

# Руководство APMG по сертификации в области государственно-частного партнерства (ГЧП)



Руководство APMG по сертификации в области ГЧП, далее именуемое «Руководство по ГЧП», представляет собой свод знаний, в котором детально излагаются все соответствующие аспекты создания и реализации эффективного и устойчивого государственно-частного партнерства (ГЧП). Оно предназначено для специалистов в области ГЧП, правительственных органов, консультантов, инвесторов и других лиц, заинтересованных в ГЧП. Данное Руководство по ГЧП является частью программы повышения квалификации специалистов в области ГЧП (СРЗР), созданной на базе Программы APMG по сертификации в области ГЧП, прохождению которой дает право называться «Сертифицированный специалист в области ГЧП». Программа APMG по сертификации в области ГЧП, далее именуемая «Сертификационная программа», представляет собой инновационную разработку Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, представленного Многосторонним инвестиционным фондом, Исламского банка развития и Группы Всемирного банка (WBG), которая финансируется Фондом поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF).

## **ЗАЯВЛЕНИЕ ОБ ОГРАНИЧЕНИИ ОТВЕТСТВЕННОСТИ**

Точки зрения, толкования, результаты и/или выводы в настоящей работе относятся лично к авторам и необязательно отражают мнения или официальную политику или позицию Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, представленного Многосторонним инвестиционным фондом, Исламского банка развития, Фонда поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF) и Группы Всемирного банка (WBG), их советов директоров или правительств, которые они представляют. Вышеуказанные организации не дают никаких гарантий, как прямых, так и подразумеваемых, и не несут ответственности за точность, своевременность, правильность, полноту, коммерческую ценность или пригодность для определенной цели применительно к любой информации в настоящем документе.

Данная публикация соответствует принципам WBG по отношению к обозначению участников и картам. Обозначение или ссылка на определенную территорию или географический регион или использование термина «страна» в данном документе не подразумевает выражение любой точки зрения со стороны вышеуказанных организаций или их советов директоров или правительств, которые они представляют, касательно юридического статуса любой страны, территории, города или региона, их органов власти или определения их границ.

## **ПРАВА И РАЗРЕШЕНИЯ**

На текст данного документа распространяется авторское право. Так как вышеуказанные организации поощряют распространение своих знаний, разрешается

полное или частичное воспроизведение данной работы для некоммерческих целей при условии надлежащего уведомления Азиатского банка развития (ADB), Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), Межамериканского банка развития, Исламского банка развития, Многостороннего инвестиционного фонда и Группы Всемирного банка (WBG) при финансовой поддержке Фонда поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (PPIAF). Любые запросы по правам и лицензиям, включая производные авторские права, следует направлять по адресу: США, 20433, Округ Колумбия, Вашингтон, 1818 Эйч-Стрит, северо-запад, Группа Всемирного банка, Издательский отдел Всемирного банка (World Bank Publications, The World Bank Group, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA); факс: 202-522-2625; email: [pubrights@worldbank.org](mailto:pubrights@worldbank.org).

### **ВЕРСИЯ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ**

Перевод Руководства на русский язык выполнен для APMG компанией PPP Experts Eurasia при финансовой поддержке Международной Финансовой Корпорации (International Financial Corporation, IFC). Редактор перевода Сергей Самолис ([samolissg@gmail.com](mailto:samolissg@gmail.com)).

## Глава 2: Установление рамочных условий ГЧП

### Содержание

1	Установление рамочных условий ГЧП	7
1.1	Почему необходимо иметь рамочные условия ГЧП? .....	10
1.2	Что входит в рамочные условия ГЧП? .....	15
1.3	Цели рамочных условий ГЧП.....	16
1.4	Сфера применения рамочных условий ГЧП.....	20
1.5	Выбор правовых или административных инструментов для создания рамочных условий ГЧП.....	30
1.5.1	Взаимодействие между разными правовыми традициями и типами ГЧП.....	30
1.5.2	Правовые и административные подходы к установлению рамочных условий ГЧП.....	36
1.5.3	Использование существующей законодательной базы в рамочных условиях ГЧП.....	43
1.5.4	Рамочные условия для субнациональных проектов ГЧП.....	45
1.6	Определение процесса ГЧП .....	49
1.6.1	Идентификация проектов и скрининг.....	53
1.6.2	Осуществите оценку проекта .....	54
1.6.3	Структурируйте процесс закупок и проектный договор.....	59
1.6.4	Конкурсная процедура и присуждение договора.....	63
1.6.5	Управляйте договором: этап строительства, предоставление услуг и возврат.....	66
1.6.6	Проекты частной инициативы .....	68
1.7	Институциональные обязанности .....	81
1.7.1	Стандартные обязанности .....	82
1.7.2	Идентификация и политическая поддержка проектов.....	82
1.7.3	Обеспечение координации и учета передовых практик.....	84
1.7.4	Государственное финансовое управление.....	88
1.7.5	Согласования .....	88
1.7.6	Функции и выгоды подразделений по ГЧП.....	91
1.8	Государственное финансовое управление проектами ГЧП .....	99
1.8.1	Типы бюджетных обязательств в сфере ГЧП.....	100

1.8.2	Идентификация и количественное определение бюджетных обязательств по проекту ГЧП.....	102
1.8.3	Обеспечение ценовой доступности бюджетных обязательств .....	105
1.8.4	Формирование бюджета для учета бюджетных обязательств по ГЧП.....	107
1.8.5	Учет и отчетность по бюджетным обязательствам.....	112
1.8.6	Контроль за совокупными бюджетными рисками по проектам ГЧП .....	116
1.9	<i>Надзор за программами и проектами ГЧП.....</i>	118
1.9.1	Роль законодательных органов .....	120
1.9.2	Аудиторы и последующая оценка.....	122
1.9.3	Роль общественности.....	125
1.9.4	Продвижение качества закупок и стандартов корпоративного управления, борьба с коррупцией.....	129
	Справочная литература.....	132

## **Таблицы**

ТАБЛИЦА 2.1.	Подход к рамочным условиям по заводу Дабхол .....	13
ТАБЛИЦА 2.2:	Примеры целей Политики ГЧП.....	18
ТАБЛИЦА 2.1:	Примеры определений сферы применения рамочных условий ГЧП .....	25
ТАБЛИЦА 2.2:	Правовые традиции и типы ГЧП в странах континентального и прецедентного права .....	31
ТАБЛИЦА 2.3:	<i>Краткий обзор критериев принятия решений, процедур и институциональных обязанностей в процессе ГЧП.....</i>	50
ТАБЛИЦА 2.5:	Примеры стратегий закупок по инициативным предложениям .....	74
ТАБЛИЦА 2.6:	Примеры требований к согласованию проектов ГЧП.....	89
ТАБЛИЦА 2.7:	Примеры подразделений по ГЧП.....	96

## **Рисунок**

РИСУНОК 2.1:	Процесс оценки, согласования и конкурсной процедуры по инициативному предложению .....	79
--------------	--	----

## Текстовые вставки

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.1: Образовательные цели .....	8
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.2: Противоречащие друг другу цели и риски в ГЧП .....	10
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.3: Проект ГЧП без рамочных условий.....	13
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.4: Искажающие налоги по Договорам на эксплуатацию и техническое обслуживание.....	45
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.5: Роль субнациональных проектов ГЧП.....	48
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.6: Сравнение инвестиционного решения и решения о ГЧП .....	55
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.7: Критерии оценки проектов ГЧП в Индонезии .....	59
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.8: Модельные и/или типовые договоры.....	61
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.9: Вовлечение и взаимодействие с заинтересованными сторонами .....	63
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.10: Изменение условий договора ГЧП в области общественного транспорта в штате Виктория, Австралия .....	67
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.11: Выгоды инноваций – платные полосы для транспортных средств с большим количеством пассажиров в штате Вирджиния.....	69
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.12: Цена прямых переговоров – независимый энергетический проект в Танзании.....	71
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.13: Обязанности по политической поддержке проектов в различных юрисдикциях.....	83
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.14: Примеры ролей министерства финансов в ГЧП .....	87
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 14: Примеры ролей плановых ведомств в ГЧП.....	87
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.15: Эволюция подразделений по ГЧП и инфраструктурных подразделений в Великобритании.....	92
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.17: Бюджетный риск в гарантиях минимального дорожного движения .....	102
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.16: Подходы к оценке условных обязательств.....	105

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.17: Фонд для покрытия дефицита жизнеспособности (Viability Gap Fund) в Индии.....	107
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.18: Фонды условных обязательств для проектов ГЧП.....	111
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.19: Примеры раскрытия информации об обязательствах по проектам ГЧП.....	116
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.20: Бюджетные ограничения по проектам ГЧП.....	117
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.21: Инициатива частного финансирования (PFI): запрос свидетельств .....	118
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.22: Законодательный надзор за программами ГЧП.....	121
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.23: Аудит операционной эффективности проекта .....	124
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.24: Законодательный аудит и анализ программ ГЧП.....	125
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.25: Рамочные условия раскрытия информации: институционализация раскрытия информации о проектах ГЧП и прозрачности.....	127
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.26: Роль общественности в аудите процесса закупок .....	131

# 1 Установление рамочных условий ГЧП

## Введение и цель

Рамочные условия ГЧП – это **установленные процедуры, правила и институциональные обязанности, которые определяют принципы выбора, реализации и управления проектами ГЧП правительством**. Правительство может создать надлежащую практику ГЧП посредством установления процедур и правил. Это приводит к ограничению и управлению рисками правительства, а также обеспечивает последовательность. Определяя институциональные обязанности, рамочные условия ГЧП возлагают на институты ответственность за их роль в процессе ГЧП. Надлежащие рамочные условия ГЧП позволяют рынку прогнозировать реализацию проектов ГЧП, а также оценку конкурсных предложений. Это может привести к более конкурентным закупкам и предоставлению большей ценности для населения.

Реализация проектов ГЧП может быть разовой, без установления определенных рамочных условий ГЧП. Однако проекты ГЧП являются технически сложными и включают в себя множество заинтересованных сторон с противоречащими целями. Рамочные условия ГЧП играют важную роль, так как они обеспечивают взаимоувязку целей государственного и частного секторов. Они устанавливают правила, которые предотвращают неправомерные действия и защищают интерес государства в эффективной реализации качественных проектов.

В этой главе объясняются принципы создания новых рамочных условий ГЧП или способы обеспечения эффективности существующий рамочных условий. Образовательные цели изложены в текстовой вставке 2.1.

### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.1: Образовательные цели**

После изучения этой главы читатель получит следующую информацию: -

- ценность наличия рамочных условий ГЧП;
- необходимые элементы рамочных условий ГЧП;
- принципы постановки целей и сферы применения рамочных условий ГЧП;
- способы установления рамочных условий ГЧП в различных юрисдикциях с учетом существующих юридических и административных традиций;
- этапы стандартного процесса ГЧП и использование рамочных условий на каждом этапе;
- эффективное распределение ролей и обязанностей в рамках ГЧП между разными государственными органами;
- принципы и методы, которые обеспечивают ответственное государственное финансовое управление ГЧП;
- способы обеспечения надлежащего надзора и прозрачности программ ГЧП.



## **Краткое содержание**

В разделе 1.1 кратко изложены преимущества наличия рамочных условий ГЧП, разработанных надлежащим образом. Раздел 1.2 описывает элементы, которые обычно входят в такие рамочные условия.

Каждая юрисдикция устанавливает свои рамочные условия ГЧП. Их структура должна учитывать цели правительства, а также правовые и административные традиции юрисдикции. В разделах 1.2 и 1.4 описывается необходимость определения целей и сферы применения рамочных условий. Раздел 1.5 поясняет, как правовые и административные традиции влияют на структуру рамочных условий.

Разработка каждого проекта ГЧП осуществляется в несколько этапов, включая идентификацию проекта, структурирование в качестве ГЧП, заключение соглашения, эксплуатацию проекта, управление договором и возврат. В разделе 1.6 кратко описан стандартный процесс и процедуры ГЧП и критерии принятия решений, которые обычно требуются в рамочных условиях для каждого этапа процесса.

В разделе 1.7 изложены принципы распределения институциональных обязанностей при разработке и проведении конкурсных процедур в рамках ГЧП. Раздел 1.8 касается управления бюджетными обязательствами в ГЧП. В итоге, в разделе 1.9 описана желательность эффективного надзора за программой ГЧП и варианты его осуществления.

## 1.1 Почему необходимо иметь рамочные условия ГЧП?

Надлежащие рамочные условия ГЧП направлены на обеспечение отбора подходящих проектов для ГЧП, а также на структурированную, прозрачную и эффективную разработку, реализацию и управление такими проектами. Более того, надлежащие рамочные условия минимизируют риски неэффективного использования средств в рамках проекта ГЧП (недостижения Value for Money – оптимального сочетания цены и качества).

ГЧП включает в себя множество противоречащих интересов. При ненадлежащем распределении рисков государственный сектор может понести расходы, которые он не в состоянии контролировать. Если в процессе закупок не учтены рыночные условия, конкурсная процедура может оказаться неконкурентной. Отсутствие контроля за условными обязательствами может привести к неожиданным бюджетным обязательствам со стороны правительства. См. текстовую вставку 2.2.

### ***ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.2: Противоречащие друг другу цели и риски в ГЧП***

В ГЧП интересы ключевых заинтересованных сторон не совпадают. Например, частные партнеры стремятся к максимальной прибыли и минимальным рискам, в то время как правительство защищает государственные интересы. Отраслевые ведомства в составе правительств стараются максимально увеличить объем предоставляемых услуг. Такое стремление может не совпадать с целями министерства финансов, которое отвечает за рачительное управление финансовыми обязательствами и рисками.

Лучший способ устранить данное противоречие – четко и заранее установить цели программы ГЧП и каждого проекта ГЧП. Также необходимо определить приоритетность проектов и программ, что будет содействовать выявлению и устранению противоречий на ранних этапах.

Как отмечено в разделе 1.8.2 Руководства по ГЧП, при отсутствии рамочных условий существует ряд факторов риска. Рамочные условия ГЧП призваны устранять или снижать такие риски, что увеличивает вероятность успешной реализации ГЧП.

- **Расширение возможностей государственных органов по реализации ГЧП:** Проекты ГЧП могут разрабатывать различные ведомства в составе правительства. Сотрудники таких ведомств могут быть экспертами в своей отрасли, например, в строительстве магистральных автодорог или в водоснабжении.

Однако сотрудники большинства ведомств не являются экспертами в сфере ГЧП. Если в рамках каждого ведомства будет осуществляться отдельная программа по обучению реализации ГЧП, расходы на обучение, также как и риск ошибок, будут высокими. Кодифицирование стандартных практик в виде рамочных условий сокращает расходы на обучение и уменьшает риск ошибок. Кодификация и стандартизация облегчает процесс передачи навыков, приобретенных по одному проекту, другому проекту в иной отрасли.

- **Обеспечение структурированного способа согласования разнородных целей:** Как правило, для реализации проекта ГЧП требуется сотрудничество между множеством государственных органов и частных компаний, которые имеют конкурирующие цели. Рамочные условия ГЧП помогают управлять ожиданиями, обучением и развитием навыков. Они не только помогают заинтересованным сторонам установить общую цель, но и улучшают долговечность программы ГЧП (в частности, посредством создания нового образа мышления).
- **Ограничение общеправительственных рисков:** Деятельность отраслевых ведомств, которые разрабатывают проекты ГЧП, направлена на реализацию проекта, полезного для отрасли. Однако они могут уделять меньшее внимание другим рискам, которые играют более важную роль на общеправительственном уровне. Такие риски включают в себя репутационные риски правительства и бюджетные риски. Хорошие рамочные условия должны включать в себя процессы и обязанности по выявлению и снижению таких рисков.
- **Создание спроса на рынке:** Ключевым фактором успешного проекта ГЧП является конкурентный процесс закупок. Конкуренция помогает уменьшать цены и стимулировать инновации. Надлежащие рамочные условия могут стать эффективным способом донесения до рынка представления о качестве программы ГЧП, а также информирования потенциальных инвесторов об обязательствах правительства. Таким образом, рамочные условия ГЧП могут увеличивать привлекательность проектов ГЧП посредством более высокого уровня конкуренции. Рамочные условия могут также содействовать снижению того, насколько рискованными инвесторы находят ГЧП в данной стране и тем самым увеличить вероятность частного финансирования проектов. Проекты ГЧП, реализуемые правительством в рамках прозрачных процессов ГЧП и эффективного надзора, воспринимаются как менее рискованные.
- **Обеспечение добросовестности и надзора за программой ГЧП:** Как и в случае любой важной правительственной программы,

желательно осуществлять независимый надзор и оценку. Наличие четких процессов, критериев принятия решений и распределение обязанностей увеличивают эффективность такого надзора. Четко установленные правила деятельности ответственных сотрудников органов власти облегчают оценку правильности их действий. Четко поставленные цели облегчают оценку достижения этих целей. В случаях, если что-то пошло не так, то четкие и задокументированные рамочные условия позволяют более легко извлекать уроки из таких случаев. При оценке программы эксперты могут определить источник проблем: или дело в несовершенстве рамочных условий, которые соблюдали ответственные сотрудники органов власти, или с рамочными условиями все в порядке, а проблема состоит в том, что ответственные сотрудники органов власти их не соблюдали. Если кажется, что проблема заключается в самих рамочных условиях, наличие хорошо документированных рамочных условий помогает определить, какую конкретно часть необходимо изменить (см. раздел 1.9 более подробно о надзоре в ГЧП).

Многие проекты ГЧП, реализованные без рамочных условий ГЧП, не дали необходимого результата. Аналитическое исследование проекта Завод Дабхол в штате Махараштра (Индия) (см. текстовую вставку 2.3) описывает пример того, как неопытность ведомства и отсутствие рамочных условий ГЧП привели к ненадлежащей реализации проекта ГЧП. В рамках проекта возникло несколько проблем: идентификация проекта осуществлялась без плана, частный партнер, ответственный за реализацию проекта, отбирался без конкурентной процедуры, а переговорами по договору в основном руководил частный инвестор. При наличии эффективных рамочных условий ГЧП такой проект вряд ли бы продолжился. При отсутствии рамочных условий ГЧП ответственные сотрудники органов власти рискуют принять неправильные решения, например, неконкурентные закупки по проекту или вывод проекта на рынок до его надлежащей разработки.

### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.3: Проект ГЧП без рамочных условий**

Проект по строительству завода Дабхол в штате Махараштра оказался провальным как для правительства, так и для частного инициатора из-за низкого качества структурирования и управления, что привело к результату, не соответствующему государственным интересам.

Проектом руководила корпорация «Энрон» (Enron), а в условия договора входило создание юридического лица под названием «Энергетическая корпорация Дабхол» (Dabhol Power Corporation (DPC)). DPC должна была построить электростанцию в два этапа и продавать электроэнергию Государственному совету штата Махараштра по вопросам электроснабжения (MSEB) на основании контракта типа «бери или плати» со сроком действия 20 лет. Финансовая поддержка по договору была представлена в виде государственной правительственной гарантии и встречной гарантии (контргарантии) со стороны федерального правительства.

В 2001 г., после завершения первого этапа, MSEB не исполнил свои обязательства по оплате из-за высокой цены купли-продажи электроэнергии по соглашению о покупке электроэнергии. DPC попыталась потребовать оплату по гарантиям, но федеральное правительство отказалось платить под предлогом якобы технических нарушений. Расчеты были произведены только в 2004 г.

Этот проект вряд ли бы продолжился при надлежащей идентификации, закупках, оценке и переговорах, как показано в таблице 2.1.

ТАБЛИЦА 2.1. Подход к рамочным условиям по заводу Дабхол

Этап	Дабхол	Более эффективный подход
Идентификация проекта	Частным партнером по собственной инициативе	Из интегрированного отраслевого плана, который показывает самый экономически эффективный набор инвестиций для достижения отраслевых целей
Отбор частного партнера	Посредством переговоров с единственным кандидатом	Посредством конкурентных процедур, чтобы выявить, какая компания является самой подходящей на основании установленных и рациональных критериев
Оценка проекта	Рекомендация Всемирного банка касательно слишком высоких расходов по проекту не была учтена.	Проекты со слишком высокими расходами не продолжаются.
Заключение договора	Переговоры, основанные на проекте, который был составлен частным партнером.	Договор, разработанный правительством на основании оптимального распределения рисков между сторонами.

Источник: Патерсон, С. (Paterson, C.) (2006) «Урегулирование споров между инвестором и государством. Рабочие документы ОЭСР по международным инвестициям», 2006/02, Издательство ОЭСР. <http://dx.doi.org/10.1787/416335763425>

Желательно изначально установить общие принципы, и только потом предоставить подробные данные по рамочным условиям параллельно с разработкой и реализацией первых проектов. Несмотря на то, что установление рамочных условий может показаться необходимым до начала осуществления проекта, такой подход не всегда самый эффективный. Если разрабатывать рамочные условия без учета реальных реализованных проектов, процессы могут оказаться излишне стандартизированными, что способно привести к несоблюдению сроков или блокирующим нерабочим процедурам или согласованиям. Кроме того, политические и бюрократические приоритеты склонны поддерживать инициативы, которые четко связаны с осязаемыми,

осязаемыми результатами. Следовательно, рамочные условия ГЧП, продвигаемые как часть реализации «ощутимых» проектов, могут получить более высокий приоритет относительно проектов без такой взаимосвязи.

Более того, рамочные условия будут соответствовать определенным нуждам юрисдикции, если сначала разработать общие принципы, а потом использовать проекты для усовершенствования процесса.<sup>1</sup> Например, рамочные условия ГЧП в Колумбии неконкретизированные. В результате государство смогло внедрить ряд инноваций, в частности, в сфере финансового структурирования, чего нельзя было бы сделать при наличии более детальных рамочных условий. Такая гибкость помогла при реализации множества проектов ГЧП в Канаде.

## 1.2 Что входит в рамочные условия ГЧП?

Рамочные условия ГЧП должны представлять собой указания для правительственных органов и частных партнеров по каждому этапу разработки ГЧП с целью обеспечения надлежащего структурирования и реализации проектов в соответствии с ожиданиями. Рамочные условия ГЧП устанавливают процедуры и правила принятия решений различными институтами, а также обеспечивают эффективное государственное финансовое управление и надзор.

В рамочных условиях ГЧП должны быть изложены их **цели**. Они показывают цели, которые должны быть достигнуты рамочными условиями ГЧП согласно требованиям правительства. Они также являются основой для последующей оценки рамочных условий. Цели рамочных условий ГЧП подробно описаны в разделе 1.3.

В надлежащих рамочных условиях также указывается их **сфера применения**, то есть типы проектов, на которые они распространяются. Рамочные условия могут быть максимально эффективными для определенных видов проектов в определенных отраслях. Например, неразумно требовать от проектов ГЧП с низкой стоимостью соблюдать такие же строгие процедуры, как и проекты ГЧП с высокой стоимостью. Сфера применения рамочных условий ГЧП описана в разделе 1.4.

Рамочные условия ГЧП следует разрабатывать с учетом законодательного и административного контекста. Рамочные условия ГЧП часто включаются в **отдельные политики или законодательство**

---

<sup>1</sup> ТОО «Делойт Туш Ю.Эй.Эй» (Deloitte and Touche USA LLP) разработала Кривую зрелости рынка ГЧП, которая показывает, как юрисдикции в целом добиваются полноценного функционирования проектов по Программе ГЧП, начиная с простых рамочных условий и небольшого количества проектов. Более подробная информация представлена в *Практическом руководстве по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП Европейской экономической комиссии ООН* (2008 г.).



**в сфере ГЧП.** Правовые и административные инструменты, которые могут использоваться в рамочных условиях ГЧП, изложены в разделе 1.9.

Как правило, рамочные условия ГЧП устанавливают:

- **Процедуры:** Что необходимо сделать, кем и в каком порядке для принятия правильного решения и правильных действий? Например, для этапа оценки проекта может указываться, как определенное государственное ведомство будет собирать и обрабатывать информацию, чтобы выбрать проекты, которые лучше всего реализовать в рамках ГЧП. Типы процедур, которые следует включать в рамочные условия ГЧП, изучены в разделе 1.6.
- **Критерии принятия решений:** Как принимаются решения на каждом этапе? Опять же, одним из критериев на этапе оценки проекта является то, «какой проект будет больше соответствовать государственным интересам: проект, реализованный в рамках ГЧП, или государственный проект, реализованный стандартным способом?». Типы критериев принятия решений, которые следует включать в рамочные условия, также описаны в разделе 1.6.
- **Институциональные обязанности:** Как распределяются задачи и цели среди отдельных лиц? Например, специалист подразделения по ГЧП может отвечать за оценку эффективности проекта ГЧП; кабинет министров может нести ответственность за принятие решения о дальнейшей реализации проекта в рамках ГЧП; на министерство финансов может возлагаться обязанность по консультированию по вопросам бюджетных обязательств по проекту ГЧП. Принципы идентификации и распределения обязанностей между институтами в рамочных условиях ГЧП изложены в разделе 1.7.

Рамочные условия ГЧП должны описывать процедуру управления бюджетными обязательствами (раздел 1.8), а также осуществления надлежащего контроля за программой (раздел 1.9).

### 1.3 Цели рамочных условий ГЧП

Как указано в разделе 1.9, если правительства хотят в значительной степени полагаться на модель ГЧП для развития новой инфраструктуры, им следует придерживаться структурированного и программного подхода. Таким образом генерируется более высокая и стабильная заинтересованность со стороны частного сектора. В этом смысле программа ГЧП может быть определена как способы, с помощью которых правительство планирует использовать ГЧП для улучшения



предоставления инфраструктурных услуг. Она выходит за рамки проектной трубы ГЧП и включает в себя планы по реализации дополнительных и еще невыявленных проектов. Программа может включать в себя указание на приоритетные отрасли, в которых предполагается использование ГЧП, и соответствующую степень, в которой правительство планирует использовать ГЧП (по сравнению с другими механизмами предоставления услуг) в целом или в какой-либо конкретной отрасли.

Рамочные условия ГЧП должны быть направлены на стимулирование эффективной, целесообразной и устойчивой реализации программы ГЧП в определенной юрисдикции. Рамочные условия ГЧП – не самоцель, а средство достижения цели. Для юрисдикции нецелесообразно разрабатывать подробные рамочные условия ГЧП, если планируется реализация только одного проекта ГЧП<sup>2</sup>. Аналогичным образом, правительство, применяющее ГЧП для быстрого финансирования строительства срочно необходимой инфраструктуры, может разработать рамочные условия, ориентированные на скорость и привлечение капитала. Правительство, применяющее ГЧП для повышения эффективности и подотчетности в уже хорошо финансируемой отрасли, скорее всего разработало бы другие рамочные условия.

Соответственно, при разработке рамочных условий ГЧП в первую очередь правительство должно определить цели программы ГЧП. Такие цели дадут разработчикам рамочных условий направление, необходимое для формулирования соответствующих процессов, критериев принятия решений и институциональных обязанностей.

Выбор целей зависит от политик и приоритетов правительства. Могут устанавливаться следующие цели:

- создание условий для увеличения инвестиций в инфраструктуру за счет расширения возможностей финансирования проектов;
- обеспечение наиболее эффективного использования средств при предоставлении инфраструктурных и государственных услуг;
- увеличение уровня подотчетности при предоставлении инфраструктурных и государственных услуг;
- использование инноваций и эффективности частного сектора;

---

<sup>2</sup> Правительство все равно стремилось бы к соблюдению надлежащей практики при осуществлении одного проекта ГЧП, но не было бы необходимости кодифицировать общие подходы наращивать потенциал многочисленных ведомств. Разработать надлежащую практику для отдельного проекта гораздо проще, чем разработать процессы и правила, которые будут одинаково эффективными для всех проектов, поэтому стоит инвестировать в рамочные условия только тогда, когда ожидается, что они будут применяться в множестве проектов.

- обеспечение устойчивой долгосрочной реализации и управления ГЧП, особенно при смене заинтересованных сторон (политические деятели, сторонники проекта на высоком уровне, представители в министерствах и в подразделениях по ГЧП) с течением времени;
- стимулирование роста и развития страны.

В таблице 2.2 даны примеры четких формулировок целей программы ГЧП, взятые из заявлений о принципах политики или законов в сфере ГЧП соответствующей страны.

<b>ТАБЛИЦА 2.2: Примеры целей Политики ГЧП</b>	
<b>Страна</b>	<b>Цели в сфере ГЧП</b>
Австралия	Цель ГЧП описывается как «предоставление более качественных услуг и лучшего соотношения цены и качества, в первую очередь посредством надлежащей передачи рисков, стимулирования инноваций, более активного использования основных фондов и интегрированного управления в течение всего срока эксплуатации на базе частного финансирования». <sup>3</sup>
Болгария	В Законе о государственно-частном партнерстве (SG, № 45 от 2012 г.) изложены следующие цели: <ul style="list-style-type: none"> <li>• обеспечение высокого качества и доступных услуг, интересных для всех сторон, посредством наиболее эффективного использования вложенных государственных средств;</li> <li>• создание предпосылок для стимулирования частного инвестирования в строительство, техническое обслуживание и управление материальной и социальной инфраструктурой, а также для осуществления деятельности, интересной для всех лиц;</li> <li>• создание гарантий для защиты государственных активов и эффективного управления государственными средствами для реализации ГЧП; <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ обеспечение принципов прозрачности, свободной и добросовестной конкуренции, отсутствия дискриминации, равенства и пропорциональности.<sup>4</sup></li> </ul> </li> </ul>

<sup>3</sup> Правительство Австралии (2008 г.), Национальное руководство по ГЧП: рамочные условия политики ГЧП, стр. 3.

<sup>4</sup> Министерство финансов Республики Болгария (без даты) *Государственно-частное партнерство*. [Онлайн] по ссылке <http://www.minfin.bg/en/page/750>

**ТАБЛИЦА 2.2: Примеры целей Политики ГЧП**

Страна	Цели в сфере ГЧП
Индия	<p>В проекте Национальной политики ГЧП изложено несколько целей ГЧП:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• стимулирование эффективного создания активов, технического обслуживания и предоставления услуг частным сектором;</li> <li>• концентрация на подходе, основанном на жизненном цикле, при разработке проекта, включая создание активов и техническое обслуживание в течение их жизненного цикла;</li> <li>• создание возможностей по привлечению инноваций и технологических усовершенствований;</li> <li>• обеспечение доступных и усовершенствованных услуг для пользователей ответственным и устойчивым способом.<sup>5</sup></li> </ul>
Индонезия	<p>Цель «сотрудничества между правительством и частным сектором» (посредством ГЧП) изложена следующим образом:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• соблюдать требования к устойчивому фондированию при создании инфраструктуры посредством мобилизации средств частного сектора;</li> <li>• улучшать количество, качество и эффективность услуг посредством здоровой конкуренции;</li> <li>• улучшать качество управления и технического обслуживания при создании инфраструктуры;</li> <li>• стимулировать использование принципа, при котором пользователи платят за полученные услуги; в некоторых случаях следует учитывать платежеспособность пользователей.<sup>6</sup></li> </ul>
Сан-Паулу (Бразилия)	<p>Целью программы ГЧП считается «продвижение, координация, регулирование и аудирование деятельности компаний в частном секторе, которые участвуют в реализации государственных политик, направленных на развитие государства и общественного благосостояния».<sup>7</sup></p>

<sup>5</sup> Правительство Индии (2011 г.) *Национальная политика государственно-частного партнерства. Проект*, стр. 8.

<sup>6</sup> Правительство Индонезии (2005 г.), *Указ Президента № 67 о сотрудничестве между правительством и хозяйствующими субъектами в сфере создания инфраструктуры* в редакции Указа Президента № 56, Правительство Индонезии (2011 г.), глава 2, статья 3.

<sup>7</sup> Законодательное собрание штата Сан-Паулу, Бразилия (2004 г.) *Закон 11688 («Законодательство ГЧП»)*. Сан-Паулу, статья 1.

**ТАБЛИЦА 2.2: Примеры целей Политики ГЧП**

Страна	Цели в сфере ГЧП
Мексика	Целью программы ГЧП является улучшение общественного благосостояния и повышения уровней инвестирования в стране. <sup>8</sup>
Соединенное Королевство Великобритании и Ирландии	Инициатива частного финансирования (PFI) была введена в 1992 г. для использования управленческих навыков и коммерческого опыта частного сектора, а также для поддержания дисциплины при создании общественной инфраструктуры. Общая задача политики заключалась в достижении лучшего соотношения цены и качества для налогоплательщиков за счет обеспечения своевременного и эффективного осуществления инфраструктурных проектов в пределах бюджета, а также надлежащего технического обслуживания активов. <sup>9</sup>

Рамочные условия ГЧП должны минимизировать риски использования ГЧП по ненадлежащим причинам. Некоторые правительства использовали ГЧП для сокращения официальных уровней расходов и займов правительства, даже когда долгосрочные бюджетные последствия проектов ГЧП были подобны результатам проекта с государственным финансированием. Хорошие рамочные условия ГЧП должны обеспечить использование ГЧП для получения существенных выгод, а не для манипулирования результатами бухгалтерской отчетности.

## 1.4 Сфера применения рамочных условий ГЧП

Сфера применения рамочных условий ГЧП показывает типы проектов, на которые будут распространяться рамочные условия. Сфера применения обычно зависит от юрисдикции, отрасли, размера и типа договора. Разработчикам рамочных условий следует учитывать все перечисленные аспекты и четко указывать сферу применения в рамочных условиях. Эти аспекты рассматриваются в данном разделе далее.

<sup>8</sup> Генеральный Конгресс Мексиканских Соединенных Штатов, 2012 г. *Ley de Asociaciones Publico Privadas (Законодательство ГЧП)*, статья 1.

<sup>9</sup> Министерство финансов Великобритании (2012 г.). Новый подход к государственно-частному партнерству. Издательство Ее Величества, Лондон, стр. 15.

## Юрисдикция

Сфера применения рамочных условий ГЧП ограничивается юрисдикцией правительства, которое вводит их в действие. Естественно, в голову приходят национальные правительства, которые устанавливают политики ГЧП для своей страны, но не следует забывать и о различных уровнях структуры правительства.

В федеральных системах любые рамочные условия ГЧП, которые вводятся в действие федеральным правительством, могут распространяться только на ГЧП, относящиеся к компетенции правительства согласно конституции. Такие компетенции отличаются в зависимости от страны, но часто достаточно ограничены. Например, в Соединенных Штатах (США) рамочные условия ГЧП разрабатывают штаты. Федеральное правительство отвечает за относительно небольшой объем инфраструктуры. В Индии, несмотря на то что штаты могут разрабатывать собственные рамочные условия ГЧП, разработкой рамочных условий ГЧП руководит Правительство Индии, представленное подразделением по ГЧП в Управлении по экономическим вопросам, входящим в структуру Министерства финансов. В Канаде рамочные условия ГЧП разрабатывают на уровне провинций (у Правительства Канады также есть собственная программа ГЧП для других национальных проектов). В текстовой вставке 2.5 в разделе 1.5.4 более подробно описаны субнациональные проекты ГЧП.

В нефедеральных системах могут существовать органы местного самоуправления в качестве второго уровня правительства. Такие органы наделяются определенными полномочиями в сфере инфраструктуры и услуг и разрабатывают рамочные условия ГЧП. Например, в Испании центральное правительство сохраняет за собой полномочия по развитию «инфраструктуры общенационального уровня», а компетенции регионального правительства (*Comunidades Autónomas*) включают в себя закупки для протяженной транспортной инфраструктуры (при условии, что такая инфраструктура полностью находится на его территории). Региональное правительство также наделено исключительными полномочиями по закупкам для социальной инфраструктуры (суды, школы и больницы).

