 29).

В короткий перечень включаются те инструменты, которые набирают не менее 35 баллов.

3. Анализ инструментов привлечения инвестиций из короткого перечня на предмет возможности их одновременного применения в целях достижения положительного синергетического эффекта.

Данный этап может быть реализован на основе использования табл. 30. При этом учитывается хронологическая последовательность: сначала используется инструмент, указанный по вертикали (согласно короткому перечню), и только потом – инструмент, указанный по горизонтали.

В случае если на пересечении соответствующих форм обозначен «+», то инструмент, указанный по горизонтали (даже при условии того, что не вошел в первоначальный короткий перечень), подлежит сравнению на этапе 4.

Например, в рамках реализуемого проекта ГЧП планируется приобретение импортного оборудования. В этом случае сочетание инструментов, способное дать положительный синергетический эффект, будет следующим: аккредитив+лизинг или аккредитив+финансирование под гарантии экспортного страхового агентства (с постфинансированием). Сочетание, например, аккредитива с гарантией лишено всякого смысла (в рамках одной сделки).

Таблица 29

**Скорринговая методика определения короткого перечня инструментов привлечения инвестиций, наиболее соответствующих структуре проекта ГЧП**

Критерии возможности	1. Наличие стоп-факторов						
	Оценка	1.1. Отсутствуют			1.2. Присутствуют		
	Выбор (балл)	Переход в п.2			Дальнейший расчет нецелесообразен		
	2. Наличие обеспечения возвратности привлеченных средств						
	Оценка	Чем выше вероятность привлечения инвестиций с меньшими требованиями к обеспечению (залог, поручительство и т.д.), тем выше балл					
	Инструмент	К	Г	Л	Э	П	Д
	Балл (0–5)						
	3. Длительность финансирования						
	Оценка	Чем выше вероятность привлечения инвестиций со сроками возврата, соответствующими установленному плану движения денежных средств, тем выше балл					
	Инструмент	К	Г	Л	Э	П	Д
	Балл (0–5)						
	4. Возможность пролонгации						
	Оценка	Чем выше вероятность оформления пролонгации полученного ранее финансирования (без существенного ухудшения условий финансирования: рост стоимости финансирования, снижение сроков финансирования и т.д.), тем выше балл					
	Инструмент	К	Г	Л	Э	П	Д
	Балл (0–5)						

Критерии рациональности	5. Вероятность существенного изменения условий ведения бизнеса						
	Оценка	Чем выше вероятность существенного изменения условий ведения бизнеса (например, в силу наличия каких-либо ковенант), тем выше балл					
	Инструмент	К	Г	Л	Э	П	Д
	Балл (0-5)						
	6. Готовность частной стороны уменьшить свою долю в проекте						
	Оценка	Чем выше вероятность того, что при использовании того или иного инструмента привлечения инвестиций со стороны кредитора будет выдвинуто требование о передаче доли в проекте ГЧП кредитору (и эта доля будет превышать ту величину, на которую изначально была готова частная сторона проекта ГЧП), тем ниже балл					
	Инструмент	К	Г	Л	Э	П	Д
	Балл (0-5)						
	7. Наличие у проекта валютной выручки						
	Оценка	Чем с большей вероятностью обеспечивается полное и своевременное погашение соответствующих долговых обязательств, номинированных в иностранной валюте, планируемым поступлением валютной выручки от проекта, тем выше балл					
	Инструмент	К	Г	Л	Э	П	Д
	Балл (0-5)						
8. Прогноз готовности контрагентов производить расчеты на условиях, предлагаемых частной стороной							
оценка	Чем выше вероятность того, что хозяйственный контрагент частной стороны проекта ГЧП будет согласен осуществлять расчеты по договору на условиях, предлагаемых частной стороной (при этом тот или иной инструмент привлечения инвестиций способствует минимизации стоимости обслуживания с учётом графика расчетов), тем выше балл						
Инструмент	К	Г	Л	Э	П	Д	
балл (0-5)							
9. Затраты (стоимостные и временные) на привлечение инвестиций							
Оценка	Чем ниже стоимостные и временные затраты на привлечение и обслуживание того или иного инструмента привлечения инвестиций, тем выше балл						
Инструмент	К	Г	Л	Э	П	Д	
Балл (0-5)							

3. Сравнение выбранных инструментов привлечения инвестиций (включая их комбинации) по стоимости обслуживания. Выбор тех, которые обеспечивают минимизацию стоимости обслуживания заёмного капитала (на основе построения прогноза движения денежных средств с расчетом классических показателей эффективности:  $NPV$ ,  $IRR$ ,  $PI$ , срок окупаемости).

Таблица 30

**Комбинации совместного использования инструментов привлечения инвестиций в проект ГЧП**

2→ 1↓	К	Г	Л	Э	П	Д
К		0	0	0	+	+
Г	+		+	0	-	-
Л	-	-		-	-	-
Э	+	-	+		-	-
П	-	-	-	-		-
Д	-	-	-	-	-	

Условные обозначения:

«+» – последовательное сочетание инструментов, при котором достигается положительный синергетический эффект, заключающийся в росте финансовой конкурентоспособности проекта ГЧП в сравнении с раздельным применением этих инструментов;

«-» – заданная последовательность применения инструмента невозможна в рамках структурирования одной сделки;

«0» – такое последовательное сочетание инструментов возможно, но не влияет на рост финансовой конкурентоспособности проекта ГЧП.

Таким образом, предложенный алгоритм носит оптимизационный характер. Главный результат его применения – выбор из большого количества всевозможных сочетаний инструментов привлечения инвестиций необходимого минимума наиболее эффективных и применимых с учётом особенностей конкретного проекта ГЧП.

При этом оптимальной будет считаться такая комбинация инструментов, которая обеспечивает минимизацию стоимости обслуживания заёмного капитала при сохранении утверждённой стратегии развития проекта ГЧП в целом, обеспечивающей синер-

гетический эффект от взаимодействия всех вовлеченных в проект сторон.

Таблица 31

**Взаимосвязь стадий реализации проекта ГЧП и применяемых инструментов привлечения инвестиций**

Этапы реализации проекта ГЧП (после финансового закрытия)	Инструмент привлечения инвестиций
Проектирование	Собственные средства частной стороны; облигационный займ (включая конвертируемые облигации) от имени действующего бизнеса частного партнёра или от имени SPV проекта ГЧП; частное размещение акций SPV проекта ГЧП
Строительство	Кредит, гарантия, лизинг, экспортно-импортное финансирование, облигационный займ (включая конвертируемые облигации) от имени SPV проекта ГЧП
Эксплуатация	Кредит, гарантия облигационный займ (включая конвертируемые облигации), кредитные ноты от имени SPV проекта ГЧП, IPO и вторичные размещения

Кроме того, при выборе инструментов привлечения инвестиций необходимо учитывать определенную зависимость между стадиями реализации проекта ГЧП и инструментами, наиболее подходящими и доступными на каждой из стадий (табл. 31).

Следовательно, применение тех или иных конкретных инструментов зависит не только от содержания самого проекта ГЧП, но и от этапа реализации, на котором он находится.

Необходимо понимать, что указанные взаимосвязи являются достаточно условными и в ряде случаев возможны некоторые структурные «сдвиги» в приведённой зависимости. Например, кредитные ноты, частное размещение могут реализовываться и на этапе строительства.

В связи с этим приведённая таблица может использоваться в сочетании со следующим принципом: все доступные инструменты привлечения инвестиций находятся в определенной иерархии по отношению друг к другу.

Практическая реализация рассматриваемых инструментов привлечения инвестиций невозможна без эффективного взаимодействия частного партнёра с внешней средой. В данном случае в качестве элементов внешней среды прежде всего выступают потенциальные кредиторы (кредитные организации, страховые компании и другие институциональные инвесторы). В процессе такого взаимодействия *SPV* проекта ГЧП должна пройти ряд стадий, которые находятся в прямой зависимости от финансового состояния *SPV* и этапов реализации проекта ГЧП (рис. 35):

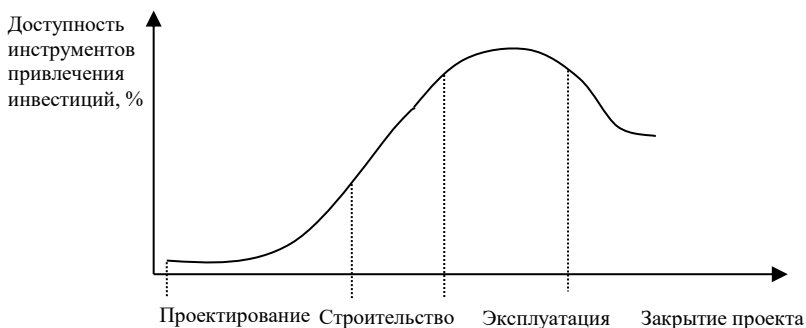


Рис. 35. Зависимость этапов реализации проекта ГЧП и доступности инструментов привлечения инвестиций

✓ на этапах «проектирование» – «строительство» *SPV* только формирует свой экономический потенциал, как правило, не имеет кредитной истории, в связи с чем привлечение потенциальных финансовых ресурсов затруднено, они имеют более высокую стоимость, требуется поручительство либо частной стороны, либо публичной стороны;

✓ на этапах «завершение строительства» – «эксплуатация» *SPV* уже имеет определенный экономический потенциал,

что значительно облегчает получение потенциальных финансовых ресурсов и снижает их стоимость;

✓ на этапе «закрытие проекта», когда неизвестно, как государство планирует дальше эксплуатировать созданный объект инфраструктуры – проводить новый конкурс по выбору частного партнёра или продолжить эксплуатировать самостоятельно – возможности *SPV* по привлечению ресурсов значительно снижаются, а стоимость увеличивается;

✓ на этапе проекта, когда публичная сторона выбрала нового частного партнёра по управлению проектом, возможности доступа *SPV* к потенциальным финансовым ресурсам снова повышаются, а стоимость снижается.

Этот принцип формализуется в пирамиде развития финансовой конкурентоспособности проекта ГЧП (рис. 36).

Пирамида показывает, что каждый инструмент последующего уровня основывается на опыте практического применения предыдущих. При этом одновременное использование инструментов разного уровня лишь дополняет, диверсифицирует источники привлечения заёмных средств, даёт положительный синергетический эффект и оптимальную финансовую гибкость.

Каждый из инструментов, входящих в рассматриваемую пирамиду, естественно, имеет свои преимущества и недостатки. Кроме того, на выбор того или иного инструмента финансирования оказывает влияние и субъективный фактор – мнение как публичной, так частной стороны. Например, при частном размещении важно понимать, насколько действующие акционеры готовы к «размыванию» своей доли в акционерном капитале.

Таким образом, управление инвестициями в рамках управления проектом ГЧП выступает ключевым фактором начала успешной реализации подавляющего большинства проектов ГЧП и оказывает существенное положительное влияние на общий ход их развития.





Рис. 36. Пирамида развития финансовой конкурентоспособности проекта ГЧП

Выбираемые инструменты привлечения инвестиций, являясь составной частью предложенного алгоритма, выступают системообразующим фактором, в итоге определяющим эффективность функционирования создаваемого инфраструктурного объекта как с точки зрения каждого участника этого проекта, так и с позиции конечных потребителей продукции или услуг, производимых этим объектом.

## V. УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ В ПРОЕКТАХ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЁРСТВА

### *5.1. Характеристика рисков, присущих проектам ГЧП, и управление ими*

Как было отмечено ранее, управление рисками и их распределением между участниками является одной из основных особенностей, которая отличает проекты ГЧП от других видов инвестиционных проектов.

Именно от того каким, образом публичная и частная сторона договорятся принимать на себя те или иные риски, будет зависеть структура проекта, его правовая модель и как следствие – возможность или невозможность достижения синергетического эффекта, основанного на конструктивном взаимодействии вовлеченных в проект сторон.

Риски в проектах ГЧП должны комплексно анализироваться с позиции каждого потенциально возможного участника – публичной, частной стороны (инвестора), подрядчиков (например, проектировщиков, строительных компаний и т.д.), финансирующих организаций, страховых организаций и иных заинтересованных третьих лиц.

Выделим базовые факторы, влияющие на наличие рисков в проектах ГЧП:

✓ Применяемое законодательство. Например, в случае если проект реализуется на территории России и в качестве финансирующей организации выступает международный институт развития, то он, скорее всего, будет настаивать на включении в соглашение о ГЧП пункта о том, что все споры в рамках данного соглашения рассматриваются в международных судах по международному праву, как правило английскому.

✓ Макроэкономическая ситуация на территории, где реализуется проект ГЧП.

✓ Политическая ситуация на территории, где реализуется проект.

✓ Инвестиционный режим на территории, где реализуется проект.

✓ Судебная система и эффективность государственных институтов, функционирующих на данной территории.

✓ Опыт реализации проектов ГЧП как у будущего частного партнёра, так и у соответствующих органов исполнительной власти.

К основным видам рисков, с которыми сталкивается частная сторона при реализации проектов ГЧП, следует отнести следующие: политические, правовые, экономические, финансовые, технические, коммерческие и валютные.

