

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

E. R. Yescombe

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

PRINCIPLES OF POLICY AND FINANCE

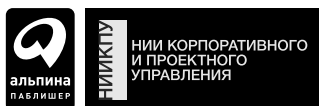


Э. Р. Йескомб

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ФИНАНСИРОВАНИЯ

Перевод с английского



Москва
2015

УДК 334.7
ББК 65.290.33
ИЗО

Научные редакторы
Р. Ф. Яббаров, Э. Ш. Джураев, Н. Л. Персод, С. Г. Самолис

Йескомб, Э. Р.

ИЗО Государственно-частное партнерство: Основные принципы финансирования /
Э. Р. Йескомб ; Пер. с англ. — М. : Альпина Паблишер, 2015. — 457 с.

ISBN 978-5-9614-1700-5

В своей книге профессор Йескомб предлагает уникальное всестороннее описание процессов, участников и сложившихся мировых практик государственно-частного партнерства, а также подробно рассказывает об основных финансовых аспектах реализации проектов ГЧП. Это ему удастся, прежде всего, благодаря богатому личному опыту участия в проектах как со стороны государства, так и со стороны частного сектора.

Книга рекомендована для широкого круга читателей, интересующихся практическими вопросами финансирования и управления инфраструктурными проектами с использованием механизмов ГЧП.

УДК 334.7
ББК 65.290.33

Издано при содействии АНО «НИИ корпоративного и проектного управления»,
Евразийского банка развития и Clifford Chance CIS Limited

Все права защищены. Никакая часть этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, а также запись в память ЭВМ для частного или публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав. По вопросу организации доступа к электронной библиотеке издательства обращайтесь по адресу lib@nonfiction.ru

© Yescombe Consulting Ltd., 2007. Published by Elsevier Ltd.

This edition of Public-Private Partnerships Principles of Policy and Finance by E. R. Yescombe is published by arrangement with ELSEVIER LIMITED of the Boulevard, Langford Lane, Kidlington, Oxford, OX5 1GB, UK.

ISBN 978-5-9614-1700-5 (рус.)
ISBN 978-0-7506-8054-7 (англ.)

© Издание на русском языке, перевод, оформление. ООО «Альпина Паблишер», 2015

Оглавление

От партнеров издания	15
Введение	18

ЧАСТЬ I

Глава 1. Что такое государственно-частное партнерство?	21
§ 1.1. Введение	21
§ 1.2. Объекты общественного назначения и частный сектор	21
§ 1.3. Виды государственно-частного партнерства	22
§ 1.3.1. Определение	22
§ 1.3.2. ГЧП и государственные закупки	24
§ 1.3.3. Терминология	25
§ 1.4. Строительные проекты	25
§ 1.4.1. Концессии и франшизы.	25
§ 1.4.2. Соглашения о покупке электроэнергии	26
§ 1.4.3. ВОО — ВОТ — ВТО — DBFO	29
§ 1.4.4. Использование проектного финансирования для концессий	29
§ 1.4.5. Частная финансовая инициатива.	31
§ 1.5. ГЧП и общественная инфраструктура.	33
§ 1.6. Типы ГЧП.	34
§ 1.6.1. Возможность использования	36
§ 1.6.2. Здания.	36
§ 1.6.3. Оборудование, системы или сети.	36
§ 1.6.4. Обрабатывающее предприятие	37
Глава 2. ГЧП: «за» и «против»	38
§ 2.1. Введение	38
§ 2.2. Новое государственное управление. ГЧП и приватизация	38
§ 2.3. Выплаты из бюджета	40
§ 2.4. Взаимодополняемость	40
§ 2.5. Затраты на финансирование и перенос риска	41
§ 2.6. Перенос риска и «эффективность расходования средств»	42
§ 2.6.1. Строительный риск	42
§ 2.6.2. Риск, связанный с использованием объекта	43
§ 2.6.3. Готовность к эксплуатации и риск несоответствия объекта требованиям заказчика	43
§ 2.6.4. Затраты на обслуживание и эксплуатацию	43
§ 2.6.5. Практика переноса рисков.	43
§ 2.7. Экономия за счет эффекта масштаба	44
§ 2.8. Распределение затрат на период жизненного цикла и обслуживания объектов	45

§ 2.9.	Преимущества привлечения частных компаний	45
§ 2.9.1.	Выбор проекта	45
§ 2.9.2.	Управление проектами	46
§ 2.9.3.	Ограниченная ответственность	46
§ 2.9.4.	Эффективность	52
§ 2.9.5.	Инновации	52
§ 2.9.6.	Поступления от третьей стороны	53
§ 2.9.7.	Риск потери и обесценивания капитала	53
§ 2.9.8.	Проверка финансового состояния третьей стороной	53
§ 2.9.9.	Проблема «принципал — агент»	53
§ 2.10.	Реформирование государственного сектора	54
§ 2.10.1.	Прозрачность и возможность учета	54
§ 2.10.2.	Опыт проведения государственных закупок	54
§ 2.10.3.	Менеджмент	55
§ 2.10.4.	Сравнение ГЧП и системы государственных закупок	55
§ 2.11.	Недостатки ГЧП	55
§ 2.12.	Гибкость	56
§ 2.13.	ГЧП и политика	57
Глава 3.	Распространение ГЧП в странах мира	59
§ 3.1.	Введение	59
§ 3.2.	Развитие программ ГЧП	66
§ 3.3.	Законодательная база	68
§ 3.4.	Великобритания	70
§ 3.4.1.	История	70
§ 3.4.2.	Развитие программы PFI	72
§ 3.4.3.	Современная политика	76
§ 3.5.	Соединенные Штаты Америки	77
§ 3.6.	Австралия	80
§ 3.7.	Франция	83
§ 3.8.	Южная Корея	83
§ 3.8.1.	Предыстория	83
§ 3.8.2.	Развитие программы PFI	85
§ 3.9.	Испания	87
§ 3.10.	Южная Африка	88

ЧАСТЬ II

Глава 4.	Денежные поступления и инвестиционный анализ	96
§ 4.1.	Введение	96
§ 4.2.	Чистая дисконтированная стоимость, или дисконтированный поток денежных средств	96
§ 4.3.	Внутренняя норма рентабельности	99
§ 4.4.	Проблемы, связанные с исчислением чистой дисконтированной стоимости и внутренней нормы рентабельности	99
§ 4.4.1.	NPV и масштаб проектов	100
§ 4.4.2.	IRR и отток или приток денежных средств	100
§ 4.4.3.	IRR и реинвестирование денежных средств	101
§ 4.4.4.	IRR и различные сроки существования проектов	103
§ 4.4.5.	Единая дисконтная ставка	104
§ 4.4.6.	Денежные вложения и риск	104

§ 4.5.	Использование расчетов для ГЧП	104
§ 4.5.1.	Расчеты, производимые государственными органами	104
§ 4.5.2.	Расчеты, производимые инвесторами	104
§ 4.5.3.	Использование расчетов в соглашениях о ГЧП	105
§ 4.5.4.	Расчеты, производимые кредиторами	105
Глава 5.	Принятие решений об инвестировании в государственном секторе	106
§ 5.1.	Введение	106
§ 5.2.	Экономическое обоснование	106
§ 5.2.1.	Внешние эффекты	106
§ 5.2.2.	Анализ доходов и расходов	107
§ 5.2.3.	Ставка дисконтирования государственного сектора	108
§ 5.2.4.	Ставка доходности	110
§ 5.3.	Оценка эффективности расходования средств и компаратор государственного сектора	110
§ 5.3.1.	Сравнение затрат	111
§ 5.3.2.	Дисконтная ставка	112
§ 5.3.3.	Поправки с учетом переноса риска	113
§ 5.3.4.	Доходы от налогов	114
§ 5.3.5.	Надежность КГС	114
§ 5.4.	Обоснованная стоимость	116
§ 5.5.	Постановка на баланс государственного сектора	116
§ 5.5.1.	Концессии	117
§ 5.5.2.	PFI-капитализируемая и оперативная аренда	119
§ 5.5.3.	PFI-решение, предложенное Евростатом	120
§ 5.5.4.	PFI-решение, предложенное Великобританией	121
Глава 6.	Проведение государственных конкурсов и контроль исполнения соглашений.	124
§ 6.1.	Введение	124
§ 6.2.	Управление проектом	125
§ 6.2.1.	Команда проекта и методы руководства	125
§ 6.2.2.	Обзор проекта	126
§ 6.3.	Процедура проведения конкурса	127
§ 6.3.1.	Процесс подачи заявок на конкурс	127
§ 6.3.2.	Зондирование игроков на рынке	128
§ 6.3.3.	Предварительный конкурс	129
§ 6.3.4.	Тендерная документация	129
§ 6.3.5.	Общение с участниками конкурса	130
§ 6.3.6.	Рассмотрение заявок	131
§ 6.3.7.	Рентабельность	132
§ 6.3.8.	Переговоры по завершении конкурса	132
§ 6.3.9.	Присуждение контракта	134
§ 6.4.	Другие проблемы, связанные с проведением конкурса	134
§ 6.4.1.	Гарантия финансирования	134
§ 6.4.2.	Заявки, не соответствующие условиям конкурса	134
§ 6.4.3.	Изменения в составе участников	134
§ 6.4.4.	Внесение залога	134
§ 6.4.5.	Возмещение расходов на участие в конкурсе	135
§ 6.4.6.	Возможные проблемы	135
§ 6.4.7.	Предложения, сделанные без объявления конкурса	135
§ 6.5.	Комплексная юридическая оценка	136
§ 6.5.1.	Проектные решения	136