Степень контроля проектов ГЧП и рамочных условий органов местного самоуправления со стороны национального правительства – это еще более сложный вопрос, который может отличаться в зависимости от штата в федеральных системах. Например, в ЮАР Национальное казначейство обязано провести проверку и предоставить свои комментарии четыре раза за время разработки ГЧП на муниципальном уровне, чтобы обеспечить соблюдение правительственных процедур и контроль за условными обязательствами. Технически проверка носит рекомендательный характер, но в реальности играет роль согласования, без которого

*процесс разработки продолжаться не может.<sup>10</sup> В Канаде, федеральное агентство Канады по ГЧП использует механизм фондирования, который позволяет ему финансировать проекты ГЧП на уровне провинций и городов. Для такого фондирования установлены требования к структурированию и управлению проектами, что содействует качеству реализации проектов на канадском рынке. Такой подход особенно актуален для юрисдикций с одним или двумя потенциальными проектами ГЧП, без необходимости разработки собственных рамочных условий или практик.*

## **Отрасль**

*Когда правительство намеревается использовать ГЧП только в нескольких отраслях, рамочные условия можно разрабатывать с учетом особенностей этих отраслей. Более того, сфера применения может прямо ограничиваться такими отраслями. В ЮАР рамочные условия ГЧП разработаны специально для магистральных автодорог (также есть отдельные более узкоспециализированные рамочные условия для других проектов ГЧП). На Филиппинах разработаны специальные условия для электростанций с частным финансированием.*

Другие программы ГЧП и их руководящие рамочные условия могут применяться в различных отраслях, но все равно с учетом определенных ограничений. Например, разработчики политики ГЧП в Сингапуре (2004 г.) ограничили сферу применения отраслями, «в которых проекты ГЧП оказались успешными в других подобных странах», включая спортивные объекты, мусоросжигательные заводы, очистные сооружения, крупную инфраструктуру в сфере информационных технологий (ИТ), образовательные объекты, больницы и поликлиники, скоростные автомагистрали и правительственные здания.

## **Размер**

Многие правительства определяют максимальный размер (или стоимость) проектов ГЧП, которые реализуются на основании рамочных условия ГЧП. Относительно высокие транзакционные издержки на реализацию проекта ГЧП могут сделать проекты ГЧП меньше установленного размера нежизнеспособными. Ограничение размера может означать, что договоры ГЧП не могут использоваться для меньших проектов. Например, в сингапурской политике ГЧП (2004 г.) указано, что проекты ГЧП изначально реализуются только при условии

---

<sup>10</sup> Управление ГЧП Национального казначейства ЮАР, 2007 г. (South Africa National Treasury PPP Unit, 2007). *Руководство по предоставлению муниципальных услуг и ГЧП. (Municipal Service Delivery and PPP Guidelines).*



расчетной стоимости более 50 миллионов долларов США. В Законодательстве ГЧП в Бразилии (Закон 11079 2994 г.) установлен минимальный размер в 20 миллионов реалов (эквивалент 11,7 миллиона долларов США) для отдельных проектов.

В некоторых юрисдикциях небольшие проекты объединяются в пакет для сокращения транзакционных издержек. Например, Проект мостов в Пенсильвании включает в себя модернизацию 558 мостов, расположенных в нескольких округах по всему штату. Концессионер должен завершить строительство до конца 2017 г. (в течение трех лет с момента подписания договора) и отвечает за большую часть рисков, связанных с проектированием, финансированием и техническим обслуживанием, в течение 28 лет срока действия концессии.

Ограничения размера ГЧП могут меняться с течением времени по мере того, как правительство будет лучше понимать размер проектов, которые целесообразно реализовывать в рамках ГЧП. В провинции Британская Колумбия в Канаде продвигается политика, по которой осуществляется скрининг на предмет возможности ГЧП по проектам стоимостью более 100 миллионов долларов. Изначально политикой предусматривалось, что проекты стоимостью более 20 миллионов долларов подлежат скринингу. Затем лимит увеличили до 50 миллионов долларов, а теперь он может вырасти до 100 миллионов долларов. Частично это объяснялось тем, что по опыту проекты ГЧП стоимостью менее 100 миллионов долларов обычно оказываются нецелесообразными, а также давлением местной строительной отрасли, которая не может конкурировать в проектах ГЧП с международными конкурсными процедурами.<sup>11</sup>

### **Тип договора**

*Сфера применения также может определять определенные аспекты, которые следует принимать во внимание. В главе 1 описаны различные типы договоров в сфере ГЧП.<sup>12</sup> Многие рамочные условия прямо ограничены определенным набором указанных типов, в то время как другие пытаются разрешать и контролировать ГЧП практически любого типа с помощью единых рамочных условий. Например, в проекте Национальной политики ГЧП Индии (2011) описаны типы договоров, которые считаются ГЧП, типы договоров, которые не могут использоваться (например, те, которые включают в себя частное владение активами), а также типы, на которые не распространяется политика ГЧП (договоры на проектирование, закупки и строительство (EPC) и продажа активов). В*

---

<sup>11</sup> См. [http://www2.news.gov.bc.ca/news\\_releases\\_2005-2009/2008FIN0019-001677.htm](http://www2.news.gov.bc.ca/news_releases_2005-2009/2008FIN0019-001677.htm)

<sup>12</sup> См. разделы 0.2 и 0.3.

Законодательстве ГЧП в Бразилии (Закон 11079 2004 г.) и Законодательстве о концессиях в Чили (Закон 20410 2010 г.) установлены ограничения по сроку действия договора: в Бразилии минимальный срок составляет 5 лет, а в Чили максимальный срок не может превышать 50 лет.

Как правило, правовые традиции страны влияют на тип договора, на который распространяются рамочные условия ГЧП. Этот вопрос подробно рассмотрен в разделе 1.5. В общем, существует две основные категории договоров:

- *Договоры с оплатой госсектора: Правительство соглашается осуществлять оплату частному партнеру в зависимости от эксплуатационной готовности и, в некоторых случаях, от операционной эффективности услуги в течение определенного периода времени. Например, чтобы удостовериться в бесплатном предоставлении образовательных или медицинских услуг потребителям, правительство может заключать с частными компаниями договоры о предоставлении объектов и рассчитываться с ними за счет государственного бюджета. Предметом программы в рамках Инициативы частного финансирования (PFI) в Великобритании в основном являются договоры с оплатой госсектора и минимальным использованием элементов на основе платежей пользователя.*
- *Договоры на основе платежей пользователя или концессионные соглашения: Эти договоры созданы для того, чтобы у частного сектора была возможность брать в аренду государственный актив для предоставления государственных услуг и получать доход от предоставления услуг. Французские рамочные условия ГЧП были изначально направлены на концессионные соглашения.<sup>13</sup>*

### **Сводная таблица определений сферы применения**

В таблице 2.2 изложены определения сферы применения рамочных условий и программ ГЧП в разных странах.

---

<sup>13</sup> Сфера применения рамочных условий ГЧП по Франции расширилась. В 2004 г. правительство Франции разработало новые рамочные условия для ГЧП с оплатой госсектора по договору о партнерстве (*contrat de partenariat*).



**ТАБЛИЦА 2.1: Примеры определений сферы применения рамочных условий ГЧП**

Страна	Сфера применения Политики ГЧП
Австралия	<p><b>Размер проекта:</b> Наиболее эффективное использование средств (VfM) подразумевает, что ГЧП вероятнее всего будет применяться для проектов стоимостью более 50 миллионов долларов США.<sup>14</sup></p>
Бразилия	<p><b>Типы договоров:</b> В Бразилии ГЧП распространяется только на один из двух типов договоров: (i) концессия со спонсорами – частный партнер получает выручку за счет платежей пользователей и перечислений правительства, и (ii) административная концессия – вся выручка частного партнера получена за счет перечислений правительства. В Бразилии концессия, для которой не требуется перечисление средств правительством, не считается ГЧП. В законе также указано, что минимальный срок действия концессионного соглашения составляет 5 лет. В противном случае, он не относится к ГЧП.</p> <p><b>Размер проекта:</b> ГЧП распространяется только на проекты стоимостью более 20 миллионов реалов (эквивалент 11,7 миллиона долларов США).<sup>15</sup></p>
Чили	<p><b>Типы договоров:</b> Законом установлен максимальный срок действия концессионных соглашений продолжительностью 50 лет.</p> <p><b>Отрасль:</b> В законе не указаны отрасли. Однако законом предусмотрено, что ГЧП должно включать в себя государственные работы и услуги, а при предоставлении необходимых услуг используются «национальные» товары.<sup>16</sup></p>

<sup>14</sup> Правительство Австралии (2008 г.), *Национальное руководство по ГЧП: рамочные условия политики ГЧП*, раздел 3.1.3, стр. 6.

<sup>15</sup> Национальный конгресс Бразилии (2004 г.) *Закон 11079 («Федеральное законодательство ГЧП»)*. Статья 2, стр. 4.

<sup>16</sup> Национальный конгресс Чили (2010 г.) *Закон 20410 («Законодательство о концессиях»)*.

**ТАБЛИЦА 2.1: Примеры определений сферы применения рамочных условий ГЧП**

Страна	Сфера применения Политики ГЧП
Колумбия	<p><b>Типы договоров:</b> По договорам ГЧП частный инвестор всегда должен отвечать за эксплуатацию и техническое обслуживание. Срок действия договора не может превышать 30 лет (для более продолжительных проектов требуется согласие Национального совета по экономической и социальной политике).<sup>17</sup></p> <p><b>Размер проекта:</b> Общие инвестиции в проект должны быть выше 6000 минимальных заработных плат (Salario Mínimo Mensual Legal Vigente (SMMLV)), т.е. 2,1 миллиона долларов США.<sup>18</sup></p>
Индия	<p><b>Типы договоров:</b> В политике перечислены предпочтительные типы договоров ГЧП, а также исключения. Политикой установлено, что правительство не намеревается заключать договоры, предусматривающие частное владение активами. В ней также разъяснено, что политика ГЧП не распространяется на договоры на проектирование, закупки и строительство и продажу активов.<sup>19</sup></p>
Маврикий	<p><b>Отрасли:</b> На начальном этапе программы ГЧП правительство планирует сосредоточиться на ряде ключевых сфер: транспорт, коммунальные услуги, переработка твердых и жидких отходов, здравоохранение, образование и профессионально-техническое образование, а также информационные и коммуникационные технологии.<sup>20</sup></p>

<sup>17</sup> Конгресс Колумбии (2011 г.) *Закон 1508 («Законодательство ГЧП»)*, статьи 3 и 6.

<sup>18</sup> Минимальная заработная плата в 2015 г. = 644,336, т.е. 350 долларов. Источник: <http://www.salariominimo2015.com/>

<sup>19</sup> Правительство Индии (2011 г.) *Национальная политика государственно-частного партнерства. Проект*, стр. 6. Следует отметить, что на момент составления данного Руководства по ГЧП вышеуказанная политики находилась в процессе пересмотра (июль 2015 г.).

<sup>20</sup> Правительство Маврикия, 2003 г. *Заявление о принципах политики государственно-частного партнерства*, Раздел 5, стр. 4.

**ТАБЛИЦА 2.1: Примеры определений сферы применения рамочных условий ГЧП**

Страна	Сфера применения Политики ГЧП
Мексика	<b>Типы договоров:</b> ГЧП означает долгосрочные договорные взаимоотношения между государством и частными компаниями с целью предоставления услуг государственному сектору или населению, при которых создается инфраструктура для улучшения общественного благосостояния и повышения уровней инвестирования в стране. Максимальный срок действия договора – 40 лет. Договоры с более продолжительным сроком согласовываются в соответствии с законом. <sup>21</sup>
Пуэрто-Рико	<b>Отрасль:</b> Выделено десять отраслей, соответствующих требованиям ГЧП: мусорные свалки, резервуары и дамбы; электростанции; транспортные системы; объекты здравоохранения, безопасности и образовательные, исправительные и реабилитационные объекты; доступное жилье; спортивные объекты; рекреационные объекты; туристические и культурные достопримечательности; коммуникационные сети; высокие технологии, системы информатизации и автоматизации; любая другая отрасль, установленная как приоритетный в законодательстве. <sup>22</sup>
Сингапур	<b>Отрасли:</b> Ограничиваются теми, в которых проекты ГЧП были успешно реализованы в других странах, включая спортивные объекты, мусоросжигательные заводы, очистные сооружения, крупную инфраструктуру в сфере ИТ, образовательные объекты, больницы и поликлиники, скоростные автомагистрали и правительственные здания. <b>Размер проекта:</b> ГЧП будет применяться только для проектов стоимостью более 50 миллионов долларов. <sup>23</sup>

### Унифицированные рамочные условия

В странах с устоявшимися программами ГЧП рамочные условия ГЧП часто применяются во всех отраслях и, в некоторых случаях, на различных уровнях властных полномочий в одной стране (на федеральном или местном уровне или на уровне штата). Примером таких рамочных условий являются рамочные условия Национального

<sup>21</sup> Генеральный Конгресс Мексиканских Соединенных Штатов, 2012 г. *Ley de Asociaciones Publico Privadas (Законодательство ГЧП)*.

<sup>22</sup> Содружество Пуэрто-Рико, 2009 г. *Закон о ГЧП № 29*, Раздел 3.

<sup>23</sup> Правительство Сингапура, 2004 г. *Пособие по государственно-частному партнерству*, Раздел 1.4.2, стр. 8.

руководства по ГЧП в Австралии: они распространяются на всю значительную общественную инфраструктуру (как экономическую, так и социальную, и связанные с ними услуги), закупки по которой осуществляются правительствами Содружества, штатов и территорий.

Унифицированные рамочные условия могут упрощать работу ведомств, заинтересованных в реализации ГЧП, а также потенциальных инвесторов. Унифицированные правила и процессы обеспечивают более высокий уровень эффективности для частного сектора и, соответственно, большую заинтересованность среди участников конкурсных процедур. Инвесторы часто рассматривают правительства как единое целое и ожидают от них принятия последовательных практик в различных отраслях. Более того, многие аспекты ГЧП идентичны независимо от отрасли или юрисдикции, поэтому единый набор четких правил может оказаться очень полезным для правительств.

Однако у попыток создать унифицированные рамочные условия для различных отраслей и юрисдикций есть и недостатки.

- **Сложность разработки и недостаточная гибкость при необходимости внесения изменений:** Чем больше сфера применения рамочных условий ГЧП, тем сложнее и больше оказывается процесс разработки и внесения изменений. Самая сложная задача при разработке рамочных условий заключается в получении согласований от заинтересованных сторон. Чем шире сфера применения, тем вероятнее возникновение противоречащих друг другу интересов. Однако относительно легко разработать и адаптировать рамочные условия ГЧП, созданные для отдельной проблемы. Они ограничат круг заинтересованных сторон, а также законодательные условия или политики, которые необходимо учитывать.
  - Например, на Филиппинах первые рамочные условия представляли собой Закон о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу, был принят в 1990 г. Однако вскоре стало ясно, что процессы закупок по первым законам о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу (BOT) были слишком медленными и устанавливали слишком много ограничений, тем самым лишая правительство возможности закупать электрогенераторы с частным финансированием (в рамках независимых энергетических проектов) с необходимой оперативностью. С 1992 г. по 1993 г. страна переживала энергетический кризис, при котором отключение отдельных потребителей длилось от 8 до 16 часов в день. В результате была разработана новая законодательная база для программы независимых энергетических проектов на основании *Закона о кризисе в сфере энергоснабжения 1993 г.* Указанные рамочные

условия помогли преодолеть кризис, и отключение отдельных потребителей прекратилось в 1994 г.<sup>24</sup> В 1994 г. в Маниле начался кризис водоснабжения, поэтому была разработана законодательная база для стимулирования ГЧП в сфере водоснабжения. В 1995 г. был принят Закон о кризисе в сфере национального водоснабжения для создания законодательной основы для концессионных соглашений.

- **Отсутствие возможности решения уникальных инфраструктурных проблем:** Определенные законы, которые облегчают реализацию ГЧП в одной отрасли или юрисдикции, могут не работать в другой отрасли или юрисдикции. Например, в ЮАР фактически существует два набора рамочных условий ГЧП: один для магистральных автодорог, а один для проектов, не касающихся магистральных автодорог. Управление государственных дорог ЮАР разработало четкие рамочные условия ГЧП в 1997 г.<sup>25</sup> Рамочные условия ГЧП для проектов, не касающихся магистральных автодорог, были разработаны в 1999 г., когда Казначейство обеспокоил тот факт, что проекты ГЧП все чаще использовались другими ведомствами для финансирования вне баланса. Новые общие рамочные условия не распространялись на Управление государственных дорог, так как существующие рамочные условия для магистральных автодорог уже доказали свою эффективность.

В одной юрисдикции может существовать ряд «параллельных» рамочных условий ГЧП. При условии их тщательного структурирования они могут обеспечивать эффективную реализацию программ ГЧП, направленных на определенные цели. Однако при частичном совпадении или противоречии существующим рамочным условиям, законам и/или политикам новые «параллельные» рамочные условия могут оказаться нечеткими. Например, в Румынии никогда не использовался Закон № 178/2010, который предусматривал общие рамочные условия ГЧП, так как он частично совпадал с существующими концессионными рамочными условиями, которые регулировал Чрезвычайный указ Правительства № 34/2006.<sup>26</sup>

В качестве альтернативы можно разработать комплексную политику, которая затем адаптируется или дополняется в зависимости от отрасли.

---

<sup>24</sup> Думол (2000 г.), Концессия в сфере водоснабжения в Маниле: Дневник высокопоставленного чиновника о самой крупной в мире приватизации в сфере водоснабжения. Всемирный банк

<sup>25</sup> ЮАР, Департамент Национального казначейства (без даты) *О подразделении по ГЧП* [Онлайн] по ссылке <http://www.ppp.gov.za/Pages/About.aspx>

<sup>26</sup> Румынский департамент иностранных инвестиций и государственно-частного партнерства. *Новый закон о государственно-частном партнерстве*. [Онлайн] по ссылке [http://dpiis.gov.ro/new\\_dpiis/en/public-private-partnership/department-attributions/](http://dpiis.gov.ro/new_dpiis/en/public-private-partnership/department-attributions/)

Например, Министерство финансов Великобритании разработало комплексные политики, которые в дальнейшем применяются подразделениями по ГЧП, работающими в центральных государственных ведомствах, например, в сфере обороны или здравоохранения.

## **1.5 Выбор правовых или административных инструментов для создания рамочных условий ГЧП**

Для обеспечения эффективности рамочных условий ГЧП они должны быть документированы. Также должны быть предусмотрены механизмы их исполнения. Правительство должно принять следующие решения:

- Как сделать рамочные условия ГЧП обязательными для ответственных сотрудников органов власти?
- Как информировать заинтересованные стороны о рамочных условиях ГЧП?
- Как придать соглашениям о ГЧП законную силу?

Способы документирования рамочных условий и придания им законной силы могут сильно отличаться в зависимости от юрисдикции. В некоторых случаях рамочные условия ГЧП имеют силу закона. В других они излагаются как политики и руководства, которые правительство обязуется соблюдать. Немаловажно, что рамочные условия ГЧП – не независимый документ: они включают в себя и основываются на множестве существующих управленческих рамочных условиях в государственном секторе. Как правило, они включают в себя рамочные условия в сфере государственных закупок и финансового управления.

Далее приводится исторический контекст для объяснения выбора, сделанного разными юрисдикциями касательно законов или других документов, которые регулируют ГЧП. Затем следует обсуждение способов включения рамочных условий ГЧП в законы и административные документы правительствами. После этого описано, как указанные рамочные условия неизбежно включают в себя и основываются на существующих управленческих рамочных условиях в государственном секторе.

### **1.5.1 Взаимодействие между разными правовыми традициями и типами ГЧП**

В различных странах применяются разные принципы документирования и придания законной силы их рамочным условиям ГЧП. Страны с

правовыми системами прецедентного права<sup>27</sup> склонны полагаться на политики и административные руководства. Страны с правовой системой континентального права<sup>28</sup> чаще принимают рамочные условия ГЧП в виде закона и формулируют их в виде подробных правил и нормативных актов, обладающих юридической силой.

Разные правовые традиции взаимодействуют с разными типами ГЧП (см. Таблицу 2.3). Страны континентального права используют концессионные соглашения и подобные договоры для предоставления государственных услуг частным лицом более 200 лет. Напротив, у большинства стран прецедентного права отсутствует традиция концессионных соглашений. Вместо них используются полностью частные («принадлежащие инвестору») компании, которые предоставляют инфраструктурные услуги, как правило, регулируемые правительством.

<b>ТАБЛИЦА 2.2: Правовые традиции и типы ГЧП в странах континентального и прецедентного права</b>		
<b>Правовая традиция Типы ГЧП</b>	<b>Континентальное право</b>	<b>Прецедентное право</b>
ГЧП на основе платежей пользователя (Концессии и подобные договоры)	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; background-color: #4a86e8; color: white; padding: 5px; text-align: center;">                     Исторически Франция, Испания и другие юрисдикции континентального права                 </div> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> </div>	<p style="text-align: center;"><i>Более поздняя разработка рамочных условий</i></p> <div style="text-align: center; margin-top: 10px;"> </div>
ГЧП с оплатой госсектора (Договоры, подобные PFI)	<p style="text-align: center;"><i>Более поздняя разработка</i></p>	<div style="border: 1px solid black; border-radius: 15px; background-color: #4a86e8; color: white; padding: 5px; text-align: center;">                     Исторически Великобритания и Австралия                 </div>

<sup>27</sup> Как правило, прецедентное право не кодифицировано. Это означает отсутствие полноценного собрания законодательных норм и актов. Несмотря на то, что прецедентное право действительно опирается на разрозненные законодательные акты, представляющие собой законодательные решения, оно в значительной мере основывается на прецедентах, то есть судебных решениях, вынесенных ранее по подобным делам (Калифорнийский университет в Беркли).

<sup>28</sup> Также именуется «гражданский кодекс». Гражданский кодекс или континентальное право кодифицировано. Такие кодексы проводят различие между различными категориями права: материальное право устанавливает, какие действия относятся к уголовному или гражданскому процессу, а процессуальное право устанавливает, как определить, является ли определенное действие правонарушением, а пенитенциарное право определяет надлежащий вид наказания. В системе континентального права роль судьи заключается в установлении обстоятельств дела и применении положений соответствующего кодекса. Большая часть континентального права основана на «Кодексе Наполеона». (Калифорнийский университет в Беркли)



## Концессионные соглашения давно используются в странах континентального права.

В Франции и других странах континентального права концессии и связанные договоры применяются больше 200 лет. Концессию в сфере водоснабжения в части Парижа разрешили в 1782 г. (но затем ее отменили после Французской революции).<sup>29</sup> В период с 1850 г. по 1910 г. муниципальная концессия в сфере водоснабжения была важной моделью предоставления услуг водоснабжения. Несмотря на то, что в период с 1910 г. по 1970 г. стали более распространены системы с муниципальным финансированием и управлением, договоры аренды (или *аффермаж*)<sup>30</sup> для эксплуатации систем с государственным финансированием стали играть все более и более важную роль с 1970 г.<sup>31</sup>

Бельгия, Германия, Италия и Испания использовали концессии в сфере муниципального водоснабжения примерно в 1885 г. В Стамбуле французская компания **Generale des Eaux** (которая сейчас носит название **Veolia**) заключила концессионное соглашение о водоснабжении в 1881 г. Концессионные соглашения также заключались в сфере эксплуатации железных дорог, трамвайных путей, портов, систем газо-, электро- и водоснабжения.<sup>32</sup> Суэцкий канал был создан заинтересованными французскими сторонами на основании концессионного соглашения, заключенного в 1854 г. с турецким наместником Египта.<sup>33</sup>

Традиция концессий, которая распространена в странах континентального права, также соблюдается в Латинской Америки. Частные инвестиции в инфраструктуру в целом не были приоритетом политики с 1950-х по 1970-е гг. Однако с 1990-х гг. ряд стран Латинской Америки провели законодательные реформы для стимулирования частных инвестиций в инфраструктуру. Первопроходцем в этом отношении была Чили, приняв Закон о концессиях в 1991 г., который, с различными правками, является источником рамочных условий, используемыми по сей день.

---

<sup>29</sup> МакКарти, С. и Перри, Джей. (McCarthy, S. and Perry, J.) (1989 г.). *Договоры на строительство, эксплуатацию и передачу в сфере водоснабжения*. Лондон: Водоснабжение в мире.

<sup>30</sup> См. раздел 0.4. Для ознакомления с терминами, которые могут относиться к операциям ГЧП.

<sup>31</sup> Пезон, С. (Pezon, C.) (2011 г.). Как Compagnie Ge'ne'rale des Eaux пережила конец концессионных соглашений во Франции 100 лет назад. *Политика в сфере водоснабжения, Том 13*, стр. 178-186.

<sup>32</sup> Элдем, Э. (Eldem, E.). Османская финансовая интеграция в Европу: иностранные займы, Османский банк и османский государственный долг. *Европейский обзор*, 13(03), стр. 431-445.

<sup>33</sup> МакКарти, С. и Перри, Джей. (McCarthy, S. and Perry, J.) (1989 г.). *Договоры на строительство, эксплуатацию и передачу в сфере водоснабжения*. Лондон: Водоснабжение в мире.



**В некоторых юрисдикциях прецедентного права коммунальные предприятия, принадлежащие инвесторам, предоставляли инфраструктурные услуги на основе платежей пользователя.**

В то же время, концессия не была распространена в Великобритании и ее бывших колониях. Частные компании скорее привлекали капитал и создавали инфраструктуру, которую они потом эксплуатировали и взимали с людей плату за свои услуги. Право на эксплуатацию и управление инфраструктурой не «делегировалось» государством (как это делалось в странах континентального права). Такие частные коммунальные предприятия и железнодорожные компании обычно получали лицензии на осуществление деятельности, которая регулировалась государством (что означает, что по своей экономической сути такие лицензии были подобны концессиям). Однако законодательная база отличалась, а деятельность считалась полностью частной, а не ГЧП.

Частное владение инфраструктурой в Великобритании было существенно сокращено после Второй мировой войны. Лейбористское правительство национализировало системы электроснабжения, газоснабжения и внутренних перевозок (включая железные дороги, автомобильные магистрали и каналы). Однако эта тенденция изменилась в 1980-е гг., когда консерваторы под руководством Маргарет Тэтчер приватизировали государственные предприятия в сфере телекоммуникаций, газо-, электро- и водоснабжения, железнодорожных и автобусных перевозок, порты и аэропорты. Такие продажи назвали «приватизацией», а не государственно-частным партнерством.<sup>34</sup>

В Соединенных Штатах многие из первых магистральных автодорог, каналов, железных дорог, транзитных систем, систем водоснабжения и коммунальных предприятий в сфере электроснабжения финансировались и эксплуатировались частными компаниями. Доля участия федерального правительства в финансировании инфраструктуры начала увеличиваться во времена Нового курса Правительства Франклина Д. Рузвельта с 1933 г. После этого местное правительство и правительство штатов в основном финансировало инфраструктуру при помощи облигаций, продаваемых специальными компаниями, которые работали как частные компании, но фактически принадлежали правительству (и были известны как государственные органы, специальные районы и так далее). В качестве примера можно привести Портовое управление Нью-Йорка и Нью-Джерси, а также

---

<sup>34</sup> Были и исключения. Услуги железнодорожных пассажирских перевозок были убыточными и нуждались в государственных субсидиях, поэтому их структурировали как договорные франшизы, которые можно обоснованно характеризовать как государственно-частные партнерства. Подобный подход также использовался при предоставлении франшизы по трамвайным и железнодорожным перевозкам в штате Виктория в Австралии в 1999 году.

Управление городского транспорта Вашингтонского столичного округа.<sup>35</sup> Интерес к государственно-частному партнерству как к способу приватизации существующей инфраструктуры и привлечения частного финансирования для новой инфраструктуры начал расти в 1990-е гг. Штат Вирджиния был одним из первопроходцев, который принял закон о ГЧП в сфере транспортных активов в 1995 г. после продолжительного процесса. До 1995 г. большая часть инфраструктурных активов финансировалась посредством облигаций, не облагаемых налогом.

### **Затем страны прецедентного права создали модель ГЧП с оплатой госсектора.**

В начале 1990-х гг., когда большая часть инфраструктуры на основе платежей потребителя была приватизирована, правительство консерваторов в Великобритании начало искать способы привлечения частного финансирования и эксплуатации в услуги, финансируемые государством. Самыми важными сферами являлись здравоохранение и образование. Кроме того, рассматривались тюрьмы, национальные оборонные объекты и социальное жилье. Было решено привлекать частные компании к строительству и обслуживанию таких капиталоемких объектов, как здания школ и больницы.<sup>36</sup> Для обозначения такого решения использовался термин «Инициатива частного финансирования (PFI)».

Новое лейбористское правительство под руководством Тони Блэра, которое пришло к власти в 1997 году, с энтузиазмом приняло новый вид ГЧП с оплатой госсектора. К 2001 г. правительство Великобритании вложило 100 миллиардов фунтов стерлингов (эквивалент 150 миллиардов долларов США) и заключило 400 договоров по PFI.<sup>37</sup> Подобные инициативы возникли в Австралии и Канаде. Например, штат Виктория в Австралии создал программу «Партнерство со штатом Виктория». Начиная с 2002-2003 гг. проекты по программе «Партнерство

---

<sup>35</sup> Портовое управление Нью-Йорка и Нью-Джерси. *История Портового управления* (без даты). [Онлайн] по ссылке <http://www.panynj.gov/about/history-port-authority.html>; Управление городского транспорта Вашингтонского столичного округа (2015 г.) *О метро*. [Онлайн] по ссылке [http://www.wmata.com/about\\_metro/](http://www.wmata.com/about_metro/)

<sup>36</sup> В принципе, было бы возможно платить частным поставщикам услуг за предоставление полного пакета образовательных и медицинских услуг. Частные школы могли обучать детей без какой-либо платы со стороны родителей, в соответствии с национальными стандартами, а правительство могло бы оплачивать их работу. На самом деле, Великобритания применяет такой подход в сфере здравоохранения с 2000 г. в рамках модели Независимых секторальных медицинских центров. Эти центры выполняют стандартные операции по договору с Национальной службой здравоохранения, которая финансируется государством. Однако в 1990-е гг., когда была введена программа PFI, опасения сопротивления подобной «приватизации» услуг со стороны профсоюзов и общественности привели к тому, что правительство нацелилось на создание объектов, а не предоставление всех услуг частными компаниями, и именно такой подход широко использовался на международном уровне.

<sup>37</sup> Ходж Джи. Эй. и Грив, С. (Hodge, G. A. & Greve, C.) (2005 г.) *Вопросы государственно-частного партнерства: Уроки, извлеченные из международного опыта*. Нортгемптон: Edward Elgar Publishing.

со штатом Виктория» составляют примерно 10 % ежегодных обязательств по инвестированию в государственные активы.<sup>38</sup> Канада использует модели ГЧП с оплатой госсектора в ряде отраслей, включая транспортные и транзитные услуги, социальное жилье, исправительные учреждения, объекты здравоохранения и коммунальные предприятия, такие как водоочистные сооружения.

### **Страны континентального права разрабатывают рамочные условия для ГЧП с оплатой госсектора.**

Следуя примеру Великобритании и других стран Содружества <sup>39</sup>, многие страны континентального права создали законодательную базу, которая разрешает и контролирует применение ГЧП с оплатой госсектора. Для этой цели использовались различные подходы: создание специальных законов для ГЧП с оплатой госсектора (и сохранение существующих законов и традиционной формы концессии для ГЧП на основе платежей пользователя), создание нового закона, который регулирует любой вид ГЧП (на основе платежей пользователя, с оплатой госсектора и гибридные виды) или расширение сферы применения существующего законодательства в сфере закупок (иногда с внесением поправок).

В 2004 г. Франция ввела понятие «*contrat de partenariat*» (договор о партнерстве) и создала основу для центрального подразделения по ГЧП (под названием «*Mission d'appui aux partenariats public-privé*» или «МАРПП»). Законодательство ГЧП было направлено на заполнения пробела между традиционными договорами подряда («*marchés publics*») и концессионными соглашениями на основе платежей потребителя («*délégations de service public*»)<sup>40</sup>.

Испания также создала базу для ГЧП с оплатой госсектора. В отличие от Франции, это не был отдельный закон. Положения о концессии в законе о государственных закупках использовались для ГЧП с оплатой госсектора в начале 2000-х гг. В 2011 г. в закон о государственных закупках внесли дополнения и разрешили новый тип договоров, разработанный для проектов типа PFI. Такие договоры называли ГЧС (государственно-частное сотрудничество). ГЧС предлагает более высокий уровень гибкости при распределении рисков и другие

---

<sup>38</sup> Правительство штата Виктория (2013 г.) *Программа «Партнерство со штатом Виктория»*. [Онлайн] по ссылке <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/About-Partnerships-Victoria>

<sup>39</sup> Содружество представляет собой добровольное объединение 53 независимых и равных суверенных государств. Его корни уходят во времена Британской империи, когда Британия прямо или косвенно управляла некоторыми странами. В наши дни членство основано на свободном и равном добровольном сотрудничестве, без необходимости исторических связей с Британской империей.

<sup>40</sup> Европейский экспертный центр по ГЧП (2012 г.). Франция: *Подразделения по ГЧП и связанная институциональная структура*.

договорные особенности. Однако оно использовалось только для проектов с очень высоким уровнем технической сложности. Большая часть проектов ГЧП с оплатой госсектора все еще реализуется на основании положений закона о закупках, которые касаются концессионных соглашений.

В Латинской Америке Чили также расширила свой Закон о концессиях и включила в него ГЧП с оплатой госсектора.

При этом другие страны Латинской Америки, включая Колумбию, Мексику и Перу,<sup>41</sup> разработали отдельные законы для ГЧП (которые обычно именуется «*Alianza Publico Privada (APP)*»), когда они начали использовать ГЧП с оплатой госсектора. Эти законы распространяются на обе категории ГЧП.

Польша также приняла специальный закон, регулирующий ГЧП. В нем дается узкое определение ГЧП, которое включает в себя только проекты с платежами со стороны государства (несмотря на наличие доктринальных и правовых противоречий касательно того, распространяется ли закон также на проекты исключительно на основе платежей пользователя). Бразилия ввела концепцию ГЧП («*Parceiras Publico Privadas*») в виде специального закона, который касается ГЧП с оплатой госсектора, включая любые проекты ГЧП с государственными платежами.

Когда законодательные требования к ГЧП с оплатой госсектора и ГЧП на основе платежей потребителя отличаются, возникает необходимость четко определить виды ГЧП. Это не так просто, как кажется, так как многие проекты ГЧП на основе платежей потребителя включают в себя определенное количество государственных платежей. Например, правительство может сделать взнос для авансирования капитальных издержек или выплачивать субсидии для понижения размера платежей пользователя для определенных групп населения. Общий подход заключается в том, что ГЧП считается ГЧП с оплатой госсектора, если более половины фондирования обеспечивает правительство.