Среди политических рисков реализации проектов ГЧП выделяют риск введения военного положения, риск возникновения народных волнений, риск изменения законодательства (в том числе – изменение технических регламентов, приводящих к необходимости получения дополнительных разрешений и согласований), риск применения экспроприации (следует отметить, что в международной практике придерживаются подхода, когда государство обладает необходимыми полномочиями по изъятию частной собственности для решения общественных задач, но при этом частному собственнику обязательно выплачивается определенная компенсация), риски введения регулирования, не отвечающего договорённостям проекта, а также риски невыполнения властями обязательств, предусмотренных проектом ГЧП (и, следовательно, наличие потенциальных возможностей у частной стороны добиться в судебном порядке принудительного исполнения обязательств публичной стороной в соответствии с действующим соглашением о ГЧП).

Правовой риск нами рассматривается как один из практических аспектов проявления политических рисков. Среди правовых рисков необходимо выделить риски, связанные с применимым законодательством, риски, связанные с судебной защитой прав участников проекта ГЧП, состояние которой в регионах России существенным образом отличается друг от друга.

В рамках правового риска проектов ГЧП отдельного внимания заслуживают природоохранные и социальные законы и правила, которые последние годы оказывают всё большее влияние на реализацию проектов ГЧП. Причём этот аспект правового риска должен учитываться особенно качественно в силу достаточно сильной социально-культурной поляризации различных территорий.

Экономические риски, как правило, заключаются в неустойчивости экономического роста рынка, инфляционных процессах и возможном превышении стоимости строительства над плановыми цифрами.

Базовым экономическим риском в проектах ГЧП является риск невыполнения обязательств частной стороной, в результате чего на стадии эксплуатации проект не может производить продукты и/или оказывать услуги конечным потребителям изначально установленного качества в рамках согласованных сторонами сроков. Причинами реализации этого риска могут быть следующие обстоятельства: неточности в проектной документации, выбор неэффективной технологии, влияние природных факторов, приводящих к невозможности функционирования проекта, неэффективное управление проектом на стадии его эксплуатации (например, использование сырья низкого качества, низкий уровень квалификации рабочих и т.д.).

Под финансовым риском проектов ГЧП мы понимаем вероятность того, насколько надёжными и стабильными окажутся источники привлекаемого частной стороной финансирования с учётом состояния финансовых рынков на протяжении всего срока реализации проекта.

Технические риски реализации проектов ГЧП включают в себя риски, связанные с проведением проектных и строительно-монтажных работ, риски недостижения заданных технико-экономических показателей, риски несоблюдения установленных сроков запланированных работ и риски неприменимости или недоступности технологий. Учет данного риска напрямую связан с серьезными климатическими факторами разных терри-

торий, что существенным образом оказывает влияние на технические параметры реализации проектов ГЧП.

Наиболее значимым и весомым среди технических рисков является риск незавершения строительства в срок. Его наступление приводит к следующим последствиям:

- ✓ Происходит удорожание проекта по причине необходимости оплачивать дополнительные работы, привлекать (продолговать) заёмное финансирование, также возникает упущенная выгода.

- ✓ Происходит удлинение сроков реализации проекта, что может привести к появлению недовольства у населения, не получающего ожидаемый конечный продукт или услугу от проекта ГЧП в срок.

- ✓ Происходит снижение качества выполняемых работ, которые начинают осуществляться в авральном режиме. Практика показывает, что даже необходимые проверки и испытания, проводимые независимыми экспертами, не всегда могут нивелировать влияние данного фактора.

Основные коммерческие риски реализации проектов ГЧП заключаются в отсутствии спроса на конечную продукцию или услуги (риск спроса) и возможной неплатёжеспособности потребителей, либо отдельных их групп с учётом территориальных особенностей.

Валютные риски реализации проектов ГЧП заключаются в изменении курсов валют. Как правило, такие риски возникают в случае, когда валюта привлекаемого финансирования и/или валюта, в которой осуществляются расходы по проекту, отличается от валюты, в которой поступает выручка по проекту. Также валютный риск может быть актуален для частной стороны, являющейся нерезидентом той страны, в которой реализуется проект ГЧП.

Отдельно выделим ключевые риски, присущие публичной стороне при реализации проектов ГЧП:

- ✓ Риск неконтролируемого роста тарифов, инициированное частной стороной.

✓ Риск потери контроля за объектами государственной собственности.

✓ Риск ошибочного выбора частного партнёра и его эффективности с точки зрения конечного результата реализации проекта ГЧП.

✓ Риск невыполнения части контрактных обязательств частным партнёром.

✓ Репутационный риск (невозможность исполнения обязательств частным партнёром).

Под управлением рисками в проектах ГЧП мы понимаем систему мероприятий, включающую в себя выявление, оценку и распределение рисков между всеми участниками проекта, действия по уменьшению рисков, а также постоянный мониторинг ранее выявленных и вновь появляющихся рисков на протяжении всего срока реализации проекта ГЧП с учетом экономической и геополитической ситуации в стране.

Одним из основных мотивов публичной стороны, инициирующей проекты ГЧП, является её стремление передать максимальный объём рисков частному партнёру. Тем не менее такой подход к распределению рисков может приводить к тому, что бизнес не будет проявлять заинтересованности участвовать в проектах ГЧП.

Кроме того, при необходимости привлечения заёмного финансирования в проект кредиторам в большинстве случаев недостаточно того, что кредитный риск несёт только частная сторона, соответственно, финансирование может быть предоставлено только при распределении ответственности между публичной и частной сторонами.

Следовательно, эффективная реализация проекта ГЧП возможна только при нахождении определенного баланса в распределении рисков между всеми участниками проекта и, в первую очередь, между публичной, частной стороной и кредиторами.

Ключевым принципом в системе управления рисками в проектах ГЧП является положение о том, что риск принимается

исключительно той стороной, которая в большей степени способна им управлять. Между тем возможны варианты, когда один риск в определенных пропорциях несут разные участники проекта.

На практике большинство неудач при реализации проектов ГЧП связано с отсутствием специальных договорённостей о распределении возможных рисков между сторонами и стремлением каждой из них переложить ответственность за риски друг на друга.

Важно понимать, что при передаче определенных рисков частной стороне они не исчезают у публичного партнера полностью, а всего лишь уменьшается их влияние с учётом квалификации и возможностей частной стороны по контролю и принятию на себя этих рисков, а также с учетом наличия эффективных юридических конструкций передачи этих рисков частной стороне.

Сколько бы проектных рисков ни было передано частной стороне, у публичного партнера всегда останется как минимум один риск – неудовлетворённость населения (пользователя создаваемой инфраструктуры) конечными продуктами или услугами, для оказания которых был реализован проект ГЧП.

В рамках системы управления рисками в проектах ГЧП необходимо предусматривать наличие следующих элементов:

- ✓ Детально проработанного нормативно-правового поля, обеспечивающего защиту интересов каждой из участвующих сторон, а также сводящего к минимуму вероятность оспаривания заключенных соглашений ГЧП контролирующими органами (в частности – Федеральной антимонопольной службой и Прокуратурой).

- ✓ Специального подразделения (центра ГЧП), функционирующего в структуре органа исполнительной власти, ответственного за реализацию проектов ГЧП. Немаловажным является уровень профессиональной подготовки сотрудников такого подразделения и уровень их мотивации.

✓ Объективного конкурса по выбору частной стороны, соответствующего всем требованиям законодательства и интересам конечных потребителей.

✓ Качественно проработанной юридической структуры соглашения о ГЧП, чётко разграничивающей права и обязанности каждой из сторон, предусматривающей возможности внесения корректировок с учётом появления объективных изменений в течение всего длительного срока реализации проекта.

С учётом того, что подавляющее большинство проектов ГЧП требует привлечения финансирующих организаций, публичной и частной стороне целесообразно принимать во внимание и учитывать анализ рисков и рекомендации по управлению ими, которые в любом случае будут подготовлены потенциальными кредиторами в рамках предварительной работы по принятию решения о вхождении в проект.

Важно понимать, что каждая из участвующих в проекте сторон проводит собственный анализ рисков, в основе которого лежит, в первую очередь, стремление наиболее эффективным образом решить собственные задачи.

Фактически инициатором проекта ГЧП выступает тот или иной орган исполнительной власти, в рамках подготовки проекта он проводит анализ рисков и формирует свое видение по их распределению и, далее, в ходе консультаций с частным бизнесом находит компромиссные варианты, устраивающие все стороны.

Представленный алгоритм управления рисками в проектах ГЧП с позиции публичной стороны должен включать в себя следующие этапы:

1) Выявление всех существенных рисков. По нашему мнению, наиболее эффективным методом выявления всех существенных рисков является мозговой штурм или экспертные оценки. Данный этап должен проходить с привлечением максимального количества государственных служащих, вовлеченных в процесс реализации конкретного проекта ГЧП.



Целесообразно, чтобы на этом же этапе все риски были проранжированы в зависимости от вероятности и последствий их наступления.

В качестве эффективного инструмента такого ранжирования используется график распределения рисков в проектах ГЧП (рис. 37). При этом необходимо, чтобы одинаково фиксировались как риски, которые могут быть выражены в количественной форме, так и те, которые не могут быть оцифрованы.

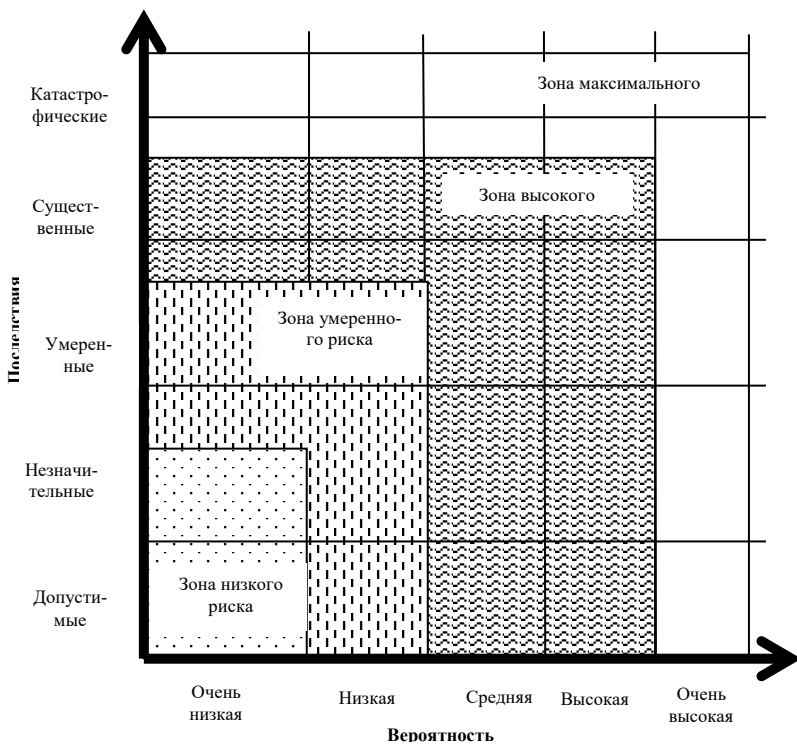


Рис. 37. График распределения рисков в проектах ГЧП

В целях упрощения данного этапа некоторые риски проектов ГЧП могут быть сгруппированы в однородные группы по признаку их возможного влияния на проект. Такой подход может быть целесообразен в следующих случаях:

✓ Влияние каждого отдельно взятого риска незначительно, в то же время при их объединении в одну группу становится ясно, что их материализация способна оказать влияние на проект.

✓ Количественная оценка влияния отдельно взятого риска объективно затруднительна.

✓ Причинами наступления рисков служат общие факторы, степень влияния которых сложно оценить.

✓ Присутствует значительная взаимосвязь между рядом отдельно взятых рисков.

Кроме того, необходимо критически отнестись к выявлению рисков с тем, чтобы на дальнейших этапах исключить их двойной учёт. Например, могут учитываться как два разных риска события, имеющие одно содержание, но разные обозначения.

После того как все риски выявлены и проранжированы, их необходимо разбить на две категории – риски, которые должны быть переданы частной стороне, и риски, которые готов взять на себя публичный партнер.

На всех последующих этапах в расчетах должны учитываться только риски, находящиеся в соответствии с матрицей распределения рисков в зонах высокого и максимального риска.

2) Количественная оценка последствий каждого выявленного риска в случае его наступления. Если в отношении какого-либо риска его количественная оценка не может быть получена, такой риск исключается из расчета. При этом целесообразно, чтобы данный факт был зафиксирован и этот риск мог использоваться при подготовке конкурсной документации.

На этом же этапе должен быть проведён анализ, раскрывающий взаимные зависимости между рисками проектов ГЧП. Понимание таких взаимосвязей позволит спрогнозировать вероятность появления синергетических эффектов от одновременного наступления нескольких взаимосвязанных рисков.

Количественная оценка должна быть проведена как по отношению к рискам, которые планируется оставить в ведении

публичного партнера, так и к рискам, которые должны быть переданы частной стороне.

Кроме того, количественная оценка влияния каждого риска должна осуществляться с учётом фактора времени. Необходимость этого обусловлена двумя обстоятельствами:

- ✓ Влиянием инфляции.
- ✓ Различной степенью интенсивности каждого риска в зависимости от стадии реализации проекта (например, если стадия эксплуатации проекта началась в соответствии с утвержденным графиком, риск временных задержек в строительных работах нивелируется).