§ 6.5.2.	Соглашения о субподряде	136
§ 6.5.3.	Финансирование	137
§ 6.5.4.	Завершение оформления финансовых аспектов проекта.	137
§ 6.6.	Контроль за исполнением соглашения	138
§ 6.6.1.	Проектное решение	138
§ 6.6.2.	Субподрядчики	138
§ 6.6.3.	Надзор за ходом строительных работ	139
§ 6.6.4.	Финансирование	139
§ 6.6.5.	Оказание услуг до завершения проекта	140
§ 6.6.6.	Приемка объекта	140
§ 6.6.7.	Этап эксплуатации	140
§ 6.6.8.	Передача объекта государственным органам.	140
§ 6.7.	Привлечение независимых консультантов	141
§ 6.7.1.	Финансовый консультант	142
§ 6.7.2.	Консультации по правовым вопросам	143
§ 6.7.3.	Технические консультанты.	144
§ 6.7.4.	Консультации в области страхования	145
§ 6.7.5.	Стоимость услуг консультантов	145
Глава 7.	Перспективы привлечения частных инвесторов	146
§ 7.1.	Введение	146
§ 7.2.	Инвестиционный пул	146
§ 7.2.1.	Спонсоры и прочие первичные инвесторы	146
§ 7.2.2.	Вторичные инвесторы	149
§ 7.2.3.	Ограничения прав на передачу собственности на акции.	150
§ 7.3.	Принятие решения об инвестировании.	151
§ 7.3.1.	Стоимость капитала	151
§ 7.3.2.	Внутренняя норма рентабельности на собственный капитал	154
§ 7.3.3.	Собственный капитал компании и субординированный долг	157
§ 7.3.4.	Покупка акций и доход от инвестиций	158
§ 7.4.	Проведение конкурса и реализация проекта.	159
§ 7.5.	Проблемы, связанные с совместными предприятиями.	160
§ 7.6.	Проектная компания	161
§ 7.6.1.	Структура компании	161
§ 7.6.2.	Соглашение между акционерами	162
§ 7.6.3.	Управление и эксплуатация	163
§ 7.7.	Приглашенные консультанты.	164

ЧАСТЬ III

Глава 8.	Проектное финансирование и ГЧП	166
§ 8.1.	Введение	166
§ 8.2.	Эволюция проектного финансирования	166
§ 8.3.	Особенности проектного финансирования	168
§ 8.4.	Рынок проектного финансирования.	169
§ 8.4.1.	Масштабы рынка	169
§ 8.4.2.	Проектное финансирование и структурированное финансирование.	171

§ 8.5.	Зачем использовать проектное финансирование для ГЧП?	174
§ 8.5.1.	Преимущества для инвесторов	174
§ 8.5.2.	Преимущества для государственных органов	177
§ 8.5.3.	Корпоративные финансы	178
Глава 9.	Финансирование частных компаний: источники и процедуры	179
§ 9.1.	Введение	179
§ 9.2.	Роль консультанта по финансовым вопросам	179
§ 9.3.	Коммерческие банки	181
§ 9.3.1.	Основные банки, занятые проектным финансированием.	182
§ 9.3.2.	Организаторы облигационных займов и финансовые консультанты.	184
§ 9.3.3.	Письма обязательства и письма о намерениях.	185
§ 9.3.4.	Комплексная юридическая оценка со стороны кредиторов.	186
§ 9.3.5.	Соглашение об основных условиях, подписка и документация	188
§ 9.3.6.	Организация ведущим банком синдиката для предоставления кредита.	189
§ 9.3.7.	Посреднические операции	191
§ 9.4.	Выпуск облигаций	192
§ 9.4.1.	Комплексная юридическая проверка	193
§ 9.4.2.	Размещение облигаций.	194
§ 9.4.3.	Рынок облигаций для проектного финансирования.	196
§ 9.4.4.	Узкоспециализированные страховые компании	197
§ 9.5.	Банковские займы и облигации	198
§ 9.6.	Мезонинный долг	199

ЧАСТЬ IV

Глава 10.	Финансовая структура	202
§ 10.1.	Введение	202
§ 10.2.	Финансовая модель.	202
§ 10.3.	Входные и исходящие параметры модели.	204
§ 10.3.1.	Макроэкономические предпосылки	204
§ 10.3.2.	Расходы на приобретение основного капитала.	204
§ 10.3.3.	Затраты на содержание и текущий ремонт объекта и операционные расходы.	206
§ 10.3.4.	Доходы.	207
§ 10.3.5.	Выходные параметры модели	208
§ 10.3.6.	Чувствительность	208
§ 10.3.7.	Аудит модели	209
§ 10.3.8.	Базовый сценарий.	209
§ 10.4.	Затраты на финансирование	210
§ 10.4.1.	Кредитная маржа	210
§ 10.4.2.	Дополнительные затраты	211
§ 10.4.3.	Комиссионные	212
§ 10.4.4.	Комиссия за резервирование	212
§ 10.4.5.	Агентская комиссия.	212
§ 10.4.6.	Облигации и другие инструменты с фиксированной ставкой	213

§ 10.5.	Структура долга	214
§ 10.5.1.	Сроки кредитования	214
§ 10.5.2.	Схема погашения задолженности	214
§ 10.5.3.	Средняя продолжительность выплаты кредитов	216
§ 10.5.4.	Интервал между окончательной выплатой долга и завершением срока действия соглашения о ГЧП	217
§ 10.5.5.	Гибкость в погашении долга	218
§ 10.5.6.	Крупные единовременные выплаты долга в конце срока погашения.	219
§ 10.5.7.	Автоматическое перечисление избыточных денежных средств на погашение задолженности	220
§ 10.5.8.	Прирост задолженности	221
§ 10.5.9.	Резерв на непредвиденные расходы	221
§ 10.6.	Коэффициент покрытия пассивов собственным капиталом.	222
§ 10.6.1.	Свободные денежные средства для обслуживания долга (CADS)	223
§ 10.6.2.	Ежегодный коэффициент покрытия долга	224
§ 10.6.3.	Коэффициент покрытия срока кредита	225
§ 10.6.4.	Коэффициент покрытия срока службы проектируемого объекта.	225
§ 10.6.5.	Расчет коэффициента покрытия	226
§ 10.6.6.	Другие проблемы, возникающие в связи с расчетами коэффициента покрытия.	226
§ 10.7.	Отношение коэффициента покрытия к соотношению собственных и заемных средств и прибыль от акций.	229
§ 10.8.	Вопросы ведения бухгалтерского учета и налогообложения.	231
§ 10.8.1.	Расчет налога.	232
§ 10.8.2.	Налоговые платежи	233
§ 10.8.3.	Дивидендная ловушка	233
§ 10.9.	Право регресса по отношению к спонсорам	234
Глава 11.	Финансовое хеджирование	237
§ 11.1.	Введение	237
§ 11.2.	Риск изменения процентной ставки.	237
§ 11.2.1.	Хеджирование, которое проводят государственные органы	239
§ 11.2.2.	Свопы процентных ставок	239
§ 11.2.3.	Риск и потери из-за досрочного расторжения соглашения.	241
§ 11.2.4.	Методы расчета ставок по свопам процентных ставок	244
§ 11.2.5.	Ведение документации ISDA	244
§ 11.2.6.	Кредитная премия и штраф за досрочное прекращение сделки	245
§ 11.2.7.	Масштаб и длительность хеджирования ставки процента	247
§ 11.2.8.	Ценовая конкуренция при заключении своп-сделок	248
§ 11.2.9.	Риск пролонгирования	249
§ 11.2.10.	Другие виды хеджирования ставки процента	250
§ 11.2.11.	Повторное депонирование дохода от облигаций (гарантированное инвестиционное соглашение)	251
§ 11.2.12.	Расходы при досрочном погашении облигаций.	252
§ 11.2.13.	Период от подачи заявок до завершения оформления финансовых аспектов проекта.	254
§ 11.2.14.	Следует ли проектной компании заниматься хеджированием процентных ставок?.	257