### **1.5.2 Правовые и административные подходы к установлению рамочных условий ГЧП**

Разнообразие правовых традиций и типов ГЧП говорит об отсутствии единственного лучшего способа документирования и введения рамочных

---

<sup>41</sup> Первые проекты ГЧП с оплатой госсектора в Мексике назывались «*proyectos de prestation de servicios*» или «проекты предоставления услуг» (PPS) и основывались на двух нормативных актах: о концессиях с целью предоставления права на хозяйственную эксплуатацию актива и об аренде («*Arrendamientos*»), так как концессионное соглашение в том виде не предусматривало сервисные платежи в качестве формы дохода или компенсации в пользу частного партнера. Законодательство APP (на уровне федерального правительства и штата) решило этот вопрос.

условий ГЧП. Правильный способ установления условий ГЧП скорее зависит от административных и правовых традиций ГЧП и целей правительства. В этом разделе описаны различные подходы, используемые юрисдикциями прецедентного права и континентального права для установления рамочных условий в законы и политики в целом. Затем рассматривается решение отдельных вопросов, включая механизмы принудительного исполнения, ограничения по договорам и разрешение споров, в зависимости от юрисдикции.

**Страны прецедентного права часто используют вместо законов политики для установления рамочных условий ГЧП.**

Как правило, в странах прецедентного права не требуется принимать законы для установления рамочных условий ГЧП. Во многих странах прецедентного права лучшим подходом являются заявления о принципах политики и административные документы. В Австралии и Великобритании, двух юрисдикциях с самым большим опытом в сфере ГЧП, нет законов о ГЧП. Реализация ГЧП на основе рамочных условий в виде политики, а не закона также работает в странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода, например, на Ямайке.

Министерство финансов Великобритании отвечает за разработку политики ГЧП для Англии; такие обязанности также делегированы Шотландии, Уэльсу и Северной Ирландии. Министерство публикует основные политики, руководства и статистические данные по ГЧП/PFI и дает рекомендации управлениям, которые намереваются реализовать проекты ГЧП/PFI. Каждое управление отвечает за реализацию политики ГЧП, а его сотрудники должны учитывать законодательство касательно закупок. Министерство финансов Великобритании нацелено на то, чтобы программы инвестирования в активы и услуги сохраняли темпы развития, обеспечивали наиболее эффективное использование средств, поддерживали доверие рынка и более высокий уровень операционной эффективности проектов.<sup>42</sup>

В Австралии Национальная политика ГЧП устанавливает направления развития программы ГЧП. Данная политика и подробное руководство, которое дополняет политику, были согласованы и утверждены Советом австралийских правительств (в который входит федеральное правительство и правительство каждого штата и территории). Допускаются отклонения от политики и руководства, но они должны быть

---

<sup>42</sup> Министерство финансов Великобритании (2013 г.). *Государственно-частное партнерство*. [Онлайн] по ссылке [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130107105354/http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure\\_public\\_private\\_partnerships.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130107105354/http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_public_private_partnerships.htm)

согласованы соответствующим органом в сфере ГЧП (как правило, казначейством или министерством финансов).<sup>43</sup>

Кроме того, рамочные условия дополнены различными законами, которые касаются не только ГЧП. Например, в штате Новый Южный Уэльс закупки должны осуществляться в соответствии с положениями *Закона о государственных работах и закупках 1912 г.* и *Закона о государственном финансировании и аудите 1983 г.*

Как и Австралия, Ямайка унаследовала свою правовую систему у Англии. Ямайка разработала рамочные условия ГЧП при пересмотре своей политики продажи (приватизации) активов. Политика была принята кабинетом министров и опубликована на Ямайке.<sup>44</sup> Банку развития Ямайки (DBJ), государственному финансовому учреждению, было поручено управление реализацией политики. Он выступает в роли подразделения по ГЧП наряду с его функцией агентства по приватизации. Процессы, которые необходимо соблюдать, изложены в руководстве по разработке ГЧП для сотрудников. Сотрудники DBJ и отраслевые ведомства соблюдают политику и руководство ввиду административных требований.

Другие юрисдикции прецедентного права, включая Новую Зеландию и такие канадские провинции, как Альберта, Британская Колумбия, Онтарио и другие, также включают рамочные условия ГЧП в политики, руководства и другие не обязательные в юридическом плане документы. В таких юрисдикциях прецедентного права правительство наделено полномочиями физического или юридического лица. Следовательно, оно может заключать договоры любого вида, включая договоры государственно-частного партнерства, без специального законодательства.

Более того, в таких юрисдикциях часто используются принципы управления государством Вестминстерской системы<sup>45</sup>. В Вестминстерской системе существует более тесная взаимосвязь между законодательной и исполнительной властью, чем в президентских системах, применяемых многими странами континентального права <sup>46</sup> (следует отметить, что в некоторых странах прецедентного права,

---

<sup>43</sup> Агентство по инфраструктуре Австралии (2008 г.). *Обзор Национального руководства по государственно-частному партнерству*. Австралийский Союз.

<sup>44</sup> Банк развития Ямайки (2012 г.). *Создание новых партнерств для национального развития*.

<sup>45</sup> В Вестминстерской системе руководитель исполнительной власти (Премьер-министр) является лидером партии, которая обладает большинством в законодательном органе. Премьер-министр назначает членов Кабинета министров из числа членов законодательного органа. Несмотря на то, что часто считается, что это подразумевает возможность законодательной власти контролировать исполнительную, в реальности такая система скорее создает законодательный орган, который следует указаниям исполнительного органа.

<sup>46</sup> Купманс, Т. (Koopmans, T.) (2003 г.) *Суды и политические институты*. Cambridge University Press, стр. 180-182.



включая США и Нигерию, применяют президентскую, а не Вестминстерскую систему управления государством). В Вестминстерской системе исполнительная власть обычно уверенно контролирует собственные действия, и ей не нужны законы для предоставления полномочий или контроля. Исполнительная власть избирается всеобщим голосованием, и именно это дает силу заявлениям правительства о принципах политики. Ожидается, что правительство оценивают по тому, приняло ли оно надлежащие политики, и последовало ли оно политикам, по которым оно приняло на себя обязательства.

В юрисдикциях, в которых применяется Вестминстерская система, политики касательно принципов реализации ГЧП правительством не только устанавливают рамочные условия, но и становятся инструментом, который делает рамочные условия обязательными для ответственных сотрудников органов власти. Государственные служащие должны соблюдать государственные политики в силу конституционных обычаев или закона о гражданской службе (в зависимости от юрисдикции).

Договоры ГЧП сами по себе практически всегда представляют собой обычные частноправовые договоры, имеющие силу в контексте договорного права. Механизмы разрешения споров и принудительного исполнения договоров также являются предметом частного права и рассматриваются судами общей юрисдикции (или арбитражным судом, если стороны выбирают арбитражное производство в договоре).

#### **Некоторые юрисдикции прецедентного права принимают законы о ГЧП по ряду причин.**

Некоторые юрисдикции прецедентного права действительно разрабатывают законодательство ГЧП. Часто это делается для замены существующих законов, которые в противном случае будут ограничивать или задерживать реализацию проектов ГЧП. Еще одна причина изложения рамочных условий в виде закона заключается в обеспечении их силы, стабильности, прозрачности и подотчетности.

В США штаты, которые хотят реализовать проекты ГЧП, принимают законы о ГЧП. Например, в штате Вирджиния *Законом о государственно-частном транспорте* (РРТА) 1995 г. и *Законом о государственно-частных образовательных и инфраструктурных объектах* (РРЕА) 2002 г. предусмотрена законодательная база, которая позволяет штату уполномочивать местные органы власти и определенные государственные органы на заключение договоров с частными компаниями о строительстве, модернизации, техническом обслуживании и эксплуатации транспортных, образовательных и других

объектов.<sup>47</sup> Подобным образом, в Калифорнии в 2009 г. был принят Закон второй внеочередной сессии сената 4 (SBX2 4), который позволяет региональным транспортным ведомствам и транспортному ведомству штата Калифорния (Caltrans) заключать неограниченное количество договоров государственно-частного партнерства.<sup>48</sup>

Для специалиста, который привык к австралийской и британской моделям, подход штатов США сначала кажется странным. В конце концов, высшим должностным лицам штата предоставлено неотъемлемое полномочие по заключению договоров всех видов. Следовательно, зачем законодательным органам принимать законы, дающие им полномочие по заключению договоров ГЧП? Одна из важных причин заключается в создании исключений из других существующих законов штата, которые мешают заключению договоров ГЧП. В частности, в многих штатах законы о государственных закупках носят предписательный характер и в результате фактически лишают ГЧП законной силы.

Еще одна причина – более высокий уровень разделения полномочий в государственных органах американских штатов (по сравнению с Вестминстерской системой) приводит к тому, что законодательные органы чаще контролируют реализацию исполнительных полномочий посредством законов. Более того, так как американская система позволяет различным партиям с противоположной программой действий контролировать законодательные и исполнительные органы, желательно обеспечить стабильность программы ГЧП, если законодательный орган прямо уполномочивает исполнительный орган участвовать в ГЧП.

Многие страны с развивающимися рынками и экономиками переходного периода приняли специальные законы о ГЧП. В их число входят Индия и Кения. В Индии отдельные штаты приняли законы о стимулировании участия частного сектора в инфраструктурных проектах в разных отраслях. Такие штаты как Андхра-Прадеш, Гуджарат и Пенджаб разработали специальные законы и создали специальные институты для проектов ГЧП.<sup>49</sup> Кения также недавно приняла *Закон о государственно-частном партнерстве (ГЧП) 2013 г.*<sup>50</sup>

Несмотря на то, что в большинстве случаев отсутствует строгая необходимость такого законодательства ГЧП, у наличия специального

---

<sup>47</sup> Риз, Б. (Reese., В.) (2008 г.) *Программа государственно-частного партнерства штата Вирджиния*. Содружество Вирджинии: Центральный аппарат Министра транспорта, США.

<sup>48</sup> Министерство транспорта штата Калифорния: официальный вебсайт. [Онлайн] по ссылке [http://www.dot.ca.gov/hq/innovfinance/public-private-partnerships/PPP\\_main.html](http://www.dot.ca.gov/hq/innovfinance/public-private-partnerships/PPP_main.html)

<sup>49</sup> Подразделение по вопросам энергетики и инфраструктуры и Подразделение по вопросам финансирования и развития частного сектора (2006 г.). *Индия: развитие возможностей государственно-частного партнерства*. Южно-азиатский регион. Всемирный банк.

<sup>50</sup> Правительство Кении (без даты). *Законодательная и нормативная база*. [Онлайн] по ссылке <http://pppunit.go.ke/index.php/legal-regulatory-framework>



закона о ГЧП есть ряд возможных преимуществ: более высокий уровень подотчетности и прозрачности программы, более высокая стабильность политики (так как внести изменения в политику проще, чем в закон) и сигнал для инвесторов и финансирующих ведомств, которые могут воспринимать закон как более надежное обязательство по сравнению с заявлением о принципах политики. Перечисленным преимуществам можно противопоставить ряд недостатков, включая более длительную процедуру принятия закона, потерю гибкости в обновлении рамочных условий в ответ на новые ситуации и полученный опыт, а также сложность координации действий законодательных и исполнительных органов (что может привести к несоответствиям или препятствиям в рамочных условиях).

В юрисдикциях прецедентного права, в которых существует законодательство ГЧП, правовым инструментом, регулирующим ГЧП, все еще является частноправовой договор, механизмы разрешения споров и принудительного исполнения по которому относятся к судам или арбитражному производству в соответствии с договором.

**Юрисдикции континентального права обычно включают свои рамочные условия ГЧП в законы.**

Юрисдикции континентального права склонны включать свои рамочные условия ГЧП в законы. Эта тенденция – результат традиции континентального права, которая заключается в том, что государственные органы могут делать только то, что они прямо уполномочены делать, а также традиции ограничения свободы действий правительства четко установленными правилами. Однако, как мы уже видели, типы применяемого законодательства отличаются в зависимости от юрисдикции. Испания и ряд других стран континентального права предоставляют полномочия и контролируют ГЧП при помощи закона о государственных закупках. Чили контролирует все проекты ГЧП через закон о концессиях.

Филиппины (которые в большей степени относятся к странам континентального права) разработали специальный Закон о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу (BOT), который со временем превратился в законодательство ГЧП. Закон о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу носит предписывающий характер и устанавливает правила реализации ГЧП, включая право государственных органов заключать договоры с частной компанией для реализации проекта ГЧП, проекты, соответствующие требованиям, процессы согласования, правила проведения переговоров, схемы погашения задолженности и подобные вопросы.<sup>51</sup>

---

<sup>51</sup> Республика Филиппины (2012 г.). *Закон Филиппин о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу в новой редакции R.A.7718.*

Несмотря на то, что Франция – источник современного континентального права (благодаря «Кодексу Наполеона»), в стране разработана законодательная база для концессии, которая по сути во многом подобна прецедентному праву. Государственные органы, включая органы местного самоуправления, имели неотъемлемое полномочие по заключению договоров, которые делегируют предоставление государственных услуг. Заключение и принудительное исполнение таких договоров зависело от специального административного суда («*Conseil d'Etat*»), который разработал законодательную базу для таких договоров на основании решений по различным делам за более чем 200 лет.<sup>5253</sup> С другой стороны, договоры ГЧП с оплатой госсектора были разрешены не так давно и регулируются специальным законом.<sup>54</sup>

Как и во Франции, концессионные соглашения в Испании не считаются частноправовыми договорами и регулируются специальным административным законодательством. Однако так ситуация выглядит не во всех странах континентального права. На Филиппинах соглашения о закупке электроэнергии (РРА) и концессии в сфере водоснабжения в Маниле считаются частноправовыми договорами.

#### **Рамочные условия ГЧП можно использовать для сокращения необходимости судебных разбирательств.**

В рамочных условиях ГЧП должны четко указываться механизмы, которые используются для сокращения необходимости судебных разбирательств. Во многих странах судебное урегулирование спора может длиться годами. Кроме того, это подразумевает высокие судебные издержки. Спор рассматривается судьями, которые обычно не разбираются в сложных и технических вопросах, связанных с договорами ГЧП. По этой причине часто следует включать альтернативные способы урегулирования споров в договоры. Стороны часто договариваются о медиации и арбитраже (варианты урегулирования споров и роль «процессов урегулирования споров» описаны далее в разделе 5.8). Механизмы принудительного исполнения, которые сокращают необходимость судебного разбирательства, такие как эскроу-счета и гарантии выполнения обязательств по договору, также могут оказаться полезными инструментами.

---

<sup>52</sup> Купманс, Т. (Koopmans, T.) (2003 г.) *Суды и политические институты*. Cambridge University Press, стр. 135-147.

<sup>53</sup> Шугарт, Крис (Shugart, Chris). (1998 г.) *Договорные и муниципальные услуги: проблемы неполноты договоров*. Кандидатская диссертация, Гарвардский университет.

<sup>54</sup> Европейский экспертный центр по ГЧП (2012 г.). Франция: *Подразделения по ГЧП и связанная институциональная структура*.

### **1.5.3 Использование существующей законодательной базы в рамочных условиях ГЧП**

Независимо от обычаев, в рамках которых разрабатываются рамочные условия ГЧП, они не разрабатываются сами по себе. Они скорее основываются на существующих нормативных актах в сфере заключения договоров, закупок и финансового управления со стороны государства и включают их в чистом виде или с изменениями и дополнениями. Разумно максимально использовать существующие нормативные акты и удостоверяться в том, что любые новые специальные положения касательно ГЧП дополняют существующие системы. Существующие системы как правило включают в себя:

- **Административное право:** Во многих странах континентального права деятельность государственных органов регулирует административное право, которое контролирует их функции и процесс принятия решений.
- **Законодательство о закупках:** Как правило, процесс реализации сделки ГЧП должен соответствовать нормативным правовым актам в сфере государственных закупок, за исключением случаев, когда ГЧП прямо исключено из сферы их применения.
- **Законодательство о государственном финансовом управлении:** Институциональные обязанности, процессы и правила, установленные законодательством о государственном финансовом управлении, могут дополнять рамочные условия ГЧП. Например, в такое законодательство могут входить требования к утверждению проекта, бюджетные ограничения, процесс формирования бюджета и требования к отчетности (см. раздел 1.7.4 для получения информации об обязанностях в сфере государственного финансового управления в сфере ГЧП).
- **Отраслевые законы и нормативные рамочные условия:** ГЧП часто реализуется в отраслях, которые уже регулируются отраслевыми законами и нормативными рамочными условиями. Такие законы и условия могут ограничивать возможность правительства заключать договоры с частным сектором или устанавливать правила для такой деятельности. При ГЧП в регулируемых отраслях, включая электро- и водоснабжение, необходимо учитывать тарифы и регулирование предоставления услуг, роль регуляторных органов, а также их соответствие условиям договора ГЧП.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Грум, Е., Халперн, Джей. и Эдхардт, Д. (Groom, E., Halpern, J. and Erhardt, D.) (2006). *Пояснительные примечания по ключевым темам в сфере регулирования услуг водоснабжения и санитарных услуг*. Группа Всемирного банка, Программа партнерства с Банком Нидерландов в сфере водоснабжения, Фонд консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов.

- **Другие правила, влияющие на деятельность частных компаний:** Следующие правила также распространяются на компании ГЧП, и их следует принимать во внимание при разработке проектов и процессов ГЧП:
  - экологические нормативные правовые акты;
  - нормативные правовые акты, регулирующие приобретение и владение землей;
  - лицензионные требования, в частности, для международных компаний;
  - налоговое законодательство;
  - закон о занятости населения;
  - стандарты бухгалтерского учета.

Рекомендуется изучить законодательный и административный контекст и удостовериться в том, что он не противоречит ключевым элементам целей рамочных условий ГЧП. Например, в Бразилии и Индии действуют правила налогообложения, которые дискриминируют частный сектор в заключении договоров субподряда на эксплуатацию и техническое обслуживание в ГЧП (см. текстовую вставку 2.4). Кроме того, следует пересматривать дискриминацию иностранных инвесторов (например, конвертируемость валюты, грабительские налоги на репатриацию собственного капитала) для привлечения международных/мировых инвесторов и девелоперов.

#### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.4: Искажающие налоги по Договорам на эксплуатацию и техническое обслуживание**

Условия налогообложения проектной компании, которая обычно именуется «СПК» (как описано в разделе 5.3) и учреждается проектными консорциумами для реализации проекта ГЧП, ставят в привилегированное положение определенный тип договорной структуры, которая может оказаться не самой эффективной. Именно так и происходит в Бразилии и Индии.

- **Бразилия:** Из-за бразильской системы начисления налога на оборот операционные затраты на метро города Куритиба в штате Парана увеличиваются примерно на 6 % в год при наличии отдельного подрядчика по эксплуатации и техническому обслуживанию в рамках ГЧП. При этом когда эксплуатацию и техническое обслуживание осуществляет концессионер, он ставится в относительно нейтральное положение с точки зрения налогообложения.
- **Индия:** Договор субподряда на предоставление услуг по эксплуатации и техническому обслуживанию (O&M) облагается налогом на предоставление услуг (по текущей ставке 12.36 %, которая вырастет до 14 %), при этом такие же услуги по эксплуатации и техническому обслуживанию, Это означает, что договор субподряда становится бременем для проекта ГЧП и влияет на его финансовую жизнеспособность. Государство стимулирует концессионера выполнять работы вместо того, чтобы привлечь специалистов по договору субподряда для минимизации рисков и улучшения качества проекта.

Источник: KEOLIS, Южная Африка

Регулирование отрасли также может ограничивать возможности правительства по разработке и управлению договорами ГЧП. Например, на концессии в сфере коммунальных услуг может распространяться нормативный акт по регулированию государственных коммунальных услуг. Правила открытого доступа по закону о конкуренции могут регулировать базовую инфраструктуру.

#### **1.5.4 Рамочные условия для субнациональных проектов ГЧП**

До сих пор мы обсуждали создание рамочных условий правительством для регулирования своих действий. Однако существует несколько уровней правительственных органов, и в некоторых случаях у органов одного уровня может возникнуть намерение уполномочить, контролировать или повлиять на орган более низкого уровня. В

федеральных системах у национального правительства может возникнуть намерение повлиять на законодательную базу штатов.<sup>56</sup> Национальное правительство и правительство штата также может выразить намерение предоставить полномочия или контролировать местные органы власти, которые заключают договоры ГЧП.

В федеральных системах в конституции обычно указаны вопросы, которые относятся к компетенции штатов или федерального правительства. Следовательно, рамочные условия ГЧП на уровне штата распространяются на проекты ГЧП, которые относятся к компетенции штата. Федеральные правила распространяются на проекты ГЧП, которые относятся к федеральной компетенции и реализуются федеральным правительством. Как правило, федеральное правительство ограничено конституцией в своей возможности вмешательства в работу правительства штата в пределах его компетенции.

Что касается органов местного самоуправления, правительство штата или национальное правительство обычно может законодательно регулировать деятельность таких органов в пределах своей юрисдикции. В Австралии и Канаде национальная политика ГЧП не распространяется на органы местного самоуправления. ГЧП редко применяется на местном уровне из-за незначительного размера проектов, которые реализуются на этом уровне.<sup>57</sup> Во Франции процедуры, используемые органами местного самоуправления при заключении договоров ГЧП, регулируются национальным законодательством и нормативными актами административного суда («*Conseil d'Etat*»). В Испании проекты ГЧП, реализуемые местными органами власти, должны учитывать общенациональное законодательство о государственных закупках, а также специальное законодательство, которое регулирует закупки муниципальных услуг.

Когда правительство не может или не хочет контролировать органы власти более низкого уровня посредством закона, оно во многих случаях может стимулировать необходимое поведение путем различных видов бюджетных перечислений между государственными органами. В Соединенных Штатах Закон о финансировании и инновациях в области транспортной инфраструктуры (TIFIA) дает правительству штата возможности стимулировать транспортные проекты ГЧП посредством концессионного финансирования проектов. Финансирование предоставляется в форме прямых кредитов, кредитных гарантий и

---

<sup>56</sup> «Штат» используется как общий термин, в который входят провинции (например, в Канаде или Китае) или любые другие территориальные единицы второго уровня в рамках федеральной системы.

<sup>57</sup> Управление инфраструктуры и регионального развития (2013 г.). *Инфраструктура органов местного самоуправления*. [Онлайн] по ссылке [http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2002\\_2003/C4.aspx](http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2002_2003/C4.aspx)



резервных кредитных линий.<sup>58</sup> В Канаде фондирование провинциальных и муниципальных проектов ГЧП осуществляется в зависимости от требований к структурированию и управлению проектами.

Однако такие инициативы не всегда считаются эффективными. В Великобритании правительственные министерства раньше были наделены полномочием распределять «кредиты в поддержку Инициативы частного финансирования» («PFI credits») в рамках своего бюджета. Они могли выдаваться местным органам власти в виде субсидий для поддержки местных проектов ГЧП и играли полезную роль в стандартизации договоров и создании более последовательных и качественных условий распределения рисков. Например, министерство транспорта могло использовать кредиты для поддержки местных государственных транспортных проектов, а министерство защиты окружающей среды и по борьбе с изменениями климата поддерживало местные государственные проекты переработки отходов. Однако кредиты в поддержку Инициативы частного финансирования подверглись критике, так как они дали центральным министерствам, которые хотели реализовать проекты PFI через местные органы власти, дополнительное полномочие по распределению средств. Они были устранены в 2010 г. для обеспечения нейтральности фондирования со стороны центрального правительства, независимо от реализации проекта на местном уровне в форме PFI или в иной форме.<sup>59</sup>

Инвесторы во многих странах считают органы местного самоуправления менее надежными сторонами договора по сравнению с национальным правительством, ввиду более низкого кредитного рейтинга или ограниченности ресурсов. Из-за этого у национального правительства может возникнуть функция предоставления финансовой или технической поддержки органам местного самоуправления. Так как национальное правительство поддерживает органы местного самоуправления, у него может возникнуть необходимость контролировать действия таких органов.

Более подробные примеры возможного влияния национального правительства на субнациональные проекты ГЧП описаны в текстовой вставке 2.5.

---

<sup>58</sup> Федеральное управление магистральных автодорог Министерства транспорта США (без даты). *TIFIA*. [Онлайн] по ссылке <http://www.fhwa.dot.gov/ipd/tifia/>

<sup>59</sup> Министерство финансов Великобритании (2012 г.). Новый подход к государственно-частному партнерству. Издательство Ее Величества.



## **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.5: Роль субнациональных проектов ГЧП**

- **Австралия:** В Австралии государство отвечает за большую часть крупномасштабной инфраструктуры. Штаты Новый Южный Уэльс и Виктория руководили программой действий по ГЧП и разрабатывали государственные рамочные условия ГЧП в начале 2000-х гг. Такие подходы помогли разработать рамочные условия национальной политики ГЧП. Правительства всех штатов, территорий и содружества участвовали в подготовке и согласовании национальной политики в качестве общих рамочных условий реализации проектов ГЧП. Было признано, что последовательный национальный подход к реализации ГЧП в правительствах всех уровней был выгоден для всех.<sup>60</sup>
- **Канада:** Правительства провинций отвечают за создание большей части инфраструктуры, поэтому рамочные условия ГЧП разрабатываются на уровне провинций без федерального надзора. Однако федеральное правительство может влиять на реализацию программ ГЧП в провинциях посредством финансирования местных и муниципальных проектов ГЧП через Канадский фонд РЗ.<sup>61</sup>
- **Индия:** Разработкой рамочных условий ГЧП в Индии руководит Правительство Индии, представленное отделом ГЧП в Управлении по экономическим вопросам (в рамках Министерства финансов). Отдел ГЧП отвечает за все вопросы, связанные с ГЧП, включая политику, схемы, программы и развитие и укрепление потенциала. В дополнение к национальному правительству Индии, у правительств штатов также есть право принимать собственные законы о ГЧП согласно конституции. Некоторые штаты, включая Андхра-Прадеш, Гуджарат и Карнатаку, разработали собственные рамочные условия и успешно реализуют проекты ГЧП.
- **США:** Национальное правительство отвечает за небольшой объем инфраструктуры. Даже национальная система магистральных автодорог («Interstate») фактически принадлежит и эксплуатируется штатами. Источником большей части фондирования является федеральный налог на бензин, который распределяется между штатами при помощи специальной формулы. Именно по этой причине рамочные условия ГЧП

<sup>60</sup> Агентство по инфраструктуре Австралии (2008 г.). Обзор Национального руководства по государственно-частному партнерству. Австралийский Союз.

<sup>61</sup> ГЧП Канада (без даты). Канадский фонд РЗ: Подача заявления. [Онлайн] по ссылке <http://www.p3canada.ca/en/apply-for-funding/>

*разрабатывает правительство штатов. В США отсутствуют федеральные рамочные условия ГЧП.<sup>62</sup>*

## 1.6 Определение процесса ГЧП

Рамочные условия должны давать рекомендации по каждому этапу разработки и реализации проекта ГЧП, начиная с идентификации проектов-кандидатов и заканчивая управлением договорами ГЧП в течение жизненного цикла проекта.

Правительство должно удостовериться в разработке исключительно «качественных» проектов ГЧП. В частности, к ним относятся проекты ГЧП с обоснованным соотношением затрат и выгод, более эффективным использованием средств по сравнению с традиционными государственными закупками, финансовой жизнеспособностью и бюджетной ответственностью, а также проекты, которые будут пользоваться спросом на рынке. Невозможно полностью оценить соответствие проекта всем этим критериям до полной разработки и структурирования ГЧП. В результате возникает парадоксальная ситуация: правительство не хочет нести значительные расходы на разработку и оценку проекта, если оно не уверено, что проект соответствует установленным критериям. Однако понять, соответствует ли проект этим критериям, можно только после разработки и оценки проекта.

Успешные программы ГЧП решают эту проблему посредством строгого скрининга, требования которого ужесточаются на каждом последующем этапе разработки проекта. После определения перспективности проекта он проходит скрининг при помощи простых показателей на предмет того, может ли он стать надлежащим проектом ГЧП. Если проект успешно проходит первый этап скрининга, его дальнейшая разработка или оценка продолжается на следующих этапах до его подачи лицам, ответственным за принятие решений, для согласования проведения конкурсной процедуры.

В этом разделе описаны ключевые критерии принятия решений, процедуры и институциональные обязанности, которые следует принимать во внимание в процессе ГЧП. Этот раздел направлен на характеристики процесса, которые необходимо учитывать при разработке рамочных условий ГЧП. Более подробные данные по отдельным задачам каждого этапа приведены в остальных главах этого Руководства по ГЧП, а общее описание процесса было дано в главе 1.

---

<sup>62</sup> Министерство обороны США управляет большой Программой ГЧП по автобусным перевозкам.

Важно отметить, что это не более чем рекомендации. В процессе ГЧП существует много тонкостей, и то, что дает хороший результат в одной культуре или системе государственного управления, может оказаться неэффективным в другой. Следовательно, следует изучить местные особенности и принципы работы государственного сектора до использования принципов из другого региона. См. таблицу 2.4.

<b>ТАБЛИЦА 2.1: Краткий обзор критериев принятия решений, процедур и институциональных обязанностей в процессе ГЧП</b>		
	<b>Ключевые критерии принятия решений</b>	<b>Процедуры</b>
<b>Осуществите идентификацию проектов и скрининг</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проект вписывается в более обширный отраслевой план?</li> <li>• Проект подразумевает экономическую осуществимость и бюджетную ответственность?</li> <li>• Проект соответствует целям программы ГЧП?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подготовьте предварительное исследование осуществимости и предварительную технико-экономическую оценку проекта.</li> <li>• Получите подтверждение того, что проект вписывается в более обширный отраслевой план.</li> <li>• Получите подтверждение экономической осуществимости и бюджетной ответственности проекта.</li> <li>• Подайте проектную документацию на согласование.</li> </ul>

<p><b>Оцените проект</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проект обладает экономической, технической, экологической и правовой осуществимостью?</li> <li>• Уровень затрат по проекту приемлем?</li> <li>• Проект соответствует требованиям ГЧП? (Проект обладает коммерческой осуществимостью и кредитной привлекательностью и способен обеспечить наиболее эффективное использование средств в рамках ГЧП?)</li> <li>• Разработана надлежащая стратегия закупок?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подготовьте всестороннюю оценку, которая подтверждает экономическую, коммерческую, техническую, экологическую и правовую осуществимость проекта, а также его бюджетную доступность.</li> <li>• Оцените эффективность использования средств (VfM) для определения соответствия проекта требованиям ГЧП.</li> <li>• Разработайте стратегию закупок.</li> <li>• Подайте проектную документацию в соответствующие ведомства на согласование.</li> </ul>
<p><b>Структурируйте процесс закупок и проектный договор</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Конкурсная документация отражает стратегию закупок?</li> <li>• Риски выявлены и переданы наиболее подходящей стороне?</li> <li>• Планы управления рисками, распределенными правительству, разработаны?</li> <li>• Составленные проекты договоров отражают матрицу рисков?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Подготовьте конкурсную документацию, включая критерии квалификационных требований, и их оценки, а также требования к конкурсным предложениям.</li> <li>• Подготовьте матрицу рисков и распределите риски.</li> <li>• Разработайте планы управления рисками.</li> <li>• Составьте проекты договоров.</li> <li>• Предоставьте проекты договоров на согласование.</li> <li>• Доработайте и окончательно сформулируйте стратегию закупок.</li> <li>• Получите согласования.</li> </ul>

<p><b>Конкурсная процедура и присуждение договора</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процесс закупок был конкурентным?</li> <li>• Частные партнеры, которые соответствуют квалификационным критериям, получили информацию о ГЧП?</li> <li>• Частные партнеры, которые соответствуют квалификационным критериям, получили достаточные возможности выразить свою заинтересованность и разработать конкурсные предложения?</li> <li>• Критерии отбора обеспечивают выбор частного партнера, способного добиться эффективного использования средств (VfM)?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Представьте ГЧП рынку.</li> <li>• Проведите квалификационный/предварительный квалификационный отбор.</li> <li>• Выберите компании, которые соответствуют квалификационным критериям (и, при необходимости, проведите предварительный отбор (shortlist)).</li> <li>• Опубликуйте запрос на подачу конкурсных предложений (RFP) и получите конкурсные предложения.</li> <li>• Оцените конкурсные предложения.</li> <li>• Выберите конкурсное предложение с наиболее эффективным использованием средств (VfM).</li> <li>• Подпишите договор и осуществите финансовое закрытие.</li> </ul>
<p><b>Управляйте договором, включая строительство, предоставление услуг и возврат</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• При реализации проекта возникают вопросы, которые требуют решения?</li> <li>• Договор следует расторгнуть или изменить?</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Управляйте договором, включая предоставление услуг, посредством согласованным показателях операционной эффективности/ключевых показателей эффективности (КПЭ).</li> <li>• При возрастании риска уведомляйте центральные органы государственной власти о проблемах.</li> </ul>

Ни эта глава, ни остальные части этого Руководства по ГЧП не предусматривают подробного рассмотрения общих подходов к руководству проектом или методологии управления проектом. Вместо этого авторы Руководства по ГЧП просто обращают внимание на данные

темы при необходимости. Например, как и в любом государственном проекте, идентификация заинтересованных сторон и управление отношениями с заинтересованными сторонами играют ключевую роль. Отдельные напоминания о важности этого аспекта включены в описание общих рамочных условий в этой главе (например, в текстовой вставке 2.10). Подобным образом, в главе 3 описаны аспекты, которые необходимо учитывать при планировании управления процессом ГЧП по проекту (см. раздел 3.11), а также аспекты, связанные с управлением отношениями с заинтересованными сторонами и коммуникациями (раздел 3.12).

### **1.6.1 Идентификация проектов и скрининг**

Процесс начинается с создания проекта, как правило, посредством подхода, который используется для создания инвестиционных проектов в государственном секторе, или подобного подхода, при скрининге проектов на предмет их потенциального соответствия критериям ГЧП. Скрининг на этом этапе обычно носит предварительный характер, ограниченный имеющейся информацией, и требует относительно небольших расходов.

#### **Критерии принятия решений**

Цель рамочных условий – обеспечить продолжение работы только по тем проектам, которые соответствуют следующим критериям:

- Проект **вписывается в более обширный отраслевой план**. Отраслевые планы учитывают потребности отрасли и выявляют самые эффективные подходы к решению проблем. Проекты, которые обладают наибольшими перспективами эффективного использования средств (VfM), максимально соответствуют такому отраслевому плану.
- Проект **соответствует целям программы ГЧП**. В целях программы ГЧП следует четко указывать типы проектов, которые входят в сферу ее применения. Это позволяет легко отсеивать проекты, которые не соответствуют требованиям ГЧП, на этапе скрининга.
- Проект обладает **экономической жизнеспособностью и бюджетной ответственностью**. *Не следует продолжать разработку экономически несостоятельных проектов*. Проекты ГЧП следует применять только при условии, что доходы от проекта покрывают расходы, или у правительства есть достаточные ресурсы, чтобы оплачивать или субсидировать услугу. У правительства также должна быть возможность

покрывать любые прямые или условные обязательства. Следует избегать проектов, которые могут привести к издержкам или обязательствам, выходящим за рамки финансовых ресурсов правительства.