В заключительной стадии должен быть проведён анализ стоимости инструментов, позволяющих снизить риск проектов ГЧП (например, страхование, хеджирование).

Как известно, влияние рисков может быть как прямым (непосредственным), так и косвенным.

Риски, непосредственно влияющие на проект ГЧП (то есть увеличивающие временные и денежные затраты), должны напрямую отражаться в прогнозном денежном потоке.

Причиной появления косвенных рисков проектов ГЧП является взаимосвязь между различными рисками, когда материализация одного риска приводит (возможно даже с задержками во времени) к негативному влиянию на другие аспекты реализации проекта. Желательно, чтобы влияние и тех, и других рисков находило своё отражение в прогнозном денежном потоке.

3) Определение вероятности наступления каждого выявленного риска.

Особенностью данного этапа является необходимость выбора наиболее приемлемой для каждого отдельно взятого проекта ГЧП методики определения вероятностей наступления каждого выявленного риска. Также необходимо учитывать тот факт, что с течением времени вероятность наступления того или иного риска может существенно изменяться.

Наиболее простой методикой определения вероятности наступления выявленных рисков проектов ГЧП является метод

экспертных оценок, основанный на субъективных мнениях членов экспертной группы.

Преимущество данного метода, как известно, заключается в его простоте в сравнении с более сложными статистико-математическими методами. Субъективные оценки в отношении каждого риска строятся на основе накопленного опыта, текущих лучших практик и прогнозов развития, подтверждаемых достоверными источниками. Важное значение в анализе имеют статистические данные, полученные в результате реализации аналогичных проектов в прошлом.

Математико-статистические методики основываются на математическом аппарате теории вероятности, с использованием которого происходит обработка статистических данных за прошлые периоды.

Преимуществом таких методик является то, что они основываются на экономико-математических принципах, а это, в свою очередь, позволяет готовить более обоснованные прогнозы развития ситуации в рамках рассматриваемых проектов ГЧП.

Более продвинутые методики имеют в своей основе алгоритмы многофакторного анализа и моделирования (например, метод Монте Карло), их практическое использование стало возможным с появлением соответствующих программных продуктов. Необходимо отметить, что при использовании столь сложных методик, как правило, привлекают независимых консультантов.

На выбор наиболее приемлемой для каждого отдельно взятого проекта ГЧП методики определения вероятностей наступления каждого выявленного риска влияет несколько факторов. Отметим наиболее значимые из них:

- ✓ Величина проекта – чем больше проект, тем целесообразнее использовать математико-статистические методики.

- ✓ Сложность проекта – при реализации более сложных проектов целесообразно применять математико-статистические методики.

✓ Соотношение затрат и выгод – затраты (временные и денежные, связанные с привлечением внешних консультантов) на использование конкретной методики должны соотноситься с величиной потенциального риска по проекту.

✓ Анализ представленных конкурсных предложений в целях расчета бюджетной эффективности – применение математико-статистических методик может использоваться при ранжировании поступивших конкурсных предложений в целях повышения прозрачности подведения итогов конкурса.

На этом же этапе должен быть проведён анализ чувствительности денежного потока проекта ГЧП по отношению к основным параметрам проекта и планируемой бюджетной эффективности. К основным параметрам проекта ГЧП, по которым следует проводить анализ чувствительности, относятся следующие:

✓ Продолжительность проекта, включая этапы строительства и эксплуатации.

✓ Уровень инфляции и его изменения в течение всего проекта.

✓ Затраты и графики работ, связанные со строительством.

✓ Спрос на конечную продукцию или услуги.

✓ Операционные издержки.

✓ Доходы третьих лиц.

✓ Остаточная стоимость проекта.

4) Расчет совокупной величины риска по проекту ГЧП. В большинстве случаев выделяют два базовых метода учёта влияния рисков на проект – включение совокупной величины риска по проекту в расчет прогнозного денежного потока проекта (учитывается в расходной части потока) или учёт рисковой составляющей при установлении величины ставки дисконтирования (иными словами – стоимости капитала).

Целесообразно, чтобы совокупная величина риска по проекту ГЧП отдельно рассчитывалась как по рискам, которые пе-

передаются частной стороне, так и по рискам, которые будет нести публичный партнер.

Расчет рисков, передаваемых частной стороне, важен органам исполнительной власти, т.к. эта величина должна использоваться в расчете бюджетной эффективности применения подхода, основанного на ГЧП, в сравнении с государственными закупками.

В то же время отдельный расчет рисков, оставляемых публичной стороной у себя, необходим, чтобы понять полную стоимость участия бюджетных средств в проекте ГЧП (с учётом тех конкурсных предложений, которые сделали представители частного бизнеса, участвующие в конкурсе).

В случае, если определенный риск страхуется (в качестве страхователя выступает либо публичная, либо частная сторона), данный риск исключается из расчета совокупной величины риска по проекту ГЧП. Так же в этот расчет должна быть включена в полном объёме страховая премия, выплачиваемая страховщику при оформлении страховки по данному риску.

Частной стороне в рамках решения задачи управления политическим и правовым риском следует провести детальный анализ законодательства той территории, где планируется реализовать проект ГЧП.

При этом важное значение имеет учёт всех проектов нормативно-правовых актов, которые на момент подписания соглашения о ГЧП не вступили в силу, но уже рассматриваются законодательной властью или даже широкими массами в обществе (например, в СМИ).

Кроме того, смягчить политический фактор работы в новом для частного партнёра может привлечение им в проект местных кредиторов, подрядчиков, консультантов или спонсоров проекта.

Существенное влияние на сроки реализации проекта ГЧП может оказывать такое проявление политического риска, как бюрократизация процессов (в том числе согласовательных) со стороны органов исполнительной власти. В этой связи публич-

ная сторона в качестве посредника (например, через действующий центр ГЧП) между частной стороной и тем или иным органом исполнительной власти может способствовать наискорейшему разрешению спорных ситуаций.

Ещё одним проявлением правового риска для частной стороны является наличие у органов исполнительной власти потенциальной возможности вносить в соглашение о ГЧП изменения, необходимые для учёта новых факторов и условий, возникающих при длительной продолжительности сроков реализации проекта, или иметь возможность в одностороннем порядке расторгнуть соглашение о ГЧП.

В связи с этим частной стороне необходимо убедиться, что публичная сторона имеет возможность вносить только обоснованные изменения, о содержании которых полностью она осведомлена.

Также скрупулёзно должны быть перечислены все случаи (события), при наступлении которых публичная сторона может в одностороннем порядке расторгнуть соглашение о ГЧП. При этом перечень событий должен быть ограничен невыполнением частной стороной материальных условий соглашения и, возможно, предусматривать определенные материальные компенсации частной стороне.

Технические риски проектов ГЧП, в том числе риск незавершения строительства в срок, как правило, возлагаются на частную сторону, которая их регрессом переводит на подрядчика, осуществляющего строительные работы.

В целях минимизации коммерческих рисков проектов ГЧП частная сторона может реализовать следующие мероприятия:

- ✓ Провести изучение спроса потребителей за прошлые периоды и их готовность оплачивать схожий продукт или услугу на соответствующей территории.
- ✓ Провести демографический анализ, построить прогнозные модели изменения цен на тарифы и эластичности спро-

са с учётом прогнозируемого роста тарифов на соответствующей территории.

- ✓ Дать оценку величине тарифов для конечных потребителей с точки зрения обеспечения минимально ожидаемой рентабельной работы проекта ГЧП на соответствующей территории.

- ✓ Получить гарантии от публичной стороны по обеспечению минимального уровня рентабельности.

Для минимизации валютных рисков имеет смысл привлекать заёмный капитал в той же валюте, что и планируемая выручка по проекту, а также предусматривать выдачу публичной стороной частному партнёру гарантии по конвертации выручки в валюту кредита по фиксированному курсу.

Кредиторы в целях минимизации своего кредитного риска проекта ГЧП (вероятность того, что выданные кредиты не будут возвращены в срок и в полном объёме) используют следующие инструменты:

- ✓ Установление графика использования заёмных средств и выполнение предварительных условий перед выдачей каждого последующего транша.

- ✓ Закрепление прав на залоговое имущество подрядчиков, права на возмещение убытков, гарантии исполнения обязательств контрагентами.

- ✓ Установление контроля над счетами частной стороны (заёмщика и поручителей), включая право на безакцептное списание средств.

- ✓ Фиксация права приостанавливать выплаты акционерам, права на вмешательство, информационные полномочия, а также контроль права голоса в проектной компании.

Управление кредитным риском проекта ГЧП неразрывно связано с финансовым риском, для минимизации которого частная сторона должна учитывать следующие моменты:

- ✓ Предпочтительно, чтобы кредитор имел высокие кредитные рейтинги, что подтверждает его стабильность и повышает возможности предоставлять финансирование по более



низким ставкам, на более длительные сроки и в запрашиваемых объемах.

- ✓ Срок финансирования должен полностью соответствовать прогнозируемому денежному потоку по проекту.

- ✓ Возможность получить льготный период по выплате процентов и основного долга в большинстве случаев является критически важной в период проектирования и строительства.

- ✓ Получение финансирования по плавающим ставкам всегда увеличивает финансовый риск.

- ✓ После получения инвестиционного кредита у частной стороны должна сохраняться потенциальная возможность получать и краткосрочные кредиты, которые, возможно, понадобятся для финансирования оборотного капитала.

Также необходимо отметить, что объективно совокупная величина рисков проекта ГЧП снижается по окончании стадии строительства в начале эксплуатации.

В связи с этим целесообразно, чтобы в момент начала эксплуатации частная сторона инициировала переговорный процесс с финансирующими организациями в отношении пересмотра и снижения процентных ставок по ранее полученным кредитам, что должно уменьшить долговую нагрузку и, соответственно, кредитные риски.

Результатом процесса управления рисками проекта ГЧП должен стать консенсус всех вовлеченных сторон в отношении принимаемых на себя рисков и инструментов, которые будут использоваться для управления каждым из выявленных рисков. Достижение такого консенсуса, по нашему мнению, является основным условием получения синергетического эффекта, обеспечивающего, в свою очередь, эффективность реализации самого проекта ГЧП.

Важным инструментом управления рисками в проектах ГЧП является страхование.

Перечислим основные страховые механизмы, используемые при реализации проектов ГЧП:

- ✓ Страхование материалов и оборудования.

✓ Страхование на случай наступления любых внезапных и непредвиденных событий на этапе строительства или строительства и монтажа, покрывающее все операции и активы на участке в течение всего срока осуществления соответствующего этапа.

✓ Страхование профессиональной ответственности от ошибок проектирования или иных профессиональных услуг, оказываемых строительным подрядчиком и проектировщиками.

✓ Страхование от всех рисков эксплуатационных повреждений, включая, в частности, страхование от повреждений имущества в период эксплуатации.

✓ Страхование гражданской ответственности по любому требованию третьих лиц в отношении действий или бездействия проектной компании и подрядчика, субподрядчиков или иных лиц, ответственность перед которыми может возникнуть.

✓ Страхование косвенного ущерба, включая ввод в эксплуатацию с опозданием, страхование упущенной выгоды и страхование перерыва в производстве; отказ механического или электрооборудования, не охваченный операционным полисом.

✓ Страхование гражданской ответственности для всех транспортных средств, используемых на объекте.

✓ Страхование ответственности единоличного исполнительного органа и других должностных лиц.

Приоритет в выборе использования конкретных инструментов управления рисками остаётся за публичной стороной, являющейся инициатором проектов ГЧП. За ней же остаётся и право определения тех общих условий (политических и макроэкономических), в которых будет функционировать частная сторона, согласившаяся участвовать в проекте ГЧП.

## *5.2. Специфика оценки совокупной величины рисков в проектах ГЧП*

В качестве метода, позволяющего оценить эффективность проекта ГЧП, как и любого другого инвестиционного проекта, как правило, используется метод анализа денежного потока. Ре-

результатом применения данного метода является расчет чистой приведённой стоимости ( $NPV$ ).

Отметим, что методика расчета  $NPV$  является достаточно известной и используется для оценки эффективности любых инвестиционных проектов. Также общепринято, что ставка дисконтирования, используемая в расчете  $NPV$ , является отражением уровня риска, закладываемого в проект.

При этом, несмотря на широкое распространение данного подхода в мире, до сих пор отсутствует единое понимание принципов установления значения ставки дисконтирования.

Как уже отмечалось, одной из основных особенностей проектов ГЧП является передача части рисков частной стороне. Следовательно, от того, каким образом этот передаваемый риск будет рассчитан и включен в расчет  $NPV$ , зависит использование одного из двух подходов к расчету ставки дисконтирования:

1. Включить рисковую составляющую в числитель формулы расчета  $NPV$ , то есть учесть её в структуре денежных потоков.
2. Включить рисковую составляющую в знаменатель формулы расчета  $NPV$ , то есть непосредственно в ставку дисконтирования.