§ 11.3. Проблема инфляции	258
§ 11.3.1. Инфляция номинальная и реальная	258
§ 11.3.2. Индексы инфляции и прогнозы	260
§ 11.3.3. Прогнозы уровня инфляции	262
§ 11.3.4. Влияние проиндексированной платы за услуги на структуру финансирования.	263
§ 11.3.5. Следует ли проводить полную индексацию плат за услуги?	265
§ 11.3.6. Кредиты, индексируемые с учетом темпов инфляции.	266
§ 11.3.7. Инфляционный арбитраж	269
§ 11.3.8. Штраф за досрочное погашение.	270
§ 11.3.9. Инфляционные свопы.	271
§ 11.3.10. Свop ограниченного изменения уровня цен	273
§ 11.3.11. Соединение свопа процентной ставки и инфляционного свопа.	273
§ 11.3.12. Роль государственных органов	274
§ 11.3.13. Индекс инфляции не подходит для страхования риска	275
Глава 12. Как кредиторы управляют денежными средствами.	
Вопросы страхования и взыскания задолженности	277
§ 12.1. Введение	277
§ 12.2. Контроль движения кассовой наличности	277
§ 12.2.1. Счет расходов	278
§ 12.2.2. Отказ от предоставления средств	279
§ 12.2.3. Движение кассовой наличности по каскадной схеме	279
§ 12.2.4. Резервные счета	280
§ 12.2.5. Контроль за распределением прибыли между инвесторами.	283
§ 12.3. Обеспечение кредита.	284
§ 12.3.1. Обеспечение соглашений и финансовых средств	285
§ 12.3.2. Обеспечение акций проектной компании.	286
§ 12.3.3. Прямые соглашения.	286
§ 12.4. Роль страхования	288
§ 12.4.1. Страховые брокеры и консультанты	288
§ 12.4.2. Страхование на этапе строительства.	289
§ 12.4.3. Страховки, которые оформляются на этапе эксплуатации.	291
§ 12.4.4. Франшиза	292
§ 12.4.5. Риск превышения расходов на выплату страховой премии	293
§ 12.4.6. Нестраховые риски	293
§ 12.4.7. Контроль за страховыми поступлениями	294
§ 12.4.8. Требования, предъявляемые кредиторами	295
§ 12.5. Случаи неисполнения обязательств	296
§ 12.6. Проблемы в отношениях между кредиторами	298
§ 12.6.1. Поставщики свопов процентных ставок.	298
§ 12.6.2. Кредиторы, выдающие кредит под твердый процент	299
§ 12.6.3. Кредиты, индексируемые с учетом инфляции, или свопы	300
§ 12.6.4. Кредиторы второй очереди	300
§ 12.6.5. Кредиторы, предоставляющие субординированные кредиты	301
ЧАСТЬ V	
Глава 13. Схема начисления платы за услуги	302
§ 13.1. Введение	302
§ 13.2. Предмет соглашения	302

§ 13.3.	Структура оплаты	304
§ 13.3.1.	Условия соглашения	305
§ 13.3.2.	График платежей	306
§ 13.3.3.	Выплата дохода на этапе строительства	306
§ 13.3.4.	Задержка при завершении строительства	307
§ 13.3.5.	Увеличение расходов на приобретение основного капитала	308
§ 13.3.6.	Выплаты по инвестициям в пользу государственных органов	308
§ 13.3.7.	Выплаты дохода в пользу государственных органов	308
§ 13.4.	Платежи, основанные на степени использования объекта	309
§ 13.4.1.	Требования к концессии	310
§ 13.4.2.	Размеры дорожных пошлин	311
§ 13.4.3.	Финансовая поддержка государственных органов	311
§ 13.4.4.	Ограничение доходов	313
§ 13.4.5.	Скрытая плата	316
§ 13.4.6.	Штрафные санкции	317
§ 13.5.	Оплата за готовность к эксплуатации	317
§ 13.5.1.	Неготовность объекта	319
§ 13.5.2.	Качество услуг	321
§ 13.5.3.	Замена субподрядчиков	322
§ 13.5.4.	Другие показатели для оценки результатов работы	323
§ 13.6.	Смешанное использование и плата за готовность объекта	323
§ 13.7.	Третьи лица и вторичные доходы	323
Глава 14.	Оценка и перенос риска	324
§ 14.1.	Введение	324
§ 14.2.	Принципы переноса риска	324
§ 14.3.	Таблица рисков	327
§ 14.4.	Политические риски	331
§ 14.5.	Риски, связанные с площадкой проекта	332
§ 14.5.1.	Приобретение площадки	332
§ 14.5.2.	Состояние грунта	333
§ 14.5.3.	Разрешительная документация	334
§ 14.5.4.	Влияние проекта на окружающую среду и связанные с этим риски	334
§ 14.5.5.	Археологическая и палеонтологическая экспертиза	335
§ 14.5.6.	Право доступа на территорию площадки и ограниченное право пользования ею	335
§ 14.5.7.	Подключение площадки к коммунальным сетям	336
§ 14.5.8.	Противники проекта	336
§ 14.5.9.	Использование невостребованной земли	336
§ 14.6.	Риски, связанные со строительством объекта	337
§ 14.6.1.	Соглашение о субподряде	338
§ 14.6.2.	Строительная организация-субподрядчик	339
§ 14.6.3.	Корректировка цен	342
§ 14.6.4.	Риски строительной организации-субподрядчика	343
§ 14.6.5.	Доход во время строительства	343
§ 14.7.	Риск несвоевременного завершения проекта	344
§ 14.7.1.	Задержки по вине субподрядчика	344
§ 14.7.2.	Другие причины задержек	347
§ 14.7.3.	Риск при проектировании	347

§ 14.7.4. Производственные показатели после завершения строительства объекта	347
§ 14.8. Риски, связанные с этапом эксплуатации.	349
§ 14.8.1. Риск недостаточного использования.	349
§ 14.8.2. Риск, связанный с окружением (социальным и т. д.) проекта	351
§ 14.8.3. Выручка от платежей	352
§ 14.8.4. Готовность объекта и качество услуг.	353
§ 14.8.5. Операционные расходы	353
§ 14.8.6. Техническое обслуживание и текущий ремонт объекта	354
Глава 15. Изменения в ситуации и расторжение соглашения	356
§ 15.1. Введение	356
§ 15.2. Компенсационные случаи	357
§ 15.2.1. Финансовое равновесие	357
§ 15.2.2. Проведение тендера.	359
§ 15.2.3. Изменения	359
§ 15.2.4. Риски государственных органов	360
§ 15.2.5. Изменения в законодательстве	361
§ 15.3. Случай освобождения от ответственности	363
§ 15.4. Вмешательство и замена.	364
§ 15.4.1. Вмешательство в чрезвычайных ситуациях.	364
§ 15.4.2. Вмешательство кредиторов и замена	364
§ 15.5. Досрочное расторжение соглашения по причине отказа проектной компании от исполнения своих обязательств	366
§ 15.5.1. Выплата оставшейся части долга	368
§ 15.5.2. Стоимость активов	369
§ 15.5.3. NPV ожидаемого движения кассовой наличности	369
§ 15.5.4. Расчет скорректированного базового сценария	370
§ 15.5.5. Продажа на открытом рынке	372
§ 15.5.6. Отказ от исполнения обязательств на этапе строительства.	373
§ 15.5.7. Усиление финансирования	373
§ 15.6. Расторжение соглашения по желанию заказчика или отказ государственных органов от исполнения обязательств	374
§ 15.7. Досрочное расторжение соглашения при форс-мажорных обстоятельствах	377
§ 15.8. Досрочное расторжение вследствие коррупции	379
§ 15.9. Досрочное расторжение соглашения и субподрядчики.	379
§ 15.10. Налоговые последствия выплаты компенсации за досрочное расторжение соглашения	379
§ 15.11. Погашение в конце срока, риск, связанный со стоимостью, дисконтируемой на конец периода, и возврат	380

ЧАСТЬ VI

Глава 16. Проведение конкурса на привлечение финансирования, рефинансирование долга и продажа акций	383
§ 16.1. Введение	383
§ 16.2. Проведение конкурса на привлечение финансирования.	384