## Процедуры и институциональные обязанности

Рамочные условия ГЧП должны выявлять следующие аспекты:

- **Кто предлагает проекты ГЧП?** Предложения могут выдвигать только государственные органы, располагающие инвестиционными программами? Или частная сторона может инициативно выдвигать предложения по проектам ГЧП? Преимущества и недостатки реализации ГЧП на основе предложения частных компаний описаны в разделе 1.6.6 далее.
- **Кто согласовывает дальнейшую разработку проектов ГЧП?** Для успешных проектов ГЧП обычно требуется поддержка со стороны линейного ведомства,<sup>63</sup> то есть органа, который инициировал проект, министерства финансов или других центральных органов власти.
- **Какая проектная документация требует согласования?** В рамочных условиях указывается уровень документации, необходимой соответствующим заинтересованным сторонам для согласования проектной процедуры.

См. главы 3 и 4 для получения дополнительной информации о согласовании на подготовительных этапах процесса ГЧП.

### 1.6.2 Осуществите оценку проекта

Проекты-кандидаты, которые успешно проходят скрининг, переходят на этапы разработки и **оценки**. Опять же, это итерационный или многоэтапный процесс. Отчет об оценке проекта, который часто называют «Обоснование инвестиций» (Business Case), обычно является основанием для согласования и перехода к реализации сделки ГЧП.

В описании рамочных условий в данном своде знаний проект и решения о закупках считаются частью одного и того же процесса. Однако

---

<sup>63</sup> Линейные ведомства отвечают за разработку политики, планирование и предоставление определенных услуг, характерных для соответствующей отрасли. В этом они отличаются от центральных органов государственной власти, которые несут ответственность за общегосударственную политику.



двухэтапный процесс не всегда возможен с практической точки зрения, как описано в текстовой вставке ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.1.

### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.1: Сравнение инвестиционного решения и решения о ГЧП**

Правительству следует разделять инвестиционное решение и решение о закупках.

- **Инвестиционное решение:** Это хороший проект? Правительство заинтересовано и способно предоставить необходимое фондирование?
- **Решение о закупках:** Какой лучший способ закупок по проекту? Закупка в рамках ГЧП предлагает наиболее эффективное использование средств (VfM) по сравнению с самой лучшей осуществимой моделью реализации в государственном секторе?

У такого двухэтапного процесса есть ряд преимуществ, включая следующие:

- Все потенциальные проекты (независимо от метода закупок) конкурируют за одни и те же ограниченные средства, что позволяет обеспечить надлежащую расстановку приоритетов среди проектов в зависимости от их стратегической важности.
- Предполагаемые последствия для бюджета не влияют на выбор метода закупок, то есть правительство развеивает распространенный миф о том, что ГЧП является альтернативой государственным займам.
- Если конкурсная процедура в рамках ГЧП не позволяет достичь наиболее эффективного использования средств (VfM), инвестиции могут продолжаться при помощи другой методологии закупок.

Однако на самом деле многие правительства не разрабатывают всесторонние процессы стратегического планирования в каждой отрасли и не осуществляют систематический анализ затрат и выгод и технический анализ по всем проектам. Следовательно, у юрисдикции, которая обычно не осуществляет такой анализ, есть два варианта действий.

- **Установить требования к систематической оценке всех проектов:** Это идеальный вариант, но для него требуется масштабная государственная поддержка. Следовательно, он может быть невозможным без специальных полномочий или при ограниченных сроках.
- **Установить требование к оценке проектов ГЧП посредством рамочных условий ГЧП:** Таким образом, все проекты ГЧП будут проходить оценку на предмет их качества (до начала реализации

как ГЧП). Недостаток такого подхода заключается в том, что проекты ГЧП оцениваются более строго и тщательно, чем проекты, которые не относятся к ГЧП. Основное преимущество этого проекта – реализация только стоящих проектов по программе ГЧП. Однако при этом программа ГЧП не сталкивается с трудностями и задержками, которые возникают при попытках ввести оценку надлежащего характера проекта по всем проектам государственного сектора. Дополнительным преимуществом является то, что методы оценки проектов, которые подтверждают свою эффективность в ГЧП, в дальнейшем могут использоваться для проектов, которые не относятся к ГЧП.

#### Критерии принятия решений

На этом этапе рамочные условия должны обеспечить продолжение разработки только «хороших проектов» и «соответствующих требованиям ГЧП». Хорошие проекты можно описать следующим образом.

- **Экономическая, техническая, экологическая и правовая осуществимость проекта:** Такая оценка осуществимости проводится не только для ГЧП. Любой государственный проект независимо от метода закупок должен подтвердить, что он является «хорошим». Для проведения такой оценки требуются специальные навыки, поэтому при отсутствии штатных специалистов следует назначать консультантов.
- **Ценовая доступность:** Ценовая доступность оценивается с точки зрения правительства и потребителя. Правительству следует продолжать проект только при условии, что государственные обязательства, как прямые, так и условные, соответствуют бюджетным ограничениям. Кроме того, услуги, предоставляемые в рамках ГЧП, должны быть доступными с точки зрения пользователя. Ложные ожидания платежной готовности пользователя могут привести к недостаточным объемам использования инфраструктуры и финансовым трудностям проекта.

Проекты, которые соответствуют требованиям ГЧП, – это проекты, которые могут продемонстрировать следующие свойства.

- **Коммерческая жизнеспособность (и кредитная привлекательность):** Для ГЧП требуется участие частного сектора. Если проект не может обеспечить финансовую окупаемость, соответствующую уровню рисков, принятых частным сектором, он не считается коммерчески жизнеспособным. Это означает, что у проекта должна быть способность приносить инвестору доходы и давать инвесторам возможность получить финансирование от кредиторов. Кроме этого, проект также должен

соответствовать требованию ценовой (бюджетной) доступности для государственного сектора.

- **Наиболее эффективное использование средств (Value for Money, VfM):** ГЧП – лишь она из форм закупок. Считается, что ГЧП обеспечивает наиболее эффективное использование средств (VfM), если ожидается, что проект принесет более высокую чистую экономическую выгоду при реализации в рамках ГЧП.

Существует много способов оценки эффективности использования средств (VfM). Традиционный подход, разработанный в Великобритании и также используемый во многих австралийских юрисдикциях, заключается в определении того, сможет ли ГЧП обеспечить более низкую стоимость (с поправкой на риски) для правительства по сравнению с обычными закупками. При таком подходе предполагается, что можно стимулировать частную компанию управлять рисками более эффективно, чем государственный сектор, тем самым улучшая общие экономические результаты.

Другой подход заключается в том, чтобы определить, какой вариант реализации максимально увеличивает выгоду для определенного бюджета. В Новой Зеландии проверяется, какой из подходов скорее принесет большую чистую экономическую выгоду.

Эффективность использования средств (VfM) обычно оценивается с помощью качественных критериев на первоначальном этапе скрининга посредством так называемых «тестов на предмет соответствия критериям ГЧП» (см. раздел 3.10), а затем с точки зрения количественных показателей, если проект переходит на этап полной оценки.

Важно устанавливать ограничения количественного анализа эффективности использования средств (VfM). Они обязательно основываются на исходных предположениях и прогнозах, поэтому они просто *показывают*, обеспечит ли выбранный метод закупок более высокую чистую экономическую выгоду. По этой причине в Канаде результаты количественного анализа эффективности использования средств (VfM) рассматриваются как исключительно оценочные и в некоторых случаях используются вместе с другими качественными показателями для выбора варианта закупок.

- **Возможность обособления:** Проект необходимо в достаточной степени обособить от остальных государственных систем для

обеспечения подотчетности и ограничения рисков, связанных со взаимодействием<sup>64</sup>.

- **Определяемые результаты деятельности:** Четкие, определенные и измеримые результаты деятельности – необходимое условие ГЧП для мониторинга и исполнения договора. Разработка договора на основании результатов деятельности также дает частному партнеру преимущество в виде свободы создания более эффективных и инновационных способов предоставления услуг. Этот аспект можно сопоставить с более традиционными договорами с заранее заданным проектным решением и исходными спецификациями.
- **Информация в объеме, достаточном для оценки расходов и рисков:** Чтобы у потенциальных участников конкурса было желание выделять ресурсы на разработку конкурсного предложения, у них должна быть возможность рассчитать потенциальные обязательства по договору ГЧП. Это возможно только при условии идентификации рисков по проекту и возможности их передачи одной из сторон.

На этом этапе также следует разработать надлежащую стратегию закупок. Разумная стратегия закупок необходима для привлечения подходящих частных партнеров, а также предоставления им возможности предложить правительству самую выгодную сделку. Стратегия закупок должна привлекать потенциальных участников конкурса на ранних этапах. Таким способом правительство может удостовериться в том, предложенный проект таков, что приемлемые частные компании примут участие в конкурсной процедуре. Это также позволит включать их предложения при разработке договора.

### **Процедуры и институциональные обязанности**

Рамочные условия должны устанавливать предсказуемую методологию отбора проектов ГЧП, основанную на определенных принципах. Для этого в рамочных условиях ГЧП необходимо указывать следующее:

- **Информация, необходимая для оценки проекта ГЧП:** Такая информация включает в себя исследования, которые необходимо провести (например, прогнозирование спроса), а также вопросы, ответы на которые необходимо получить для определения экономической, финансовой, экологической и правовой осуществимости (оценку проекта ГЧП также называют

---

<sup>64</sup> Взаимосвязь с другими договорами или действиями правительства или зависимость от правительства в отношении успешного исполнения договора ГЧП.

«обоснование инвестиций» или «технико-экономическое обоснование» (feasibility study).

- Лица, согласовывающие **оценку проекта ГЧП**: Как отмечено в предыдущем разделе, для успешной реализации проекта ГЧП требуется поддержка ряда заинтересованных сторон. В рамочных условиях ГЧП указывается процесс согласования, необходимого для перехода на следующий этап. В многих юрисдикциях для дальнейшей реализации требуется решение кабинета министров. Другие юрисдикции делегируют решение государственному органу, возможно, с согласия одного или нескольких центральных органов государственной власти или подразделения по ГЧП.

С примерами критериев оценки проекта ГЧП можно ознакомиться в текстовой вставке **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.2**. См. главу 4 для получения более подробной информации об этапе оценки проекта.

### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.2: Критерии оценки проектов ГЧП в Индонезии**

Инфраструктурный гарантийный фонд Индонезии (IIGF) оценивает проекты ГЧП на основании следующих критериев оценки.

- Проект является жизнеспособным, то есть обладает технической, экономической и финансовой жизнеспособностью, а также считается желательным с экологической и социальной точки зрения.
- Проектные риски идентифицированы и надлежащим образом распределены посредством эффективных планов по минимизации рисков.
- Процесс закупок осуществляется продуманно и в соответствии с планом закупок.
- Государственный орган, осуществляющий закупки, обладает полномочиями по управлению договором и рисками.
- Необходимо получать согласование IIGF на основании перечисленных критериев по проектам, требующих правительственные гарантии в любой форме.

*Источник: Инфраструктурный гарантийный фонд Индонезии (2012 г.). Руководство по предоставлению инфраструктурных гарантий.*

### **1.6.3 Структурируйте процесс закупок и проектный договор**

До совершения сделки по проекту ГЧП необходимо составить конкурсные документы и проект договора ГЧП. Для составления конкурсных документов нужны разработанные критерии оценки и

предложений. Для составления договора следует полностью определить и изложить при помощи подходящих юридических формулировок результаты деятельности, обязанности и распределение рисков.

### **Критерии принятия решений**

Процесс закупок, конкурсная документация и договор должны обеспечивать достижение целей правительства и при этом минимизировать предполагаемые расходы. Кроме того, у правительства должна быть возможность управления договором. Договор должен быть привлекательным для потенциальных частных партнеров, и необходимо убедить заинтересованные стороны, что договор заключается в государственных интересах. Следовательно, рамочные условия должны обеспечивать следующее:

- Все значительные **риски можно идентифицировать и передать** самой подходящей стороне: успех проекта ГЧП зависит от качества распределения рисков. При ненадлежащем распределении рисков стоимость проекта превысит необходимую.
- Можно разработать **планы управления рисками**. Что касается рисков, распределенных государственному сектору, необходимо разработать надлежащие планы, которые одновременно минимизируют вероятность наступления риска и последствия риска, если он все же наступает.

### **Процедуры и институциональные обязанности**

Для обеспечения максимально эффективного составления конкурсной документации и договора в рамочных условиях необходимо указывать следующие аспекты.

- **Подходы к распределению рисков**, составлению планов управления рисками и проектов договоров. Некоторые правительства вводят стандартизированные правила распределения рисков, а другие рассматривают каждый проект в индивидуальном плане. Для составления договоров требуются навыки опытных юристов в области ГЧП. Ведомствам без опытного штатного сотрудника необходимо привлечь внешнего консультанта.

Например, когда рынок ГЧП в Британской Колумбии в Канаде только зарождался, юристов и технических консультантов пригласили из Австралии и Великобритании, юрисдикций с устоявшимися рамочными условиями ГЧП. Они не только помогли разработать договоры ГЧП, но и развили навыки

консультантов канадского государственного сектора и частного сектора, которые с тех пор считаются национальными экспертами в области ГЧП.

- **Рекомендации по закупкам:** В рамочных условиях ГЧП необходимо четко указывать для линейных ведомств и частного сектора, каким будет стандартный процесс закупок по проекту ГЧП. Это покажет потенциальным партнерам, как они могут принимать участие. Четкие рекомендации по закупкам также уменьшат вероятность споров по поводу решения о присуждении договора. «Модельные» и «стандартные» договоры могут обеспечить последовательность действий при составлении договоров ГЧП и при этом посылать рынку четкие сигналы. Однако у них есть ряд недостатков, так как в результате могут возникнуть сложности при адаптации договоров к потребностям и целям в каждом конкретном случае (см. текстовую вставку ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.3).

### ***ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.3: Модельные и/или типовые договоры***

Модельный договор – это договор, который включает в себя надлежащую практику, и готов к использованию ведомствами. С другой стороны, стандартный договор – это договор, который должны использовать государственные ведомства (или, по меньшей мере, они должны документировать и обосновывать любые отклонения от него). Кроме того, стандартные договоры могут не включать в себя полный набор всех положений договора, а скорее представлять собой набор рекомендаций (включая альтернативные подходы к некоторым вопросам) в форме руководства.

При условии надлежащего составления у модельных или стандартных договоров есть ряд преимуществ, которые перечислены далее:

- сокращение рисков для правительства благодаря уменьшению вероятности неправильности договора (например, некачественно составленного или с неверно распределенными рисками);
- экономия времени и средств участников конкурса благодаря сокращению времени на изучение каждого проектного договора;
- предоставление проектной группе возможности сосредоточить работу на разработке и адаптации существующих процессов и юридической документации вместо составления договоров с нуля;
- сокращение времени, необходимого для переговоров по каждому проекту, так как обеим сторонам известны допустимые условия.

У стандартных договоров есть и свои риски. Сложно составить один договор, который будет распространяться на множество различных



сделок. Следовательно, требования к использованию стандартных договоров на самом деле могут ухудшить качество договоров по сравнению с договорами, которые были бы разработаны опытными консультантами в каждом конкретном случае.

Каждой юрисдикции необходимо найти равновесие между стандартизацией и индивидуальной адаптацией. Если большинство проектов будут похожи (например, все договоры ГЧП с оплатой госсектора для создания социальной инфраструктуры), единый стандартный договор может быть хорошим решением. Если предполагаются различные категории проектов, могут понадобиться стандартные договоры по каждой категории.

Если ожидается широкий диапазон разнообразных сделок, лучше всего разработать один или два модельных договора, а также стандарт составления договоров. Стандарты составления договоров могут включать в себя предпочтительное распределение рисков, список вопросов, которые следует урегулировать во всех договорах, и шаблонные положения по некоторым вопросам, которые скорее всего будут похожими в разных типах договоров (например, непредвиденные корректировки, форс-мажор, урегулирование споров и расторжение договора).

Некоторые международные институты, такие как Всемирный банк или Европейская экономическая комиссия ООН, также работают над предоставлением типовых образцов для материалов и рекомендаций (например, см. Центр по инфраструктурным ресурсам в области ГЧП <http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership>) или стандартных положений (например, стандартов в области ГЧП, которые разрабатывает Европейская экономическая комиссия ООН<sup>65</sup>).

- Как **получить согласование** для начала конкурсной процедуры: Как и на двух предыдущих этапах, в рамочных условиях ГЧП указывается процесс согласования, необходимого для перехода на следующий этап.

См. главу 5 для получения информации о ключевых элементах структурирования договора ГЧП и закупок.

---

<sup>65</sup> По информации Европейской экономической комиссии ООН, «модели и процедуры ГЧП могут помочь в достижении Целей в области устойчивого развития в самых различных отраслях, включая водоснабжение и санитарную, здравоохранение и возобновляемую энергию». С учетом этой цели Европейская экономическая комиссия ООН в лице своего Международного научно-инновационного центра в области ГЧП разрабатывает набор стандартов (<http://www.unece.org/ceci/ppp.html>). Для получения более подробной информации о Целях в области устойчивого развития см. <http://www.undp.org/content/undp/en/home/mdgoverview/post-2015-development-agenda.html>.

#### **1.6.4 Конкурсная процедура и присуждение договора**

Качественно структурированный и реализованный процесс закупок играет ключевую роль в обеспечении наиболее эффективного использования средств (VfM) в ГЧП. Процессы закупок могут включать в себя маркетинг ГЧП, проверку квалификационных документов участников конкурса, приглашение к размещению и оценку предложений, взаимодействие с участникам конкурса в ходе процесса, выбор победителя конкурса и заключение договора. Необходимо вовлекать заинтересованные стороны на этом и всех остальных этапах, как описано в текстовой вставке 2.9.

##### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.4: Вовлечение и взаимодействие с заинтересованными сторонами**

Жизнеспособность проекта ГЧП может оказаться под угрозой без надлежащего учета заинтересованных сторон и их способности влиять на проект.

- Если проект структурирован таким образом, что он оказывается неприемлемым для частного сектора и кредиторов, частный сектор может отказаться от участия в процессе закупок.
- При отсутствии достаточной и продолжающейся общественной поддержки следующее избранное правительство может отменить проект. Например, в 2015 г. проект строительства платной дороги в Мельбурне, Австралия был отменен после избрания нового правительства штата, что привело к потере правительством 250 миллионов долларов США, потраченных на планирование, предварительные работы и другие расходы.<sup>66</sup>
- При проведении общественных демонстраций, акций профсоюзов или общественных бойкотов проекты могут сталкиваться с задержками реализации или пониженным уровнем прибыльности.

Рамочные условия ГЧП могут включать в себя политику вовлечения заинтересованных сторон для сокращения вероятности таких рисков. Следует учитывать следующие аспекты и принципы.

- **Идентификация и анализ заинтересованных сторон:** Как определить, кто является заинтересованными сторонами проекта ГЧП, а также их основные группы и подгруппы.
- **Раскрытие информации:** Как предоставлять информацию

<sup>66</sup> Соединение «Восток - Запад»: Налогоплательщики теряют 339 миллионов долларов из-за решения Правительства отказаться от строительства дороги «Восток - Запад» (15 апреля 2015 г.). ABC News. Доступ онлайн в июле 2015 г. по ссылке: <http://www.abc.net.au/news/2015-04-15/victorian-government-to-pay-339-million-east-west-link-contracts/6393536>

заинтересованным и вовлеченным сторонам в понятной манере.

- **Консультирование с заинтересованными сторонами:** Как вести двусторонний диалог между проектом и заинтересованными сторонами, чтобы инициировать и поддерживать конструктивные внешние взаимоотношения с течением времени.
- **Переговоры и партнерство:** Как правительство должно достигать согласия по определенным вопросам или ряду вопросов.
- **Управление жалобами:** Как реагировать на подаваемые жалобы. Невозможно избежать жалобы при реализации проектов с экологическими и социальными последствиями, но управление такими жалобами может оказать существенное влияние на операционную эффективность проекта.
- **Привлечение заинтересованных сторон к мониторингу проекта:** Как и когда необходимо привлекать заинтересованные стороны, связанные с проектом, к мониторингу реализации мер по уменьшению последствий или других природоохранных и социальных программ.
- **Отчетность перед заинтересованными сторонами:** Как отчитываться по предложениям заинтересованных сторон, которые были приняты во внимание, касательно того, какие меры по уменьшению рисков или последствий рисков будут приниматься для решения их вопросов, а также как отслеживаются последствия проекта.
- **Управленческие функции:** Как привлечение заинтересованных сторон может стать систематической и неотъемлемой частью процесса ГЧП, включая способы выявления критических точек процесса ГЧП, в котором требуется привлечение заинтересованных сторон, а также кто предпринимает такие действия.

*Источник: Международная финансовая корпорация (2007 г.). Привлечение заинтересованных сторон: руководство по надлежащей практике для компаний, ведущих деятельность в странах с развивающимися рынками.*

В конце сделки, после получения конкурсных предложений и согласования условий договора, правительству будут окончательно известны стоимость проекта ГЧП и другие условия. На этом этапе можно еще раз проверить соответствие критериям ГЧП. Однако не рекомендуется отменять проект в конце процесса закупок, так как это может испортить репутацию юрисдикции на рынке. Для подготовки конкурсного предложения требуются значительные расходы, поэтому частный сектор вряд ли будет принимать участие в конкурсной процедуре, если рынок не будет уверен в реализации проекта. Чтобы удостовериться в том, что проект не будет отменен в конце процесса

закупок, в рамочных условиях ГЧП следует перечислять обстоятельства, при которых реализация проекта не продолжится. Например, в некоторых юрисдикциях (включая Британскую Колумбию в Канаде) указываются «максимальные значения ценовой доступности», чтобы рынок наверняка знал максимальную сумму, которую готов заплатить государственный сектор.

### Критерии принятия решений

Следующие критерии могут помочь при проверке надлежащего характера процесса закупок.

- Процесс закупок был **конкурентным**? Например, знали ли о конкурсной процедуре частные партнеры, которые больше всего соответствуют квалификационным требованиям? Качество конкуренции будет не выше качества конкурентов. Частные партнеры, которые соответствуют квалификационным критериям, получили достаточные возможности выразить свою заинтересованность и разработать конкурсные предложения? Частные партнеры захотят участвовать в конкурсе со слишком сжатыми сроками или обременительными процессами.
- Процедура была **прозрачной и проводилась на условиях честности и справедливости**? Информация об управлении процессом присуждения договора должна быть четкой, с понятным распределением обязанностей. Критерии присуждения договора должны быть прозрачными, с четко установленной целью, квалификационными критериями, техническими требованиями и требованиями к конкурсной процедуре. Конкурсная процедура должна обеспечивать справедливое отношение ко всем участникам конкурса.

### Процедуры и институциональные обязанности

В рамочных условиях следует описывать следующие процедуры и институциональные обязанности.

- **Маркетинг ГЧП, оценка квалификационных документов** (а также, при **предварительном квалификационном отборе** консорциумов, соответствующих квалификационным требованиям, процесс предварительного квалификационного отбора) и **применение критериев оценки для выбора предложения**, которое обеспечивает наиболее эффективное использование средств (VfM). Рамочные условия не должны регламентировать указанные задачи слишком подробно. Они скорее должны представлять собой рекомендации по тому, как обеспечить

бесперебойную реализацию процесса и избежать самых распространенных ошибок. В рамочных условиях указывается, кто отвечает за оценки, принятие решения о выборе и согласование договора.

- Достижение **коммерческого закрытия**. В рамочных условиях следует давать рекомендации по объему переговоров, необходимых для достижения коммерческого закрытия. Например, в Британской Колумбии и большинстве канадских юрисдикций окончательное предложение, которое подается конкурирующими группами, основывается на окончательной версии проектного договора. После этого запрещается вносить любые изменения в основные коммерческие условия договора.
- Достижение **финансового закрытия**. После согласования условий договора финансирующие организации (в частности, провайдеры заемного капитала) должны согласиться предоставить финансирование. Финансирующие организации, предоставляющие заемные средства проектной компании, часто хотят внести изменения в условия, согласованные при коммерческом закрытии. Рамочные условия должны описывать этот риск, включая процессы, направленные на сокращение сроков задержек и договорных изменений для финансового закрытия. Также необходимо четко указывать лицо, ответственное за этот процесс (со стороны правительства), а также какие согласования нужны при необходимости изменения условий договора для достижения финансового закрытия.

См. главу 6 для получения более подробной информации о том, как проводить конкурсную процедуру и присуждать договор ГЧП.

#### **1.6.5 *Управляйте договором: этап строительства, предоставление услуг и возврат***

В итоге, после заключения договора ГЧП переходит на последний и самый длинный «этап» – управление договором, включая этап эксплуатации. Сложность заключается в том, чтобы обеспечить наиболее эффективное использование средств в течение всего срока действия проекта ГЧП, а не только на этапе строительства. Как правило, для этого требуется постоянное управление ГЧП.

#### **Критерии принятия решений**

Рамочные условия ГЧП должны обеспечивать управление проектом таким образом, чтобы при возникновении любых проблем концессионер уведомлял о них ведомство, ответственное за реализацию, а также, при необходимости, соответствующие центральные государственные органы. Квалифицированная эксплуатационная команда и механизмы принятия решений (governance), требуемые для анализа операционной эффективности и переадресации вопросов руководству (например, рамочные условия управления договором, требования к мониторингу и процессы управления рисками) помогут правительству более эффективно управлять ГЧП и принимать сложные решения, например, об изменении условий договора или его расторжении при необходимости. Механизмы принятия решений (governance) также могут помочь государственному органу выступать в роли хорошего рабочего партнера, который пользуется доверием частных партнеров.

Полноценные рамочные условия и процесс ГЧП должны обеспечивать структурирование договоров ГЧП с учетом непредвиденных событий после заключения договора, без необходимости изменения условий договора. Однако в некоторых случаях изменение условий договора может оказаться предпочтительнее прекращения работы над проектом для сохранения выгод ГЧП. В таких случаях правительство должно тщательно руководить процессом переговоров об изменениях условий, используя надлежащие ресурсы и структуру принятия решений. Цель переговоров об изменении условий должна заключаться в получении результата, соответствующего задачам государственного сектора в большей мере, чем исполнение изначальных условий договора.

Иногда изменения в условия договора вносятся для сохранения операторов, которые в иных условиях покинули бы проект. В процессе реализации проекта может оказаться, что изначальные условия и распределение рисков не всегда в полной мере приемлемы. Если распределение рисков можно откорректировать без отрицательных последствий для чистой выгоды по сравнению с альтернативой расторжения договора, следует рассмотреть возможность переговоров об изменениях условий договора. На этом этапе могут повторно понадобиться услуги консультантов (пример такого изменения условий приведен по штату Виктория, Австралия в текстовой вставке 2.10).

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.5: Изменение условий договора ГЧП в области общественного транспорта в штате Виктория, Австралия**

В 1999 г. правительство штата Виктория присудило пять франшиз на эксплуатацию трамвайных путей и региональных железных дорог в Мельбурне, а также региональных поездов в штате Виктория. Были заключены договоры на эксплуатацию и техническое обслуживание на



основе платежей пользователя, с инфраструктурным лизингом и субсидиями для покрытия дефицита жизнеспособности (viability gap). Финансовая жизнеспособность конкурсных предложений полагалась на значительный рост потребления и сокращение расходов.

Однако уровень роста и сокращение расходов не достигли ожидаемого. В результате операторы стали терять деньги. Зарождающиеся проблемы прямо указывались в регулярных отчетах, которые подавались правительству. Правительство не принимало мер после получения отчетов. Правительство отреагировало на проблему только тогда, когда операторы пригрозили уйти.

Общий собственный капитал, вложенный подрядчиком, был небольшим относительно ожидаемых убытков, поэтому операторы предпочли отказаться от франшиз вместо несения убытков из-за попыток улучшить условия этих франшиз. Правительство столкнулось с тем, что эксплуатацию пришлось бы передать обратно в руки государственного сектора, что было нежелательным.

Правительство решило внести изменения в условиях договоров с действующими операторами, чтобы они могли продолжить свою работу. Изначально правительство ожидало, что общая экономия составит 1,8 миллиарда австралийских долларов (эквивалент 1,2 миллиарда долларов США) в течение срока действия договора. Несмотря на то, что изменение условий договора по итогам переговоров увеличило бы стоимость проекта, общая чистая общественная выгода все равно была положительной.

*Источник: Эрхардт и Ирвин (Ehrhardt and Irwin) (2004 г.). Как избежать потерь для заказчиков и налогоплательщиков в частных инфраструктурных проектах: политика в области финансового рычага, распределения рисков и банкротства. Исследование политики Всемирным банком, Рабочий документ 3274, апрель 2004 г.*

## Процедуры и институциональные обязанности

Как правило, договорами ГЧП управляет соответствующее линейное ведомство. Центральные органы государственной власти необходимо уведомлять о возникающих проблемах и рисках. В рамочных условиях следует указывать, как должны взаимодействовать линейное ведомство и соответствующие центральные органы государственной власти.

Рамочные условия также должны описывать завершение или расторжение договоров. См. главы 7 и 8 для получения дополнительной информации об управлении договором.

### 1.6.6 Проекты частной инициативы

В качестве альтернативного подхода к созданию и развитию идей проектов ГЧП некоторые правительства принимают **инициативные предложения или проекты частной инициативы**. Принимая проекты



частной инициативы, правительство может использовать потенциал информации и идей, которые появляются у частных компаний в части предоставления услуг, необходимых людям. При этом из-за предоставления компаниям возможности развивать свои собственные проектные идеи могут возникнуть сложности. Если в дальнейшем предполагается провести конкурсную процедуру, у компаний может сложиться впечатление, что нет смысла предлагать хорошие идеи, так как они могут не получить от этого выгоду. С другой стороны, если конкурсная процедура по идее не проводится, это может дать компании возможность установить более высокую цену на услугу, что приведет к обвинениям в фаворитизме. Задача рамочных условий ГЧП – найти золотую середину таким образом, чтобы у частных компаний был стимул предлагать хорошие идеи и при этом сохранять свою интеллектуальную собственность, но чтобы при этом сохранялся элемент конкуренции для снижения расходов и обеспечения частного отбора.

Рамочные условия ГЧП должны обеспечивать равновесие между несколькими факторами: стимулирование частных инициаторов подавать качественные проектные идеи, исключение некачественных предложений, обеспечение конкуренции и демонстрация прозрачности.

#### **Выгоды и ошибки, связанные с проектами частной инициативы**

Принятие проектов частной инициативы дает правительствам возможность пользоваться преимуществами знаний и идей частного сектора. Это может стать значительным преимуществом, когда ограниченные полномочия правительства означают, что частный сектор способен более качественно идентифицировать инфраструктурные ограничения и предлагать инновационные решения. Кроме этого, правительство получает доступ к информации о коммерческих возможностях и интересах рынка. В текстовой вставке 2.11 приведен пример проекта ГЧП, предложенного частной компанией и создавшего инновационное решение транспортной инфраструктурной проблемы, которую стремился решить государственный сектор.

#### ***ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.6: Выгоды инноваций – платные полосы для транспортных средств с большим количеством пассажиров в штате Вирджиния***

Часть магистральной автодороги I-495 (окружная дорога вокруг Вашингтонского столичного округа) и крупная трасса I-95 в составе коридора «Север - Юг» нуждались в ремонте и расширении для снижения интенсивности движения с начала 1990-х гг. Управление транспорта штата Вирджиния разработало план по модернизации и расширению магистральной автодороги стоимостью 3 миллиарда долларов. Однако проект застопорился из-за недостаточного

финансирования и общественных протестов против предполагаемого переноса более 300 компаний и домов.

В 2002 г. инженерно-строительная компания «Флуор» (Fluor) подала инициативное предложение по созданию платных полос для транспортных средств с большим количеством пассажиров на шоссе Interstate 495 в качестве альтернативного способа распределения транспортных потоков. Платные полосы для транспортных средств с большим количеством пассажиров – это инновационная технология, которая позволяет водителям платить за проезд по дороге с меньшей загруженностью. Платные полосы расположены вдоль бесплатных полос и спроектированы таким образом, что на них не бывает пробок. Для регулирования спроса на полосы плата за проезд по платной полосе для транспортных средств с большим количеством пассажиров меняется в зависимости от загруженности: чем больше машин, тем выше плата за проезд. Автомобилям, в которых больше трех пассажиров, и автобусам разрешается использовать платные полосы для транспортных средств с большим количеством пассажиров бесплатно. Компания «Флуор» предложила сократить количество переносимых компаний и домов с 300 до 6, что было решающим фактором в обеспечении общественной поддержки проекта. Предложение также минимизировало проектные расходы благодаря уменьшению ширины полосы.

В 2005 г. Управление транспорта штата Вирджиния заключило договор ГЧП на строительство платных полос для транспортных средств с большим количеством пассажиров. Общая стоимость проекта составила около 2 миллиардов долларов США, в то время как для реализации изначальных планов, разработанных правительством, требовалось 3 миллиарда долларов США. Штат Вирджиния вложил в проект 400 миллионов долларов США. Финансовое закрытие проекта строительства платных полос для транспортных средств с большим количеством пассажиров произошло в 2007 г., а новые полосы были открыты в 2012 г.

*Источник:* Вебсайт платных полос для транспортных средств с большим количеством пассажиров в штате Вирджиния (<http://www.virginiahotlanes.com>); Гэри Гроут (Gary Groat) (2004 г.). *Разгружает окружную дорогу.* Дороги и мосты, том 42, № 4, апрель 2004 г.; Управление транспорта штата Вирджиния (2008 г.). *Факты о платных полосах для транспортных средств с большим количеством пассажиров в штате Вирджиния.* Содружество Вирджинии; Справочное руководство по государственно-частному партнерству, Ред. 2.0 (Всемирный банк, 2014 г.).

В тоже время правительству нужно выделять существенные административные ресурсы для оценки и закупок по инициативным предложениям. Всегда возникает вопрос: может быть, стоило выделить государственные ресурсы на проекты, которые точно соответствуют планам и приоритетам правительства?

Кроме того, при проведении переговоров с инициатором на основании инициативного предложения, при отсутствии прозрачного или

конкурентного процесса закупок, могут возникнуть проблемы. В результате использование средств (VfM) по проекту ГЧП может оказаться неэффективным из-за отсутствия конкуренции. В таком случае также могут возникнуть коррупционные возможности или основания для жалоб касательно объективности процесса, особенно если компания очевидно получает выгоду от ГЧП без предоставления соответствующих возможностей ее конкурентам. По этим причинам некоторые страны запрещают использование инициативных предложений.

В текстовой вставке 2.12 приведен пример энергетического проекта в Танзании, договор по которому был заключен непосредственно на основании инициативного предложения частного инвестора. Последующие споры привели к арбитражу, в ходе которого было признано, что подрядчик установил цену выше обоснованной.

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.7: Цена прямых переговоров – независимый энергетический проект в Танзании**

Правительство Танзании и Компания по электроснабжению в Танзании заключили договора с компанией «Индэпэндэнт Пауэр Танзания Лимитед» (Independent Power Tanzania Limited, IPTL) в Малайзии на поставку 100 мегаватт в течение 20 лет. По сделке проводились прямые переговоры, основанные на предложении частных инвесторов во время энергетического кризиса.

После подписания договора были выдвинуты возражения о том, что стоимость проекта была слишком высокой, и что процедура закупок не была прозрачной и конкурентной. Правительство подало проект на рассмотрение в международный арбитраж до начала работы завода. Арбитры решили, что частная компания преувеличила расходы по проекту, и постановили сократить сумму к возврату примерно на 18 %. В ходе арбитражного рассмотрения представители правительства заявили, что договор был присужден на коррупционной основе, но не смогли предоставить доказательства, соответствующие требованиям суда. В дальнейшем правительство не продолжило расследование коррупционных действий. Однако на дату составления Руководства (2015 г.) спор между компанией «Индэпэндэнт Пауэр Танзания Лимитед» и правительством все еще продолжается.