Особенность первой методики заключается в том, что все поступления и расходования денежных средств по проекту ГЧП отражаются в модели с учётом стоимости соответствующих рисков. Затем эти денежные потоки дисконтируются на величину ставки дисконтирования, равной безрисковой ставке.

Например, в Великобритании законодательно установлено, что безрисковая составляющая ставки дисконтирования равна 3,5% годовых и называется социальной ставкой межвременных предпочтений (*Social Time Preference Rate (STPR)*). Экономический смысл этой ставки заключается в том, что сравнивается текущий показатель  $VfM$  с  $VfM$  в будущем. Иными словами, если принимается решение инвестировать средства в тот или иной проект, то принимается за данность, что социально-

экономический эффект будет получен только после того, как проект начнёт функционировать (то есть в будущем).

Соответственно, ресурсы, вложенные в проект в настоящем, невозможно инвестировать повторно (например, направить на текущее потребление).

В связи с этим необходимо проводить сравнение будущих социально-экономических эффектов, которые будут получены в случае удачной реализации проекта ГЧП, с потребительской ценностью тех благ, от которых придётся отказаться в текущем моменте. Соответственно, *STPR* рассчитывается по следующей формуле (1):

$$STPR = \rho + \mu^*g, \quad (1)$$

где  $\rho$  – ставка индивидуальных межвременных предпочтений;

$\mu$  – годовой темп роста потребления на душу населения;

$g$  – эластичность предельной общественной полезности по потреблению.

Так, например, казначейство Великобритании установило следующие значения данных параметров:  $\rho=1,5\%$  годовых,  $\mu=1,0\%$  годовых,  $g=2,0\%$  годовых.

Обоснование данного уровня ставки *STPR* приведено в отчете казначейства Великобритании по программе *PFI* за 2003 г.: «Вместо того чтобы отражать рисковую составляющую в премии за риск на капитал, Правительство решило отражать рисковую составляющую путём расчета текущей стоимости капитала с учётом суммы всех возможных рисков, неотделимых от проекта».

Например, когда стоит выбор реализовывать проект на основе ГЧП или на основе государственных закупок, проектные менеджеры должны рассчитать прогнозное значение всех рисков по каждому из возможных подходов к реализации проекта ГЧП. Далее, в отношении каждого отдельного риска следует сделать мотивированное суждение о его величине и степени влияния на проект.

Затем необходимо дисконтировать стоимость всех будущих рисков по ставке *STPR*, которая отражает предпочтения

общества к текущему потреблению в сравнении с потреблением в будущем.

Данный подход полностью учитывает то обстоятельство, что при традиционных государственных закупках государство всё равно платит за все риски, связанные с проектом. При этом, когда риски чётко формализованы, они должны быть учтены во всех финансируемых государством проектах.

Такой подход, по нашему мнению, может быть успешно использован и в процессе реализации российских проектов ГЧП. При этом орган исполнительной власти, планирующий реализацию проекта ГЧП, должен иметь собственную утвержденную методику расчета значений параметров  $\rho$ ,  $\mu$ ,  $g$ .

Суть второго подхода к расчету ставки дисконтирования может заключаться в том, что все проектные риски делятся на две группы – систематические и несистематические риски. При этом считается, что влияние несистематических рисков может быть уменьшено на основе диверсификации, то есть инвестирование в различные виды активов может минимизировать или исключить несистематические риски. Несистематические риски включаются в прогноз движения денежных средств каждого проекта.

В то же время диверсификация не может повлиять на систематические риски, так как они оказывают одинаковое влияние на все проекты.

В качестве таковых рисков можно выделить следующие: риск снижения спроса вследствие замедления экономической активности и роста; непредвиденные изменения уровня инфляции, непредвиденные изменения уровней процентных ставок или обменных курсов валют; риск остаточной стоимости, а также риск системного неисполнения обязательств контрагентами (поставщиками/потребителями) вследствие общего спада в экономике.

Для расчета ставки дисконтирования при таком подходе можно рекомендовать применять модель оценки финансовых активов (*Capital Asset Pricing Model (CAPM)*), формула (2).

$$R_a = R_f + \beta_a(R_m - R_f), \quad (2)$$

где  $R_a$  – планируемый уровень доходности создаваемого (приобретаемого) актива;

$R_f$  – безрисковая ставка доходности, на которую оказывают влияние только систематические риски;

$(R_m - R_f)$  – реальная премия за риск вложения в актив, равная разнице ставок рыночной и безрисковой доходности;

$\beta_a$  – коэффициент чувствительности актива к изменениям рыночной доходности, то есть выражение систематического риска.

Как правило, в качестве значения безрисковой ставки доходности ( $R_f$ ) используется ставка по государственным облигациям. В модели *CAPM* используется номинальное значение  $R_{fn}$ , которое находится по формуле Фишера (3):

$$R_{fn} = (1 + r) * (1 + i) - 1, \quad (3)$$

где  $r$  – реальная ставка безрисковой доходности;

$i$  – уровень инфляции.

Так, например, для Австралии  $R_{fn}=(1+0,03)*(1+0,0225)-1=5,3\%$  годовых, а рыночная премия за риск установлена в размере 6% годовых. Также в своих рекомендациях правительство Австралии региональным центрам ГЧП рекомендует каждый рассматриваемый проект относить к одной из трёх групп риска, имеющих соответствующие значения  $\beta$ -коэффициента (табл. 32). Данная таблица носит рекомендательный характер, а в связи с тем, что некоторые проекты могут иметь черты, позволяющие их относить одновременно к нескольким группам риска, возможно использование значений  $\beta$ -коэффициента, находящихся в диапазоне между соответствующими группами риска.

Реальная премия за риск рассчитывается как произведение рыночной премии за риск (6% годовых) и величины  $\beta$ -коэффициента.

Следует отметить, что ставки дисконтирования в рамках данного подхода могут рассчитываться с учётом и без учёта налогового давления, а также – на основе реальных или номинальных ставок. При этом построение денежных потоков должно осуществляться на той же основе, что и расчет ставки дисконтирования.

**Группы риска для проектов ГЧП в Австралии**

Группа риск	Проекты ГЧП	$\beta$ -коэффициент	Реальная премия за риск	Реальная ставка дисконтирования
Очень низкий уровень риска	Проживание и связанные с этим услуги (содержание жилищного фонда, жилищное строительство, объекты здравоохранения, исправительные учреждения)	0,3	1,8	4,8
Низкий уровень риска	Вода, транспорт и энергетика (водоочистительные сооружения, водные и энергетические объекты, автомобильные дороги)	0,5	3,0	6,0
Средний уровень риска	Телекоммуникации и технологии (индустрия развлечений, телекоммуникации и информационные технологии, экономика знаний)	0,9	5,4	8,4

Принимая во внимание текущую ситуацию в российской экономике, группы риска и соответствующие коэффициенты, по нашему мнению, могут быть установлены в соответствии с табл. 33 и скорректированы на коэффициент, характеризующий уровень развития ГЧП в соответствующем регионе  $K_{гчп}$  (табл. 34).

Таблица 33

**Группы риска для проектов ГЧП в России**

<b>Группа риска</b>	<b>Проекты ГЧП</b>	<b><math>\beta</math>-коэффициент</b>	<b>Реальная премия за риск</b>	<b>Реальная ставка дисконтирования</b>
Средний уровень риска	Создание/ модернизация энергетических объектов, водочистительных сооружений телекоммуникаций	0,5	3,5	12,5
Высокий уровень риска	Жилищное строительство, создание/ модернизация объектов здравоохранения	0,7	4,9	13,9
Очень высокий уровень риска	Строительство/обслуживание автомобильных дорог, утилизация твердых бытовых отходов	1,1	7,7	16,7

Таблица 34

**Поправочные коэффициенты уровня риска для проектов ГЧП**

<b>Уровень развития ГЧП в регионе (критерий отнесения)</b>	<b>Значение поправочного коэффициента, <math>K_{гчп}</math></b>
Высокий уровень развития ГЧП (место в рейтинге развития ГЧП с 1 по 20)	1,0
Средний уровень развития ГЧП (место в рейтинге развития ГЧП с 21 по 40)	1,2
Низкий уровень развития ГЧП (место в рейтинге развития ГЧП с 41 по 60)	1,3
Крайне низкий уровень развития ГЧП (место в рейтинге развития ГЧП от 61 и ниже)	1,5



Безрисковая ставка доходности для России, по нашему мнению, может быть принята в размере 6,94% годовых как значение, соответствующее средневзвешенной доходности 30-летних облигаций федерального займа (ОФЗ).

Уровень инфляции по данным Росстата за 2020 г. составил 4,91% годовых.

Следовательно,  $R_{fn}=(1+0,0694)*(1+0,0491)-1=12,19\%$  годовых.

Соответственно, рыночная премия за риск для России может быть принята в размере 12,19% годовых. Далее, для каждого региона России значение рыночной премии за риск корректируется на поправочный коэффициент  $K_{гчп}$ .

С учётом того, что при государственных закупках все систематические риски несёт бюджет, а в проектах ГЧП часть систематических рисков передаётся частной стороне, прогнозный денежный поток проекта ГЧП несёт в себе меньше систематического риска для публичной стороны.

В связи с этим тезисом для проектов ГЧП из первых двух групп риска («очень низкий уровень риска» и «низкий уровень риска») можно считать, что величина передаваемого частной стороне систематического риска является незначительной. Следовательно, можно использовать одну и ту же ставку дисконтирования как для проекта ГЧП, так и для проектов, реализуемых на основе государственных закупок.

Для проектов со средним и высоким уровнем риска необходимо использовать разные ставки дисконтирования для проектов ГЧП и государственных закупок.

При этом очевидно, что ставка дисконтирования, используемая в проекте ГЧП, должна быть ниже ставки дисконтирования, применяемой в расчетах эффективности при государственных закупках на величину передаваемого частной стороне систематического риска. Такая взаимосвязь ставок дисконтирования является линейной величиной и представлена на рис. 38.

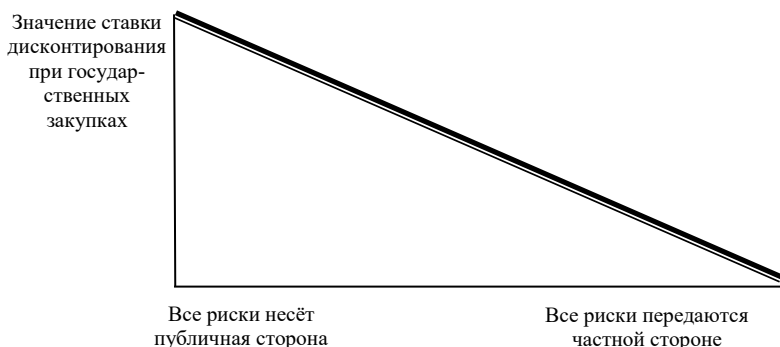


Рис. 38. Взаимосвязь ставок дисконтирования в зависимости от подхода, используемого при реализации инфраструктурного проекта

В случае если рассматриваемый проект предполагает наличие только оттоков денежных средств из бюджета при отсутствии доходной части (например, строительство бесплатных автомобильных дорог), следует использовать уровень безрисковой ставки в качестве ставки дисконтирования для проектов, реализуемых на основе государственных закупок.

Для проектов, реализуемых на основе ГЧП, рекомендуется использовать более высокий уровень ставки дисконтирования (в сравнении с уровнем безрисковой ставки). Такой подход обосновывается тем, что при применении ГЧП публичный партнер, передавая часть рисков частной стороне, получает большую бюджетную эффективность (а если быть более точными – меньшие чистые приведённые расходы). Взаимосвязь ставок дисконтирования в зависимости от подхода, используемого при реализации инфраструктурного проекта, не имеющего доходной составляющей для бюджета (социальный проект), представлена на рис. 39.

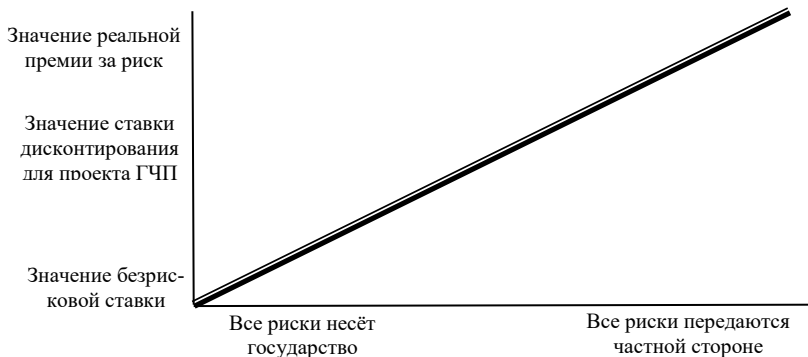


Рис. 39. Взаимосвязь ставок дисконтирования в зависимости от подхода, используемого при реализации инфраструктурного проекта и не имеющего доходной составляющей для бюджета

В частности, подход к расчету ставки дисконтирования для проектов ГЧП в социальной сфере может быть представлен в виде данного алгоритма (рис. 40).