§ 16.2.1. Цель проведения конкурса	384
§ 16.2.2. Как проводится конкурс на привлечение финансирования	385
§ 16.2.3. Рефинансирование	387
§ 16.3. Конкурс на привлечение акционерного капитала	387
§ 16.4. Рефинансирование долга	388
§ 16.4.1. Что представляет собой рефинансирование?	389
§ 16.4.2. Преимущества рефинансирования для инвесторов	390
§ 16.4.3. Следует ли добиваться согласия государственных органов на проведение рефинансирования?	393
§ 16.4.4. Случаи вынужденного рефинансирования	394
§ 16.4.5. Следует ли государственным органам пользоваться преимуществами рефинансирования?	394
§ 16.4.6. Расчет выгоды от рефинансирования	396
§ 16.4.7. Распределение выгоды от рефинансирования	398
§ 16.4.8. Рефинансирование и продление срока действия соглашения	399
§ 16.4.9. Следует ли применять распределение выгоды от рефинансирования во всех случаях?	400
§ 16.5. Продажа акций	402
Глава 17. Альтернативные модели	404
§ 17.1. Введение	404
§ 17.2. Проведение конкурса	405
§ 17.2.1. Проектирование, строительство и эксплуатация (ДВО).	405
§ 17.2.2. Государственно-государственные партнерства	406
§ 17.3. Изъятие в период после завершения строительства	407
§ 17.3.1. Проектирование — строительство — предоставление обеспечения — эксплуатация (ДВГО)	407
§ 17.3.2. Финансирование строительства с изъятием	407
§ 17.4. Финансирование государственного долга	408
§ 17.4.1. Целевое кредитование с использованием гарантий	408
§ 17.4.2. Развитие государственного сектора или финансирование инфраструктурного банка	410
§ 17.4.3. Международные финансовые институты (МФИ)	411
§ 17.4.4. Европейский инвестиционный банк	412
§ 17.5. ГЧП-совместные предприятия	417
§ 17.6. Некоммерческие организации	418
§ 17.6.1. Организации с «незначительным собственным капиталом»	418
§ 17.6.2. Публичные доверительные фонды	421
Словарь терминов и аббревиатур	430
Дополнительные материалы	
Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о ГЧП: практический обзор	47
ГЧП в России: краткий исторический очерк	59
Действующие лица ГЧП в России	90
Закон о концессионных соглашениях — статус-кво в РФ	425

От партнеров издания

Активный процесс внедрения новых подходов к управлению проектами развития инфраструктуры стартовал в России около десяти лет назад. Одновременно стали использоваться новые формы привлечения финансирования в такие проекты. Нельзя сказать, что эти процессы реализовывались легко. Многие не верили, что в российских условиях можно реально применить механизмы государственно-частного партнерства (ГЧП), успешно работающие в странах с развитой рыночной экономикой уже на протяжении многих лет.

Эти опасения были не напрасны. Попытки создать базу для ГЧП в России предпринимались и раньше. Еще в середине 90-х годов в Государственную думу РФ был внесен проект закона о концессионных соглашениях, который по различным причинам пролежал без движения восемь лет.

В 2004 году началась совместная доработка этого документа. В итоге он снова был внесен в Госдуму и принят в июле 2005 года. До сих пор 115-й Федеральный закон «О концессионных соглашениях» является нормативной основой, позволяющей применять механизмы ГЧП в капиталоемких проектах с длительным периодом окупаемости.

С принятием в 2005 г. Закона о концессионных соглашениях в России начал формироваться рынок инвестиционных проектов в инфраструктурные отрасли экономики. Наибольшее развитие этот формат привлечения финансовых, кадровых ресурсов и экспертизы частного сектора получил в транспортной отрасли. За прошедший период была сформирована нормативно-правовая база, определены механизмы финансирования, распределения рисков между частными и публичными партнерами, накоплен опыт структурирования и реализации проектов как со стороны государства, так и со стороны бизнеса. Расширилась формула контракта, которая в ряде случаев привела к созданию единого центра ответственности перед заказчиком за проектирование, строительство и эксплуатацию. Нарботаны прецеденты, созданы институты со стороны публичного сектора, а самое главное — крупнейшие проекты находятся на стадии строительства и эксплуатации. То есть реализована социальная функция — объект передан в общественное пользование.

Необходимо отметить, что в странах со зрелым рынком инвестиций в инфраструктуру (Великобритания, Франция, Испания, Италия) процесс формирования рынка ГЧП-проектов занял достаточно продолжительное время. Наше преимущество заключается в возможности анализа зарубежного опыта и выбора наиболее оптимальных форм ГЧП, которые с успехом применяются за рубежом.

В результате в России был сформирован новый рынок в сфере развития инфраструктуры — рынок инвестиционных проектов, предполагающий использование финансовых ресурсов и экспертизы частного сектора в отраслях, развитие которых традиционно являлось исключительно прерогативой государства.

За этот период российский рынок приобрел ряд отличительных черт.

Первое. В отличие, например, от британской модели PFI/PF2, которая была инициирована, поддерживалась и совершенствуется прежде всего Министерством финансов Великобритании, в России в свое время отраслевые министерства, прежде всего Министерство транспорта, заняли активную позицию, которая получила поддержку финансовых властей. Именно благодаря долгосрочной системной политической поддержке со стороны Министерства транспорта был достигнут значительный прогресс в деле развития новых форм финансирования транспортной, прежде всего, инфраструктуры.

Второе. Другой отличительной особенностью российского рынка является активное участие финансирующих организаций не только в качестве предоставления долгового финансирования победившему консорциуму, но и в качестве спонсоров проектов — участников конкурсов. На Западе, наоборот, именно строительные компании являются активными участниками инвестиционно-инфраструктурного рынка. Это связано со следующими основными причинами:

- расширение подрядного портфеля;
- получение стабильного и разумного дохода на протяжении всего жизненного цикла проекта, что позволяет поддерживать финансовое состояние компании в периоды сокращения объемов строительства на рынке;
- получение более высокой маржи по сравнению с подрядами по государственным контрактам;
- получение дополнительной значительной прибыли в случае продажи части или всей своей доли в проекте после завершения строительства, ввода в эксплуатацию и периода начальной эксплуатации объекта.

В настоящее время существует насущная потребность в консолидации усилий участников рынка инвестиций в инфраструктуру в целях выработки системы договоренностей между государством и рынком о важнейших принципах, задачах и условиях развития государственно-частного партнерства.

Автор достаточно подробно и системно, «от общего к частному», без наукообразия описывает основные финансовые аспекты реализации проектов ГЧП. Это ему удается, прежде всего, благодаря богатому личному опыту участия в проектах как со стороны государства, так и со стороны частного сектора. Данная книга способствует системному и всестороннему пониманию проблематики ГЧП.

Для русскоязычной аудитории книга дополнена рядом материалов, призванных осветить историю развития ГЧП в России, основные институты и организации, занимающиеся формированием и регулированием рынка государственно-частного партнерства. Кроме того, параграфы 2.9.2 «Управление проектами» и 2.9.3 «Ограниченная ответственность», не раскрытые автором книги, дополнены статьями российских экспертов, в которых эти темы раскрываются применительно к современной российской ситуации. Так, например, статья «Применение проектно-ориентированного подхода к управлению деятельностью в сфере ГЧП», в которой изложены основные принципы управления ГЧП-проектами, безусловно, будет полезна и востребована практикующими управленцами.

Книга рекомендована для широкого круга читателей, интересующихся практическими вопросами финансирования и управления инфраструктурными проектами с использованием механизмов ГЧП.

Р. Ф. Яббаров
Советник Председателя Правления
Государственной компании «Российские автомобильные дороги» («Автодор»),
Президент Национальной ассоциации инвесторов и операторов дорожной отрасли

Э. Ш. Джураев
Председатель Наблюдательного совета
АНО «НИИ корпоративного и проектного управления»,
член Экспертного совета по ГЧП в сфере инфраструктурного развития
Комитета Государственной Думы ФС РФ по экономической политике,
инновационному развитию и предпринимательству

Н. Л. Персод
Заместитель Председателя Наблюдательного совета
АНО «НИИ корпоративного и проектного управления»,
член Экспертного совета по ГЧП в сфере инфраструктурного развития
Комитета Государственной Думы ФС РФ по экономической политике,
инновационному развитию и предпринимательству

Сейчас вряд ли кого-то нужно убеждать в том, что государственно-частное партнерство — это важный механизм при реализации крупных капиталоемких проектов. Существует огромное количество экспертов, которые аргументированно могут обосновать свою позицию на предмет того, почему ГЧП — это действенный механизм.

Несмотря на то что законодательство во многих вопросах все еще несовершенно, мы видим, что в последнее время в этом направлении ведется активная работа и существующая законодательная база позволяет вполне успешно реализовывать проекты на основе государственно-частного партнерства. Одними из таких ярких проектов, в которых Евразийский банк развития (ЕАБР) принял участие в качестве старшего кредитора, являются строительство и реконструкция аэропорта «Пулково», а также строительство платной автомобильной дороги «Западный скоростной диаметр» в городе Санкт-Петербурге. Государство получило финансирование для долго окупаемых проектов, тем самым снизив нагрузку на бюджет и разделив возможные риски путем приглашения частных инвесторов к сотрудничеству. Бизнес, в свою очередь, получил доступ к тем выгодным сферам экономики, которые какое-то время назад были закрыты для частных инвесторов.

Для того чтобы сделать механизм ГЧП более эффективным, предстоит решить еще много задач и ответить на многие вопросы. Один из таких вопросов хотелось бы осветить более подробно. При существующих проблемах, связанных с законодательством, искаженным представлением власти и бизнеса о самой сути ГЧП, отсутствием долгосрочной ликвидности и т. д., не менее остро при реализации проектов ГЧП стоит проблема достаточности консалтинговых услуг, которая, хоть и затрагивалась на различных круглых столах, но все еще очень далека от решения.