*Источник:* Всемирный банк / Департамент энергетики, транспорта и водоснабжения и Управление финансов, экономики и городского развития (2009 г.). [Устранение коррупции и улучшение руководства в отрасли энергоснабжения](#). Всемирный банк, Эберхард и Грэтвик (Eberhard and Gratwick). [Независимые энергетические проекты в странах Африки южнее Сахары: факторы успеха](#). Всемирный банк.

## Создание конкурентного напряжения

Несмотря на то, что некоторые юрисдикции могут просто противодействовать проектам частной инициативы, многие разработали механизмы, которые позволяют пользоваться преимуществами рыночных инициатив, но при этом создавать конкурентное напряжение. В мире не существует единого мнения касательно лучшего способа создания конкуренции при работе с инициативными предложениями, но могут применяться следующие подходы.<sup>67</sup>

- **Система "Swiss Challenge"** – в случае частной инициативы проводится открытая конкурсная процедура. Если инициатор не побеждает, ему дается возможность продублировать условия победившего предложения и тем самым получить право на заключение договора. Такой подход используется на Филиппинах и в некоторых штатах в Индии.<sup>68</sup>
- **Включение этапа лучшего и окончательного предложения** – двухэтапная конкурсная процедура, в рамках которой участники конкурса с самым высоким рейтингом на первом этапе (таком как выражение заинтересованности) приглашаются к подаче окончательных предложений на втором этапе. Инициатор проекта рыночной инициативы автоматически переходит на второй этап. Такой подход (наряду с подходом с выплатой комиссии за разработку, см. далее) используется в **дорожной отрасли в ЮАР**.<sup>69</sup>
- **Комиссия за разработку** – компания, которая подала изначальное предложение, получает комиссию от правительства или победителя конкурса. Комиссия может просто компенсировать часть затрат на подготовку проекта или устанавливаться в сумме, которая обеспечивает окупаемость разработки концепции проекта и предложения. Это единственный вариант работы с инициативными предложениями, разрешенный в **Индонезии** согласно указам президента, регулирующим ГЧП.<sup>70</sup>
- **Конкурсный бонус** – инициатор получает преимущество по баллам, которое как правило выражается в форме дополнительного процента, добавляемый к его оценке в рамках

---

<sup>67</sup> Как указано в издании Ходжеса и Деллача (Hodges and Dellacha) (2007 г.) «Инициативные инфраструктурные предложения: как некоторые страны обеспечивают конкуренцию и прозрачность».

<sup>68</sup> Как более подробно описано в издании Рэдди и Кальянапу (Reddy & Kalyanapu) (без даты) «Инициативное предложение – новый путь к государственно-частному партнерству: пример Индии».

<sup>69</sup> Управление государственных дорог ЮАР (1999 г.). Политика Управления государственных дорог ЮАР в отношении инициативных предложений.

<sup>70</sup> Правительство Индонезии (2005 г.), Указ Президента № 67 о сотрудничестве между правительством и хозяйствующими субъектами в сфере создания инфраструктуры в редакции Указа Президента № 56, Правительство Индонезии (2011 г.).

открытой конкурсной процедуры. Такой подход используется в **Чили**, где конкурсный бонус может составлять от 3 до 9 % балла финансовой оценки (кроме того, инициатор получает компенсацию стоимости детальных исследований).<sup>71</sup>

В таблице 2.5 даны дополнительные примеры и ссылки. Указанные альтернативы не все смогли доказать равную эффективность в обеспечении конкуренции.<sup>72</sup> Например, в Чили из двенадцати концессий, основанных на инициативных предложениях по состоянию на март 2006 г., по десяти были поданы конкурентные конкурсные предложения, и только пять договоров были присуждены изначальному инициатору. С другой стороны, на Филиппинах, где используется система "Swiss Challenge", все 11 договоров ГЧП, основанных на инициативных предложениях, были присуждены изначальному инициаторам по состоянию на 2006 г.

---

<sup>71</sup> Правительство Чили (2010 г.), Постановление № 956 по концессиям на проведение работ (Reglamento de Concesiones de Obras Publicas).

<sup>72</sup> Ходжес и Деллача (2007 г.) проанализировали опыт некоторых стран в области инициативных предложений в Приложении В к изданию *«Инициативные инфраструктурные предложения: как некоторые страны обеспечивают конкуренцию и прозрачность»*.

**ТАБЛИЦА 2.5: Примеры стратегий закупок по инициативным предложениям**

Юрисдикция	Основные характеристики
Чили	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Двухэтапный процесс принятия инициативных предложений. Первоначальные предложения проходят скрининг. В случае их принятия частный партнер проводит детальные исследования и готовит подробное предложение. Затем правительство составляет конкурсную документацию, основанную на подробном предложении, и проводит конкурентную конкурсную процедуру по проекту.</li> <li>• Расходы на проведение исследований подлежат компенсации (со стороны победителя конкурса или правительства, если проект не доходит до этапа конкурсной процедуры). Расходы согласовываются на этапе первоначального согласования проекта.</li> <li>• Инициатор получает <b>конкурсный бонус</b> в заранее установленном процентном соотношении (от 3 до 8 % в зависимости от проекта), который добавляется к баллу финансовой оценки.<sup>73</sup></li> </ul>
Индонезия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Инициативные предложения поощряются по проектам, которые не включены в список приоритетных проектов.</li> <li>• Принятые предложения проходят стандартную конкурентную процедуру. Инициатор может получить <b>конкурсный бонус</b> в размере до 10 % или <b>комиссию за разработку</b> предложения. Государственный орган, осуществляющий закупки, выбирает подход на основании независимой оценки проекта.<sup>74</sup></li> </ul>

<sup>73</sup> Правительство Чили (2010 г.), Постановление № 956 по концессиям на проведение работ (Reglamento de Concesiones de Obras Publicas), Часть II. Конкурсные предложения, подаваемые частными партнерами.

<sup>74</sup> Правительство Индонезии (2005 г.), Указ Президента № 67 о сотрудничестве между правительством и хозяйствующими субъектами в сфере создания инфраструктуры в редакции Указа Президента № 56, Правительство Индонезии (2011 г.), Глава IV.

**ТАБЛИЦА 2.5: Примеры стратегий закупок по инициативным предложениям**

Юрисдикция	Основные характеристики
Италия	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственные заказчики ежегодно публикуют планы на три года. Частные компании могут подавать инфраструктурные предложения по проектам, перечисленным в таких планах (согласно четким требованиям к содержанию, включая детальные исследования и сроки). Государственный орган, осуществляющий закупки, оценивает предложения.</li> <li>• Для закупок по проекту используется один из видов <b>системы "Swiss Challenge"</b>. Первый этап используется для идентификации двух конкурирующих участников, которые вместе с инициатором участвуют в процедуре закупок на согласованных условиях. Если выбрано предложение конкурента, инициатор получает право предложить такие же условия. Если он соглашается, инициатор получает концессию.<sup>75</sup></li> </ul>
Республика Корея	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Государственный орган, осуществляющий закупки, и подразделение по ГЧП (Центр управления частными инфраструктурными инвестициями (PIMAC)) оценивают инициативные предложения.</li> <li>• Публикуется информация о возможности проекта, и запрашиваются альтернативные предложения, которые должны быть поданы в течение 90 дней.</li> <li>• Инициатор получает <b>конкурсный бонус</b> до 10 %, который добавляется к общему баллу оценки конкурсного предложения. Инициатор имеет право вносить изменения в свое изначальное предложение на этапе конкурсной процедуры, но тогда его бонус сокращается до не более 5 %. Информация о бонусах указывается в запросе на альтернативные предложения.</li> <li>• Проигравшие участники получают частичную компенсацию расходов на предложение с целью стимулирования конкуренции.<sup>76</sup></li> </ul>

<sup>75</sup> Президент Итальянской Республики (2006 г.). Законодательный указ 163: Кодекс государственных договоров на работы, услуги и поставки в рамках реализации Директив 2004/17/CE и 2004/18/CE, статьи 156-155.

<sup>76</sup> Ким, Ким, Шин и Ли (Kim, Kim, Shin and Lee) (2011 г.). Инфраструктурные проекты государственно-частного партнерства: Изучение кейсов Республики Корея, том 1: Институциональные механизмы и операционная эффективность, стр. 67-69.



**ТАБЛИЦА 2.5: Примеры стратегий закупок по инициативным предложениям**

Юрисдикция	Основные характеристики
Филиппины	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Инициативные предложения поощряются по проектам, которые не включены в список приоритетных проектов.</li> <li>• Государственный орган, осуществляющий закупки, должен публиковать информацию о возможном проекте в течение минимум трех недель и приглашать к подаче конкурентных предложений в течение 60 дней.</li> <li>• При получении конкурентных предложений применяется <b>система "Swiss Challenge"</b>. Если инициатор не побеждает, ему дается возможность предложить такие же условия, как и победитель конкурса, и заключить договор.</li> <li>• При отсутствии конкурентных предложений государственный орган имеет право проводить переговоры с инициатором.<sup>77</sup></li> </ul>
ЮАР (дорожная отрасль)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Инициативные предложения должны соответствовать четко установленным требованиям к содержанию. Их оценивает соответствующее ведомство.</li> <li>• В случае принятия предложения ведомство и разработчик заключают «программное соглашение о разработке проекта», по которому частный партнер отвечает за детальную разработку проекта ГЧП, включая разработку конкурсной документации. Соглашение предусматривает <b>комиссию за разработку</b>, которая выплачивается инициатору победителем конкурса.</li> <li>• По проекту проводится конкурсная процедура, состоящая из двух этапов: <b>лучшее и окончательное предложение</b>. Двум лучшим участникам первого этапа предлагают повторно подать свои лучшие и окончательные предложения. Инициатор также участвует в этом этапе, даже если он не относится к двум лучшим участникам.<sup>78</sup></li> </ul>

<sup>77</sup> Филиппинский центр по работе с договорами на строительство, эксплуатацию и передачу (1993 г.). Закон Филиппин о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу (Республиканский закон № 7718) и Подзаконные нормативные акты, Акт 10.

<sup>78</sup> Управление государственных дорог ЮАР (1999 г.). Политика Управления государственных дорог ЮАР в отношении инициативных предложений.

**ТАБЛИЦА 2.5: Примеры стратегий закупок по инициативным предложениям**

Юрисдикция	Основные характеристики
Штат Вирджиния, США (отрасль магистральных автодорог)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Принимаются предложения, которые соответствуют установленным подробным требованиям. Предложения оцениваются на основании тех же принципов, что и проекты, инициированные правительством.</li><li>• Информация по проектам ГЧП, для которых не нужен правительственный надзор или поддержка, публикуется в течение 90 дней (или в течение 120 дней по проектам ГЧП, которые нуждаются в правительственной поддержке). При отсутствии конкурентных предложений правительство имеет право проводить прямые переговоры с инициатором.<sup>79</sup></li></ul>

<sup>79</sup> Содружество Вирджинии (2005 г.). Закон о государственно-частном транспорте 1995 г. (в действующей редакции). Рекомендации по реализации.

## Работа с интеллектуальной собственностью

Для стимулирования предложений, инициированных рынком, правительство должно принимать на себя обязательства по защите интеллектуальной собственности. Без такой защиты у частного партнера не будет особого стимула инвестировать в новые или инновационные идеи. Существуют разные подходы к работе с интеллектуальной собственностью в рамках инициативного предложения.<sup>80</sup>

- При наличии возможности правительство может провести конкурсную процедуру по проекту посредством указания необходимых результатов деятельности, а не технологии получения таких результатов. Такой подход соответствует надлежащей практике определения эксплуатационных требований к ГЧП, основанных на результатах деятельности.
- Если интеллектуальная собственность играет настолько ключевую роль для проекта, что он не может быть реализован иным способом, могут проводиться прямые переговоры наряду с процедурами, направленными на установление ориентировочных проектных расходов.

Правительство штата **Новый Южный Уэльс** в Австралии дает рекомендации специалистам по работе с интеллектуальной собственностью<sup>81</sup> и разрешает прямые переговоры по ГЧП при определенных обстоятельствах. Инициаторы соглашаются с тем, что они должны идентифицировать любую интеллектуальную собственность, которую они хотят защитить (с согласия правительства). Затем конкурсная процедура по проекту проводится на основании выходных характеристик, без раскрытия технологической информации при наличии такой возможности. Если интеллектуальная собственность «играет ключевую роль для потребностей услуги», правительство проводит с инициатором переговоры для получения прав на необходимую интеллектуальную собственность до проведения конкурентных закупок по проекту. С другой стороны, в некоторых странах континентального права подход к интеллектуальной собственности изложен в законах и не может меняться в ходе переговоров.

## Четкое определение процедур

---

<sup>80</sup> Как описано в *Законодательном руководстве по инфраструктурным проектам с частным финансированием* UNCITRAL (2001 г.), в разделе, посвященном инициативным предложениям, стр. 91-97.

<sup>81</sup> Казначейство штата Новый Южной Уэльс (без даты). Рекомендации по интеллектуальной собственности для инициативных предложений частного сектора, подаваемых правительству.

Четкие процедуры для работы с инициативными предложениями важны для прозрачности и наиболее эффективного использования средств (VfM). Четкие процедуры не только помогают правительству управлять таким предложением, но и могут стимулировать частных разработчиков инвестировать в создание качественных предложений по проектам, а также мотивировать потенциальных конкурентов принимать участие в конкурсной процедуре. Четко структурированный процесс оценки, согласования и проведения конкурсной процедуры по проекту, основанному на инициативном предложении, представлен на рисунке 2.1.<sup>82</sup> Сначала частная компания подает инициативное предложение в соответствии с четкими требованиями к содержанию и представлению информации. Такое предложение проходит скрининг, часто при помощи подхода, подобного описанному в разделе 1.6.1. Если предложение успешно проходит первоначальный скрининг, инициатору дается возможность завершить необходимые исследования до оценки предложения на основании стандартных критериев ГЧП. При условии согласования на этом этапе часто согласовывается комиссия за разработку или бонус, который получит инициатор.

Затем ответственный государственный орган готовит конкурсную документацию на основании окончательного предложения и проводит конкурсную процедуру. У инициаторов не всегда есть возможность отвечать на конкурсную документацию и подавать окончательное предложение. Например, в **Корее** инициатор может вносить изменения в свое первоначальное предложение и конкурсное предложение, но при этом он теряет часть своего конкурсного бонуса.<sup>83</sup>

***РИСУНОК 2.1: Процесс оценки, согласования и конкурсной процедуры по инициативному предложению***

---

<sup>82</sup> Ходжес и Деллача (Hodges and Dellacha) (2007 г.). Инициативные инфраструктурные предложения: как некоторые страны обеспечивают конкуренцию и прозрачность.

<sup>83</sup> Как описано в издании Ким, Ким, Шин и Ли (Kim, Kim, Shin and Lee) (2011 г.) «Инфраструктурные проекты государственно-частного партнерства: Аналитические исследования проектов Республики Корея, том 1: Институциональные механизмы и операционная эффективность».



Источник: Ходжес и Деллача (Hodges and Dellacha) (2007 г.). Инициативные инфраструктурные предложения: как некоторые страны обеспечивают конкуренцию и прозрачность.

Стоит рассмотреть установление временных рамок, в течение которых необходимо завершить указанные этапы.<sup>84</sup> С одной стороны, четко установленные сроки, в течение которых правительство рассмотрит предложения, могут послужить дополнительной гарантией для частного сектора, что их предложение не останется невостребованным в процессе. С другой стороны, некоторые страны устанавливают сжатые сроки для подачи конкурсных предложений, которые мешают конкуренции. Например, на **Филиппинах** Закон о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу 1993 г. требует от органов власти публиковать информацию о возможном проекте в течение трех недель и приглашать к подаче конкурентных предложений в течение 60 дней. Вряд ли это дает конкурентам достаточное количество времени для проведения надлежащей экспертизы, необходимой для проведения качественного и сильного предложения.<sup>85</sup>

<sup>84</sup> Ходжес и Деллача (Hodges and Dellacha) (2007 г.) описывают выгоды и риски такого подхода в своем издании «Инициативные инфраструктурные предложения. как некоторые страны обеспечивают конкуренцию и прозрачность».

<sup>85</sup> Филиппинский центр по работе с договорами на строительство, эксплуатацию и передачу (1993 г.). Закон Филиппин о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу (Республиканский закон № 7718) и Подзаконные нормативные акты.

## **1.7 Институциональные обязанности**

Рамочные условия устанавливают институциональные обязанности ГЧП, т.е. роли каждого участника на каждом этапе процесса.

Институциональные механизмы сильно отличаются в зависимости от страны. Все зависит от определенных потребностей программы ГЧП, а также существующих институциональных ролей и полномочий.

### **Общие принципы эффективного структурирования институциональных механизмов ГЧП**

Общие принципы, регулирующие институциональные механизмы ГЧП, включают в себя следующие аспекты:

- использование существующих институциональных обязанностей и процессов в качестве основы;
- создание институциональной архитектуры с учетом вероятного масштаба задачи;
- разработка политик и архитектуры параллельно с реализацией первых проектов;
- распределение обязанностей среди ведомств, обладающих стимулами, информацией и полномочиями для исполнения обязанностей, а также четкое определение любых институциональных взаимоотношений;
- предотвращение частичных совпадений и необходимости дополнительной координации.

Принцип использования существующих институциональных обязанностей и процессов играет особенно важную роль. Как правило, уже существуют ведомства, ответственные за планирование и разработку проектов. Они должны продолжать выполнение своих текущих функций, с добавлением ГЧП в качестве новой возможности реализации проектов и финансирования. Существующие правила государственных закупок и правила государственного финансового управления также являются основными рамочными условиями, которые в дальнейшем необходимо адаптировать для обеспечения и поддержки реализации ГЧП.

### **1.7.1 Стандартные обязанности**

При разработке рамочных условий ГЧП стоит учитывать основные обязанности и выявлять существующий институт, подходящий для каждой обязанности, при его наличии. Далее изложены основные обязанности.

- **Идентификация и закупки по проекту:** Продвижение проекта ГЧП: идентификация потенциальных проектов, оценка проекта, структурирование, составление договора, проведение конкурсной процедуры и, в итоге, управление договором после его подписания (этот этап подробно описан в разделе 1.7.2).
- **Обеспечение координации и подходов, основанных на передовых практиках:** Соблюдение правильных процедур и обеспечение полноты анализа предложенного проекта ГЧП; обеспечение комментариев или одобрений со стороны всех ответственных ведомств, а также получения всей необходимой информации ведомством, ответственным за согласование, для принятия обоснованного решения (этот этап подробно описан в разделе 1.7.3).
- **Государственное финансовое управление:** Обеспечение наличия достаточного бюджетного пространства для финансирования безусловных обязательств, а также урегулирование ситуаций, в которых риски, распределенные государственному сектору, действительно приводят к бюджетным издержкам (эта концепция обсуждается в разделе 1.7.4).
- **Согласование проектов:** Предоставление разрешения на дальнейшую реализацию проекта. Как отмечено в разделе 1.6, необходимость в получении согласований может возникать на нескольких этапах реализации проекта (этот аспект описан в разделе 1.7.5).

При недостаточности существующей институциональной инфраструктуры и навыков может помочь создание **подразделения по ГЧП** (см. раздел 1.7.6). Могут понадобиться услуги **внешних консультантов** в дополнение к навыкам штатных сотрудников.

### **1.7.2 Идентификация и политическая поддержка проектов**

Государственный орган, осуществляющий закупки, или центральные органы могут идентифицировать и поддерживать проекты. **Государственный орган, осуществляющий закупки**, является стороной государства по договору ГЧП. Государственный орган, осуществляющий закупки, также отвечает за реализацию сделки ГЧП и управление договором ГЧП. Как



правило, такая роль достается ведомству, ответственному за обеспечение предоставления соответствующего актива или услуги.

В законодательстве или политике ГЧП может указываться государственный орган, который имеет право заключать договоры ГЧП, а также органы, ответственные за реализацию проектов ГЧП. Как правило, ведомства с существующими инфраструктурными обязанностями, такие как министерство транспорта или местный орган власти, выступают в роли государственного органа, осуществляющего закупки, и оказывают проекту политическую поддержку.

В некоторых юрисдикциях за идентификацию и политическую поддержку проектов, которые могут реализоваться как ГЧП, отвечает центральный орган в области ГЧП, инфраструктурное или плановое ведомство. Такие ведомства также могут управлять процессом закупок от лица отрасли или местного органа власти. Примеры по странам приведены в текстовой вставке 2.13.

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.8: Обязанности по политической поддержке проектов в различных юрисдикциях**

- На Филиппинах Закон о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу (1993 г.) делегирует ответственность за разработку и реализацию проектов ГЧП соответствующим государственным органам, подразделениям и ведомствам. К ним относятся компании, которые принадлежат или контролируются правительством, и государственные финансовые институты, государственные университеты и колледжи, а также местные подразделения правительства. Такие ведомства должны составлять предварительные квалификационные конкурсные предложения и учреждать комитет по присуждению договора, который осуществляет надзор за процессом ГЧП по каждому проекту ГЧП.<sup>86</sup>
- Согласно Закону Танзании о ГЧП (2010 г.), государственным органом, осуществляющим закупки, может быть любая сторона в рамках правительства, которая соответствует установленным требованиям. Государственный орган, осуществляющий закупки, отвечает за обеспечение разработки проекта, включая идентификацию проекта,

<sup>86</sup> Филиппинский центр по работе с договорами на строительство, эксплуатацию и передачу (1993 г.). Закон Филиппин о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу (Республиканский закон № 7718) и Подзаконные нормативные акты.

техничко-экономическое обоснование, оценку воздействия на окружающую среду, а также составление и исполнения договора ГЧП.<sup>87</sup>

- Согласно **Руководству по процедурам ГЧП в Колумбии**(2010 г.), государственные органы, осуществляющие закупки, (министерства или другие отраслевые, местные и региональные институты) отвечают за анализ соответствия установленным требованиям и эффективности использования средств (VfM), а также подачу результатов подразделению по ГЧП, UPAPP<sup>88</sup>. Ведомства, ответственные за реализацию, также управляют процессом закупок.<sup>89</sup>

### **1.7.3 Обеспечение координации и учета передовых практик**

Отраслевые ведомства могут не обладать некоторыми навыками, необходимыми для успешной идентификации и реализации проектов ГЧП. У отраслевых ведомств может быть мало опыта взаимодействия с частным сектором по проектам с частным финансированием, особенно на ранних этапах программы ГЧП. Отраслевым ведомствам также может не хватать навыков всестороннего анализа проектов, или они могут быть недостаточно сфокусированы на наиболее эффективном использовании средств (VfM) правительства в целом. Более того, требуется координация на общеправительственном уровне, а отраслевым ведомствам сложно ее обеспечить. Именно по этой причине часто привлекаются другие стороны, включая нижеперечисленные.

- **Специализированные подразделения по ГЧП.** Эти подразделения представляют собой хранилище навыков и опыта в сфере разработки проектов ГЧП. Они оказывают поддержку органам, заключающим договор, при реализации проектов ГЧП. Часто они являются частью одного из центральных органов государственной власти, например, министерства финансов. В разделе 1.7.6 даны дополнительные примеры подразделений ГЧП и их роли в реализации проектов ГЧП.
- **Внешние консультанты по проекту ГЧП.** Даже правительства, которые долгое время работают с проектами ГЧП, не могут обеспечить наличие всех требуемых навыков и опыта, необходимых для разработки проектов ГЧП, за счет одних только штатных специалистов. Они привлекают внешних консультантов для выполнения детальных технических задач, таких как исследования

<sup>87</sup>Объединенная Республика Танзания (2010 г.). *Закон о государственно-частном партнерстве 2010 г.*

<sup>88</sup> Unidad de Proyectos de Asociación Público-Privada.

<sup>89</sup> Правительство Колумбии (2010 г.). *Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecucion de Asociaciones Publico Privadas* (Руководство по процессам и процедурам по проектам ГЧП), Раздел 4.2, стр. 34.

осуществимости и составление договоров ГЧП. Степень и характер внешней консультационной поддержки меняется по мере развития программы. Например, в Нидерландах внешние консультанты изначально составляли около 75 % сотрудников, привлекаемых по любому проекту ГЧП. Со временем появлялось все больше штатных сотрудников по мере того, как они получали более глубокие знания и квалификации для подготовки и осуществления закупок по проектам ГЧП. Более того, голландское правительство изначально привлекало британских консультантов, так как они обладали большим опытом в области ГЧП. Со временем их заменили местные голландские консультанты, которые подтвердили наличие навыков в этой области.<sup>90</sup>

- Важно отметить, что для назначения и управления надлежащими консультантами требуется ряд штатных специалистов в области коммерческой деятельности. При назначении неподходящих консультантов или некачественном управлении работой консультантов начало проекта будет неэффективным.
- **Межведомственные комитеты для надзора за каждой сделкой в сфере ГЧП.** В такие комитеты часто входят представители отраслевого министерства, а также министерства финансов и планирования и юристы. Конечно же, необходимо найти способы обеспечения четкой и эффективной работы таких комитетов. В противном случае они могут стать бюрократическим препятствием. Например, на Ямайке создают «корпоративные группы» по всем проектам приватизации и ГЧП. Такие группы обеспечивают координацию деятельности всех ведомств, а также привлекают опытных специалистов для реализации сделки. Также, в Британской Колумбии в Канаде для каждого проекта до начала закупок учреждается «комитет по управлению проектом». В этот комитет входят представители министерства финансов и инфраструктуры, а также государственного органа, осуществляющего закупки. Комитет по управлению проектом осуществляет деятельность и на этапах проектирования и строительства.
- **Специализированные стороны с разными ролями.** Например, в Перу государственный орган, осуществляющий закупки, отвечает за реализацию сделки в сфере ГЧП, а отраслевые контролирующие

---

<sup>90</sup> Как описано компанией Castalia (2009 г.) в *Сопоставительном анализе показателей по программе ГЧП в Индонезии для Всемирного банка*, стр. 21.

ведомства также отвечают за контроль за соблюдением договора ГЧП частными партнерами<sup>91</sup>.

- **Центральные органы государственной власти.** Центральные органы государственной власти – это органы, которые наделены «общеправительственными» (а не чисто отраслевыми) функциями. Как правило, к ним относятся министерство финансов, орган, ответственный за экономическое планирование и координацию (при условии, что он не входит в министерство финансов), и орган, ответственный за соблюдение нормативных правовых актов на уровне правительства (например, министерство юстиции). Как правило, такие центральные органы государственной власти принимают участие в рассмотрении всех основных инициатив по политикам и проектам, которые включают в себя расходы, экономические или правовые вопросы. Как правило, центральные органы государственной власти принимают участие в создании рамочных условий ГЧП. Затем в определенные моменты при разработке проекта ГЧП требуются консультации центральных органов государственной власти по тем или иным аспектам рамочных условий.

Так как центральные органы государственной власти принимают участие во всех проектах ГЧП, их вклад может обеспечить последовательность, координирование и передовые практики. Например, министерство финансов может потребовать системно проводить анализ затрат и выгод и анализ эффективности использования средств (VfM) по всем проектам. Министр юстиции может потребовать использовать определенные правовые шаблоны, а также не передавать правительству определенные правовые риски. Стандартные роли центральных органов государственной власти включают в себя следующее.

- **Роль министерства финансов:** Министерство финансов часто играет ключевую роль в контроле ГЧП. Участие министерства финансов помогает удостовериться в том, что программа ГЧП направлена на наиболее эффективное использование средств (VfM), а также управление бюджетными рисками. Примеры контроля со стороны министерства финансов приведены в текстовой вставке 2.14.

---

<sup>91</sup> Книга Зеваллоса Угарте (Zevallos Ugarte) (2011 г.). *Concesiones en el Peru: Lecciones Aprendidas* (Концессии в Перу: полученный опыт), без места: Fondo Editorial de la USMP дает более подробную информацию об институциональной структуре для реализации ГЧП.

### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.14: Примеры ролей министерства финансов в ГЧП**

- В **Португалии** применяется стандартный «шлюзовой процесс». Министерство финансов обязано проверять и может прекращать проект ГЧП, который оно считает недоступным с точки зрения цены или неэффективным с точки зрения использования средств, на нескольких этапах.<sup>92</sup>
- В Австралии в политике **штата Виктория** «Требования к партнерству в штате Виктория» описан процесс контроля по всем крупным инвестиционным проектам, включая независимый совет экспертов. Проекты с «высокой стоимостью» или «высоким уровнем риска», включая ГЧП, проходят шлюзовой процесс согласования, разработанный Министерством финансов. Совет экспертов, которые не принимают непосредственного участия в проекте, осуществляет анализ на ключевых этапах (которые называются «шлюзы») разработки и реализации проекта. По проектам ГЧП установлено пять шлюзов: стратегическая оценка, обоснование инвестиций, готовность к выводу на рынок, готовность к предоставлению услуг и оценка выгод.<sup>93</sup>

- **Роль плановых ведомств:** В странах, в которых национальные плановые ведомства наделены значительной функцией координации в инфраструктурной и экономической политике в целом, они также могут отвечать за регулирование процесса ГЧП. Когда плановое ведомство принимает участие в процессе контроля, программа обычно работает наиболее эффективно благодаря механизму эффективной координации деятельности с министерством финансов. В текстовой вставке 2.15 приведен ряд примеров.

### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 9: Примеры ролей плановых ведомств в ГЧП**

- На **Филиппинах** Совет Национального управления по экономическому развитию, центрального планового органа, согласовывает проекты ГЧП в соответствии с Законом о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу (2004 г.). Проекты подаются Совету на рассмотрение Инвестиционным координационным комитетом, который состоит из членов Совета Национального управления по экономическому развитию. В свою очередь, рекомендация Комитета основана на анализе, который осуществляют технические сотрудники Национального управления по экономическому развитию. Сотрудники проверяют полноту проектной документации и подтверждают, что проект соответствует требованиям к финансовому, экономическому, социальному и экологическому воздействию.<sup>94</sup> Для обеспечения координации с Министерством

<sup>92</sup> Монтейро (Monteiro) (2007 г.). ГЧП и бюджетные риски: опыт Португалии, стр. 6-8.

<sup>93</sup> Правительство штата Виктория (2013 г.) *Программа «Партнерство со штатом Виктория»*. [Онлайн] по ссылке <http://www.dtf.vic.gov.au/Infrastructure-Delivery/Public-private-partnerships/About-Partnerships-Victoria>

<sup>94</sup> Национальное управление Филиппин по экономическому развитию (2004 г.). *Процедуры и рекомендации по оценке проектов для Инвестиционного координационного комитета*.

финансов. Министр финансов входит в состав Инвестиционного координационного комитета и Национального управления по экономическому развитию.<sup>95</sup>

- В Чили согласование экономического и социального анализа проекта Министерством планирования является предварительным условием для согласования проекта ГЧП Министерством финансов.<sup>96</sup>

- **Роль министерства юстиции:** Во многих странах по крупным договорам, включая ГЧП, требуется согласование министерства юстиции. В соответствии с Законом Танзании о ГЧП (2010 г.), орган, ответственный за реализацию, должен подать окончательный проект договора ГЧП на согласование в министерство юстиции до его заключения.<sup>97</sup> Такое же требование действует на Ямайке.

Однако это не повсеместное требование. Правительства штатов в Австралии чаще нанимают известные юридические фирмы для консультирования по вопросам ГЧП. Австралийские правительства считают, что у частных юридических фирм больше опыта в таких сферах, как строительство и проектное финансирование, чем у подразделений министерства юстиции (у которых больше опыта в области административного права).

#### **1.7.4 Государственное финансовое управление**

Программы ГЧП создают прямые и условные обязательства. Правительству придется удостовериться в наличии достаточного бюджетного пространства для финансирования безусловных обязательств, а также урегулирования ситуаций, в которых условные обязательства превращаются в бюджетные издержки. Как правило, государственный орган, осуществляющий закупки, под надзором министерства финансов отвечает за финансовое управление проектами ГЧП.

#### **1.7.5 Согласования**

У большинства правительств есть правила по согласованию проектов по инвестициям в капитал, в которых указано, кто дает согласования на различных этапах проекта для его перехода на следующий этап. Ввиду того, что по проектам ГЧП от правительства часто не требуются инвестиции в капитал, такие правила согласования не могут применяться к проектам

---

<sup>95</sup> Национальное управление Филиппин по экономическому развитию (2004 г.). Процедуры и рекомендации по оценке проектов для Инвестиционного координационного комитета.

<sup>96</sup> Национальный конгресс Чили (2010 г.) *Закон 20410 («Законодательство о концессиях»)*. Статья 8.

<sup>97</sup> Объединенная Республика Танзания (2010 г.). *Закон о государственно-частном партнерстве. 2010 г.*, стр. 15-16.

автоматически. Следовательно, многие правительства устанавливают подобные требования к согласованию для ГЧП.

Часто устанавливается несколько точек принятия решений, что позволяет выявить слабые проекты до того, как они отнимут слишком много ресурсов или наберут полный ход. Как минимум, согласование требуется для заключения сделки в сфере ГЧП. Так как окончательная стоимость проекта становится известна только после завершения закупок, окончательное согласование может понадобиться до подписания договора.

Ведомства, которые согласовывают проекты ГЧП, отличаются в зависимости от юрисдикции. В некоторых странах предусмотрено законодательное согласование проектов. Согласование чаще дает кабинет министров или комитет на уровне кабинета министров, министерство финансов или ряд ведомств и государственных органов. Обязанности по согласованию могут зависеть от размера проекта, как и в случае с другими инвестициями в капитал.<sup>98</sup>

В таблице 2.6 приводятся примеры требований к согласованию, изложенные в национальных рамочных условиях ГЧП.

<b>ТАБЛИЦА 2.6: Примеры требований к согласованию проектов ГЧП</b>	
<b>Страна</b>	<b>Требованию к согласованию</b>
Новый Южный Уэльс, Австралия	<p>В Новом Южном Уэльсе капитал и текущее фондирование проекта согласовывают Бюджетный комитет Кабинета министров и Комитет по рассмотрению расходов Кабинета министров. При использовании механизмов совместного финансирования ГЧП также согласовывает Министр финансов. В решении Комитета по рассмотрению расходов принимаются во внимание решения об относительной необходимости проекта, принятые отдельным комитетом, Инфраструктурным комитетом Кабинета министров, который рассматривает обоснование инвестиций по проекту.</p> <p>Требования к согласованию устанавливаются на каждом этапе процесса ГЧП.</p> <p><b>1. Планирование и определение проекта ГЧП</b> – согласование Комитета по рассмотрению расходов требуется для выпуска конкурсной документации в виде Выражения заинтересованности.</p> <p><b>2. Выражение заинтересованности</b> – ведомства должны проконсультироваться с Министерством финансов Нового Южного Уэльса касательно необходимо согласования со</p>

<sup>98</sup> Как описано в издании Ирвина (Irwin) (2007 г.) «Правительственные гарантии: распределение и оценка рисков в инфраструктурных проектах с частным финансированием».