В целях выявления систематических рисков, присущих конкретному проекту ГЧП, необходимо в первую очередь опираться на следующие источники информации:

- ✓ Непосредственно сама конкурсная документация, в том числе основные параметры, содержащиеся в проекте соглашения о ГЧП. Приведём ряд примеров, повышающих уровень систематического риска: 1) существенное изменение спроса на услуги, предоставляемые инфраструктурным объектом (объектом соглашения ГЧП) конечным потребителям, будет напрямую влиять на объём денежных средств, выплачиваемых публичной стороной частному партнеру; 2) проекты с длительными сроками концессии означают высокую вероятность того, что фактический спрос в будущем будет существенно отличаться от прогнозных данных; 3) проекты, подверженные резкому влиянию технического прогресса, более чувствительны к риску изменения спроса (например, проект по созданию производства оптоволоконных кабелей более подвержен риску спроса, чем проект строительства школы) и т.д.

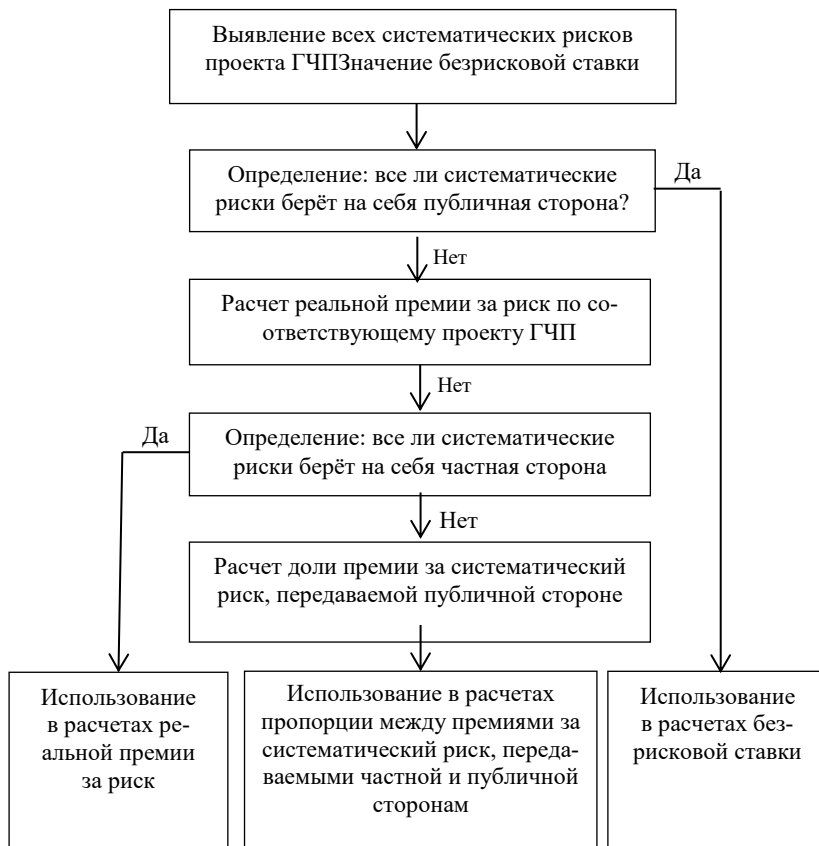


Рис. 40. Алгоритм расчета ставки дисконтирования для проектов ГЧП в социальной инфраструктуре

✓ Платёжный механизм, используемый в проектах ГЧП, который оказывает непосредственное влияние на прогноз движения денежных средств проекта. Например, в том случае если фактический уровень инфляции будет отличаться от изначально заложенного в механизме платежей в соглашении о ГЧП, необходимо чётко понимать, кто будет нести риск этого отклонения и насколько сильно возможные отклонения могут повлиять на эффективность участия в проекте каждой стороны.

После того как все возможные систематические риски выявлены и зафиксировано их распределение между публичной и частной сторонами, должно быть принято решение, касающееся уровня премии за риск, уплачиваемой частной стороне.

Отметим, что, в случае если все систематические риски в проекте продолжает нести публичная сторона, премия за риск частной стороне, естественно, не выплачивается.

Реальная премия за риск должна определяться на основании групп риска и отраслевой направленности проекта (табл. 35). В случае если все систематические риски передаются частной стороне (что на практике происходит очень редко), значение ставки дисконтирования принимается равной реальной премии за риск по проекту.

Если систематические риски в той или иной пропорции распределяются между частной и публичной сторонами, то ставка дисконтирования рассчитывается как сумма значения безрисковой ставки и премии за систематический риск, передаваемой частному сектору, значение которой может быть найдено на основе использования следующего подхода (табл. 35).

Так, если доля постоянных затрат составляет более 70% в выручке по проекту ГЧП, то считается, что риск спроса высокий. Если доля постоянных затрат составляет 30–70% в выручке по проекту, то риск спроса средний. Если меньше 30%, то риск спроса низкий.

В отношении риска инфляции принято, что если более 70% всех издержек по проекту являются операционными, то риск инфляции оценивается как высокий. Если операционные издержки занимают долю 30–70% в общих затратах по проекту, то риск инфляции – средний. Если менее 30%, то риск инфляции – низкий.

**Алгоритм расчета премии за систематический риск  
в проектах ГЧП**

<b>Вид систематического риска</b>	<b>Весовое значение риска</b>	<b>Доля премии за систематический риск, передаваемой частной стороне, %</b>	<b>Распределение риска между сторонами</b>	<b>Премия за систематический риск, передаваемая частной стороне, %</b>
Риск спроса	[1÷5]	[0÷100]	Публичная/ частная сторона	[0÷100]
Риск инфляции и изменения процентных ставок	[1÷5]	[0÷100]	Публичная/ частная сторона	[0÷100]
Риск остаточной стоимости	[1÷5]	[0÷100]	Публичная/ частная сторона	[0÷100]
Риск неисполнения обязательств контрагентами	[1÷5]	[0÷100]	Публичная/ частная сторона	[0÷100]

В отношении риска остаточной стоимости (вероятность того, что остаточная (выкупная) стоимость созданных в рамках проекта активов на момент окончания проекта ГЧП будет выше или ниже запланированной изначально) считается, что если прогнозная остаточная стоимость активов проекта составляет более 30% всех капитальных затрат, то риск остаточной стоимости высокий. Если – 5–30%, то риск средний. Если менее 5%, то риск низкий.

Весовое значение по каждому риску может быть установлено в диапазоне от 1 до 5 следующим образом:

✓ 5 – если для публичной стороны риск оказывает очень существенное влияние на денежный поток проекта или его доходность;

✓ 2,5 – если для публичной стороны риск оказывает умеренное влияние на денежный поток проекта или его доходность;

✓ 1 – если для публичной стороны риск оказывает незначительное влияние на денежный поток проекта или его доходность.

Риск системного неисполнения обязательств контрагентами считается высоким, если доходная часть проекта ГЧП одновременно зависит как от ограниченного и небольшого числа поставщиков, так и потребителей. Если круг потребителей и поставщиков широкий, то риск считается низким. Если же жесткая зависимость присутствует в отношении только поставщиков или только потребителей, то риск – средний.

Доля премии за систематический риск, приходящаяся на соответствующий вид систематического риска, рассчитывается как отношение весового значения каждого вида риска к сумме весов по всем видам рисков, умноженное на величину реальной премии за риск, рассчитанной в соответствии с табл. 35.

В колонке «Распределение риска между сторонами» значения устанавливаются следующим образом: 0 – если соответствующий вид риска несёт публичная сторона; 1 – если соответствующий вид риска передаётся частной стороне; значение в диапазоне от 0 до 1 устанавливается, если риск в определенной пропорции распределяется между сторонами.

Так, например, целесообразно, чтобы риск спроса несли частная сторона, если более 70% доходов от проекта обеспечивается стабильным спросом со стороны публичного партнера. Если 30–70% доходов от проекта обеспечивается стабильным спросом со стороны публичного партнера, то риск спроса в той или иной пропорции распределяется между сторонами. Если менее 30% доходов от проекта обеспечивается стабильным спросом со стороны публичного партнера, то риск спроса несёт он сам.

В отношении риска инфляции распределение осуществляется следующим образом: если платежи по проекту ГЧП фиксированные, то инфляционный риск несёт частная сторона. Если величина платежей по проекту зависит от уровня инфляции, то риск должен быть распределен между сторонами.

В отношении риска остаточной стоимости считается, что, если в соглашении о ГЧП зафиксировано, что по окончании проекта активы передаются в собственность публичной стороне или новому оператору (частной стороне), выбранному органом исполнительной власти, по фиксированной цене, то риск остаточной стоимости несёт публичная сторона. Если же по окончании проекта активы должны быть переданы в собственность публичного партнера или другого частного оператора по рыночной (справедливой) стоимости или же актив остаётся у прежнего частного оператора, то риск остаточной стоимости несёт частная сторона. Если же активы должны быть переданы публичному партнеру или новому частному оператору по согласованной в момент передачи стоимости (при этом изначально оговаривается определённый (допустимый) диапазон цен), риск распределяется между сторонами.

Риск несостоятельности контрагентов в подавляющем большинстве случаев должна нести частная сторона. Данный риск может быть распределен между сторонами, например, в случае, когда по условиям соглашения о ГЧП, публичный партнер может разрешить частной стороне увеличить издержки проекта (с одновременным сохранением запланированной рентабельности) в условиях появления кризисных явлений в экономике соответствующей территории или когда публичный партнер предоставляет гарантии частной стороне в части поддержания минимальной рентабельности бизнеса.

Величина премии за систематический риск, передаваемый частной стороне, рассчитывается как произведение значений из колонки «Доля премии за систематический риск» и «Распределение риска между сторонами».

Таким образом, публичная сторона в целях качественного управления своими рисками в проектах ГЧП имеет возможность использовать два альтернативных подхода к определению ставки дисконтирования как величины, позволяющей оценить общий уровень рисков в проекте.



Самое главное, по нашему мнению, в практике проведения подобных расчетов избегать ситуаций, когда одновременно используется оба подхода, чтобы не исказить конечный результат.

Так, например, для российских регионов с учетом текущей ситуации, связанной с очень ограниченным опытом государственных служащих в реализации проектов ГЧП, по нашему мнению, необходимо использовать методику, основанную на делении всех рисков на систематические и несистематические.

Такой вывод основывается на том, что данная методика в своей основе использует заранее заданные вводные параметры, что минимизирует количество ошибок и злоупотреблений в процессе её практического применения государственными служащими для анализа конкретных проектов ГЧП.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Многочисленные исследования последних десятилетий подтверждают неоспоримость того факта, что состояние инфраструктуры оказывает существенное воздействие на конкурентоспособность экономики. Более того, ряд исследователей называют влияние состояния инфраструктуры одним из важнейших факторов роста конкурентоспособности стран и регионов.

Начиная с 1980-х гг. многие европейские страны начали приходить к пониманию того, что возможности государственных бюджетов не могут более обеспечивать растущие потребности хозяйствующих субъектов и общества в целом в дальнейшем развитии инфраструктурных отраслей (как в отношении экономической, так и в отношении социальной инфраструктуры). Так, своё практическое воплощение получил подход, названный государственно-частное партнёрство (ГЧП).

Такие страны как Великобритания, Франция и Германия прошли длительный эволюционный путь развития механизмов ГЧП. Представленный в данной работе страновой опыт применения ГЧП позволил нам сформулировать основные тренды, которые будут характерны для национальных рынков ГЧП в течение ближайших нескольких лет по всему миру:

1. Рост количества проектов, основанных на принципах «ГЧП на благо людей» (*People-first Public-Private Partnerships*). Данный термин впервые был использован Европейской экономической комиссией ООН в 2015 году в контексте того, что Цели устойчивого развития (ЦУР) (сформулированы в Резолюции Генеральной Ассамблеи ООН «Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года») могут быть достигнуты, в том числе, с применением механизмов ГЧП. В этой связи в качестве приоритетов при выборе и обосновании эффективности проектов ГЧП всё чаще выбираются не только критерии бюджетной эффективности, но и критерии, характеризующие возможность достижения ЦУР и как следствие роста качества жизни населения. Можно предположить, что в дальнейшие несколько лет проекты «ГЧП на благо людей» будут преобладать, что в политической плоскости будет

оказывать всё большее влияние на банки и институты развития при принятии решений о начале финансирования соответствующих проектов.

2. Увеличение интереса к проектам ГЧП, обеспечивающим наряду с повышением качества жизни населения большую устойчивость по отношению к возрастающим экологическим рискам, связанным с изменением климатических условий в мире. Нарастание количества и интенсивности происходящих климатических изменений приводит к тому, что правительства, банки и страховщики начинают предъявлять всё более высокие требования к минимизации возможных экологических рисков, способных повлиять на тот или иной проект ГЧП. В этом контексте потребуется более глубокая проработка рисков, связанных с реализацией проектов ГЧП на всех этапах их жизненного цикла. Именно в связи с этим мы наблюдаем в энергетическом секторе рост количества проектов, использующих возобновляемые источники энергии (в первую очередь, ветра и солнца).