Под каждый проект, каждую сделку необходимо привлекать консультантов. Желательно в своей «обойме» иметь юридического консультанта, финансового и технического. Более того, успешность реализации всего проекта порой зависит от качества оказываемых этими консультантами услуг. Причем нужно отметить, что потребность в квалифицированных внешних консультантах существует и у государственной стороны, и у частного партнера. Другими словами, один и тот же консультант по своему профилю необходим и той, и другой стороне. Если рынок юридического и финансового сопровождения у нас более-менее сформировался (есть достаточно крупные игроки, занимающие лидирующие позиции, есть поменьше, но тоже имеющие свою определенную нишу), то о рынке технического консалтинга приходится рассуждать с очень большой натяжкой. Особенно это касается специфической автодорожной отрасли и авиационного бизнеса. В связи с этим эффект конкуренции весьма сомнителен, так как получается слишком узкий круг качественных консультантов, в особенности консультантов технического характера, которыми можно располагать в целом и в случае конкретной концессионной сделки.

К примеру, юридический западный опыт можно вполне быстро и успешно позаимствовать, так же как умение грамотно строить сложные финансовые модели или вести переговоры по финансовым условиям и структуре сделок. Научить же и вырастить технического специалиста, который был бы ориентирован на российскую специфику с ее законодательными особенностями различных отраслей экономики, и при этом мог бы смотреть на ситуацию с позиции западного участника концессионного конкурса, видится нам на текущий момент, к сожалению, задачей невыполнимой.

По мнению многих экспертов, специфика этой проблемы заключается в том, что пока не существует какого-либо определенного решения этого вопроса. Остается надеяться, что опыт, полученный от реализации существующего пласта проектов, позволит выйти на принципиально новый уровень технического консалтинга, что в значительной степени улучшит качество проработки и дальнейшего технического сопровождения проектов.

Лазарев Алексей Александрович,
менеджер по проектной деятельности Евразийского банка развития

Введение

Вот уже более десяти лет энергично развивается финансирование предприятий государственного сектора при помощи института государственно-частного партнерства (ГЧП). Это контрактные отношения, в рамках которых частный сектор предоставляет услуги государству или от его имени, это способ организации закупок и поддержания в рабочем состоянии инфраструктуры. Он распространяется практически на все отрасли: транспорт (дороги, мосты, туннели, железные дороги, порты, аэропорты), объекты социального назначения (больницы, школы, тюрьмы, социальное жилье), коммунальные услуги (водопровод, канализация, вывоз мусора), правительственные здания и прочие сооружения. В государственно-частное партнерство входит также предоставление специализированных услуг (коммуникационные сети или военная техника).

В данной книге рассматриваются основные проблемы, возникающие в государственном секторе при выборе ГЧП для проведения закупок и применении соответствующих процедур, связанных с заключением соглашений о ГЧП, описан системный и интегрированный подход к финансированию ГЧП в рамках государственной политики. Здесь политика и финансы очень тесно переплетаются. Поэтому государственный сектор должен выработать меры с учетом ограничений финансирования, соблюдать осторожность при малопонятных или неясных схемах, которые могут свести на нет преимущества ГЧП. Аналогично побуждения, которыми иногда руководствуются представители государственных органов, часто не совсем понятны частным инвесторам и кредиторам.

Создание ГЧП — сложный процесс. Необходимо гармонизировать цели множества участников. Со стороны частного сектора — инвесторы, кредиторы, компании, занимающиеся строительством и управлением объектами; со стороны государства — учреждения, непосредственно организующие и определяющие порядок государственно-частного партнерства, а также те, что конкретно занимаются госзакупками. При этом не стоит забывать и о широкой общественности, которая пользуется услугами ГЧП. Здесь большинству участников требуется понимание основ политики и финансов, ясное представление, каким образом они связаны с проектом и как он зависит от них.

Автор имеет опыт практической работы в обоих секторах. И написал эту книгу как путеводитель по общим вопросам, наиболее трудным в переговорах по ГЧП. В ней систематизирована информация для тех, кто впервые встречается с понятием ГЧП, независимо от области деятельности: наука, государственный

сектор, инвестиции, финансы или заключение соглашений. Она также — напоминание тем, кто определяет политику в области ГЧП и ведет переговоры. Впрочем, для усвоения материала читателю не обязательно иметь опыт и знания в сфере ГЧП и управления финансами.

Первая часть книги дает общие представления о ГЧП.

- Глава 1. Определяется термин ГЧП, место и роль партнерств в создании и управлении общественной инфраструктурой в целом.
- Глава 2. Рассматриваются доводы «за» и «против» ГЧП, которые служат основой для более подробного обсуждения проблем.
- Глава 3. Показывается развитие и текущее направление политики в области ГЧП в разных странах мира.

Во второй части дан анализ финансового состояния, инвестиций в ГЧП и связанных с ними закупок со стороны государственного и частного сектора.

- Глава 4. Общее введение в анализ движения денежных средств, без которого невозможно понимание выгод и затрат, которые несут участники.
- Глава 5. Рассматривается механизм принятия решений государственным сектором об инвестировании в объекты общественного пользования, включая ГЧП.
- Глава 6. Разбираются вопросы организации закупок для государственного сектора и управления проектами ГЧП.
- Глава 7. Раскрывается механизм инвестирования в ГЧП с точки зрения частного сектора.

Далее в книге освещаются вопросы финансирования проектов в области ГЧП за счет заемных средств.

- Глава 8. Описываются процедуры финансирования проектов и причины их использования.
- Глава 9. Рассматриваются источники финансирования и процедуры привлечения денежных средств.

Следующий раздел посвящен финансированию проекта в области ГЧП.

- Глава 10. Содержится объяснение, как различные элементы финансовой головоломки складываются в план.
- Глава 11. Посвящена проблемам финансовой устойчивости, влиянию колебаний процентной ставки и роста цен на проекты и их финансирование.
- Глава 12. Приводится механизм, с помощью которого кредиторы контролируют и обеспечивают финансовую устойчивость проекта.

В следующем разделе детально рассматривается влияние структуры финансирования проекта на положения соглашений о ГЧП.

- Глава 13. Дается обзор подходов, связанных с развитием механизма платежей.
- Глава 14. Приводится порядок оценки рисков и защиты от них.
- Глава 15. Объяснение, как изменения в первоначальных предположениях, лежащих в основе ГЧП, могут корректироваться. Также рассматривается прекращение действия соглашения.

В последнем разделе книги собраны некоторые варианты обсуждавшихся ранее вопросов.

- Глава 16. Предлагаются способы сохранения стоимости капитала в проектах ГЧП, а также распределение между участниками прибылей, полученных как непредвиденный доход.
- Глава 17. Обзор других моделей ГЧП, альтернативных тем стандартным, которые упоминаются в книге.

Книга снабжена списком литературы по теме в целом и по программам ГЧП в определенных странах. Термины, которые касаются в основном ГЧП или финансирования проектов, выделены заглавными буквами, их определения даны в **Словаре терминов и аббревиатур**, как и остальная терминология, связанная с финансами. Электронные таблицы, послужившие основой для создания некоторых приведенных в книге таблиц, можно загрузить на сайте www.yescombe.com.

Хотя «Государственно-частное партнерство: основы политики и финансирования» — абсолютно самостоятельное исследование, его можно дополнить другой книгой автора — «Принципы проектного финансирования»¹, изданной Academic Press/Elsevier в 2002 году. Там подробнее рассматривается ряд вопросов, здесь лишь затронутых, особенно это касается проектов создания предприятий (например, электростанций), переговоров по займам для финансирования, а также использования финансирования проектов на развивающихся рынках.

И, наконец, может возникнуть впечатление, что в ущерб общим принципам работы и организации ГЧП в книге чрезмерное внимание уделяется разбору процессов, связанных с ГЧП. Однако в реальности потенциальные преимущества программ ГЧП часто сходят на нет из-за сбоев, связанных с практическим внедрением. Точно так же порой дискуссии в академических и политических кругах, посвященные ГЧП, кажутся оторванными от жизни из-за недостатка понимания, как эти принципы применяются на практике. Дьявол кроется в деталях. Старый афоризм, который мы цитировали в «Принципах проектного финансирования», вполне применим и к ГЧП.

¹ Йескомб Э.Р. Принципы проектного финансирования. М. : Вершина, 2008.



Часть I

Глава 1. **Что такое государственно-частное партнерство?**

§ 1.1. **Введение**

В этой главе рассматриваются причины участия частного капитала в создании и управлении объектами общественного назначения (§ 1.2), дается определение термина ГЧП (§ 1.3), исследуется история развития и существующие формы организации подобных партнерств (§ 1.4). В ней также показана роль ГЧП в создании объектов общественного назначения (§ 1.5) и приведены основные типы партнерств (§ 1.6).