	<p>стороны Комитета по рассмотрению расходов.</p> <p><b>3. Запрос на подачу детальных конкурсных предложений</b> – согласование Комитета по рассмотрению расходов требуется до начала переговоров по договору или переговоров до отбора, основанных на установленных «параметрах переговоров» с предпочитаемым участником (участниками) конкурса.</p> <p><b>4. Переговоры и заключение договора</b> – согласование Комитета по рассмотрению расходов требуется до того, как профильный Министр (или назначенное им лицо) подпишет любой договор, если в ходе переговоров возникает необходимость внесения существенных изменений. Согласование Министра финансов также требуется в соответствии с Законом о финансовых механизмах государственных органов (<i>PAFA</i>) для ведомств, которые используют механизм совместного финансирования. Такое согласование является предварительным условием для вступления любого договора ГЧП в силу.<sup>99</sup></p>
Чили	<p>Окончательное согласование проекта ГЧП посредством подписания указа о концессии возложено на Президента и Министра Финансов. Конкурсные процедуры могут проводиться только после согласования конкурсной документации Министерством финансов. Министерство финансов также должно согласовывать любые изменения экономических аспектов конкурсной документации, а также определенные изменения в ходе реализации.<sup>100</sup></p>
Колумбия	<p>Проекты ГЧП согласовывают следующие стороны.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>CONFIS</b> – Национальный бюджетный совет (CONFIS), который руководит национальной бюджетной политикой и координирует деятельность бюджетной системы, а также согласовывает будущие ассигнования (<i>vigencias futuras</i>) по проектам ГЧП. В CONFIS входят представители Министерства финансов, Директор Административного отдела Национального планового ведомства, Главные экономические консультанты при Президенте, Вице-министр Франции и директора Ведомства, ответственного за национальное казначейство, государственное кредитование и налоговые и таможенные вопросы. До подачи на рассмотрение CONFIS проект должен пройти согласование в отраслевом министерстве и Национальном плановом управлении.<sup>101</sup></li> <li>• <b>CONPES</b> – Национальный совет по экономической и социальной политике (CONPES) является высшим плановым ведомством Колумбии, который консультирует правительство по всем</li> </ul>

<sup>99</sup> Правительство Нового Южного Уэльса (2012 г.). Руководство Нового Южного Уэльса по государственно-частному партнерству.

<sup>100</sup> Национальный конгресс Чили (2010 г.) Закон 20410 («Законодательство о концессиях»). Статьи 7, 20 и 28.

<sup>101</sup> Объединенная Республика Танзания (2010 г.). Закон о государственно-частном партнерстве. 2010 г., раздел 3.2.3.

	аспектам, связанным с экономическим и социальным развитием страны. CONPES подтверждает стратегическую важность проекта. Такое подтверждение требуется для того, чтобы проект мог получать будущие ассигнования. В состав CONPES входят Президент, Вице-президент, Кабинет министров, Директор Административного управления при Президенте, Директор Национального планового управления и Директор Colciencias. <sup>102*103</sup>
Филиппины	По всем национальным проектам и проектам стоимостью более 200 миллионов филиппинских песо (4,6 миллиона долларов США) требуется согласование Инвестиционного координационного комитета при Совете Национального управления по экономическому развитию. Проекты по строительству, владению и эксплуатации должны получить согласование Совета Национального управления по экономическому развитию и Президента. В состав Совета Национального управления по экономическому развитию входят члены Кабинета министров, которые отвечают за основные управления инфраструктуры, экономики и финансов. <sup>104</sup>
ЮАР	Предусмотрено четыре этапа согласования проектов ГЧП Кабинетом министров на основании рекомендаций Казначейства. Проекты подаются на согласование после: (1) завершения технико-экономического обоснования, (2) составления конкурсной документации, (3) получения и оценки конкурсных предложений и (4) завершения переговоров и составления окончательной версии договора ГЧП. <sup>105</sup>

### 1.7.6 Функции и выгоды подразделений по ГЧП

Многие правительства с успешными программами ГЧП создали специальное подразделение (отдельное или как часть существующего ведомства), которое отвечает за реализацию, обеспечение и консультирование по проектам ГЧП. (см. текстовую вставку 2.16). Такие подразделения называют «подразделения по ГЧП». Их функции часто включают в себя следующие аспекты:<sup>106</sup>

- **Контроль и надзор за процессом ГЧП:** Как описано в разделе 1.6, эта функция включает в себя обеспечение надлежащих действий при разработке проекта ГЧП таким образом, чтобы необходимый анализ

<sup>102</sup> Управление по вопросам наук, технологий инноваций.

<sup>103</sup> Конгресс Колумбии (2011 г.) *Закон 1508 («Законодательство ГЧП»)*.

<sup>104</sup> Конгресс Филиппин (1993 г.). Закон Филиппин о договорах на строительство, эксплуатацию и передачу (Республиканский закон № 7718), Правило 2, стр. 16-19.

<sup>105</sup> Правительство ЮАР (2004 г.). *Руководство по ГЧП*.

<sup>106</sup> Как описано в издании Фонда консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (2007 г.) *«Подразделения по государственно-частному партнерству: советы по их составу и применению в инфраструктуре»*. Всемирный банк.

демонстрировал соответствие проекта критериям оценки и получение всех необходимых согласований. Подразделение по ГЧП также может выступать в роли согласовывающего органа (так и происходит в ряде европейских стран). Например, в Хорватии подразделение по ГЧП согласовывает проекты и любые изменения условий договора на предмет соответствия установленным критериям. Во Франции подразделение по ГЧП согласовывает проекты и любые окончательные версии договоров на предмет соответствия установленным критериям.<sup>107</sup>

- **Разработка рамочных условий ГЧП:** Управление развитием (но не созданием) рамочных условий ГЧП, включая разработку и обновление процессуальных рекомендаций.
- **Продвижение проектов ГЧП в правительстве:** Например, напоминание ведомствам, ответственным за реализацию, о желательности реализации новых крупных проектов как ГЧП.
- **Консультирование и поддержка ведомств при реализации ГЧП:** Предложение приобретенного опыта и навыков с учетом их направленности на ГЧП и участие во множестве проектов, как описано в разделе 1.7.2.
- **Роль центра знаний:** Сопоставление и распространение знаний и информации о проектах ГЧП для обмена знаниями между государственными органами, осуществляющими закупки, и предоставления информации общественности.
- **Создание каналов коммуникации с инвесторами:** Помощь участникам конкурса и финансирующим организациям, которые в противном случае не знают, к кому обращаться, и предоставление информации о программе и будущих проектах.
- **Мониторинг и поддержка после финансового закрытия:** Помощь государственному органу, осуществляющему закупки, в управлении договором, а также обеспечение передачи важной информации соответствующим центральным органам государственной власти, которым необходима информация об изменениях в статусе рисков ГЧП для отслеживания условных обязательств по проекту.

#### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.10: Эволюция подразделений по ГЧП и**

<sup>107</sup> Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕПЕС) (2014 г.). Создание и реформирование подразделений по ГЧП: анализ подразделений государств-членов ЕПЕС и полученного опыта.

### ***инфраструктурных подразделений в Великобритании***

В 1997 г. при Министерстве финансов Великобритании была создана Целевая рабочая группа в качестве центрального координационного подразделения для реализации Инициативы частного финансирования (PFI). Она была создана для содействия органам государственного сектора в реализации ГЧП. В ходе реализации PFI она разработала стандарты для процедуры закупок и обучила сотрудников, в частности, в подразделения по частному финансированию в государственных министерствах. Группа состояла из независимых подгрупп, ответственных за проекты и политику. Подгруппа, ответственная за проекты, занималась текущей реализацией PFI и любыми изменениями.

В 2000 г. Целевая рабочая группа была преобразована в Управление по партнерствам в Великобритании (Partnerships UK, PUK), на 49 % государственным и на 51 % частным органом, ответственным за дальнейшее развитие и реализацию программы PFI. В результате Управление подписало примерно 750 договоров в различных отраслях (включая здравоохранение, образование, жилье, тюрьмы, транспорт и переработку отходов) общей стоимостью более 68 миллиардов фунтов стерлингов (эквивалент 100 миллиардов долларов США).

В 2009 г. Министерство финансов Великобритании основало Управление по инфраструктуре Великобритании (Infrastructure UK, IUK) посредством консолидации навыков Управления по партнерствам Великобритании в области реализации программ и проектов, финансовых возможностей Отдела финансирования инфраструктуры Министерства финансов Великобритании и навыков подразделения Министерства финансов по вопросам политики в сфере разработки политики. Управление по инфраструктуре Великобритании консультирует правительство по долгосрочным инфраструктурным потребностям Великобритании, делится коммерческим опытом для поддержки крупных проектов и программ, а также выявляет и решает сквозные вопросы. Управление по инфраструктуре Великобритании является основным стратегическим ресурсом для долгосрочного планирования, определения приоритетов, финансирования и создания инфраструктуры в Великобритании, включая такие отрасли, как социальная инфраструктура, энергетика и отходы, водоснабжение, телекоммуникации и транспорт. Управление по инфраструктуре Великобритании – это не просто подразделение по ГЧП. Это инфраструктурное подразделение Великобритании.

*Источник:* МФ Великобритании (2013 г.). *Государственно-частное партнерство*. Текст доступен по ссылке: [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130107105354/http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure\\_public\\_private\\_partnerships.htm](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20130107105354/http://www.hm-treasury.gov.uk/infrastructure_public_private_partnerships.htm)

Структура подразделения ГЧП должна учитывать его функции.<sup>108</sup> Например, подразделения, ответственные за регулирование и контроль за процессом ГЧП, следует располагать в **министерствах финансов** или **плановых ведомствах**. Если подразделение ГЧП выполняет несколько функций, его структура должна исключать потенциальный конфликт интересов. Если подразделение руководит, консультирует и согласовывает проекты ГЧП, необходимо обеспечить наличие внутренних защитных систем, привлечение других лиц к процессу согласования или дополнительную проверку аудиторскими или другими надзорными ведомствами.<sup>109</sup>

Стандартные решения при создании подразделения по ГЧП включают в себя следующие аспекты:

- **Расположение подразделения:** Оно находится в существующем управлении или не зависит от других государственных органов? Подразделения по ГЧП могут создаваться в линейном министерстве или управлении, центральном органе государственной власти, включая министерство финансов (или национальное финансовое ведомство или национальный банк развития), министерство планирования или аппарат премьер-министра. Иногда создаются несколько подразделений ГЧП с разными функциями и обязанностями (см. Таблицу 1.7).
- **Функции подразделения:** Как отмечено в начале этого раздела, подразделение отвечает за регулирование, контроль и надзор, продвижение, консультирование, каналы коммуникации и/или мониторинг и поддержку?
- **Необходимые ресурсы:** Как подразделение будет привлекать и удерживать необходимые кадры для государственной организации? В частности, как оно может привлекать юристов и финансистов с учетом того, что заработная плата в частном секторе значительно выше? В свою очередь, подбор кадров для подразделений ГЧП может повлиять на их структуру и управление.
- **Механизм фондирования:** Как подразделение может продвигать правильные средства поощрения и образцы поведения? Как финансируется подразделение по ГЧП для покрытия его операционных затрат? Подразделение получает бюджетные ассигнования или взимает плату с государственных органов,

---

<sup>108</sup> Фонд консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (2007 г.). Подразделения по государственно-частному партнерству: советы по их составу и применению в инфраструктуре. Всемирный банк.

<sup>109</sup> Датц, Харрис, Дхингра и Шугарт (Dutz, Harris, Dhingra & Shugart) (2006 г.). *Подразделения по государственно-частному партнерству: что это такое, и за что они отвечают?* Открытая политика Всемирного банка для частного сектора.

осуществляющих закупки, за свои услуги? Все это влияет на средства поощрения и подходы как государственных органов, осуществляющих закупки (если им нужно платить, у них может быть меньше желания привлечь подразделение по ГЧП), так и подразделения ГЧП (если его доход зависит от государственных органов, осуществляющих закупки, оно может принимать более активное участие, но при этом может возникнуть конфликт интересов при реализации функций контроля и надзора).

Роль подразделения по ГЧП необходимо менять по мере развития программы ГЧП и накопления опыта и создания собственных подразделений по ГЧП в государственных органах. Скорее всего, в начале реализации программы ГЧП подразделение будет выполнять множество функций, но с течением времени у него могут остаться только регуляторные и надзорные функции.

Расположение подразделений по ГЧП, а также набор их функций зависят от структуры, истории и местного контекста, как показано в таблице 2.7.

**ТАБЛИЦА 2.7: Примеры подразделений по ГЧП**

Головной орган	Примеры и функции
Министерство финансов или Казначейство	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В <b>Великобритании</b> для успешной реализации программы ГЧП понадобилось создание Целевой рабочей группы (на 100 % государственное подразделение по политике ГЧП), Управления по партнерствам в Великобритании (на 51 % частного и на 49 % государственного подразделения по реализации ГЧП) и Управления по инфраструктуре в Великобритании (на 100 % государственного подразделения, ответственного за инфраструктурную политику, планирование и реализацию). Все они были связаны с Министерством финансов Великобритании. Более подробная информация представлена в текстовой вставке 2.16.</li> <li>• Подразделения по ГЧП в штатах <b>Виктория и новый Южный Уэльс</b> (Австралия) сыграли важную роль в продвижении ГЧП в качестве метода реализации проектов. Эти подразделения были связаны с министерствами финансов в штатах.</li> <li>• В <b>ЮАР</b> подразделение по ГЧП переместилось из Бюджетного управления Казначейства в Правительственный технико-консультационный центр при Казначействе. Это говорит об изменении приоритета с контроля за процессом разработки проектов ГЧП и условных обязательств правительства в результате проектов ГЧП, рискованных с точки зрения бюджета, к консультационной и проектно-управленческой поддержке, в частности, в сфере фондирования и управления технико-экономическими обоснованиями ГЧП.<sup>110</sup> Ответственность за регулирование процесса разработки проектов ГЧП и контроль за условными обязательствами осталась у Бюджетного управления.<sup>111</sup></li> <li>• В 2009 г. <b>Новая Зеландия</b> создала подразделение при Министерстве финансов под названием «Национальное инфраструктурное подразделение» для продвижения более эффективных инвестиций в инфраструктуру. Следовательно, цель его деятельности – выбор лучших вариантов для инвестиций в инфраструктуру, а не только ГЧП.</li> </ul>
Плановое ведомство.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В <b>Колумбии</b> подразделение по ГЧП входит в Национальное плановое управление<sup>112</sup>. Подразделение отвечает за разработку и реализацию политик в области ГЧП и координацию закупок по проекту ГЧП, а также</li> </ul>

<sup>110</sup> Участники рынка восприняли такой шаг как реакцию на то, что высокий уровень регулирования разработки проектов ГЧП буквально заблокировал проектную трубу. Проекты ГЧП на муниципальном уровне полностью прекратились. (Личное общение с Джеймсом Лейгландом (James Leigland), Фонд технической поддержки, Группа по развитию частной инфраструктуры, ЮАР).

<sup>111</sup> Подразделение Национального казначейства ЮАР по ГЧП (2007 г.). *Рекомендации по предоставлению муниципальных услуг и ГЧП.*

<sup>112</sup> В Колумбии есть еще два подразделения по ГЧП. Одно находится в Министерстве финансов и отвечает за бюджетные аспекты проектов ГЧП. Второе расположено в Министерстве транспорта и занимается проектами ГЧП, связанными с магистральными и другими автодорогами.



	проектных операций, включая управление консультантами по проекту. <sup>113</sup>
Ведомство по развитию инвестиций	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В <b>Уругвае</b> <b>CND</b>, государственное ведомство по развитию инвестиций, выступает в роли подразделения по ГЧП во многих отношениях согласно Закону 18786 (2011 г.). Оно помогает структурировать проекты, дает рекомендации и разрабатывает руководящие материалы для ведомств, ответственных за реализацию проектов. В некоторых случаях государственный орган, осуществляющий закупки, и <b>CND</b> договариваются о том, что проект ГЧП реализует <b>CND</b>. Отдельное <b>подразделение по ГЧП</b> при Министерстве финансов согласовывает финансовые и бюджетные аспекты проектов и отслеживает реализацию ГЧП. Подразделение по ГЧП также отвечает за согласование любых поправок к договору на этапе реализации.<sup>114</sup></li> <li>• Аналогичным образом, в <b>Перу</b>, Законодательный указ № 1012 (2008 г.) предоставляет <b>PROINVERSION</b> (агентству по развитию инвестиций) полномочия по выбору типа ГЧП, его структурированию и составлению договора. Согласование Министерства финансов требуется по проектам, по которым предоставляются субсидии.<sup>115</sup></li> <li>• В <b>штате Сан-Паулу, Бразилия</b> в 2004 г. был создан <b>Centro do Professorado Paulista (CPP)</b>, который выполняет функции ведомства по развитию инвестиций, помогающего развивать и структурировать проекты ГЧП. <b>CPP</b> также управляет трастовым фондом, который выдает гарантии по проектам ГЧП.<sup>116</sup></li> </ul>
Банк развития.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• На <b>Ямайке</b> функции государственного ведомства, ответственного за приватизацию и ГЧП, долгое время выполнял Национальный инвестиционный банк Ямайки, а затем его правопреемник Банк развития Ямайки. С учетом бюджетного риска, который Ямайка принимала на себя по слишком многим проектам ГЧП, правительство разработало новые рамочные условия ГЧП в 2011 г. и усилило полномочия Министерства финансов, но при этом сохранило за Банком развития роль ведущего ведомства в сфере ГЧП.<sup>117</sup></li> <li>• Законом о ГЧП в <b>Пуэрто-Рико</b> в 2009 г. было создано подразделение по ГЧП при Банке развития.<sup>118</sup></li> <li>• В <b>Мексике</b> функции подразделения по ГЧП по некоторым проектам ГЧП выполняет <b>FONADIN</b>, подразделение национального банка развития <b>Vanobras</b>. Согласно Операционным правилам <b>FONADIN</b> (2011</li> </ul>

<sup>113</sup> Конгресс Колумбии (2011 г.) *Закон 1508 («Законодательство ГЧП»)*.

<sup>114</sup> Парламент Уругвая (2011 г.) *Закон 18786 («Законодательство ГЧП»)*, статьи 9-13, 23, 38.

<sup>115</sup> Президент Перу (2008 г.) *Законодательный указ № 1012*, статья 9.

<sup>116</sup> Законодательное собрание штата Сан-Паулу, Бразилия (2004 г.) *Закон 11688 («Законодательство ГЧП»)*. Статьи 12-18.

<sup>117</sup> Правительство Ямайки (2011 г.). Рамочные условия политики правительства Ямайки и Руководство по приватизации государственных активов. Проект.

<sup>118</sup> Законодательное собрание штата Сан-Паулу, Бразилия (2004 г.) *Закон 11688 («Законодательство ГЧП»)*. стр. 1.

	г.), обязанности распределены между различными секретариатами (в сфере финансов, коммуникаций и транспорта, туризма) <sup>119</sup> и разными подразделениями в рамках FONADIN (технический комитет, коммерческие подразделения, подкомитет по оценке и мониторинговое подразделение) с целью разработки и согласования проектов ГЧП <sup>120</sup>
Аппарат Премьер-министра	<ul style="list-style-type: none"> <li>• В <b>Бангладеше</b> подразделение по ГЧП было учреждено как отдельное, автономное подразделение при Аппарате Премьер-министра. Цель его деятельности заключается в поддержке отраслевых линейных министерств для обеспечения идентификации, развития и проведения конкурсных процедур по проектам ГЧП в соответствии с международными стандартами. Данное подразделение дополняет еще одно подразделение по ГЧП при Министерстве финансов, которое контролирует бюджетные обязательства и устойчивость проектов ГЧП.<sup>121</sup></li> <li>• В <b>Малайзии</b> подразделение по ГЧП было создано при Управлении Премьер-министра в апреле 2009 г. Это подразделение представляет собой центральный орган государственной власти, ответственный за планирование, оценку, координацию, проведение переговоров и мониторинг реализации проектов ГЧП. Подразделение также управляет и оценивает проекты, для которых требуется фондирование из Фонда содействия, специально созданного для стимулирования инвестиций частного сектора и покрытия недостающих источников финансирования для проектов стратегического значения.<sup>122</sup></li> </ul>

При отсутствии надлежащей структуры подразделения по ГЧП могут привести к возникновению рисков и ошибок при управлении проектом и программой. Во первых, при недостаточной четкости функций подразделения оно в итоге может превратиться в очередной орган, который ухудшает, а не улучшает координацию. Аналогичным образом, подразделение может стать препятствием для получения согласований при отсутствии достаточных ресурсов для проведения оценки проекта. В конце концов, когда различные органы стремятся контролировать подразделение по ГЧП, это может привести к противоречиям в его структуре и, соответственно, задержкам в процессе разработки рамочных условий ГЧП и реализации программы ГЧП.

Кроме того, подразделения по ГЧП не умеют творить чудеса. Создание подразделений по ГЧП скорее всего не сильно поможет при отсутствии

<sup>119</sup>BANOBRAS (2000 г.) *FONADIN Reglas de Operacion (Операционные правила)*. Часть 1, Глава IV, Правило 5.13, Часть 2, Глава II, Правило 8.6, Часть 3, Глава IV, Правило 18).

<sup>120</sup> BANOBRAS (2000 г.) *FONADIN Reglas de Operacion (Операционные правила)*. Часть 1, Глава IV, Правило 5.13, Часть 2, Глава II, Правило 8.6, Часть 7, Главы I-IV, Правила 37-56).

<sup>121</sup> Подразделение по государственно-частному партнерству, Бангладеш: Аппарат Премьер-министра (2015 г.). *Введение в ГЧП, Бангладеш*. Текст доступен по ссылке: <http://www.pppo.gov.bd/>

<sup>122</sup> Официальный портал подразделения государственно-частного партнерства (2015 г.). *Обращение Генерального директора*. Текст доступен по ссылке: <http://www.ukas.gov.my/en/perutusan-ketua-pengarah>

политических обязательств высокого уровня по разработке качественной программы ГЧП. Подразделения по ГЧП также необходимо интегрировать в основной процесс согласования и формирования бюджета проекта со стороны правительства для обеспечения их успешной деятельности. Например, отсутствие у Филиппинского центра по работе с договорами на строительство, эксплуатацию и передачу сильных институциональных связей с Министерством финансов или Плановым ведомством привело к многолетним ограничениям процесса подготовки проектов.

Несмотря на то, что не всегда присутствует необходимость в создании подразделения по ГЧП, и такие подразделения не всегда создают успешные программы ГЧП<sup>123</sup>, надлежащим образом структурированные подразделения ГЧП хорошо работают во многих странах, что подтверждается примерами выше.

## **1.8 Государственное финансовое управление проектами ГЧП**

Государственное финансовое управление проектами ГЧП касается способов контроля, учета и формирования бюджета для бюджетных обязательств по проектам ГЧП. Государственное финансовое управление направлено на сокращение риска того, что расходы по проектам ГЧП со стороны правительства превысят ожидаемые или станут неожиданным бременем для следующих поколений.

При заключении договора ГЧП правительство принимает на себя обязательства по существенным выплатам на много лет вперед. В связи с этим могут возникнуть сложности в сфере государственного финансового управления, которое обычно направлено на ежегодные ассигнования для покрытия издержек. По этой причине были разработаны специальные подходы к государственному финансовому управлению в сфере ГЧП.

Качественное государственное финансовое управление считается желательным, так как некачественное управление проектом ГЧП может привести к обширным экономическим последствиям. Рейтинговые агентства изучают общее финансовое положение правительства, включая возможные последствия бюджетных обязательств по ГЧП, при определении рейтинга государственного долга. Если правительство не управляет финансовыми обязательствами по своим договорам ГЧП, государственные облигации могут считаться рискованной инвестицией, что увеличивает общую стоимость государственного долга.

---

<sup>123</sup> Фонд консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов (2007 г.). Подразделения по государственно-частному партнерству: советы по их формированию и применению в инфраструктуре. Всемирный банк.

В этом разделе сначала описаны распространенные типы бюджетных обязательств (раздел 1.8.1) и способы количественного определения таких обязательств (раздел 1.8.2). Затем представлены способы принятия решений по бюджетным обязательствам (раздел 1.8.3), а также формирования бюджета по проектам ГЧП (раздел 1.8.4). В итоге, показано, как можно максимизировать эффективность обязательств (раздел 1.8.4), а также как учитывать и контролировать риски ГЧП (раздел 1.8.5 и раздел 1.8.6 соответственно).

### **1.8.1 Типы бюджетных обязательств в сфере ГЧП**

Бюджетные обязательства в сфере ГЧП могут представлять собой оплату за услуги, вложения капитала или субсидии для сокращения расходов для пользователей или как способ распределения рисков. Широкий спектр бюджетных обязательств можно разделить на следующие категории:

- **Безусловные обязательства:** известные платежи, которые необходимо совершить при реализации ГЧП (хотя в некоторых случаях может существовать неопределенность касательно их размера). Безусловные обязательства, возникающие на основании договоров ГЧП, могут включать в себя:
  - Выплаты недостающих источников финансирования для покрытия «дефицита жизнеспособности» (viability gap) – авансовые субсидии (которые часто выплачиваются по ходу строительства);
  - Платежи за эксплуатационную готовность – регулярные выплаты в течение срока реализации проекта, которые обычно зависят от эксплуатационной готовности услуги или актива с договорным уровнем качества. Сумма выплат может регулироваться посредством премий или штрафных санкций в зависимости от операционной эффективности.
  - «Теневые платежи» или выплаты, основанные на результатах – выплаты или субсидии за единицу или пользователя услуги. Например, выплаты за каждый километр, который проехало транспортное средство по магистральной автодороге в проекте ГЧП. См. текстовую вставку 2.17.
- **Условные обязательства:** обязательства по выплатам, наступление, сроки и объем которых зависят от какого-то неопределенного будущего события вне контроля правительства. Условные обязательства, возникающие на основании договоров ГЧП, могут включать в себя:

- Гарантии по определенным рисковым переменным – согласие компенсировать частному партнеру убытки, если определенная рисковая переменная будет отличаться от уровня, указанного в договоре. Таким образом, правительство и частный партнер делят такой риск. Например, к этой категории могут относиться гарантии того, что спрос будет не ниже установленного уровня - т.н. «гарантия минимального дохода» (как в контрактах типа «бери или плати»), или гарантии того, что валютные курсы останутся в определенном диапазоне.
- Компенсационные условия – например, обязательство компенсировать частному партнеру ущерб или убытки в результате определенных, указанных, нестрахуемых обстоятельств непредвиденной силы.
- Обязательства по выплате при расторжении договора – обязательство выплатить установленную сумму при истечении срока действия договора или его расторжении в результате неисполнения договорных обязательств государственной стороной или частной стороной. Сумма может зависеть от обстоятельств неисполнения договорных обязательств.
- Гарантии возврата долга или другие инструменты улучшения кредитного качества (credit enhancements) – обязательство полностью или частично погасит долг, который использовался для финансирования проекта, если частный заемщик не погашает его. Гарантия может распространяться на определенный риск или событие. Гарантии используются в качестве элемента пакета обеспечения для кредиторов.
- **Обязательства государственных покупателей:** если коммерческая структура, которая принадлежит правительству, (например, компания по электро- или водоснабжению) заключает договор с частным производителем электроэнергии или оптовым поставщиком водных ресурсов, существует два уровня обязательств.
  - Обязательство государственной структуры. Оно учитывается такой структурой и может консолидироваться в общеправительственной финансовой отчетности в ряде случаев.
  - Обязательства центрального правительства по исполнению обязательств в случае неисполнения договорных обязательств государственным покупателем (такие

обязательства могут быть прямыми или косвенными условными обязательствами).

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.17: Бюджетный риск в гарантиях минимального дорожного движения**

Правительства иногда соглашаются на гарантии минимального дорожного движения для ограничения нижнего уровня риска объема перевозок для инвесторов. Такие гарантии являются компенсацией для концессионера, если объем перевозок или доход падает ниже указанного минимального уровня.

Такая гарантия может даваться в различных формах.

- Денежная компенсация, если доход падает ниже минимального уровня.
- Продление срока действия концессии, если объем перевозок падает ниже минимального уровня.
- Денежная компенсация и максимальный объем перевозок, по достижении которого все доходы передаются правительству.
- Дополнительные государственные займы для поддержания объема перевозок и покрытия риска недостаточной доходности.

Такие гарантии используются достаточно часто. Если пользователи чутко реагируют на колебания цен, а также есть много бесплатных альтернативных маршрутов, можно обоснованно предполагать, что экономические спады повлияют на объем перевозок. Например, после всемирного финансового кризиса 2008 г. объемы платы за проезд на дорогах в Испании в 2013 г. были на 30-35 % ниже, чем в 2007 г.

*Источник:* Фишер и Баббар (Fisher and Babbar) (без даты) *Частное финансирование платных дорог*. Всемирный банк, Инфраструктурный журнал.

**1.8.2 Идентификация и количественное определение бюджетных обязательств по проекту ГЧП**

Бюджетные обязательства правительства, как безусловные, так и условные, устанавливаются договорами ГЧП. Рассчитать сумму безусловных обязательств относительно просто. Во многих случаях эта сумма прямо указана в договоре. Оценка условных обязательств – более сложная задача, для которой требуется глубокое понимание объема потенциального обязательства и вероятности его наступления.

## Безусловные обязательства

На этапе оценки проекта размер необходимых безусловных бюджетных обязательств можно рассчитать при помощи финансовой модели проекта (как описано далее в главе 4). Размер таких безусловных платежных обязательств зависит от проектных расходов и неправительственных доходов. Как правило, сумма необходимого безусловного бюджетного взноса представляет собой разницу между стоимостью проекта (включая коммерческую прибыль на инвестиции) и доходом, который ожидается получить по проекту из неправительственных источников, таких как платежи пользователей.

Бюджетную стоимость можно измерить различными способами.

- **Ежегодные прогнозируемые выплаты:** Сумма, которая ожидается к выплате правительством по договору каждый год с учетом самых вероятных результатов проекта. Это самый полезный показатель при оценке бюджетных последствий проекта.
- **Чистая приведенная стоимость выплат:** Если правительство принимает на себя обязательство по ряду выплат в течение срока действия договора, например, по платежам за эксплуатационную готовность, часто стоит рассчитать чистую приведенную стоимость такого потока выплат. Этот показатель отражает общий объем финансовых обязательств правительства по проекту и часто используется при включении ГЧП в финансовую отчетность и анализ (такой как анализ приемлемости долговой нагрузки). Для расчета чистой приведенной стоимости необходимо выбрать надлежащую ставку дисконтирования. Критерии выбора ставки дисконтирования, которую следует применять при оценке проектов ГЧП, вызывает много споров.<sup>124</sup>

Как правило, следует прогнозировать возможные изменения выплат. Например, выплаты могут зависеть от спроса, инфляции или устанавливаться в иностранной валюте (и, соответственно, зависеть от изменений курса обмена валют). Следует оценивать последствия изменений в таких переменных величинах для платежных обязательств.

## Условные обязательства

---

<sup>124</sup> Харрисон (Harrison) (2010 г.) Оценка будущего: социальная ставка дисконтирования при анализе затрат и выгод. Австралийская правительственная комиссия по вопросам эффективности.



Оценить размер условных обязательств сложнее, чем безусловных обязательств из-за неопределенности необходимости, сроков и размера таких выплат. В принципе, существует два распространенных подхода.<sup>125</sup>

- **Анализ сценариев:** Анализ сценариев включает в себя предположения по результатам любых событий или переменных, которые влияют на размер условного обязательства, а также расчет стоимости с учетом таких предположений. Например, можно рассчитывать стоимость для правительства в случае самого негативного сценария ("worst case"), включая неисполнение договорных обязательств частным партнером на различных этапах исполнения договора. Также можно рассчитывать стоимость гарантии по определенной переменной, например, по спросу, с учетом различных уровней спроса.
- **Анализ с учетом вероятности:** Альтернативный подход заключается в использовании формулы для определения поведения переменных, которые влияют на размер условного обязательства. Затем применяется комбинация математики и компьютерного моделирования для расчета расходов. Это дает аналитикам возможность прогнозировать распределение возможных издержек, а затем рассчитывать такие показатели, как медианная (самая вероятная) стоимость, средняя стоимость и различные процентиля (например, диапазон показателей, при которых расчет стоимости верен не менее чем в 90 % случаев). Для реальной полезности таких моделей, основанных на теории вероятностей, нужны надежные данные, при помощи которых оценивается распределение вероятностей по основополагающим рисковым переменным.

В текстовой вставке 2.18 приведены примеры подходов к оценке условных обязательств в различных юрисдикциях.

---

<sup>125</sup> Как описано в Примечании к Рекомендациям Агентства по инфраструктуре Австралии по национальному государственно-частному партнерству (2008 г.), Том 4: Руководство по компаратору государственного сектора.

### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.11: Подходы к оценке условных обязательств**

- Министерство финансов **Колумбии** разработало подход к (i) оценке финансовых и экономических последствий условных обязательств, (ii) учету, формированию бюджета и оценке бюджетных последствий условных обязательств и (iii) идентификации, классификации, количественному определению и управлению условными обязательствами. Этот подход описан в презентации «управления условными обязательствами».<sup>126</sup>
- В **Чили** Министерство финансов разработало сложную модель оценки минимального дохода и гарантий обменного курса для проекта ГЧП. Такая оценка постоянно обновляется по всем проектам ГЧП и включается в ежегодный отчет по условным обязательствам<sup>127</sup>. Отчет включает в себя краткое описание методов, которые применяются в Чили для анализа и оценки гарантий, которые даются по проектам ГЧП. В исследовании Ирвина и Мокдэда (Irwin and Mokdad) по управлению условными обязательствами по проектам ГЧП также более подробно описана чилийская методология.<sup>128</sup>
- Министерство финансов **Перу** также опубликовало методологию оценки условных обязательств в рамках ГЧП. Был опубликован консультационный отчет, описывающий эту методологию. В него входит описание методологических альтернатив, а также связанных условных обязательств в Перу. С обоими документами можно ознакомиться на вебсайте Министерства в разделе, посвященном управлению условными обязательствами.<sup>129</sup>

### **1.8.3 Обеспечение ценовой доступности бюджетных обязательств**

Ценовая доступность – это «возможность фактической реализации проекта в рамках межвременных бюджетных ограничений, установленных правительством».<sup>130</sup> Ввиду долгосрочного и условного характера издержек по ГЧП непросто определить их ценовую доступность. На практике ценовая доступность оценивается посредством рассмотрения среднесрочной

<sup>126</sup> Ministerio de Hacienda y Credito Publico (2005) Pasivos Contingentes – Колумбия (Условные обязательства).

<sup>127</sup> Дипрес (Dipres) (2010 г.) *Informe de Pasivos Contingentes*. Правительство Чили.

<sup>128</sup> Ирвин и Мокдэд (Irwin and Mokdad) (2010 г.). Управление условными обязательствами в государственно-частном партнерстве: опыт Австралии, Чили и ЮАР. Всемирный банк/Фонд консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов.

<sup>129</sup> Peru Ministerio de Economía y Finanzas.

<sup>130</sup> ОЭСР (2008 г.). *Государственно-частное партнерство: в стремлении к разделению рисков и наиболее эффективному использованию средств (VfM)*.

структуры издержек (как правило, на три года или более продолжительный период), а также ежегодных бюджетных ограничений.