3. Рост количества проектов ГЧП, по которым закончился или приближается к окончанию срок действия соответствующих договорных обязательств. Речь идёт о «первой волне проектов ГЧП», которые были инициированы рядом стран в 90-е гг. XX века. В то время при среднем сроке соглашения о ГЧП 25-30 лет в своём большинстве правительства глубоко не задумывались о том, как нужно будет продолжать эксплуатировать и обслуживать инфраструктуру, созданную в рамках ГЧП, по истечении срока действия соответствующих договоров/соглашений. В настоящее время чаще всего публичная сторона, принимающая обратно в управление от частной стороны объекты инфраструктуры, не имеет ни соответствующих ресурсов, ни опыта, чтобы продолжать ими эффективно управлять. В этой связи следует ожидать формирования «вторичного» рынка проектов ГЧП, предметом которых будет являться реконструкция существующих объектов инфраструктуры, их эксплуатация и/или техническое обслуживание. Данный факт потребует от публичной стороны уточнения подходов к проведению конкурсных процедур по выбору частной стороны (например, предусмотреть возможность автоматического (без конкурса) перезаключения соглаше-

ния о ГЧП с тем же частным партнёром, который реализовывал предыдущий проект ГЧП).

4. Набирающий обороты процесс совершенствования государствами нормативно-правовой базы, регулирующей ГЧП. Как правило, вносимые изменения связаны с желанием повысить прозрачность реализации проектов ГЧП, а также обеспечить возможность более справедливого распределения рисков между участниками проекта. В частности, в подавляющем большинстве развивающихся стран, включая Россию, по-прежнему отсутствуют законодательно утверждённые методологии, позволяющие оценивать объём рисков, принимаемых на себя бюджетом при реализации проектов ГЧП. В этой связи можно предположить, что регламентация данных подходов произойдёт в ближайшее время, правительства начнут более взвешенно подходить к вопросам принятия на себя тех или иных рисков проектов ГЧП. В итоге это может привести к спаду интереса у существенной части частных инвесторов.

5. Распространение применения электронных платформ в процессе проведения конкурсных процедур в целях повышения их транспарентности и обеспечения возможности участия в конкурсе широкого круга потенциальных инвесторов. В этой связи следует отметить передовой опыт России, в которой уже длительное время функционирует государственная электронная платформа [www.gosuslugi.ru](http://www.gosuslugi.ru), с использованием которой, в том числе, проводятся конкурсы по выбору частного партнёра в проектах ГЧП.

6. Рост значения ИТ-составляющей реализуемых инфраструктурных проектов, что будет предъявлять к частным партнёрам всё более высокие требования относительно уровня цифровизации. Наличие ИТ и других инновационных разработок, благодаря которым можно существенным образом повысить эффективность и качество функционирования инфраструктуры, станет неотъемлемой частью качественных критериев проводимых конкурсных процедур, что соответствующим образом будет влиять на рост качества жизни населения. В этом контексте определенные дополнительные преимущества получают транснациональные корпорации, развивающие свои экосистемы, опыт которых будет всё более активно использоваться при создании

новых инфраструктурных объектов (например, проекты формата «Умный город»). Следует отметить, что российская практика регулирования ГЧП (прежде всего это федеральные законы №115-ФЗ и №224-ФЗ) уже предусматривает отдельные положения, регулирующие и учитывающие специфику реализации проектов ГЧП в сфере информационных технологий.

7. Стремление государств к дальнейшему наращиванию своих компетенций в сфере ГЧП приведет к тому, что продолжится создание и активное развитие специализированных государственных организаций, выступающих центрами соответствующих компетенций (как правило, они носят название «центр развития ГЧП»). В этом контексте существенное внимание будет уделено дальнейшему наращиванию профессиональных компетенций государственных служащих, работающих в таких центрах, на основе обобщения как собственного национального опыта, так и опыта других стран.

8. Увеличение количества глобальных проектов национального и транснационального уровня. Целью таких проектов является стремление нарастить национальные конкурентные преимущества и обеспечить дальнейшие высокие темпы экономического роста. При этом в условиях ограниченности бюджетного финансирования страны все чаще прибегают к финансированию со стороны международных институтов развития. В этих условиях правительствам при определении критериев выбора частного партнёра в разрабатываемых конкурсных документах всё сложнее будет формировать конкурентное поле потенциальных инвесторов по причине ограниченного числа потенциальных игроков, масштабы деятельности которых будут соответствовать требованиям потенциальных кредиторов.

9. Пересмотр государствами своих бюджетных политик в связи с нарастающей ограниченностью и закредитованностью национальных бюджетов. В результате чего растет качество подготовки инфраструктурных проектов, в том числе, с точки зрения их соответствия целям национального развития. При этом снижается доля спонтанно инициируемых проектов, направленных на решение второстепенных задач.

10. Рост уровня вовлечённости в проекты ГЧП местных коммерческих банков (т.е. функционирующих на территории

той страны, где реализуется финансируемый этим банком проект ГЧП). Во многом это связано с тем, что государства создают для этого соответствующие институциональные условия. Сохранение данной тенденции будет означать рост ликвидности реализуемых проектов ГЧП, а также расширение возможностей по реализации относительно небольших проектов регионального и/или муниципального уровня.

11. Снижение количества проектов ГЧП, реализуемых без проведения конкурсов (как правило, основанием для этого является так называемая «Частная инициатива», когда частный инвестор предлагает публичному партнёру реализовать конкретный проект ГЧП. В случае принятия публичной стороной положительного решения по такому предложению законодательно предусмотрена возможность заключения соглашения о ГЧП без проведения конкурсных процедур). В первую очередь, эта тенденция вызвана растущим осознанием государственными служащими того, что такой подход к выбору частного партнёра создаёт повышенные коррупционные риски. Одновременно пересматриваются механизмы законодательного регулирования, позволяющие заключать соглашения о ГЧП на основе «Частной инициативы». Естественно, это предъявляет дополнительные требования к частным инвесторам, которые вынуждены готовить всё более конкурентноспособные предложения по реализации новых проектов ГЧП.

12. Увеличение количества транснациональных проектов ГЧП. В этом контексте проекты ГЧП превращаются в один из инструментов внешней политики, позволяющий странам заявлять о своих амбициях на международном уровне. С другой стороны, реализация проектов такого масштаба требует развития методологии, обеспечивающей поиск наиболее эффективных подходов к структурированию таких проектов (включая вопросы собственности на создаваемые инфраструктурные объекты, распределение прибыли, обеспечение нормативно-правового регулирования), а также учитывающей особенности законодательства тех стран, на территории которых реализуется проект ГЧП.

13.Продолжающийся рост числа международных организаций, деятельность которых связана с формированием центров компетенций в сфере ГЧП.

14.Сохранение фокуса отраслевой специализации проектов ГЧП на таких традиционных для ГЧП инфраструктурных отраслях как транспорт, энергетика и водоснабжение. При этом будет нарастать практика применения ГЧП в секторах социальной инфраструктуры – таких как медицина и образование. Также мы прогнозируем существенный рост числа проектов ГЧП в сфере информационных технологий.

Мы предполагаем, что практика применения механизмов ГЧП в последующие годы продолжит свое распространение. При этом есть все основания полагать, что по своему качеству и объёму рынки проектов ГЧП европейских стран в ближайшие 3-5 лет возобновят свой рост. Во многом именно страны Евросоюза на сегодняшний день в целом формируют повестку дальнейших направлений развития ГЧП равно как механизма реализации инвестиционных проектов в инфраструктуре, так и элементов социально-экономической политики, в том числе на мировой арене.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

### *Нормативные документы*

1. Бюджетный кодекс РФ [Электронный ресурс]: введен в действие Федеральным законом РФ № 145-ФЗ от 31 июля 1998 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

2. Гражданский кодекс РФ. Ч. I, II. [Электронный ресурс]: введен в действие Федеральным законом РФ №15-ФЗ от 26 янв. 1996 г. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

3. О банке развития [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 17 мая 2007 г. № 82-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 июля 1997 г. № 122-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 13 июля 2015 № 224-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

6. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

7. О концессионных соглашениях [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 08 ноября 2007 г. № 261-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О приватизации государственного и муниципального имущества [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 де-



кабря 2001 г. № 178-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. О соглашениях о разделе продукции [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 30 декабря 1995 г. № 225-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 08 ноября 2007 г. № 257-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

13. Об особых экономических зонах в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Федеральный закон от 22 июля 2005 г. № 116-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

### ***Основная литература***

1. Антипова Т.В. Правила применения нормативных правовых актов // Право и экономика. 2004. №11. С.10–12.

2. Белицкая А.В. Зарубежный опыт государственного регулирования государственно-частного партнерства // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». 2010. №4. С.55–58.

3. Белицкая А.В. Правовые формы государственно-частного партнерства в России и зарубежных странах // Предпринимательское право. 2009. № 2. С.31–37.

4. Бондаренко Е.Ю. Оптимизация рисков частно-государственного партнёрства с участием международных финансовых институтов // Экономические науки. 2008, №5. С.15–24.

5. Вавилов А. Государственный долг: уроки кризиса и принципы управления. М.: Городец издат, 2003.

6. Вальтер Ж. Конкуентоспособность: общий подход. М.: Российско-Европейский центр экономической политики, 2005.

7. Варнавский В.Г. Альянс на неопределенный срок // ФельдПочта. 2004. № 29. С.21–29.
8. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. М.: ИМЭМО РАН. 2009. 192 с.
9. Варнавский В.Г. Концессии в транспортной инфраструктуре: теория, практика, перспективы. М.: ИМЭМО РАН, 2002.
10. Варнавский В.Г. Партнерство государства и частного сектора: формы, проекты, риски. М.: Наука, 2005.
11. Варнавский В.Г. Процессы институциональной адаптации частно-государственного партнерства к реальной экономике очень сложны URL:[http://www.opec.ru/point\\_doc.asp?tmpl=point\\_doc\\_print&d\\_no=50580#33](http://www.opec.ru/point_doc.asp?tmpl=point_doc_print&d_no=50580#33).
12. Вилисов М.В. Государственно-частное партнерство: политико-правовой аспект // Власть. 2006. № 7. С.37–41
13. Гапоненко А.Л. Региональная экономика и управление: монография. М., 2006.
14. Гладов А.В., Исупов А.М., Мартышкин С.А. и др. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы // Вестн. СамГУ. 2008. №7(66). С.11–19.
15. Государственно-частное партнёрство. Пути совершенствования законодательной базы: сб. науч. тр. / под ред. А.А. Зверева. М.: Европейский банк реконструкции и развития, 2009.
16. Делмон Дж. Государственно-частное партнёрство в инфраструктуре: практическое руководство для органов государственной власти. Мировой банк, 2010.
17. Дерябина М. Государственно-частное партнёрство теория и практика URL: <http://institutions.com/general/1079-gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo.html>.
18. Дерябина М.А. Доклад на секционном ученом совете научного направления «Теория экономики». Теоретические и практические проблемы государственно-частного партнерства. URL: <http://www.inecon.ru/ru/index.php?go=Content&id=29>.

19. Дынин Е.А. Риски бизнеса в государственно-частном партнерстве // Общество и экономика. 2007. №5-6. С.27–31.
20. Еремеева Н.В., Калачев С.Л. Конкурентоспособность товаров и услуг. М.: КолосС, 2006.
21. Ефимова Л.И. Некоторые модели государственно-частных партнерств: тенденции и зарубежный опыт URL: [http://www.eatc.ru/rus/doc.id\\_71.book\\_1.php](http://www.eatc.ru/rus/doc.id_71.book_1.php).
22. Запатрина И.В. Потенциал публично-частного партнёрства в развивающихся экономиках. Киев: Центродрук, 2011.
23. Кабашкин В.А. Государственное регулирование постприватизационной поддержки субъектов хозяйствования. Волгоград: Вол-ГУ, 2006.
24. Кабашкин В.А., Левченко А.А., Сидоров В.А. Развитие государственно-частного партнерства в регионах Российской Федерации. Белгород: ПОЛИТЕРРА, 2008.
25. Королев В.А. Повышение квалификации государственных служащих: потенциал развития государственно-частного партнерства // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. №2. С.34–39.
26. Лихачев В., Азанов М. Практический анализ современных механизмов государственно-частного партнерства в зарубежных странах, или как реализовать ГЧП в России // Финансы. Экономика. Безопасность. 2005. №1(6). С.45–49.
27. Мерзлов И.Ю. Возможные подходы к повышению конкурентоспособности бизнеса на региональном уровне // Современные проблемы науки и образования. 2012. №6. URL: <http://www.science-education.ru/106-7557>.
28. Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнёрство в инфраструктурной сфере как основа повышения конкурентоспособности региональной экономики. дис. док. экон. наук: 08.00.05: 2016. Защищена 07.02.17: утв. 15.11.18. 380 с.
29. Мерзлов И.Ю. Институциональный аспект совершенствования механизмов развития инфраструктуры на основе государственно-частного партнёрства // Управление экономическими системами. 2013. №4(52). URL: [http://www.uecs.ru/index.php?option=com\\_flexicontent&view=item&id=2106](http://www.uecs.ru/index.php?option=com_flexicontent&view=item&id=2106).