§ 1.2. **Объекты общественного назначения и частный сектор**

Объектами общественного назначения (общественной инфраструктурой) можно считать совокупность сооружений и оборудования, необходимого для обеспечения работы экономики и жизни страны. Для этого и существуют соответствующие государственные службы и учреждения. В широком смысле объекты общественного назначения можно разделить на две группы:

- экономическую инфраструктуру: транспортные и коммунальные сети (водоснабжение, канализация, электроэнергия и т. д.), — необходимую для повседневного функционирования экономики;
- социальную инфраструктуру: школы, больницы, библиотеки, исправительные учреждения и т. д., — необходимую для нормальной жизни общества.

Инфраструктуру также можно разделить на «осязаемую» (она в первую очередь включает здания и прочие реально существующие объекты) и «неосязаемую» — услуги, касающиеся экономической (например, уборка улиц) или социальной (например, обучение и профессиональная подготовка, социальное обеспечение) инфраструктуры.

Общепризнанно, что государство обязано обеспечить работу объектов общественного назначения на том основании, что:

- предприятия частного сектора в своей деятельности не могут учитывать возникновение внешних эффектов (экстерналий), отсюда и возникает необходимость в участии государства (см. § 5.2.1);
- без государственного вмешательства невозможно существование так называемых общественных благ — доступных для всех объектов общественного назначения, особенно когда речь идет о создании сетей коммуникаций, дорог, уличного освещения, услуг;
- создание и управление объектами инфраструктуры может быть экономически неэффективно для частного сектора, а создание монополий требует контроля со стороны общества;
- даже если создание и управление объектами инфраструктуры экономически выгодно предприятиям частного сектора, то государственный сектор все равно должен заниматься производством общественно полезных товаров, которые в противном случае могут создаваться в недостаточном количестве. Например, если речь о среднем образовании, то богатые смогут платить за обучение в частных школах, а бедные останутся неграмотными;
- создание объектов инфраструктуры требует значительных первоначальных капиталовложений, которые не принесут быстрого дохода. Нелегко найти инвесторов без поддержки государственного сектора.

Таким образом, можно утверждать, что государственный сектор должен заниматься инфраструктурой, поскольку рыночный механизм ценообразования не в состоянии обеспечить ее создание, а также способен привести к потере связанных с ней социально-экономических выгод. Исторические примеры говорят, что государство может сделать это двумя путями: единолично либо с участием предприятий частного сектора, привлеченных посредством законодательства, налоговых льгот, других сходных мер либо на контрактной основе.

Привлечение частного капитала для создания экономической инфраструктуры (например, транспортной) имеет давнюю историю. В XIX–XX веках государство стало брать на себя ответственность за создание объектов социального назначения, чтобы поддержать благотворительность частных лиц и религиозных организаций (например, строительство школ и больниц). Участие частного капитала в создании значительной части объектов общественного назначения до недавнего времени было нормальным явлением. Но понимание «необходимых» объектов за последние два столетия существенно расширилось. Следовательно, ГЧП можно считать современным способом помощи частным предприятиям в удовлетворении возросшего спроса на объекты общественного назначения.

§ 1.3. Виды государственно-частного партнерства

§ 1.3.1. Определение

Термин *государственно-частное партнерство*, по-видимому, появился в Соединенных Штатах Америки и первоначально означал совместное частное и государственное финансирование образовательных программ, а впоследствии,

в 1950-х годах, стал употребляться в отношении совместного финансирования объектов коммунальной сферы (см. § 17.6.2). Позже, в 60-х годах, он стал применяться к предприятиям для модернизации городского жилого фонда, созданным с участием частного и государственного капитала. Термин также относился к государственному финансированию социальных услуг, предоставляемых негосударственными, зачастую добровольными (некоммерческими) организациями, и государственному финансированию научно-исследовательских и конструкторских разработок, проводимых частными предприятиями. Когда речь идет о международном сотрудничестве, термин используют для обозначения проектов, в которых принимают участие правительства, гуманитарные организации и частные компании: борьба со СПИДом и малярией, внедрение новых методов сельского хозяйства или ускорение экономического развития в целом. В основном эти ГЧП можно охарактеризовать как политически или программно ориентированные.

Впрочем, тема данной книги — ГЧП, которые можно назвать проектно или контрактно ориентированными. Они появились не так давно (хотя отдельные ГЧП для восстановления жилого фонда также носят проектный характер и не предполагают длительных отношений). ГЧП в значении, употребляемом здесь, имеет несколько ключевых характеристик:

- предполагает долгосрочные договорные отношения между сторонами, представляющими государственный и частный сектор;
- применяется для проектирования, строительства, финансирования объектов инфраструктуры, а также их управления частными компаниями;
- платежи частным компаниям за пользование объектом вносятся на протяжении действия соглашения о ГЧП, их производит государственная сторона — участник договора или широкая публика;
- объект при этом остается в собственности государства или переходит в его собственность по истечении срока действия соглашения о ГЧП.

В ряде случаев договор о ГЧП предполагает общую модернизацию существующей инфраструктуры, а не создание объектов с нуля. Впрочем, согласно данному здесь определению, ГЧП предполагает, что частная компания будет приобретать права на объекты инфраструктуры или управление ими при условии масштабных капиталовложений или их модернизации. Соответственно, создание частными предприятиями объектов социальной инфраструктуры, если не имеются в виду значительные вложения в основные средства, относится скорее к аутсорсингу, нежели к ГЧП, хотя границы между ними размыты, так как социальные услуги часто связаны с физическими объектами (см. § 13.2). Термин ГЧП также не годится, когда речь идет о совместных государственных и частных капиталовложениях, если только не заключается договор о ГЧП (см. § 17.5). В этой книге не рассматриваются небольшие предприятия и примеры ГЧП, существующие обычно на муниципальном уровне, например парковки. Они действуют на тех же общих принципах, но требуют меньшей проработки положений договора и финансирования (см. § 8.5.3).

Участником договора со стороны государственного сектора («Государственная компания», иные названия: «Бюджетная организация», «Участник договора

со стороны государства», «Государственный закупщик», «Учреждение», «Государственный заказчик» или просто «Заказчик») может быть министерство, ведомство, департамент центрального правительства, штата или местных и муниципальных органов власти, государственное учреждение или любое другое предприятие, относящееся к государственному сектору. Участником со стороны частного сектора обычно является целевая компания («Компания для реализации проекта», «Частная компания — участник договора»), которая создается инвесторами специально для заключения договора о ГЧП. Следует отметить, что между двумя сторонами не создается партнерских отношений в юридическом смысле, но возникают контрактные отношения в соответствии с соглашением о ГЧП. И термин *партнерство* в этом случае скорее политический лозунг (см. § 6.6).

§ 1.3.2. ГЧП и государственные закупки

ГЧП, таким образом, — альтернатива приобретению объектов инфраструктуры государственным сектором (государственным закупкам), которые финансируются за счет налоговых поступлений или государственных займов. Как правило, в процессе государственных закупок (его еще называют «проектирование — проведение конкурса — строительство») государственные органы формулируют техническое задание, проводят отбор коммерческих предложений на основе подробного проекта и оплачивают частной компании-подрядчику строительство объекта. При этом государство обязано оплатить полную стоимость работ, включая и перерасход средств. Эксплуатация и текущее содержание объекта ложатся целиком на государственные органы, а подрядчик не несет ответственность за состояние объекта по окончании гарантийного (сравнительно короткого) периода.

С другой стороны, государственные органы, создавая ГЧП, формулируют свои требования в виде «отдачи», определяющей объем коммунальных услуг, которые данный объект должен предоставить. Но не указывают конкретный способ. Предприятия частного сектора сами определяют все, что связано с проектированием, финансированием, строительством и эксплуатацией объекта, относительно долгосрочной отдачи, прописанной в техническом задании. Проектная компания получает платежи («Плату за услуги») на протяжении срока действия соглашения о ГЧП (этот период в среднем составляет 25 лет), что осуществляется на основании предварительного соглашения о возмещении затрат и возврате вложений инвесторов. Плата за услуги может быть сокращена на сумму вычетов, вызванных неспособностью объекта давать отдачу, определенную в техническом задании, а перерасход средств при строительстве или эксплуатации объекта, как правило, не предполагает дополнительной оплаты.

Данный подход к созданию ГЧП ведет к возникновению больших рисков, связанных:

- со стоимостью проектирования и строительства объекта;
- со спросом на услуги, предоставляемые с помощью объекта;
- с услугами, предоставляемыми с помощью объекта (включая его готовность к эксплуатации);

- с расходами на эксплуатацию и текущее содержание объекта, которые переходят от государственных органов к проектной компании.

§ 1.3.3. Терминология

Необходимо отметить, что есть еще несколько терминов для обозначения ГЧП.

- *Участие частных компаний в создании и эксплуатации инфраструктуры* (PPI)¹ — это название, по-видимому, было предложено Всемирным банком и, пожалуй, даже четче отражает содержание данной книги, однако его редко используют за пределами учреждений, занятых финансированием строительных проектов. Исключением является программа PPI в Южной Корее.
- Термин *привлечение частного сектора* (PSP)² также используется в банковских кругах, занятых кредитованием строительных проектов. (Однако ни то, ни другое понятие не ограничивается указанным выше значением ГЧП.)
- Термин *частное финансирование проектов* (PFP)³ используется в Австралии.
- *Г-Ч-партнерство* (в литературе встречается и такое написание термина «государственно-частное партнерство»).
- Термин *частная финансовая инициатива* (PFI)⁴ появился в Великобритании, также используется в Японии и Малайзии.