- **Что такое среднесрочная структура издержек?** Сделайте умеренные предположения касательно общих бюджетных ограничений в будущем, а также учтите, будут ли прогнозируемые ежегодные выплаты на ГЧП (в рамках разумного диапазона сценариев) соответствовать таким ограничениям.
- Бюджетные ограничения устанавливаются различными способами.<sup>131</sup> В Бразилии проектные исследования должны включать в себя бюджетный анализ на следующие десять лет. В Великобритании государственный орган, осуществляющий закупки, должен подтвердить ценовую доступность проекта ГЧП на основании согласованных ведомственных расходов по имеющимся периодам, а также взвешенных предположений диапазонов ведомственных расходов в дальнейшем. Во Франции ценовая доступность проекта ГЧП подтверждается ссылкой на «министерскую программу», условный бюджет на много лет вперед. В подходе ЮАР (2004 г.) к ценовой доступности также описан похожий подход.
- **Что такое ежегодные бюджетные ограничения?** Введите бюджетные правила, чтобы обеспечить включение обязательств по ГЧП в ежегодный бюджетный процесс. Опять же, существует множество различных способов. В штате Виктория, Австралия, после согласования проекта для его реализации в рамках ГЧП правительство отражает его ожидаемые денежные потоки для такого проекта ГЧП в качестве прогнозируемого обязательства по типу финансового лизинга в бюджете наряду с любыми взносами капитала, которые должно делать государство. Согласно закону об условных обязательствах в Колумбии (1998 г.), ведомства, ответственные за реализацию, должны перечислять денежные средства в фонд на покрытие непредвиденных расходов при подписании договора по проекту ГЧП. Сумма денежных средств, которые необходимо перечислить, равна ожидаемой сумме платежей по любым предоставленным гарантиям дохода (такие платежи могут быть растянуты на несколько лет). Это означает, что решение о принятии условного обязательства оказывает на бюджет непосредственное воздействие, которое необходимо принимать во внимание.<sup>132</sup>

---

<sup>131</sup> Как отмечено ОЭСР (2008 г.) в издании «Государственно-частное партнерство: в стремлении к разделению рисков и наиболее эффективному использованию средств (VfM)».

<sup>132</sup> Конгресс Колумбии (1998 г.), Закон 448 (об управлении условными обязательствами государственных предприятий), статья 6.

См. раздел 4.11 для дополнительного обсуждения бюджетных ограничений и ценовой доступности.

#### **1.8.4 Формирование бюджета для учета бюджетных обязательств по ГЧП**

Формирование бюджета для проектов ГЧП позволяет удостовериться в выделении и наличии денежных средств для издержек, которые правительство согласилось понести по своим проектам ГЧП. Формирование бюджета в традиционных годовых бюджетных циклах может быть непростой задачей, так как такие издержки могут быть условными или иметь место в будущем. Тем не менее, для надлежащего государственного финансового управления и обеспечения выплат частным партнерам требуются надежные и практичные подходы к формированию бюджета.

#### **Формирование бюджета для безусловных обязательств в сфере ГЧП**

Безусловные обязательств по проектам ГЧП включают в себя авансовые выплаты (выплаты в ходе строительства, которые обычно представлены грантами), а также текущие выплаты, такие как теневые платежи или платежи за эксплуатационную готовность в ГЧП с оплатой госсектора или гибридных проектах.

Когда правительство осуществляет **авансовые или грантовые выплаты** по проектам ГЧП, необходимые платежи похожи на платежи по традиционным проектам с государственными закупками. Так как такие выплаты обычно осуществляются в течение первых нескольких лет проекта, их относительно легко встроить в годовые бюджеты и среднесрочную структуру издержек. Тем не менее, некоторые правительства создают фонды (известные как фонды для покрытия дефицита жизнеспособности), из которых осуществляются такие выплаты. Один из таких фондов учрежден в Индии, как описано в текстовой вставке 2.19.

#### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.12: Фонд для покрытия дефицита жизнеспособности (Viability Gap Fund) в Индии**

В июле 2005 г. Комитет Кабинета министров по экономике учредил программу Фонда для покрытия дефицита жизнеспособности в Индии посредством согласования *Механизма финансовой поддержки государственно-частного партнерства в сфере инфраструктуры*.

Программа оказалась успешной. 23 проекта ГЧП с инвестициями на общую

сумму 3,5 миллиарда долларов США получили субсидии или покрытие дефицита жизнеспособности. Еще 43 проекта находятся на стадии рассмотрения или получили общее согласование.

Основная цель программы покрытия дефицита жизнеспособности в Индии – привлечь больше частных инвестиций в инфраструктуру посредством обеспечения финансовой жизнеспособности проектов ГЧП. Эта основная цель делится на три подцели.

- Привлечение большего количества частных инвестиций для мобилизации дополнительного финансирования и более быстрого удовлетворения инфраструктурных потребностей Индии.
- Расстановка приоритетов по проектам ГЧП для улучшения эффективности, контроля за сроками и расходами, а также привлечения опыта частного сектора.
- Развитие проектов посредством комплексного подхода, который не игнорирует регионы без благоприятных географических или экономических условий.

Важно то, что понимание наличия фондирования стимулирует компании участвовать в конкурсных процедурах по проектам ГЧП в Индии. Образовавшаяся в результате активная конкуренция привела к тому, что многие проекты, которые нуждались в субсидировании по мнению правительства, на самом деле получили полное частное финансирование без покрытия дефицита жизнеспособности.

Как распределяются средства в рамках бюджета?

Ассигнования из государственного бюджета в сумме около 335 миллионов долларов США были направлены на капитализацию программы покрытия недостающих источников финансирования в Индии.<sup>133</sup> Вместо использования в том же году ассигнования были отложены в качестве специального фонда, которым управляет Министерство финансов. Ожидается, что дополнительные средства будут выделены по программе покрытия дефицита жизнеспособности посредством дополнительных ежегодных ассигнований после использования первоначального капитала.

Покрытие дефицита жизнеспособности по проектам, которые относятся к Индийской национальной программе развития магистральных автодорог, выделяется отдельно. Начиная с 2006 г., часть доходов от налогов с дорожных пользователей в Центральном дорожном фонде выделяется на покрытие дефицита жизнеспособности. Суммы, выделяемые на покрытие дефицита жизнеспособности, ежегодно определяет Комиссия по планированию на основании исходных данных от Министерства финансов, а также Министерства перевозок, автомобильного транспорта и

<sup>133</sup> Министерство финансов (2006 г.). *Экономическое исследование, 2005-06*. Правительство Индии.

магистральных автодорог.

*Источник: Компания Castalia (2011 г.). Отчет для Всемирного банка по механизмам фондирования в форме субсидий для государственно-частного партнерства в Латинской Америке.*

Формирование бюджета для **долгосрочных безусловных обязательств**, включая платежи за эксплуатационную готовность, – более сложная задача. Из-за несоответствия между циклом ассигнований в годовом бюджете и многолетними платежными обязательствами частный партнер сталкивается с риском отсутствия средств у публичного партнера для своевременных выплат. Эта проблема касается не только проектов ГЧП. На самом деле, многие другие виды договорных платежных обязательств могут выходить за пределы бюджетного года.<sup>134</sup> Во многих юрисдикциях правительства не применяют какой-либо отдельный подход к формированию бюджета для прямых долгосрочных обязательств в сфере ГЧП. Это делается на основе предположения о том, что ответственный законодательный орган всегда утвердит ассигнования для исполнения законных платежных обязательств правительства.

При высоких рисках, связанных с ассигнованиями, как правило, в системах с настоящим разделением власти на законодательную и исполнительную, могут вводиться механизмы сокращения рисков. В **Бразилии** Закон № 101 2000 г. на федеральном уровне требует рассматривать субсидии по проектам ГЧП как платежи по обслуживанию долга, т.е. ассигнования осуществляются автоматически.<sup>135</sup> Это означает, что после согласования субсидий необходимые ассигнования не нуждаются в дальнейшем законодательном согласовании.

---

<sup>134</sup> Очевидный пример – аренда недвижимости для размещения государственных учреждений.

<sup>135</sup> [Lei Complementar № 101](#) (2000 г.). Статьи 29, 30, и 32.

## Формирование бюджета для условных обязательств в сфере ГЧП

Формирование бюджета для условных обязательств может оказаться особенно непростой задачей из-за неожиданного характера выплат. Если в рамках существующих ассигнований нет возможности выполнить возникшие условные обязательства по проекту ГЧП за счет экономии по другим статьям расходов, правительству может потребоваться обратиться к законодательному органу за дополнительными ассигнованиями, что часто оказывается сложным и вызывающим споры процессом.

Для преодоления таких трудностей правительство может ввести определенные механизмы формирования бюджета для условных обязательств по проектам ГЧП. При этом существует два способа.

- Первый заключается в **придании бюджету дополнительной гибкости**.<sup>136</sup> Этот процесс может включать в себя создание резерва на покрытие непредвиденных расходов в рамках бюджета. Резерв на покрытие непредвиденных расходов может касаться определенного обязательства, например, обязательства с относительно высоким уровнем риска, или ряда условных обязательств. Как вариант, некоторые страны разрешают расходы, которые выходят за рамки бюджета, без дополнительного согласования при определенных обстоятельствах.
- Второй вариант – **создание фонда условных обязательств**.<sup>137</sup> Фонд условных обязательств (или гарантийный фонд) представляет собой счет (который может быть в пределах счетов правительства или открываться отдельно от них), на который заранее перечисляются средства, и с которого при наступлении срока платежа будут осуществляться выплаты по реализованным условным обязательствам.

При надлежащем структурировании создание фонда может помочь в контроле за бюджетными обязательствами правительства в проектах ГЧП, а также предоставить четкий механизм формирования бюджета, тем самым увеличивая уровень надежности. В Индонезии стремятся к тому, чтобы правительство больше не несло условные обязательства по своим проектам ГЧП. Обязательства будут передаваться Инфраструктурному гарантийному фонду Индонезии (IIGF). Условные обязательства будут приниматься только после тщательной оценки рисков руководством IIGF. В штате Сан-Паулу в Бразилии условные обязательства по проектам ГЧП возлагаются на

---

<sup>136</sup> Как описано в издании Чеботари (Sebotari) (2008 г.) «Условные обязательства: проблемы и практика».

<sup>137</sup> Из того же источника.



Партнерскую корпорацию Сан-Паулу (Companhia Paulista de Parcerias – CPP) с момента принятия закона о ГЧП 11688 в 2004 г.

Преимущество фондов условных обязательств заключается в том, что они могут избегать вопросов осуществления выплаты, которые возникают при необходимости ассигнования средств через бюджетный процесс для исполнения условного обязательства. Необходимость дополнительных ассигнований может привести к существенным задержкам в выплатах и проблемам с ликвидностью для частного сектора. Фонды условных обязательств могут сокращать риски для участников конкурса, что в свою очередь сокращает издержки для государственного сектора. В текстовой вставке 2.20 описаны примеры фондов условных обязательств.

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.13: Фонды условных обязательств для проектов ГЧП**

- **Колумбия:** Для управления условными обязательствами в результате гарантий, предоставленных концессионерам платных дорог, Колумбия оценивает бюджетные последствия гарантий до их предоставления и откладывает средства на покрытие прогнозируемых выплат по гарантиям<sup>138</sup>. У Фонда условных обязательств государственных предприятий, учрежденного в 1998 г., есть специальный счет, которым управляет трастовая компания *La Previsora*. Фонд получает взносы от государственных предприятий, из национального бюджета и доходы из собственных источников. Государственные предприятия проводят оценку условных обязательств, которая затем согласовывается Подразделением по вопросам государственного кредитования при Министерстве финансов. После согласования и реализации проекта ГЧП подразделение регулярно проводит оценку размера связанных условных обязательств.<sup>139</sup>
- **Сан-Паулу, Бразилия:** В штате Сан-Паулу при помощи ресурсов, полученных от продажи доли государства в государственных предприятиях, была учреждена Партнерская корпорация Сан-Паулу (Companhia Paulista de Parcerias – CPP) [№ 17, статьи 12-23]. Одной из функций CPP является предоставление фидуциарных гарантий по проектам ГЧП.<sup>140</sup> CPP управляет Директорат, состоящий из трех членов, которых назначает Губернатор штата, Управленческий совет, состоящий

<sup>138</sup> Компания Castalia (2009 г.). Сопоставительный анализ показателей программы ГЧП в Индонезии.

<sup>139</sup> Конгресс Колумбии (1998 г.), Закон 448 (об управлении условными обязательствами государственных предприятий), статьи 3-8.

<sup>140</sup> Губернатор штата Сан-Паулу (2004 г.). *Указ штата 48.867*, статья 15.

не более чем из пяти членов, которых назначает Губернатор штата, и бюджетный совет. СРР – независимое юридическое лицо. В анализе **субсидий для проектов ГЧП в Латинской Америке и странах Карибского бассейна**<sup>141</sup>, составленном компанией Castalia и Всемирным банком, дана более подробная информация о СРР.

- **Индонезия:** Инфраструктурный гарантийный фонд Индонезии или IIGF – это государственное предприятие, учрежденное постановлением правительства и Указом Министерства финансов в 2009 г. Будучи одним из бюджетных инструментов правительства, IIGF находится под надзором Министерства финансов. Полномочия IIGF заключаются в предоставлении гарантий по инфраструктурным проектам в сфере ГЧП. Фонд работает по принципу единого окна для оценки, структурирования и предоставления гарантий по инфраструктурным проектам ГЧП. Принцип единого окна дает сторонам уверенность, так как он обеспечивает наличие систематического подхода к оценке гарантий, а также единого процесса работы с претензиями. Благодаря этому процесс становится прозрачным и последовательным, что играет важную роль для доверия рынка. IIGF предоставляет гарантии по определенным рискам в ряде отраслей, включая электроснабжение, водоснабжение, платные дороги, железные дороги, мосты и порты.<sup>142</sup>

### **1.8.5 Учет и отчетность по бюджетным обязательствам**

Правительству нужно вести учет и предоставлять отчетность по своим финансовым обязательствам, включая обязательства по договорам ГЧП. Бюджетная отчетность по ГЧП должна в целом соответствовать требованиям к бюджетной отчетности. Существует три основных типа бюджетной отчетности.

- **Государственная финансовая статистика:** Она представляет собой сводную статистику по финансовому положению правительства, которая должна быть сопоставимой на международном уровне. Такая статистика может составляться согласно региональным или международным стандартам, например, стандартам, установленным **Евростатом** для стран ЕС или **Руководством Международного валютного фонда (МВФ) по статистике государственных финансов (GFSM)**, опубликованным в 2001 г.<sup>143</sup>

<sup>141</sup> Castalia и Всемирный банк (2011 г.). Механизмы фондирования в форме субсидий для государственно-частного партнерства в Латинской Америке.

<sup>142</sup> Более подробную информацию о IIGF можно получить на вебсайте: <http://www.iigf.co.id/Website/Home.aspx>

<sup>143</sup> Международный валютный фонд (МВФ) (2001 г.) *Руководство по статистике государственных финансов*.

- **Государственные финансовые отчеты:** Большинство правительств публикуют аудированные финансовые отчеты. Существуют международные стандарты, которые устанавливают требования к содержанию таких финансовых отчетов, но на практике немногие правительства придерживаются этих стандартов. **Международные стандарты финансовой отчетности для государственного сектора (IPSAS)** – это измененная версия Международных стандартов финансовой отчетности (МСФО). Эти стандарты предназначены для использования в государственном секторе, в то время как МСФО применяется компаниями. Некоторые правительства используют упрощенные версии Международных стандартов учета в государственном секторе (более подробная информация представлена по ссылке: <https://www.ifac.org/public-sector/about-ipsasb>).
- **Бюджетная документация и отчетность:** Большинство правительств составляют отчеты по финансовой эффективности, которые включаются в государственную финансовую отчетность. На них не распространяются международные стандарты, но разработаны международные руководства для стимулирования прозрачности. Например, используется **Руководство МВФ по обеспечению прозрачности в бюджетно-налоговой сфере (2007 г.)** и **Лучшие практики прозрачности бюджетов Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) (2002 г.)**.<sup>144+145</sup>

В общем, в вышеизложенных стандартах установлены правила или даны рекомендации по признанию и раскрытию различных типов обязательств и издержек.

#### **Признание обязательств по ГЧП в государственной отчетности**

Правительству нужно принять решение о необходимости и сроках признания обязательств в сфере ГЧП, т.е. их официального включения в финансовые отчеты в виде обязательства или расходов. Это играет важную роль ввиду того, что по общим обязательствам или издержкам правительства часто устанавливаются ограничения или целевые показатели, поэтому может возникнуть опасная предвзятость в пользу инструмента ГЧП в зависимости от отчетности по проектам ГЧП и их включения в национальную отчетность (см. раздел 1.5.1). Следовательно, степень признания обязательств по проектам ГЧП в качестве капитальных затрат или обязательств правительства может повлиять на решение

<sup>144</sup> Международный валютный фонд (МВФ) (2007 г.). *Руководство по обеспечению бюджетной прозрачности*.

<sup>145</sup> Лучшие практики прозрачности бюджетов ОЭСР (2002 г.).

правительства о дальнейшей реализации проектов ГЧП, включая способы их структурирования.<sup>146</sup>

Финансовые стандарты по-разному рассматривают бюджетные обязательства по проектам ГЧП. В двух стандартах прямо указано, когда и как следует признавать **безусловные обязательства и активы** по проектам ГЧП в отчетности правительства, заключающего договоры.

- **Международный стандарт финансовой отчетности для государственного сектора IPSAS 32:** Международный стандарт финансовой отчетности для государственного сектора IPSAS 32, введенный в 2011 г., определяет условия, при которых следует признавать активы и обязательства по проектам ГЧП, при условии, что правительство соблюдает стандарты учета на основе метода начисления. Согласно IPSAS 32, активы будут считаться принадлежащими правительству. Следовательно, следует включать активы и обязательства по проектам ГЧП в балансовый отчет правительства, если (i) правительство контролирует или регулирует, какие услуги должен предоставлять оператор при помощи актива ГЧП, кому и по какой цене, и (ii) правительство контролирует любую значительную остаточную долю участия в активе на момент прекращения договора. Согласно этому определению, проект ГЧП с оплатой госсектора должен включаться в балансовый отчет правительства. Учет ГЧП на основе платежей пользователя менее понятен и может зависеть от условий договора.<sup>147,148</sup>
- **Руководство Евростата:** Единственным стандартом, в котором прямо упоминались проекты ГЧП до введения IPSAS 32, было руководство Евростата. Согласно этому руководству, правительства европейских стран должны признавать обязательства по проектам ГЧП в статистике по долговым обязательствам, если правительство не передает частному сектору «большинство рисков», включая риски, связанные со строительством, и риск недостаточного спроса или

---

<sup>146</sup> В дополнение к потенциальной предвзятости в пользу проектов ГЧП при ограничениях по задолженности или бюджету, когда отчетность по ГЧП зависит от передачи рисков (например, в рамках Европейской системы счетов 2010 г.), это может повлиять на структуру ГЧП, так как у правительства будет мотив передавать риски в объеме больше оптимального, тем самым уничтожая эффективность использования средств по проекту ГЧП.

<sup>147</sup> По состоянию на январь 2012 г. ни одно правительство не стало полностью применять IPSAS 32, поэтому будущее покажет, как этот стандарт будет толковаться на практике.

<sup>148</sup> Совет по Международным стандартам финансовой отчетности для финансового сектора IPSAS (2011 г.). *Международный стандарт финансовой отчетности для государственного сектора 32. Концессионные соглашения о предоставлении услуг: концедент.*

риск, связанный с эксплуатационной готовностью. В разделе 4.12 приводится более подробная информация по критериям Евростата.<sup>149</sup>

Согласно большинству стандартов учета и отчетности, правительства не обязаны признавать **условные обязательства**, включая обязательства по договорам ГЧП. Предусмотрено одно исключение: Международные стандарты финансовой отчетности для государственного сектора для правительств IPSAS, которые ведут учет на основе метода начисления, требуют признавать условные обязательства, если существует вероятность наступления положенного в основу события, а сумму обязательства можно рассчитать с достаточной надежностью.<sup>150</sup> В таком случае чистая приведенная стоимость ожидаемой суммы условного обязательства должна признаваться как обязательство (резерв) и как расходы после подписания договора.

При оценке проекта соответствующей стране может понадобиться специальный анализ, чтобы определить, следует ли вносить актив (и связанные с ним обязательства) в государственный балансовый отчет, или его следует учитывать «вне государственного баланса». Это повлияет на то, выберет ли правительство ГЧП как способ реализации (или проект в любой форме) в зависимости от нормативных или процессуальных ограничений, которые могут распространяться на государственный долг и дефицит. Такой анализ более подробно описан в главе 4.12.

Когда правительство заключает договоры с МФВ или другими международными донорами, могут использоваться другие стандарты учета и отчетности в дополнение к Международным стандартам финансовой отчетности для государственного сектора IPSAS и стандартам Евростата. В этом случае ограничения по задолженности и рекомендации по отчетности устанавливаются доноры.

### **Раскрытие информации об обязательствах по ГЧП**

В большинстве стандартов международной отчетности и статистики указано, что даже если обязательства по проектам ГЧП не признаются как обязательства, их следует указывать в примечаниях к балансовому отчету и в иных соответствующих разделах бухгалтерской отчетности.

Сложно раскрыть полезную информацию по условным обязательствам. В принципе, полезно раскрывать информацию об ожидаемых суммах выплат. Трудно предсказать ожидаемую сумму условного обязательства. Также

---

<sup>149</sup>Шварц, Кобачо и Фанке (Schwartz, Corbacho and Funke) (2007 г.). *Государственные инвестиции и государственно-частное партнерство*. Международный валютный фонд.

<sup>150</sup> Чеботари (Cebotari) (2008 г.). *Условные обязательства: проблемы и практика*.

стоит раскрывать информацию о величине и вероятности принимаемого обязательства. Такое раскрытие информации можно обосновать в отчете с дополнительными данными. Соответствующие примеры приведены в текстовой вставке 2.21.

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.14: Примеры раскрытия информации об обязательствах по проектам ГЧП**

В издании Чеботари по условным обязательствам правительства описаны международные рекомендации по раскрытию информации о принятых условных обязательствах, включая обязательства, принятые по программам ГЧП, а также даны примеры нескольких стран.

В издании Чеботари также описано, как некоторые страны толкуют эти стандарты на практике. Например, Австралия и Новая Зеландия раскрывают информацию об условных обязательствах, включая проекты ГЧП, в примечаниях к финансовой отчетности, которая публикуется онлайн.<sup>151</sup> С 2007 г. Бюджетное управление<sup>152</sup> Министерства финансов Чили публикует **ежегодный отчет по условным обязательствам**, в котором изначально была представлена информация об условных обязательствах, связанных с доходами и гарантиями обменного курса по проектам ГЧП. Затем отчет был расширен и включает другие типы условных обязательств правительства.

*Источник:* Чеботари (Cebotari) (2008 г.). Условные обязательства: проблемы и практика.

**1.8.6 Контроль за совокупными бюджетными рисками по проектам ГЧП**

В дополнение к учету бюджетных рисков по каждому проекту, некоторые правительства вводят целевые показатели или правила, которые ограничивают совокупный уровень рисков. С учетом сложности определения ценовой доступности определенного обязательства ГЧП, ограничения по совокупному уровню рисков могут помочь удостовериться в том, что общий уровень издержек и рисков правительства по проектам ГЧП остается в разумных пределах. Примеры бюджетных ограничений по ГЧП представлены в текстовой вставке 2.22.

<sup>151</sup> Для получения информации о Новой Зеландии см. <http://www.treasury.govt.nz/government/financialstatements>; для получения информации об Австралии см. <http://www.finance.gov.au/publications/commonwealth-consolidated-financial-statements/>.

<sup>152</sup> Дипрес (Dipres) (2010 г.). Dirección Presupuestaria from the Ministerio de Hacienda of Chile.



### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.15: Бюджетные ограничения по проектам ГЧП**

- В **Законодательном указе № 1012 в Перу (2008 г.)**<sup>153</sup> указано, что приведенная стоимость всех бюджетных обязательств, связанных с твердыми обязательствами и измеримыми условными обязательствами по проектам ГЧП, не должна превышать 7 % валового внутреннего продукта (ВВП). Однако у Президента есть право каждые три года издавать указ об увеличении или уменьшении этого ограничения в зависимости от инфраструктурных потребностей страны, с одобрения Министерства экономики и финансов.
- В **Венгрии закон о государственном финансировании** ограничивает общую номинальную сумму обязательств по проектам ГЧП на несколько лет до 3 % государственного дохода (Акт 38 1992 г., статья 12; цитата из издания Ирвина).<sup>154</sup>
- **Федеральное законодательство ГЧП в Бразилии** (Закон 11079, 2004 г.) ограничивает общий размер финансовых обязательств по договорам ГЧП до 1 % годового чистого дохода.<sup>155</sup> Хэмминг отмечает, что установлены правила бухгалтерского учета для проектов ГЧП, включая оценку гарантий и условий работы с ними с учетом ограничений.

Однако создание определенных ограничений по проектам ГЧП, которые отличаются от других ограничений по государственным издержкам, может просто стимулировать ведомства выбирать государственные закупки вместо ГЧП, даже если ГЧП сможет обеспечить более эффективное использование средств (VfM).

Следовательно, альтернативный способ заключается во **включении ограничений по обязательствам по проектам ГЧП в другие бюджетных целевые показатели**. Например, некоторые правительства вводят целевые показатели или ограничения по государственному долгу. Некоторые виды обязательств по проектам ГЧП можно включать в показатели государственного долга в соответствии с международными стандартами или национальными правилами. В таких случаях можно устанавливать ограничения по «долгу плюс обязательства по проектам

<sup>153</sup> Президент Перу (2008 г.). *Законодательный указ № 1012*.

<sup>154</sup> Ирвин и Мокдэд (Irwin and Mokdad) (2010 г.). Управление условными обязательствами в государственно-частном партнерстве: опыт Австралии, Чили и ЮАР. Всемирный банк/Фонд консалтинговой поддержки государственно-частных инфраструктурных проектов.

<sup>155</sup> Бразилия, Полномочия Президента Республики (2004 г.). *Закон 11079 («Федеральное законодательство ГЧП»)*.



ГЧП». При любом контроле общего уровня рисков по проектам ГЧП сложность заключается в том, следует ли включать условные обязательства, и если да, то как их оценивать.

При ограничении совокупных рисков каждый проект ГЧП необходимо проверять на предмет соответствия общим ограничениям при помощи соответствующих методов оценки в рамках процесса согласования (см. Раздел 4.11).

### **1.9 Надзор за программами и проектами ГЧП**

Проекты ГЧП обычно реализует исполнительная ветвь власти. Процессы и обязанности, описанные в разделе 1.7, направлены на создание средств для проверки и равновесия процесса принятия решений *в пределах* исполнительной власти. В этом разделе описаны более широкие принципы руководства программой ГЧП, участие других сторон и общественности в процессе ГЧП, а также ответственность исполнительной власти за ее решения и действия. В текстовой вставке 2.3 описан соответствующий процесс PFI в Великобритании.

#### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.16: Инициатива частного финансирования (PFI): запрос свидетельств**

- В 2011 г. правительство Великобритании приняло решение о необходимости полной переоценки модели PFI. Частично это было вызвано тем, что в период мер жесткой бюджетной экономии группы заинтересованных сторон и общественность беспокоила невозможность сокращения выплат по проектам ГЧП, что в итоге приводило к большим сокращениям других частей бюджета. Когда недовольство достигло пика, многие стали задаваться вопросом: договоры ГЧП действительно обеспечивают наиболее эффективное использование средств (VfM)?
- Правительство запустило программу запроса свидетельств, чтобы дать всем заинтересованным сторонам возможность выдвинуть свои предложения по максимально эффективному реформированию модели PFI. В ответ:
  - ряд организаций, включая консультантов, инвесторов, подрядчиков, поставщиков услуг, научных сотрудников и государственный сектор, подали 136 предложений;
  - члены парламента подали 3 предложения;
  - физические лица подали 16 предложений.
- В свете информации, полученной при запросе свидетельств,

правительство решило реформировать модель PFI и разработать новый подход, PF2, для привлечения частного финансирования к созданию частной инфраструктуры и предоставлению услуг. Модель PF2 направлена на увеличение эффективности использования средств (VfM) по финансируемым проектам, увеличение уровня прозрачности обязательств по долгосрочным проектам, увеличение рентабельности собственного капитала для инвесторов, ускорение и сокращение расходов на процесс закупок, а также обеспечение более высокого уровня гибкости при предоставлении услуг.

*Источник:* Министерство финансов Великобритании (2012 г.). Новый подход к государственно-частному партнерству.

Стороны и группы за пределами исполнительной ветви власти, которые также обеспечивают надлежащее руководство программой ГЧП, могут включать в себя:

- **Законодательную ветвь:** Законодательная ветвь власти часто устанавливает рамочные условия ГЧП посредством принятия законодательства ГЧП. В некоторых случаях законодательные органы могут принимать непосредственное участие в процессе ГЧП и согласовывать проекты ГЧП. Законодатели также осуществляют последующий надзор и анализируют отчеты по обязательствам правительства по проектам ГЧП. Роль законодательных органов описана в разделе 1.9.1.
- **Аудиторов:** Во многих юрисдикциях есть независимые органы аудита. Такие органы могут рассматривать обязательства по проектам ГЧП в ходе регулярного аудита, например, при аудите государственной финансовой отчетности. Они также могут анализировать операционную эффективность проектов ГЧП, изучать определенные проблемные аспекты или эффективность использования средств (VfM) по программе в целом. В свою очередь, такой анализ дает законодательным органам и общественности возможность контролировать операционную эффективность программы ГЧП. Роль аудиторов описана в разделе 1.9.2.
- **Общественность:** Общественность может принимать непосредственное участие в структурировании проекта ГЧП. Такое участие может выражаться в консультациях и мониторинге качества услуг при наличии каналов для ответной реакции. Прозрачность процесса ГЧП в целом и активные средства массовой информации могут информировать общественность и тем самым влиять на общественное мнение и даже на итоги выборов в случае наличия серьезных вопросов. Роль общественности описана в разделе 1.9.3.

- **Другие механизмы:** Существуют дополнительные механизмы, которые могут использоваться для надлежащего руководства процессом ГЧП. Консультантов по вопросам добросовестности конкурсной процедуры можно привлекать на всех этапах для идентификации и минимизации любых реальных или возможных конфликтов интересов. Органы контроля за государственными закупками могут отслеживать процесс закупок. Такие механизмы описаны в разделе 1.9.4.

### 1.9.1 Роль законодательных органов

Законодательная ветвь власти, т.е. избранный парламент или собрание, которое принимает закон, может контролировать процесс ГЧП несколькими способами.

- **Определение правовой базы и политики ГЧП:** Рамочные условия ГЧП часто устанавливаются в специальном законодательстве ГЧП. Как описано выше в этой главе, одной из причин принятия законодательства ГЧП является предоставление законодательному органу возможности устанавливать правила разработки и реализации ГЧП, на основании которых можно привлекать к ответственности уполномоченных сотрудников.
- **Установление ограничений по обязательствам по проектам ГЧП:** Законодательный орган может ограничивать общий уровень бюджетных обязательств по проектам ГЧП (как отмечено в разделе 1.8.6), сумму трат на год или иным образом регулировать риск и долгосрочные аспекты, связанные с собственным капиталом, которые могут создавать проекты ГЧП.
- **Согласование проектов ГЧП:** Для реализации проектов ГЧП может потребоваться согласование парламента, как описано в разделе 1.7.5. Это требование может касаться проектов ГЧП, которые выходят за определенные рамки. Например, венгерским Законом о ГЧП (1992 г.) предусмотрено, что правительство должно получать согласование Парламента до подписания договора, который создает многолетние платежные обязательства с приведенной стоимостью более 230 миллионов долларов США.<sup>156</sup> В Гватемале все договоры ГЧП согласовывает Конгресс<sup>157</sup>. Из-за требований парламентского согласования возникает риск того, что после проведения конкурсной

<sup>156</sup> Ирвин (Irwin) (2007 г.). *Правительственные гарантии: распределение и оценка рисков в инфраструктурных проектах с частным финансированием*. Всемирный банк.

<sup>157</sup> Конгресс Республики Гватемала (2010 г.) *Ley de Alianzas para el Desarrollo de Infraestructura Económica (Закон о партнерстве в управлении экономической инфраструктурой)*.

процедуры и выбора победителя парламент не разрешит правительству заключить договор. Такой риск может уменьшить желание инвесторов участвовать в конкурсных процедурах по проектам ГЧП в стране.

- **Надзор за программой:** Многие правительства включают информацию по программе ГЧП в бюджетную документацию и другие финансовые отчеты. Некоторые австралийские штаты подают сводные данные по проекту или договору в парламент в течение установленного срока после финансового закрытия. Это дает парламенту возможность изучать правительственные обязательства по проектам ГЧП, а также привлекать лица, принимающие решения, к ответственности после определенного события. Парламент также может требовать и получать отчеты аудитора по программе ГЧП. Примеры законодательного надзора приведены в текстовой вставке 2.24.

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.17: Законодательный надзор за программами ГЧП**

- В 2005 г. Парламент Великобритании (Палата общин) опубликовал результаты аудита операционной эффективности **проекта лондонской подземной системы общественного транспорта продолжительностью 30 лет на условиях ГЧП**. Отчет оценил обоснование правительства по договору на техническое обслуживание и модернизацию с частным сектором, анализ эффективности использования средств (VfM) и общую структуру ГЧП. В отчете были даны выводы и рекомендации касательно будущих изменений, которые затем были переданы Министерством финансов в парламент на рассмотрение.<sup>158</sup>
- **Комитет по государственной бюджетной отчетности и расчетам** в парламенте штата Виктория, Австралия рассмотрел программу ГЧП «Партнерство со штатом Виктория» с точки зрения стандартов руководства, распределения рисков, подотчетности, защиты государственных интересов, экономических выгод и наиболее эффективного использования средств (VfM), а также международных стандартов бухгалтерского учета в области ГЧП. Затем были даны

<sup>158</sup> Комитет по государственной бюджетной отчетности (2005 г.). *Государственно-частное партнерство по строительству лондонского метро: 17-й отчет по сессии 2004-2005 гг.*

рекомендации по усовершенствованию политик ГЧП и руководству проектами.<sup>159</sup>

### **1.9.2 Аудиторы и последующая оценка**

Аудиторы представляют собой важное звено в цепочке подотчетности по решениям о государственных расходах, так как они обеспечивают независимый анализ финансового положения государства и его операционной эффективности для парламентов и общественности. Международная организация высших органов финансового контроля (INTOSAI) ведет список своих членов онлайн.<sup>160</sup>

Полномочия высших органов финансового контроля зависят от юрисдикции, но как правило включают в себя два уровня аудита. Первый – **регулярные аудиты**, которые могут включать в себя аудит финансовой отчетности государственных предприятий и государства в целом, а также аудит процессов принятия решений с точки зрения соблюдения нормативных правовых актов и добросовестности. Второй – **аудиты операционной эффективности или эффективности использования средств (VfM)**, при которых анализируется эффективность и производительность правительства.<sup>161</sup> Аудиты эффективности использования средств (VfM) можно проводить в рамках программы ГЧП или на уровне проекта.

Несмотря на отличия в сфере компетенции высших органов финансового контроля, в нее обычно входят только государственные органы и предприятия, которые полностью или в основном принадлежат государству. Следовательно, у высших органов финансового контроля нет прав или обязанностей по аудиту компаний ГЧП. Тем не менее, у частных компаний часто есть большое количество актуальной информации. Попытки аудитора получить доступ к информации, которой обладает частный партнер, могут приводит к конфликтам.