30. Мерзлов И.Ю. К вопросу о содержании понятия «конкурентоспособность» // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2012. № 3. С.35–41.
31. Мерзлов И.Ю. Конкурентный потенциал хозяйствующих субъектов и управление им // *Вест. Перм. ун. Сер.: Экономика*. 2013. № 1(16). С.31–41.
32. Мерзлов И.Ю. Международный опыт развития государственно-частного партнёрства в экономически развитых странах: институциональный аспект // *Вест. Перм. ун. Сер.: Экономика*. 2012. № 3 (14). С.15–19.
33. Мерзлов И.Ю. Мировой опыт учета рисков составляющей в проектах государственно-частного партнёрства // *Экономика и управление*. 2013. № 4 (114). С.24–28.
34. Мерзлов И.Ю. Национальная инфраструктура: сущность и управление ее развитием // *Экономический анализ: теория и практика*. 2013. № 22 (325). С. 39–45.
35. Мерзлов И.Ю. Основные подходы к реализации инфраструктурных проектов // *Фундаментальные исследования*. 2012. № 9 (ч. 2). С.210–223.
36. Мерзлов И.Ю. Основы государственно-частного партнёрства. Пермь: ПГУ, 2013.
37. Мерзлов И.Ю. Особенности организации финансирования проектов государственно-частного партнёрства // *ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика*. 2013. № 6. С.35–41.
38. Мерзлов И.Ю. Особенности применения банковских инвестиционных технологий в проектах государственно-частного партнёрства // *Фундаментальные исследования*. 2013. № 6 (ч. 4). С.151–162.
39. Мерзлов И.Ю. Оценка влияния инфраструктуры на конкурентоспособность бизнеса // *Менеджмент в России и за рубежом*. 2013. №2. С. 51–63.
40. Мерзлов И.Ю. Повышение финансовой конкурентоспособности бизнеса организаций на основе банковских инвестиционных технологий. Пермь: ПГУ, 2010.
41. Мерзлов И.Ю. Подходы к структурированию проектов государственно-частного партнёрства // *Вопросы регулирования экономики*. 2014. Т.5, №1. С.19–27.

42. Мерзлов И.Ю. Развитие социальной инфраструктуры на основе государственно-частного партнёрства // Риск: Ресурсы, Информация, Снабжение, Конкуренция. 2013. №4. С.56–61.
43. Мерзлов И.Ю. Роль государства в развитии государственно-частного партнёрства // Экономические и гуманитарные науки. 2013. №7 (258). С.44–55.
44. Мерзлов И.Ю. Содержание организационно-экономического механизма управления государственно-частным партнёрством // Экономика и менеджмент систем управления. 2013. №4.2 (10). С.25–31.
45. Мерзлов И.Ю. Сущность национальной инфраструктуры и ее развитие // Экономика устойчивого развития. 2013. №14. С.68–76.
46. Мерзлов И.Ю. Оценка влияния государственно-частного партнёрства на конкурентоспособность региона // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2016. №4(48). URL: <http://eee-region.ru/article/4808/>.
47. Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнёрство: его взаимосвязь с региональной конкурентоспособностью // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. №2 (62). Номер статьи: 6214. Дата публикации: 2020-05-17. URL: <https://eee-region.ru/article/6214/>.
48. Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнёрство и цели устойчивого развития: проблематика и перспективы // Фундаментальные исследования. 2020. №8. С.61-65.
49. Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнерство в мировой экономике: возможные негативные последствия // Baikal Research Journal. 2020. Т. 11, № 3. URL: <http://brj-bguer.ru/reader/article.aspx?id=24117>.
50. Мерзлов И.Ю. Рынок проектов государственно-частного партнёрства: ключевые тренды в развивающихся странах // Муниципалитет: экономика и управление. 2020. №4 (33). С. 75–84.
51. Официальный сайт Казначейства Великобритании. URL: <http://www.hm-treasury.gov.uk> (дата обращения: 12.06.2014).

52. Официальный сайт Комиссии Организации Объединённых наций по социально-экономическому развитию. URL: <http://www.unescap.org/> (дата обращения: 12.06.2014).
53. Официальный сайт Комитет Канады по развитию ГЧП. URL: <http://www.pppcouncil.ca> (дата обращения: 12.06.2014).
54. Официальный сайт Национального совета по ГЧП США. URL: <http://ncppp.org> (дата обращения: 12.06.2014).
55. Официальный сайт Национального финансового агентства развития ГЧП Ирландии. URL: <http://ppp.gov.ie> (дата обращения: 12.06.2014).
56. Официальный сайт Центра развития ГЧП Великобритании (PUK). URL: <http://www.partnershipsuk.org.uk> (дата обращения: 12.06.2014).
57. Официальный сайт Центра развития ГЧП Португалии. URL: <http://www.parpublica.pt> (дата обращения: 12.06.2014).
58. Официальный сайт Центра развития ГЧП Франции. URL: <http://www.ceforppp.org> (дата обращения: 12.06.2014).
59. Портер М. Международная конкуренция. М.: Международные отношения, 2003.
60. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частных партнерств. ЕЭК ООН, 2008.
61. Прудский В.Г., Мерзлов И.Ю. Государственно-частное партнёрство как важнейший фактор инновационного развития экономики // *Ars Administrandi* (Искусство управления). 2011. №4. С.36–45.
62. Раевский С.В., Третьяков А.Г. Инвестиционная активность в регионе. М.: Экономика, 2006.
63. Раевский, С.В., Исаченко Ю.И. Государственно-частное партнёрство как инструмент реализации стратегии развития региона // *Научное обозрение. Серия 1. Экономика и право*. 2013. №3-4. С.27–31.
64. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики // *Рынок ценных бумаг*. 2008. № 1 (352). С.58–71.

65. Санникова Т. Public – private partnership. URL: [http://www.opec.ru/comment\\_doc.asp?d\\_no=46833](http://www.opec.ru/comment_doc.asp?d_no=46833).
66. Санникова Т. Фундаментальная предпосылка – можно ли вести бизнес с этим государством? URL: [http://www.opec.ru/point\\_doc.asp?d\\_no=56613](http://www.opec.ru/point_doc.asp?d_no=56613).
67. Скидельский Р. Возможно ли партнерство государства и частного бизнеса в России? URL: [http://www.opec.ru/news\\_doc.asp?d\\_no=46747](http://www.opec.ru/news_doc.asp?d_no=46747).
68. Социальное положение и уровень жизни населения России. 2013: Стат. сб. / Росстат. М., 2013.
69. Тиунов В.Ф. Проблемы комплексного развития хозяйства крупной промышленности области. Пермь, 1954.
70. Философова Т.Г., Быков В.А. Конкуренция и конкурентоспособность: учеб. пособие. под ред. Т.Г. Философовой. М.: ЮНИТИ-ДИАНА, 2007.
71. Царев Д., Иванюк А. Государственно-частное партнерство: правовой аспект // Финансовая газета. 2009. №17. С.5.
72. Эффективное управление в сфере государственно-частного партнёрства: практическое руководство / Организация объединенных наций, Европейская экономическая комиссия. Женева, 2008.
73. Alfen H.W., Kalidindi S.N., Ogunlana S. and others. Public-Private Partnership in Infrastructure Development: Case Studies from Asia and Europe. URL: [http://www.b-capitalpartners.com/media/dwl/PPP\\_in\\_Infrastructure\\_Development.pdf](http://www.b-capitalpartners.com/media/dwl/PPP_in_Infrastructure_Development.pdf).
74. Andres L.A., Guasch J.L., Haven T., Foster V. The Impact of Private Sector Participation in Infrastructure: Lights, Shadows, and the Road Ahead. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6545/456250PUB0Box3101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1>.
75. Aschauer D. A. Is Public Expenditure Productive? // Journal of Monetary Economies. 1989. № 23. P. 177–200.
76. Asian Development Bank. Public-Private Partnership (PPP). Handbook. Manila. 2008. URL: <https://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook>.

77. Attracting Investors to African Public-Private Partnerships. A Project Preparation Guide. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2588/461310revised017808213773070Revised.pdf?sequence=1>.

78. Australian Government. Infrastructure Australia. National Public Private Partnership Guidelines. Overview. 2008. URL: <https://www.infrastructure.gov.au/infrastructure/ngpd/files/Overview-Dec-2008-FA.pdf>.

79. Basu S., Fernald J.G., Shapiro M.D. Productivity Growth in the 1990s: Technology, Utilization, or Adjustment? // NBER working paper. 2001. №8359. P.1–25.

80. Boarnet M. Infrastructure Services and the Productivity of Public Capital: The Case of Streets and Highways // National Tax Journal. 1997. Vol. 50, №1. P. 39–57.

81. Cadot O., Röller L.H., Stephan A. Contribution to Productivity or Pork Barrel? The Two Faces of Infrastructure Investment // Journal of public Economics. 2006. Vol.90, №6. P.1133–1153.

82. Canning D., Pedroni P. The Effect of Infrastructure on Long Run Economic Growth. URL: <http://web.williams.edu/Economics/wp/pedroniinfrastructure.pdf>.

83. Closing America's Infrastructure Gap: The Role of Public-Private Partnerships. URL: [http://worldbank.mrooms.net/file.php/251/docs/optional\\_readings/Closing\\_America\\_s\\_Infrastructure\\_Gap.pdf](http://worldbank.mrooms.net/file.php/251/docs/optional_readings/Closing_America_s_Infrastructure_Gap.pdf).

84. Corrigan M.B., Hambene J., Hudnut W. III Ten Principles for Successful Public/Private Partnerships. URL: [http://uli.org/wp-content/uploads/2005/01/TP\\_Partnerships.pdf](http://uli.org/wp-content/uploads/2005/01/TP_Partnerships.pdf).

85. Cuttaree V., Mandri-Perrott D. Public-Private Partnerships (PPPs) in Europe and Central Asia : designing crisis-resilient strategies and bankable projects. URL: [http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/04/08/000333037\\_20110408004101/Rendered/PDF/600610PUB0REPL10Box358308B01PUBLIC1.pdf](http://www.wds.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/WDSP/IB/2011/04/08/000333037_20110408004101/Rendered/PDF/600610PUB0REPL10Box358308B01PUBLIC1.pdf).

86. Dawkins C.J. Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments. URL: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.6878&rep=rep1&type=pdf> (дата обращения: 16.01.2015).



87. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. URL: <http://www.kluwerlaw.com/Catalogue/titleinfo.htm?ProdID=9041127143>.

88. Delmon J. Private Sector Investment in Infrastructure: Project Finance, PPP Projects and Risk. The World Bank and Kluwer Law International. 2010. P. 25-31, 325-329.

89. Delmon J. Water Projects: A commercial and construction guide. Kluwer Law International, 2001.

90. Dutz M., Harris C., Dhingra I., Shugart C. Public-Private Partnership Units: What Are They, and What Do They Do? URL: [http://hespa.net/sites/hespa.net/files/ppp\\_units\\_essay.pdf](http://hespa.net/sites/hespa.net/files/ppp_units_essay.pdf).

91. Effective Project Preparation for Africa's Infrastructure Development. URL: [http://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Publications/Effective\\_project\\_preparation\\_in\\_Africa\\_ICA\\_Report\\_31\\_October\\_2014.pdf](http://www.icafrica.org/fileadmin/documents/Publications/Effective_project_preparation_in_Africa_ICA_Report_31_October_2014.pdf).

92. Estache A., Romero M., Strong J. The Long and Winding Path to Private Financing and Regulation of Toll Roads. URL: [http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/14/000094946\\_0007280537429/Rendered/PDF/multi\\_page.pdf](http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/08/14/000094946_0007280537429/Rendered/PDF/multi_page.pdf).

93. Estache A., Strong J. The Rise, the Fall, and the Emerging Recovery of Project Finance in Transport. URL: [https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19817/multi\\_page.pdf?sequence=1](https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/19817/multi_page.pdf?sequence=1).

94. Esty B.C. Modern Project Finance: A Casebook. URL: <http://eu.wiley.com/WileyCDA/WileyTitle/productCd-0471434256.html>.

95. Farlam P. Working Together: Assessing Public-Private Partnerships in Africa. URL: <http://www.oecd.org/investment/investmentfordevelopment/34867724.pdf>.

96. Finnerty J.D. Project Financing: Asset-Based Financial Engineering. URL: <https://jybubo.files.wordpress.com/2014/07/project-financing-asset-based-financial-engineering.pdf>.

97. Gerosa S., Nasini F. Project Financing and Risk Management: a new challenge for program management in the space industry of the third millennium. URL:

[http://www.pmforum.org/library/second-edition/2009/PDFs/aug/SE\\_Gerosa-Finance-Risk-paper.pdf](http://www.pmforum.org/library/second-edition/2009/PDFs/aug/SE_Gerosa-Finance-Risk-paper.pdf).

98. Gerrard M.B. What Are Public-Private Partnerships, and How Do They Differ From Privatizations? URL: <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2001/09/gerrard.htm>.

99. Government Guarantees and Fiscal Risk. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2005/040105c.pdf>.

100. Government Risk Management. URL: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/financing/government-risk-management>.

101. Guidelines for successful public – private partnerships. URL: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf).

102. Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development. URL: <http://www.mfcr.cz/assets/en/media/Guidelines-on-Private-Public-Partnership-for-Infrastructure-Development.pdf>.