§ 1.4. Строительные проекты

Существует несколько подходов для привлечения частного финансирования в сферу коммунальных услуг. Концессии имеют давнюю историю (§ 1.4.1). Соглашения о покупке электроэнергии (§ 1.4.2) послужили основой развития договорных отношений и способов финансирования, связанных с ГЧП (§ 1.4.3). Это относится к концессиям (§ 1.4.4) и к более позднему типу PFI (§ 1.4.5).

§ 1.4.1. Концессии и франшизы

Привлечение частного капитала для создания объектов общественного назначения практиковалось весьма давно. В XIX–XX веках в Великобритании группа местных воротил посредством дорожных трастов привлекала деньги частных инвесторов для ремонта, а долги выплачивала за счет подорожных сборов. Большая часть мостов в Лондоне до середины XIX века содержалась за счет мостовых трастов, а Бруклинский мост в Нью-Йорке был построен таким же образом на деньги частных инвесторов в конце XIX века. Во Франции строительство системы каналов за счет частного финансирования началось еще в XVII веке.

¹ Private Participation in Infrastructure (англ.).

² Private-Sector Participation (англ.).

³ Privately-Financed Projects (англ.).

⁴ Private Finance Initiative (англ.).

Данный тип ГЧП известен как концессия. Эта форма основана на принципе «платит пользователь». Частной компании (концессионеру) разрешается взимать с конечного потребителя плату за пользование объектом — плату за услуги. Например, за пользование мостами, туннелями или дорогами. Она покрывает расходы, которые концессионер несет в процессе строительства и эксплуатации. По окончании срока действия соглашения права на объект обычно переходят государству. Кроме строительства грунтовых дорог и связанных с ними объектов, в XIX–XX веках концессии во многих странах использовались для прокладки железных дорог, водопровода и канализации.

Роль государства состоит в обеспечении основы, на которой действует концессионер. Обычно это закон о концессиях либо законодательные акты, касающиеся определенной концессии. Государство выбирает концессионера и в деталях определяет требования к строительству и эксплуатации объекта. Все это обычно оформляется в виде соглашения о концессии. Дальнейший шаг в развитии концессии — франшиза или, если использовать более строгий французский термин, аффермаж. Франшиза дает право на пользование уже построенным объектом, то есть она похожа на концессию, но за исключением первого этапа — строительства. Получатель франшизы (соответствует концессионеру) может одновременно выплатить крупную сумму денег государственным органам за право пользования. Франшиза по своему определению не совпадает с понятием ГЧП, приведенным выше, потому что не предполагает создания или реконструкции инфраструктуры, а лишь ее эксплуатацию. Однако если говорить о содержании соглашения и финансовых отношениях, то они во многом сходны (и с этой точки зрения описываются в книге). Слово «откуп» в английском языке (например, «откуп налогов») раньше имело то же значение, что и французский термин, но в целом вышло из употребления в указанном смысле. Термин «аренда» тоже используется в этом значении, но вызывает путаницу, если принять во внимание другие его значения.

В Европейском союзе термин «франшиза» означает «концессия на предоставление услуг». Согласно определению данной книги «концессия» — «строительство новых объектов инфраструктуры», подразумевается «концессия на выполнение работ». Хотя термин «концессия» в смысле «строительство новых объектов инфраструктуры» с началом XX века и вышел из употребления во многих странах по мере расширения роли государства, «франшиза» не потеряла своего значения. Например, в водном хозяйстве Франции. Термин «концессия» вернулся в конце XX века вместе с ростом интереса к ней и другим формам ГЧП, которые могут служить альтернативными вариантами финансирования, о чем речь пойдет далее. (И точно так же франшиза получила вторую жизнь, например, в железнодорожной отрасли Великобритании.)

§ 1.4.2. Соглашения о покупке электроэнергии

Соглашения о покупке электроэнергии (ВТО) появились в США в 1980-е годы и стали образцом для современных соглашений о ГЧП. (ВТО и сходные договоры, касающиеся реализации продукции перерабатывающих предприятий, подробно

обсуждаются в главе 6 книги «Принципы проектного финансирования».) ВТО вошли в обиход после принятия в 1978 году закона о политике регулирования общественных коммунальных предприятий (PURPA). Закон поощрял строительство станций для производства тепловой и электрической энергии, которую можно продавать энергосистемам общего пользования по определенным ценам. ВТО появились в Европе в 90-х годах вместе с приватизацией электроэнергетической отрасли Великобритании. Этот процесс способствовал разделению частных компаний на производителей и дистрибьюторов электроэнергии, а также возникновению независимых проектов для стимулирования конкуренции в отрасли. Согласно ВТО инвесторы получали так называемый тарифный зазор:

- плату за резервирование рабочей мощности электростанций (известную еще и как «тариф за установленную мощность»), за то, что электростанция отдает энергию в энергосистему; она покрывает капитальные расходы, связанные со строительством, и постоянные издержки на ее эксплуатацию;
- плату за использование (ее также называют «переменными расходами на эксплуатацию») для покрытия предельных издержек производства электроэнергии. Обычно сюда относят стоимость топлива (угля или природного газа).

Поэтому ключевым моментом в ВТО является то, что инвесторы в проектной компании, занятой строительством и эксплуатацией электростанции, не рискуют ничем вне зависимости от реального спроса на электричество. Рискует энергосистема, которая платит за резервирование рабочей мощности электростанции независимо от того, использует она энергию или нет. Однако проектная компания отвечает за нормальную работу электростанции, и если по какой-то причине она не обеспечивает требуемый уровень мощности, то плата за резервирование, соответственно, уменьшается. Таким образом, инвесторы не теряют плату за использование электростанции, а только лишь вознаграждение за готовность к работе — в пределах определенной бюджетом суммы.

Другим важным фактором, заложившим фундамент для возникновения ВТО, стало так называемое проектное финансирование, которое обеспечивает поступление средств во многом за счет долгосрочных кредитов, что и требуется для подобных проектов. Хотя такие финансовые схемы существовали и раньше в добывающей промышленности, их применение для ВТО стало основой финансирования всех типов ГЧП (см. главу 8). Важной характеристикой проектного финансирования является перенос упомянутых выше рисков от проектной компании к субподрядчикам. На рис. 1.1 показано, как происходит перенос риска в проекте по производству электроэнергии. (Стрелки — направления движения денежных средств.) Основными составляющими данной схемы являются:

- проектная компания, находящаяся в собственности частных инвесторов;
- финансирование капитальных затрат за счет акционерного капитала и займов;
- соглашение о проектировании, материально-техническом снабжении и строительстве (ПСС), по которому подрядчик обязывается построить полностью укомплектованную («под ключ») электростанцию в соответствии с определенными требованиями по цене и к определенному сроку;

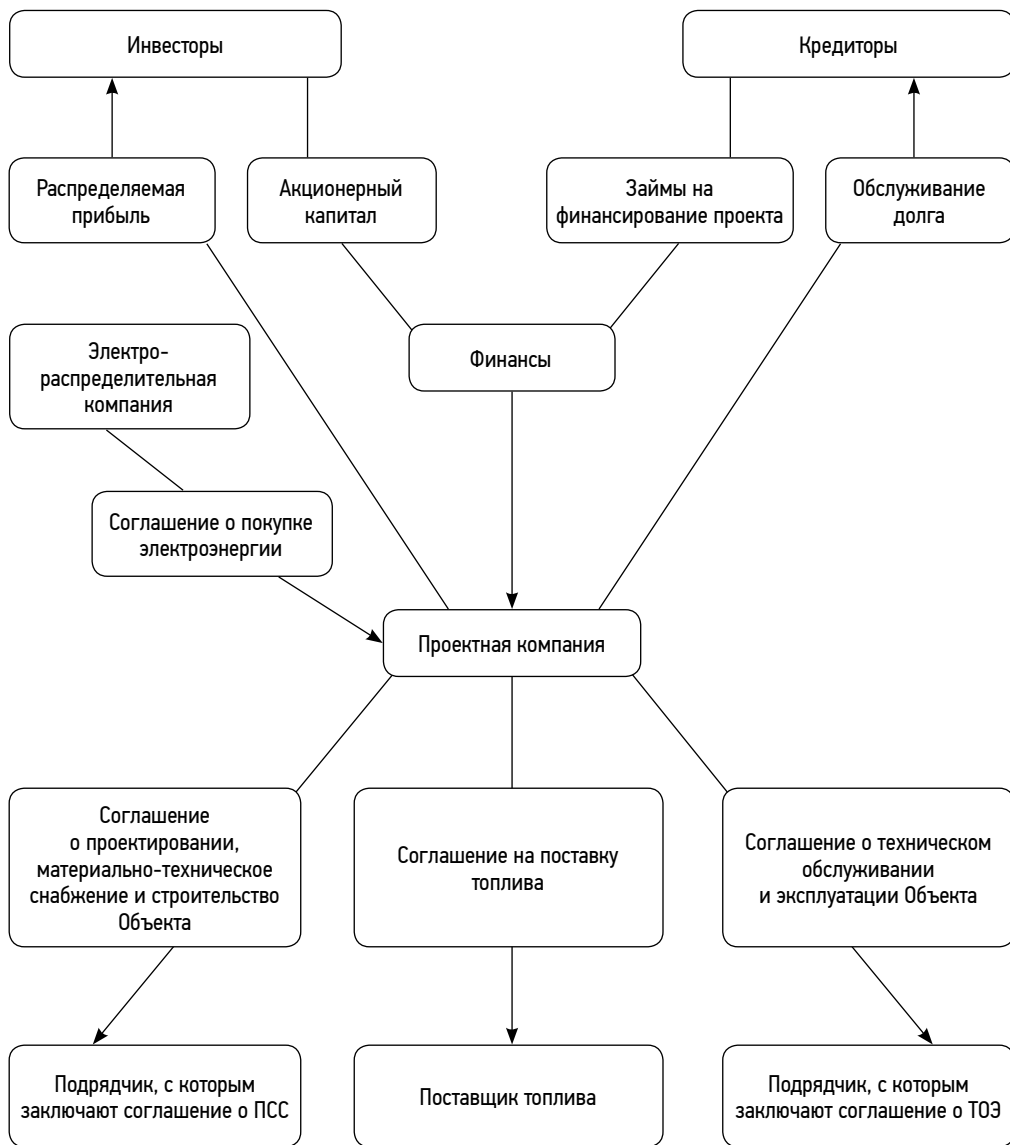


Рис. 1.1. Схема движения денежных средств, характерная для соглашения о покупке электроэнергии

- соглашение на поставку топлива, по которому уголь или природный газ доставляются непосредственно в цех электростанции;
- соглашение о техническом обслуживании и эксплуатации, по которому подрядчик занимается обслуживанием и эксплуатацией объекта от лица проектной компании;
- ВТО заключается с компанией, осуществляющей передачу электроэнергии, и основывается на взимании платы за резервирование рабочей мощности электростанций и использование электроэнергии, как было сказано выше;

- денежные остатки после оплаты топлива и операционных расходов идут прежде всего на погашение основной суммы долга и процентов по нему («обслуживание долга») перед кредиторами, а затем начисляются в виде дохода от инвестиций и выплачиваются инвесторам («распределяемая прибыль»).

Субподрядчики, таким образом, несут множество ключевых рисков. Например, превышение стоимости капитальных затрат и операционных расходов на электростанцию (без учета стоимости приобретенного топлива).

§ 1.4.3. BOO — BOT — BTO — DBFO

Поначалу BTO основывалось на соглашении о строительстве — владении — эксплуатации (BOO)¹ между частными компаниями. В этом случае владельцами электростанции остаются инвесторы. Но вскоре стало очевидно, что сходную схему можно использовать для реализации проектов государственного сектора. Концепцию соглашения о «строительстве — эксплуатации — передаче» (BOT)² впервые опробовали в Турции. Она также была связана с производством электроэнергии, но с тем важным отличием, что покупателем энергии становились государственные органы, государственные электрические сети, а по истечении срока действия соглашения электростанция могла перейти от инвесторов к покупателю (обычно по символической цене или бесплатно), то есть стать государственной. Это небольшой шаг от BOT к схеме «строительство — передача — эксплуатация» (BTO)³ — передача объекта в собственность государства по завершении строительства. Соглашение о «проектировании — строительстве — финансировании — эксплуатации» (DBFO)⁴ предполагает, что законный владелец объекта на протяжении срока действия соглашения — государство, а за частными инвесторами остается лишь право эксплуатировать объект и получать доходы от реализации, а не от владения зданиями и оборудованием.

В развивающихся странах соглашения BOT, BTO и DBFO помогают преодолевать недостаточное финансирование государственных распределительных сетей, способствуют вложениям в наиболее эффективные станции без потери контроля над производством электроэнергии или ее стоимостью для потребителя, распределением ее между потребителями. Иными словами, частный сектор оказывает услуги от лица государственного сектора и под контролем последнего.

§ 1.4.4. Использование проектного финансирования для концессий

В настоящее время на схему проектного финансирования концессий влияет концепция BOT. Данная схема с успехом использовалась при строительстве туннеля под Ла-Маншем в 1987 году (на деле проект обернулся финансовой ката-

¹ Build-Own-Operate (англ.).

² Build-Operate-Transfer (англ.).

³ Build-Transfer-Operate (англ.).

⁴ Design-Build-Finance-Operate (англ.).

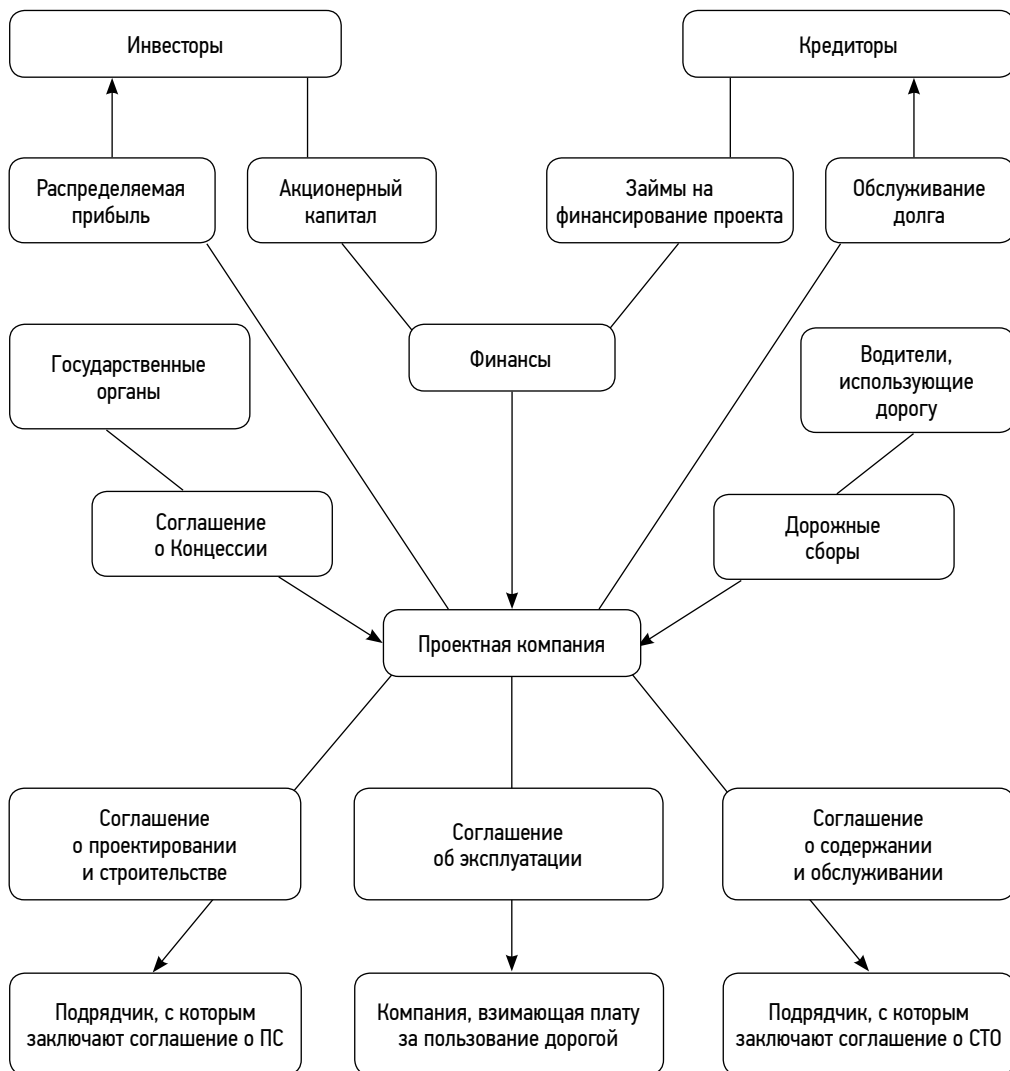


Рис. 1.2. Финансирование проекта строительства дороги. Концессия

строфой) и вслед за ним — Дартфордского моста в устье Темзы. Ни один из них не был «типичным» проектом, но извлеченные уроки учитывались при финансировании других проектов.

С тех пор концессии чаще всего стали использовать для реализации проектов по строительству платных дорог.

На рис. 1.2 показаны основные составляющие проекта, относящиеся к соглашению и финансированию. Очевидно, что данная схема очень похожа на приведенную выше логическую схему энергетических проектов. Самое сильное различие — в источнике дохода (плата за пользование дорогами).