103. Harris C., Hodges J., Schur M., Shukla P. Infrastructure Projects: A Review of Canceled Private Projects. URL: <http://ppi.worldbank.org/book/252Harri-010303.pdf>.

104. Himmel M., Siemiatycki M. Infrastructure public–private partnerships as drivers of innovation? Lessons from Ontario, Canada // *Environment and Planning C: Politics and Space*. 2017. 35 (5). P. 746-764.

105. Hodge G.A., Greve C. Public-private partnership in turbulent times. *Rethinking public-private partnerships: Strategic approaches for turbulent times*. Oxon: Routledge. 2013. P. 124-127.

106. Hodge G.A., Greve C., Boardman A.E. *International Handbook in Public-Private Partnerships*. UK: Edward Elgar. 2012.

107. Holtz-Eakin D. Public-Sector Capital and the Productivity Puzzle. URL: <http://www.nber.org/papers/w4122.pdf>.

108. Hulten C.R. Infrastructure Capital and Economic Growth: How Well you Use it May Be more Important than how much you Have. URL: <http://www.nber.org/papers/w5847.pdf>.

109. Hybrid PPPs: Leveraging EU Funds and Private Capital. URL: [http://www.irfnet.ch/files-upload/knowledges/PWC\\_HybridPPPs\\_2006.pdf](http://www.irfnet.ch/files-upload/knowledges/PWC_HybridPPPs_2006.pdf).

110. Irvin T.C. Government Guarantees: Allocation and Valuing Risk in Privately Financed Infrastructure Projects. URL: [http://siteresources.worldbank.org/INTSDNETWORK/Resources/Government\\_Guarantees.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTSDNETWORK/Resources/Government_Guarantees.pdf).

111. Ivanov Y., Tyshchenko V. Public-private partnership potential in knowledge economy: Regional aspect. // *Economic Annals-XXI*. 2015. no.3-4 (1). P. 28-31.

112. Izaguirre A.K. Private Infrastructure: Emerging Market Sponsors Dominate Private Flows. URL: <https://www.openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/11328/341410PAPER0VP2990Izaguirre.pdf?sequence=1>.

113. Jasiukevicius L., Vasiliauskaite A. The relation between economic growth and public-private partnership market development in the countries of the European Union // *Economics and management*. 2013. no. 18 (2). P. 226-236.

114. Jezierski L. Neighborhood and Public-Private Partnerships in Pittsburgh. URL: [http://www.researchgate.net/publication/258197743\\_Neighborhoods\\_and\\_Public-Private\\_Partnerships\\_in\\_Pittsburgh](http://www.researchgate.net/publication/258197743_Neighborhoods_and_Public-Private_Partnerships_in_Pittsburgh).

115. Kerf. L. Concessions for Infrastructure: A guide for their design and award. URL: <http://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/0-8213-4165-0>.

116. Khoe R. Project Finance And Risk: Can Power Projects Be Used As A Model For Water Projects. URL: [http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/CAR9\\_ARTICLE29.pdf](http://www.dundee.ac.uk/cepmlp/car/html/CAR9_ARTICLE29.pdf).

117. Kreydieh A. Risk Management in BOT Project Financing. URL: <http://dspace.mit.edu/bitstream/handle/1721.1/40594/35265574.pdf>.

118. Kularatne C. Social and Economic Infrastructure Impacts on Economic Growth in South Africa. URL: <http://www.econrsa.org/wkshops/institutions/kularatne.pdf>.

119. Lember V., Petersen O.H., Scherrer W., Agren R. Understanding the relationship between infrastructure public-private partnerships and innovation // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2019. no. 90 (2). P. 371-391.

120. Morrison C.J., Schwartz A.E., State Infrastructure and Productive Performance. <http://www.nber.org/papers/w3981.pdf>.

121. Munnell A.M. Policy Watch: Infrastructure Investment and Economic Growth. URL: <http://pubs.aeaweb.org/doi/pdfplus/10.1257/jep.6.4.189>.

122. Nadiri M.I., Mamuneas P.T. Contribution of Highway Capital to Output and Productivity Growth in the US Economy and Industries. URL: <http://www.econ.nyu.edu/user/nadiri/pub104.PDF>.

123. National Public Private Partnership Guidelines. Vol. 2: Practitioners' Guide. URL: [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol\\_2\\_Practitioners\\_Guide\\_Mar\\_2011.pdf](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Vol_2_Practitioners_Guide_Mar_2011.pdf).

124. National Public Private Partnership Guidelines. Vol.5: Discount Rate Methodology Guidance. URL: [http://www.infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Volume\\_5\\_Discount\\_Rate\\_Methodology\\_Guidance\\_August\\_2103.pdf](http://www.infrastructureaustralia.gov.au/policy-publications/public-private-partnerships/files/Volume_5_Discount_Rate_Methodology_Guidance_August_2103.pdf).

125. Nevitt P.K., Fabozzi F.J. Project Financing. URL: <http://www.barnesandnoble.com/w/project-financing-peter-k-nevitt/1120043491?ean=9781855647916>.

126. Nicolic I.A., Maikisch H. Public-Private Partnership and Collaboration in the Health Sector: an Overview with Case Studies from Recent European Experience. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTECAREGTOPHEANUT/Resources/HNPDiscussionSeriesPPPPaper.pdf>.

127. Norton S.W. Transaction Costs, Telecommunications, and the Microeconomics of Macroeconomic Growth. URL: [http://www.jstor.org/stable/1154226?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_content](http://www.jstor.org/stable/1154226?seq=1#page_scan_tab_content).

128. On Public-Private Partnerships and Community Law on Public Contracts and Concessions. Green Paper. URL: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0327&from=EN>.

129. Painvin N. Large Projects, Giant Risks. Lessons Learned. URL: <http://www.finance-quebec.com/Fitch%20Large%20Projects,%20Giant%20Risks.pdf>.

130. Porter M.E. The competitive advantage of nations. Harvard Business Review. 1990. P. 73-91.

131. Posner P., Shin K.R., Tkachenko A. Public-Partner Partnerships: The Relevance of Budgeting. URL: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/43410287.pdf>.

132. Private Finance Initiative and Public Private Partnerships: What future for public services? URL: [https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.european-services-strategy.org.uk%2Foutsourcing-library%2Fpfi-ppp%2Fprivate-finance-initiative-and-public-private%2Fwhat-future-pfi-ppp.doc&ei=rjd3VYelFomZsAHe1YHwCQ&usg=AFQjCNFekt\\_6GOUV1TdeS\\_mUclfdhyBg1w&bvm=bv.95039771,d.bGQ](https://www.google.ru/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=3&ved=0CC0QFjAC&url=http%3A%2F%2Fwww.european-services-strategy.org.uk%2Foutsourcing-library%2Fpfi-ppp%2Fprivate-finance-initiative-and-public-private%2Fwhat-future-pfi-ppp.doc&ei=rjd3VYelFomZsAHe1YHwCQ&usg=AFQjCNFekt_6GOUV1TdeS_mUclfdhyBg1w&bvm=bv.95039771,d.bGQ).

133. Private Finance Initiative. Seventeenth Report of Session 2010–12. URL: <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm201012/cmselect/cmtreasy/1146/1146.pdf>.

134. Project Financing. Risk Allocation and Security Structure. URL: [http://www.hg.org/articles/article\\_335.html](http://www.hg.org/articles/article_335.html).

135. Public Private Partnerships: The Government's Approach. URL: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/205112/pf2\\_infrastructure\\_new\\_approach\\_to\\_public\\_private\\_parnerships\\_051212.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/205112/pf2_infrastructure_new_approach_to_public_private_parnerships_051212.pdf).

136. Public-Private Partnership: handbook. URL: <http://www.adb.org/sites/default/files/institutional-document/31484/public-private-partnership.pdf>.

137. Public-Private Partnerships. URL: <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.pdf>.

138. Public-Private Partnerships: A Guide for Municipalities. URL: <http://www.p3canada.ca/~media/english/resources-library/files/p3%20guide%20for%20municipalities.pdf>.

139. Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money. Executive Summary. URL: <http://www.oecd.org/berlin/40970566.pdf>.

140. Public-Private Partnerships: Reference Guide. URL: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/public-private-partnerships-reference-guide-version-20>.

141. Razavi J. Financing Energy Projects in Developing Countries. 2007.

142. Rena G., Li H., Ding R., Zhang J., Bojed C., Zhange W. Developing an information exchange scheme concerning value for money assessment in Public-Private Partnerships // Journal of Building Engineering. 2019. Vol. 25. P. 1-20.

143. Rodrigues B., Zucco C. A direct comparison of the performance of public-private partnerships with that of traditional contracting // *Revista de Administracao Publica*. 2018. 52(6). P. 1237-1257.
144. Röller L.H., Waverman L. Telecommunications Infrastructure and Economic Development: A Simultaneous Approach. URL: <http://bibliothek.wzb.eu/pdf/1996/iv96-16.pdf>.
145. Siemiatycki M. Is there a Distinctive Canadian PPP Model? Reflections on Twenty Years of Practice. URL: [http://www.sauder.ubc.ca/Faculty/Research\\_Centres/Phelps\\_Centre\\_for\\_the\\_Study\\_of\\_Government\\_and\\_Business/Events/UBC\\_P3\\_Conference/~media/Files/Faculty%20Research/Phelps%20Centre/2013%20P3%20Conference/Papers/s6%20%20Siemiatycki%20Is%20The%20a%20Distinctive.ashx](http://www.sauder.ubc.ca/Faculty/Research_Centres/Phelps_Centre_for_the_Study_of_Government_and_Business/Events/UBC_P3_Conference/~media/Files/Faculty%20Research/Phelps%20Centre/2013%20P3%20Conference/Papers/s6%20%20Siemiatycki%20Is%20The%20a%20Distinctive.ashx).
146. Solheim-Kile E., Wald A. Extending the Transactional View on Public-Private Partnership Projects: Role of Relational and Motivational Aspects in Goal Alignment // *Journal of Construction Engineering and Management*. 2019. no. 145(5). P. 147-164.
147. The Public Sector Comparator. URL: <http://www.partnershipsbcc.ca/pdf/multicriteriaevaluation-june03.pdf>.
148. Tinsley R. Advanced Project Financing. URL: <http://www.amazon.co.uk/dp/1855648342>.
149. Trynov A.V. Public-private investment partnerships: Efficiency estimation methods // *Economy of Region*. 2016. no. 2. P. 602-612.
150. UNCITRAL Model Legislative Provisions on Privately Financed Infrastructure Projects. URL: [http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621\\_Ebook.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/pfip/model/03-90621_Ebook.pdf).
151. User Guidebook on Implementing Public-Private Partnerships for Transportation Infrastructure Projects in the United States. URL: [http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/ppp\\_user\\_guidebook\\_final\\_7-7-07.pdf](http://www.fhwa.dot.gov/ipd/pdfs/ppp_user_guidebook_final_7-7-07.pdf).
152. Vinter G., Price G. *Project Finance* (3<sup>rd</sup> edition), 2005.
153. Warsen R., Nederhand J., Klijn E.H., Grotenbreg S., Koppenjan J. What makes public-private partnerships work? Survey research into the outcomes and the quality of cooperation in PPPs // *Public Management Review*. 2018. no. 20(8). P. 1165-1185.

154. What are Public Private Partnerships? URL: <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/overview/what-are-public-private-partnerships>.

155. Whitfield D., Smyth S. Infrastructure investment – the emergent PPP equity market // *Annals of Public and Cooperative Economics*. 2019. no. 90 (2). P. 291-309.

156. Wood P.R. *Project Finance, Securitisations and Subordinated Debt*, 2007.

157. *Working with Government: Guidelines for Privately Financed Projects*. URL: [http://www.treasury.nsw.gov.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0009/3141/wwggui\\_1.pdf](http://www.treasury.nsw.gov.au/__data/assets/pdf_file/0009/3141/wwggui_1.pdf).

158. World Bank Public-Private Partnerships. Reference Guide.V.3. 2017. Available at: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/ppp-reference-guide-3-0>.

159. Yepes T. Expenditure on Infrastructure in East Asia Region, 2006–2010. URL: <http://siteresources.worldbank.org/INTEAPINFRASTRUCT/Resources/855084-1137106254308/ResourceRequirements.pdf>.

160. Yescombe E.R. *Public-Private Partnerships: Principles of Policy and Finance*. Butterworth-Heinemann. 2007. P. 87-95.

161. Zou W., Kumaraswamy M., Chung J.K.H., Wong J. Identifying the critical success factors for relationship management in PPP projects // *International Journal of Project Management*. 2014. no. 32. P. 265–274.

*Научное издание*

**Мерзлов Игорь Юрьевич**

# **Государственно-частное партнёрство в Евросоюзе: опыт и будущие тренды**

Монография

Издается в авторской редакции  
Компьютерная верстка: *И. Ю. Мерзлов*

---

Подписано в печать 22.10.2021. Формат 60x84/16.  
Усл. печ. л. 19,53. Тираж 500 экз. Заказ \_\_\_\_\_

---

Издательский центр  
Пермского государственного  
национального исследовательского университета.  
614990 г. Пермь, ул. Букирева, 15

Типография ПГНИУ.  
614990. Пермь, ул. Букирева, 15



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union