---

<sup>159</sup> Комитет по государственной бюджетной отчетности и расчетам, Парламент штата Виктория (2006 г.). *Отчет по частным инвестициям в общественную инфраструктуру. 71-й отчет перед Парламентом.*

<sup>160</sup> См. <http://www.intosai.org/about-us/organisation/membership-list.html>

<sup>161</sup> Международные стандарты высших органов финансового контроля INTOSAI 100 устанавливают базовые принципы государственного аудита. В пунктах 34-44 описаны полномочия аудиторов, а также даны определения регулярных аудитов и аудитов операционной эффективности.

Для решения этой проблемы в договоре ГЧП можно устанавливать требования о том, что компания ГЧП обязана предоставлять аудированную отчетность и любые другие актуальные данные по требованию правительства. Также необходимо четко устанавливать права аудитора по получению доступа к информации, которая принадлежит компании ГЧП. INTOSAI опубликовала рекомендации по аудиту проектов ГЧП (2007 г.).<sup>162</sup>

### **Регулярный аудит**

При проведении регулярных аудитов государственных заказчиков аудиторы обычно проверяют надлежащее отражение обязательств по проектам ГЧП в отчетности, а также соблюдение процессов ГЧП. Аудиты могут проводиться на любом этапе процесса ГЧП, включая во время подготовки проекта и после закупок.

### **Аудит операционной эффективности проектов и программ ГЧП**

Аудиторы могут проводить аудиты операционной эффективности или эффективности использования средств (VfM) по определенным проектам ГЧП или более широким программам ГЧП при наличии сомнений в надлежащем соблюдении процессов или наиболее эффективном использовании средств (VfM).

INTOSAI рекомендует проводить аудит операционной эффективности по проектам ГЧП вскоре после закупок, а также дополнительный анализ в ходе реализации проекта с учетом следующей информации:

- все основные аспекты сделки, которые влияют на эффективность использования средств (VfM), такие как необходимые действия, результаты деятельности и сроки реализации;
- способы идентификации ГЧП;
- управление операционным процессом сделки;
- способ выбора конкурсной процедуры;
- процесс заключения договора;
- текущее руководство договором ГЧП.<sup>163</sup>

---

<sup>162</sup> INTOSAI (2007 г.). Рекомендации по передовым практикам аудита государственного/частного финансирования и концессий (в новой редакции).

<sup>163</sup> Из того же источника.

Примеры аудита операционной эффективности проекта ГЧП в двух штатах в Австралии приводятся в текстовой вставке 2.25.

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.18: Аудит операционной эффективности проекта**

- В штате Новый Южный Уэльс в Австралии генеральный аудитор провел аудит проекта ГЧП по строительству **городского тоннеля** под центральным бизнес-районом Сиднея. В отчет 2006 г. включен анализ процесса присуждения договора ГЧП, внесения поправок в договор, а также обоснованности стоимости проекта для общественности. В ходе аудита была отмечена высокая плата за проезд, уровень дорожного движения ниже ожидаемого, последствия авансовых выплат со стороны концессионера и недостаточная прозрачность процесса внесения правок в первоначальный договор. Генеральный аудитор составил заключение по каждому из упомянутых вопросов на основании анализа.
- Штат Виктория, Австралия присудил концессионные соглашения (под названием «франшизы») по **трамвайной и железнодорожной системе в Мельбурне**. Когда операторы столкнулись с финансовыми трудностями, правительство решило изменить условия договоров с действующими частными подрядчиками вместо проведения новой конкурсной процедуры. Это вызвало некоторые сомнения касательно итоговой эффективности использования средств (VfM). Правительство провело последующий аудит эффективности использования средств (VfM) по концессиям и изменению условий договора в результате переговоров. Отчет, опубликованный в 2005 г., был направлен на эффективность ответственного ведомства, прозрачность процесса, надлежащее распределение рисков по проекту, разработку сопоставительных показателей государственного сектора и соответствующие системы мониторинга.<sup>164</sup>

Полный аудит программы ГЧП после ее использования в течение определенного времени также может оказаться полезным. Программные аудиты должны давать рекомендации по усовершенствованию программы. В текстовой вставке 2.26 приведен пример.

---

<sup>164</sup> Генеральный аудитор штата Виктория (2005 г.). *Франшизы по трамвайной и железнодорожной системе Мельбурна*. Вестник правительства штата Виктория. Текст доступен по ссылке: [http://download.audit.vic.gov.au/files/ptfranchising\\_report.pdf](http://download.audit.vic.gov.au/files/ptfranchising_report.pdf).



### **ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.19: Законодательный аудит и анализ программ ГЧП**

В 2011 г. Национальное ревизионное управление Великобритании (NAO) опубликовало **анализ программы PFI** и других крупных проектов закупок, а также описало ключевой опыт Великобритании. Национальное ревизионное управление оценило различные аспекты программы, включая эффективность использования средств (VfM), подготовку и реализацию проекта, а также подотчетность. На основании проведенного анализа Национальное ревизионное управление предложило свои рекомендации по дальнейшему усовершенствованию программы PFI.

*Источник: Руководитель счетной палаты и генеральный аудитор (2011 г.). Опыт PFI и других проектов. Национальное ревизионное управление.*

#### **1.9.3 Роль общественности**

Цель ГЧП заключается в ценности для общественности. Получение правильного уровня общественного участия в процессе и программе ГЧП может решить судьбу легитимности программы ГЧП, а также оказать непосредственную поддержку ее стандартам управления. Прямое участие общественности на различных этапах процесса ГЧП может улучшить структуру проекта. В равной мере, прозрачность проектов и процессов ГЧП делает операционную эффективность фактором, который необходимо учитывать при обсуждении государственной политики, а также отражением мнения общественности об общей операционной эффективности правительства.

#### **Участие общественности в процессе ГЧП**

Общественность может участвовать в процессе ГЧП на трех этапах.

- **Разработка программы ГЧП** – привлечение общественности с самого начала для разработки рамочных условий ГЧП и постоянного получения ответной реакции по мере развития программы.
- **Разработка проекта ГЧП** – привлечение заинтересованных сторон для консультаций в ходе разработки проекта ГЧП, чтобы учесть вопросы, беспокоящие общественность, при структурировании и реализации проектов ГЧП.
- **Мониторинг договора ГЧП** – создание механизмов для получения ответной реакции пользователей и рассмотрения жалоб, которые будут использоваться в договорах и управленческих рамочных условиях. В главе 8 даны указания и примеры роли общественности в отслеживании операционной эффективности подрядчиков.

## Обеспечение прозрачности программы ГЧП

Многие правительства размещают информацию о программе ГЧП в открытом доступе. Это дает средствам массовой информации возможность публиковать материалы о программе и позволяет общественности формировать осознанное мнение об операционной эффективности правительства при реализации проектов ГЧП.

Как описано в разделе 1.8.5, финансовые обязательства по проектам ГЧП необходимо раскрывать в национальной отчетности согласно международным стандартам. Аудиты операционной эффективности и отчеты аудиторов также размещаются в открытом доступе (см. Раздел 2.9.2). Также можно требовать представить информацию по ключевым условиям договора или по всем договорам ГЧП. Как правило, в открытую версию не входят конфиденциальные части договора. Например, в штате Виктория (Австралия) разработана политика публикации всех договоров ГЧП на вебсайте Государственного совета штата Виктория по закупкам ([www.vgpb.vic.gov.au](http://www.vgpb.vic.gov.au)). Кроме того, требуется резюме проекта, в котором предоставляется информация по ключевым чертам проекта и коммерческим условиям проекта.<sup>165</sup>

В то время как многие правительства исключают ключевые коммерческие условия из опубликованных материалов, полная прозрачность может увеличить уровень доверия общественности к программе, поэтому следует учитывать этот аспект. В штате Новый Южный Уэльс в Австралии информация о проектах ГЧП должна размещаться в открытом доступе согласно Закону о свободе информации. В Британской Колумбии и многих других юрисдикциях Канады запросы на подачу конкурсных предложений и конкурсные предложения раскрываются во время процесса закупок, а проектный договор (отредактированный) и отчет с резюме проекта публикуются с максимально возможной оперативностью после финансового закрытия. Закон о свободе информации и защите персональных данных регулирует информацию, которую необходимо и запрещено публиковать в Канаде.

Группа Всемирного банка недавно опубликовала рекомендации по передовым практикам по раскрытию информации. В этих рекомендациях описаны предложенные рамочные условия и ресурсы для составителей политик, заинтересованных в разработке политики раскрытия информации о проектах ГЧП в своих странах. Рекомендуемые аспекты рамочных условий по раскрытию информации изложены в текстовой вставке 2.27ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.20.

---

<sup>165</sup> Партнерство со штатом Виктория (2001 г.). *Рекомендации для специалистов*. Штат Виктория.

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.20: Рамочные условия раскрытия информации: институционализация раскрытия информации о проектах ГЧП и прозрачности**

Управление раскрытием информации о проектах ГЧП играет ключевую роль для более эффективного управления проектами и программами ГЧП. Многие аспекты разумных и надежных рамочных условий связаны с управлением раскрытием информации: бухгалтерский учет и финансовая отчетность по обязательствам по проектам ГЧП по сути представляют собой раскрытие информации об обязательствах и бюджетных последствиях (как обсуждается в разделе 1.8). Кроме того, прозрачность является ключевым принципом любого процесса государственных закупок, а частный сектор проявляет интерес (в значительной мере, а не просто от случая к случаю) к программам ГЧП, если правила закупок обеспечивают и защищают прозрачность и справедливость отбора, а также дают доступ к существенной информации и исследованиям по проектам, которые дают потенциальным участникам конкурса возможность эффективно оценить возможности.

Правительства должны нести ответственность за свои решения (закупки по проектам ГЧП), что означает необходимость предоставления информации для аудита, включая информацию, связанную со справедливостью самого процесса и операционной эффективностью проекта ГЧП. Такие аудиты представляют интерес для политического сообщества, широкой общественности и потенциальных инвесторов. Этот аспект более подробно описан в разделе 1.9.

Раскрытие информации может быть проактивным и реактивным, а также может относиться к этапу до или после закупок. По данным Всемирного банка, существуют следующие типы раскрытия информации.

- Реактивное раскрытие (также известное как ответное раскрытие) происходит в ответ на запрос на предоставление информации, как правило, согласно Закону о свободе информации или Закону о праве на информацию. Проактивное раскрытие включает в себя всю информацию, которую раскрывает правительство на добровольной основе или в силу закона или политики.
- Раскрытие информации до этапа закупок относится к раскрытию до подписания договора. Раскрытие информации после этапа закупок относится к раскрытию после подписания договора.

Раскрытие информации играет настолько важную роль, что крайне желательно институционализировать этот процесс при помощи специальных рамочных условий, которые частично совпадают с другими элементами рамочных условий ГЧП. Основная трудность заключается в

разработке практики проактивного раскрытия информации: реактивное раскрытие информации используется в существующих рамочных условиях чаще.

Выгоды раскрытия информации весьма значительны и могут включать в себя более высокий уровень заинтересованности частных инвесторов, доверия общественности к способам использования средств налогоплательщиков и к обеспечению наиболее эффективного использования средств (VfM). В первую очередь (и во взаимосвязи со всеми остальными целями), надлежащий подход к раскрытию информации крайне полезен в борьбе с коррупцией.

Некоторые страны разработали структурированные и институционализированные подходы к раскрытию информации о проектах ГЧП, включая развитые страны и страны с развивающимися рынками и экономиками переходного периода.

Первостепенным важным фактором, который стимулирует раскрытие информации, является существование Закона о свободе информации или аналогичных требований к проактивному раскрытию информации, которые распространяются на проекты ГЧП. Еще одним чрезвычайно значительным фактором является «императивность и давление для создания новой инфраструктуры», которые связаны с целью увеличения уровня участия частного сектора и, следовательно, более масштабной целью борьбы с коррупцией. Этот фактор, который объясняет, почему практики, связанные с раскрытием информации по проектам ГЧП, быстрее развились в некоторых странах с развивающимися рынками, например, в Колумбии, может считаться самым актуальным.

Эффективное раскрытие информации по проектам ГЧП связано со многими трудностями. К ним относится нежелание государственных органов делиться информацией при отсутствии четких полномочий или рамочных условий для проактивного раскрытия, недостаточная четкость касательно раскрытия информации о проектах ГЧП, а также вопросы конфиденциальности по отношению к договорам и заинтересованности со стороны частного партнера.

Рамочные условия для проактивного раскрытия информации по проектам ГЧП похожи на любую общую политику проактивного раскрытия информации с точки зрения более широких элементов (т.е. какая именно информация раскрывается, когда и в какой форме, какую информацию не следует раскрывать, а также какие обязанности установлены в отношении раскрытия). Однако, из-за особых обстоятельств и чувствительных аспектов, связанных с проектами ГЧП (например, продолжительный срок действия договора, сложная структура, предоставление государственных услуг частным партнером), большое количество заинтересованных сторон и связанные с ними чувствительные аспекты и т.д.), политика ГЧП должна выходить за рамки общей политики раскрытия информации с точки зрения уровня подробностей.

В этом отношении Законы о свободе информации, предпочтительно с требованиями к проактивному раскрытию информации, а также специальное законодательство/рекомендации в области ГЧП, рекомендации по конфиденциальной информации, стандартные условия договора и шаблоны по раскрытию информации из полного набора инструментов могут обеспечивать обоснованное раскрытие информации и более качественные практики раскрытия информации.

*Источник:* Адаптированный фрагмент из Руководства по раскрытию информации в проектах государственно-частного партнерства (Группа всемирного банка и Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов).<sup>166</sup>

#### **1.9.4 Продвижение качества закупок и стандартов корпоративного управления, борьба с коррупцией**

Сделки на большие суммы подвержены риску коррупции. Частные игроки могут пытаться оказать неправомерное влияние на операции, а ответственные сотрудники органов власти могут стремиться к личной выгоде в результате злоупотребления полномочиями. Коррупцию в проектах ГЧП можно свести к минимуму при помощи вышеописанных механизмов, четких процессов и критериев, четкого распределения обязанностей, надзора со стороны законодательных органов и высших органов финансового контроля, а также прозрачности информации и участия общественности.

Консультанты по вопросам добросовестности конкурсной процедуры и аудиторы, а также государственные органы, осуществляющие закупки, могут использоваться в качестве дополнительных механизмов для улучшения борьбы с коррупцией.

#### **Консультанты по вопросам добросовестности конкурсной процедуры и аудиторы**

Консультантов по вопросам добросовестности конкурсной процедуры и аудиторов можно привлекать, чтобы удостовериться, что организации

---

<sup>166</sup> Новые рекомендации Группы Всемирного банка по раскрытию информации («Руководство по раскрытию информации в проектах государственно-частного партнерства») основаны на последнем отчете «Раскрытие проектной и договорной информации в государственно-частном партнерстве» с дополнительным анализом и расширенным предметом, который включает в себя раскрытие информации до и после закупок. В рекомендации входит анализ причин, выгод и трудностей, а также специальная аналитическая информация по работе с конфиденциальными данными и подробные рекомендации по разработке рамочных условий раскрытия информации (включая стандартные условия и шаблоны). К рекомендациям прилагается подробное исследование ряда юрисдикций и анализ аналитических исследований проектов.

работают честно и объективно, что поставщики находятся в равных условиях, что применяются последовательные и прозрачные процессы, что обеспечивается конфиденциальность интеллектуальной собственности, что предотвращаются конфликты интересов, и что процессы закупок соответствуют возможностям. Например, правительство штата Виктория в Австралии обращается за независимой консультацией по вопросам добросовестности конкурсной процедуры, «когда комплексность процесса закупки гарантирует независимый надзор за процессом».<sup>167</sup>

В Британской Колумбии и многих других канадских юрисдикциях консультанты по вопросам справедливости привлекаются по всем проектам ГЧП для независимого обеспечения справедливости для стороны государства и участников рынка. Функции консультанта по вопросам справедливости описана в документации по закупкам. В Британской Колумбии также предусмотрено участие Консультанта по вопросам конфликта интересов, который дает заключение по конфликту интересов, который может возникнуть в командах, ответственных за конкурсную процедуру.

#### **Государственные органы, осуществляющие закупки**

Государственные органы, осуществляющие закупки, могут нести ответственность за проверку соблюдения процесса закупок. На Ямайке эту функцию выполняет Генеральный подрядчик (см. текстовую вставку 28). В Румынии существует несколько государственных органов, ответственных за проверку процесса закупок с разных точек зрения. Подразделение по координации и проверке приобретенных государственных активов отвечает за проверку государственных закупок в связи с приобретенными государственными активами (включая ГЧП). Национальное ведомство по регулированию и мониторингу приобретенных государственных активов – это орган, который в настоящее время отвечает за продвижение и реализацию политик по приобретению государственных активов в Румынии. Правительство рассматривает вопрос объединения этих двух ведомств в один орган, подчиненный Главному управлению при правительстве.

---

<sup>167</sup>Штат Виктория (2014 г.). *Управление добросовестностью конкурсной процедуры. Руководство по закупкам*. [Онлайн] по ссылке [www.procurement.vic.gov.au](http://www.procurement.vic.gov.au)

**ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 2.21: Роль общественности в аудите процесса закупок**

На Ямайке генеральный подрядчик провел детальное расследование по процессу закупок по предложенному проекту повторной газификации природным газом. Расследование основывалось на письме от «обеспокоенного гражданина», в котором отмечалось, что договор заключен посредством прямых переговоров. В отчете 2011 г. был полностью проанализирован процесс закупок, были рассмотрены все участники и выделены потенциальные конфликты интересов.

Источник: Офис Генерального подрядчика на Ямайке (2011 г.). «Специальный отчет по расследованию: заявления касательно предложения о финансировании, разработке, владении и эксплуатации терминала по повторной газификации сжиженным природным газом FSRU и системы транспортировки природного газа» представлен онлайн по ссылке: [http://www.japarliament.gov.jm/attachments/628\\_OCG%20LNG%20Special%20Investigation%20Report%20Part%201.pdf](http://www.japarliament.gov.jm/attachments/628_OCG%20LNG%20Special%20Investigation%20Report%20Part%201.pdf).



## Справочная литература

В таблице далее представлены самые полезные руководящие документы в сфере ГЧП, включая документы, опубликованные правительствами с успешными программами ГЧП.

2	Рамочные условия ГЧП	
1	<p>Агентство по инфраструктуре Австралии (2011 г.). <a href="#">Национальное руководство по ГЧП, том 2: Рекомендации для специалистов</a>, Австралийский Союз</p>	<p>Подробные рекомендации для соответствующих ведомств по реализации проектов ГЧП в рамках национальной политики ГЧП. В них входят идентификация проекта, оценка проекта, структурирование ГЧП, конкурсная процедура и управление договором. В приложениях даны подробные рекомендации по техническим предметам.</p>
2	<p>Правительство Колумбии (2014 г.). <a href="#">Guía de Asociaciones Público Privadas, Departamento Nacional de Planeación (Руководство по разработке проектов ГЧП)</a>. Departamento Nacional de Planeación <b>и</b> Правительство Колумбии (2010 г.) <a href="#">Manual de Procesos y Procedimientos para la ejecución de Asociación Público Asociaciones Público –Privadas (Руководство по процессам и процедурам по проектам ГЧП)</a>. Ministerio de Hacienda y Credito Publico – Subdireccion de Banca de Inversion</p>	<p>Рекомендации для государственных служащих национальных, региональных и местных правительств. В них подробно описаны процессы и требования к идентификации, оценке, подготовке, конкурсной процедуре и реализации договоров ГЧП.</p>
3	<p>Министерство финансов, Правительство Индии (2011 г.). <a href="#">Набор инструментов по ГЧП для усовершенствования процессов принятия решений в области ГЧП</a>. Управление по экономическим вопросам, Министерство финансов, Правительство Индии</p>	<p>Набор онлайн-инструментов, описывающих процесс ГЧП и дающих отраслевые рекомендации и инструменты специалистам на всех этапах управления ГЧП.</p>
4	<p>Правительство Рио-де-Жанейро (2008 г.). <a href="#">Manual De Parcerias</a></p>	<p>Руководство для государственных служащих штата Рио-де-Жанейро по</p>

	<a href="#">Públicoprivadas</a> - <a href="#">PPPs</a> (Руководство по ГЧП)	разработке и реализации проектов ГЧП. Дает определение ГЧП и рекомендации по разработке предварительного предложения, детальным техническим исследованиям, управлению конкурсной процедурой и договором.
5	Национальное казначейство, Подразделение по ГЧП (2004 г.). <a href="#">Руководство по государственно-частному партнерству</a> . Правительство ЮАР	Руководство для органов, ответственных за реализацию проектов. В нем подробно описывается процесс и требования к разработке и реализации проектов ГЧП в соответствии с национальными требованиями в области ГЧП. В руководство входят разделы о запуске проекта ГЧП, технико-экономическом обосновании ГЧП, закупках по проекту ГЧП и управлении договором ГЧП. В приложениях приведены инструменты и шаблоны, которые можно использовать на каждом этапе.
6	Керф, Грэй, Ирвин, Левеск и Тэйлор (Kerf, Gray, Irwin, Levesque, and Taylor), под руководством Майкла Кляйна (Michael Klein) (1998 г.). <a href="#">Концессии и инфраструктура: руководство по структурированию и присуждению договора</a> . Технический документ Всемирного банка № 399, Всемирный банк и Межамериканский банк развития	В документе описаны и приведены примеры нескольких важных этапов разработки и реализации проектов ГЧП. Особое внимание уделено ГЧП на основе платежей пользователя или концессиям. В документ входят разделы о рабочем проектировании, конкурсной процедуре и институциональной (нормативной) структуре для управления договором.
7	Фаркухарсон, Торрес де Мэстл и Йескомб совместно с Энсинас (Farquharson, Torres de Mästle, and Yescombe, with Encinas) (2011 г.). <a href="#">Способы взаимодействия с частным сектором в государственно-частном партнерстве в странах с развивающимися рынками</a> . Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов, Всемирный банк	Описывает весь процесс ГЧП с рекомендациями и примерами опыта стран с развивающимися рынками и экономиками переходного периода. Кратко описывает отбор проекта. Особое внимание уделено подготовке и выводу проекта на рынок, а также взаимодействию с частным сектором.
8	Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (2009 г.). <a href="#">Набор онлайн-инструментов Всемирного банка для</a>	В модуле 5 «Реализация и мониторинг» даны рекомендации и ссылки на дополнительные материалы по идентификации проектов, исследованию осуществимости и анализу, закупкам,

	<a href="#">государственно-частного партнерства в сфере строительства дорог и магистральных автодорог.</a> Всемирный банк	присуждению договора и управлению договором.
9	Всемирный банк и Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (2006 г.). <a href="#">Подходы к частному участию в предоставлении услуг водоснабжения: набор инструментов</a>	В издании даются рекомендации по процессе ГЧП, от планирования и апстрим-политики до подробного описания структурирования проекта ГЧП и реализации сделки. Особое внимание уделено ГЧП на основе платежей пользователя в сфере водоснабжения.
10	Всемирный банк и Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (2007 г.). <a href="#">Набор инструментов для реформирования порта, второе издание</a>	В издании даны рекомендации по некоторым аспектам ГЧП в портовой отрасли, включая рекомендации по идентификации рисков, финансовому анализу, структурированию договора и подходам к управлению договором.
11	Министерство финансов Великобритании (2015 г.). <a href="#">Зеленая книга: экспертная и другая оценка в центральных органах власти</a>	Руководство Министерств финансов Великобритании для органов государственного сектора по подготовке, оценке проектов и предложений до выделения средств на политику, программу или проект.
12	Промышленный совет по вопросам строительства (1998 г.). <a href="#">Основное руководство по PFI для застройщиков</a>	Руководство описывает выгоды ГЧП для строительных предприятий. Обсуждаются темы, актуальные для тех, кто осуществляет закупки на рынке ГЧП и поставки, включая корпоративный риск слишком большой зависимости от концессий ГЧП.
<b>Работа с проектами частной инициативы (инициативными предложениями)</b>		
	<b>Справочная литература</b>	<b>Описание</b>
1	Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (2009 г.). <a href="#">Набор онлайн-инструментов Всемирного банка для государственно-частного партнерства в сфере строительства дорог и магистральных автодорог.</a> Всемирный банк	В модуль 5 «Реализация и мониторинг. Этап 3: Закупки» включен раздел об инициативных предложениях, в котором описываются выгоды и сложности, а также даются примеры успешных и провальных проектов ГЧП, основанных на инициативных предложениях.

2	ГЧП Всемирного банка в Центре по инфраструктурным ресурсам, онлайн по ссылке: <a href="http://ppp.worldbank.org/pppirc">http://ppp.worldbank.org/pppirc</a>	В разделе о «процессах закупок и стандартизированных конкурсных документах» кратко описан подход Всемирного банка к инициативным предложениям и даны примеры и ссылки на соответствующее законодательство и политики некоторых стран.
3	Рэдди и Кальянапу (Reddy and Kalyanapu) (без даты) <a href="#">Инициативное предложение – новый путь к государственно-частному партнерству: пример Индии</a> . Technische Universiteit Eindhoven	Описан подход к работе с инициативными предложениями в нескольких индийских штатах, которые используют систему "Swiss Challenge", а также опыт Индии.
4	Ходжес и Деллача (Hodges and Dellacha) (2007 г.). <a href="#">Инициативные инфраструктурные предложения: как некоторые страны обеспечивают конкуренцию и прозрачность</a> . Рабочий документ Фонда поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов № 1, 2007 г.	Описаны распространенные обоснования прямых переговоров на основании инициативных предложений, а также системы и политики, используемые некоторыми странами для стимулирования конкуренции. В приложениях описывается подход и опыт работы с инициативными предложениями некоторых стран в Африке, Америке и Азии, а также даются ссылки на соответствующие нормативные правовые акты.
5	Ходжес (Hodges) (2003 г.). <a href="#">Инициативные предложения: проблемные аспекты частных инфраструктурных проектов</a> . Открытая политика Всемирного банка для частного сектора, примечание 257	В политике дается обзор важных вопросов, с которыми сталкиваются правительства при работе с инициативными предложениями, включая сроки и способы их принятия, а также причины и способы обеспечения конкурентности процесса.
6	Ходжес (Hodges) (2003 г.). <a href="#">Инициативные предложения: конкурентные решения для частных инфраструктурных проектов</a> . Открытая политика Всемирного банка для частного сектора, примечание 258	В политике описан опыт четырех стран по работе с инициативными предложениями: Чили, Республика Корея, Филиппины и ЮАР.

7	UNCITRAL (2001 г.). <a href="#">Законодательное руководство по инфраструктурным проектам с частным финансированием</a> . ООН	В разделе Е даны рекомендации по политикам и процедурам по работе с инициативными предложениями. Описаны отличия между предложениями, для которых требуется и не требуется собственная технология.
8	Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов (2014 г.). <a href="#">Инициативные предложения: исключение из инфраструктурных проектов ГЧП по государственной инициативе. Анализ глобальных тенденций и полученный опыт</a> . Всемирный банк	В исследовании обсуждается ряд глобальных тенденций, связанных с процессами инициативных предложений, включая опыт, полученный при управлении такими предложениями, а также ключевые последствия, которые необходимо учитывать.
<b>Институциональные обязанности</b>		
1	Castalia (2009 г.). Сопоставительный анализ показателей по программе ГЧП в Индонезии для Всемирного банка	В отчете сравнивается прогресс программы ГЧП в Индонезии, а также даются рекомендации по ее развитию, основанные на сравнении с программами в Колумбии, Нидерландах и ЮАР.
2	Акитоби, Хэмминг и Шварц (Akitoby, Hemming, and Schwartz) (2007 г.). <a href="#">Государственные инвестиции и государственно-частное партнерство</a> , Экономический выпуск МВФ № 40	Небольшой буклет, в котором описываются последствия ГЧП для государственных инвестиций, включая рекомендации по управлению и контролю за обязательствами по проектам ГЧП.
3	Департамент устойчивого развития Всемирного банка в Восточной Азии (2007 г.) <a href="#">Подразделения по государственно-частному партнерству: советы по их составу и применению в инфраструктуре</a> , Всемирный банк, Фонд поддержки консалтинга государственно-частных инфраструктурных проектов	В отчете дается всесторонняя оценка эффективности подразделений по ГЧП в развитых странах и странах с развивающейся экономикой. В отчете описан опыт в контексте максимальной эффективности подразделений по ГЧП.

4	<p>Санghi, Сундаков и Хэнкинсон (Sanghi, Sundakov, and Hankinson) (2007 г.). <a href="#"><u>Структурирование и использование подразделений по государственно-частному партнерству в инфраструктуре: информация, полученная из аналитических исследований проектов по всему миру.</u></a> Gridlines. Примечание № 27, сентябрь 2007 г.</p>	<p>Краткое изложение информации из источника № 3 выше.</p>
5	<p>Датц, Харрис, Дхингра и Шугарт (Dutz, Harris, Dhingra and Shugart) (2006 г.). <a href="#"><u>Подразделения по государственно-частному партнерству: что это такое, и за что они отвечают?</u></a> Открытая политика Всемирного банка для частного сектора, примечание 311</p>	<p>Краткое примечание с описанием опыта подразделений по ГЧП в нескольких странах. В нем даются качественные рекомендации по усовершенствованию процесса руководства и его эффективности.</p>
6	<p>Подразделение по вопросам энергетики и инфраструктуры и Подразделение по вопросам финансирования и развития частного сектора, Южно-африканский регион (2006 г.). <a href="#"><u>Индия: развитие возможностей государственно-частного партнерства,</u></a> Всемирный банк</p>	<p>Более подробная информация по аналитическим исследованиям проектов представлена в источник № 5 выше, включая их актуальность для Индии.</p>



7	<p>Фарруджа, Рейнольдс и Орт (Farrugia, Reynolds, and Orr) (август 2008 г.). <a href="#"><u>Ведомства в сфере государственно-частного партнерства: глобальная перспектива.</u></a> Совместная лаборатория Стэнфордского университета по исследованию глобальных проектов, Рабочий документ № 39</p>	<p>Обзор подразделений по ГЧП, направленный на опыт развитых стран. В отчет входят аналитические исследования проектов и анализ ключевых аспектов восьми различных ведомств.</p>
8	<p>ОЭСР (2010 г.). <i>Специальные подразделения по государственно-частному партнерству: исследование институциональной структуры и структуры руководства.</i> ОЭСР [ISBN: 9789264006515]</p>	<p>Дается обзор специальных подразделений по ГЧП в странах ОЭСР, включая аналитические исследования проектов в пяти юрисдикциях (штат Виктория в Австралии, Германия, Корея, ЮАР и Великобритания).</p>
9	<p>Бургер (Burger) (2006 г.). <a href="#"><u>Специальное подразделение по ГЧП в Казначействе ЮАР.</u></a> Документ был представлен на Симпозиуме ОЭСР по ведомствам и ГЧП</p>	<p>В документе описана программа ГЧП в ЮАР, а также специальное подразделение по ГЧП.</p>
10	<p>М. Мюллер, Р. Симпсон и М. ван Гиннекен (M Muller, R Simpson and M van Ginneken) (2008 г.). <i>Способы усовершенствования услуг водоснабжения посредством повышения ответственности коммунальных предприятий перед пользователями: обзор.</i> Всемирный банк/BNWP. Примечание от 15 мая 2008 г.</p>	<p>Аналитические исследования проектов по участию пользователей в ГЧП.</p>
11	<p>Государственный секретариат по экономике Экономическое сотрудничество и развитие (2005 г.). <a href="#"><u>Государственно-частное партнерство в сфере водоснабжения и санитарии</u></a></p>	<p>Рассматриваются проблемы, связанные с надлежащим определением структур руководства для всех участников. Распределение ролей и обязанностей. Установление регуляторных механизмов с самого начала. Кроме этого, изучаются способы привлечения гражданского общества.</p>



Государственное финансовое управление проектам ГЧП		
1	Ирвин (Irwin) (2003 г.). <u>Государственные средства для частной инфраструктуры: решения о предложении гарантий, субсидий, основанных на результате, и другой бюджетной помощи.</u> Рабочий документ Всемирного банка № 10	В документе описаны различные платежные механизмы для субсидий по инфраструктурным проектам, включая платежи, основанные на результате, и авансовые денежных субсидий, а также принципы выбора самых подходящих механизмов правительством.
2	Ирвин (Irwin) (2007 г.). <u>Государственные гарантии: распределение и оценка рисков в инфраструктурных проектах с частным финансированием.</u> Всемирный банк	В главе 3 описан «исторический опыт» использования государственных гарантий в частных инфраструктурных проектах, с предостерегающими историями правительств, которые взяли на себя значительные бюджетные риски. В главе 4 объясняется, почему правительства могут принимать плохие решения о предоставлении гарантий.
3	Castalia и Всемирный банк (2011 г.). <i>Механизмы фондирования в форме субсидий для государственно-частного партнерства в Латинской Америке</i>	В отчете объяснено, по какой причине проекты ГЧП иногда нуждаются в субсидиях. В отчет включены аналитические исследования программ субсидий в сфере ГЧП в Бразилии, Колумбии, Индии и Мексике.
4	Шварц, Кобачо и Фанке (Schwartz, Corbacho and Funke) (ред.) (2007 г.). <i>Государственные инвестиции и государственно-частное партнерство.</i> МВФ [в твердой обложке Palgrave, ISBN-13 978-0-230-20133-0]	Собрание документов об управлении бюджетными последствиями ГЧП, полученных на конференции МФВ в Будапеште в 2007 г. Часть 2 «Бюджетные риски ГЧП» и часть 4 «Учет, отчетность и аудит ГЧП» играют особенно важную роль в государственном финансовом управлении проектами ГЧП.
5	ОЭСР (2008 г.) <i>Государственно-частное партнерство: в стремлении к разделению рисков и наиболее эффективному использованию средств (VfM).</i> Организация экономического сотрудничества и развития [ISBN-9789264042797]	В книге описаны передовые практики по наиболее эффективному использованию средств (VfM) для проектов ГЧП, включая учет бюджетных последствий и ценовой доступности. Книга также рассказывает о вопросах, связанных с регуляторным реформированием, руководством и развитием институциональных возможностей.

6	<p>Чеботари (Cebotari) (2008 г.). <a href="#">Условные обязательства: аспекты и практика.</a> Рабочий документ МФ ВР/08/245</p>	<p>Историческая работа по управлению условными обязательствами, включая по проектам ГЧП. В нее входят аналитические исследования проектов, демонстрирующие трудности и практику разных стран. Аналитические исследования также рассказывают о передовых практиках.</p>
7	<p>Акитоби, Хэмминг и Шварц (Akitoby, Hemming, and Schwartz) (2007 г.). <a href="#">Государственные инвестиции и государственно-частное партнерство.</a> Экономический выпуск МФ № 40</p>	<p>Небольшой буклет, в котором описываются последствия ГЧП для государственных инвестиций, включая рекомендации по управлению и контролю за обязательствами по проектам ГЧП.</p>
<b>Надзор за программами ГЧП</b>		
1	<p>Мачадо (Machado). <i>Аудит ГЧП в Португалии.</i> Бэйгер (Bager). <i>Опыт Венгрии в области аудита ГЧП.</i> Шварц, Кобачо и Фанке (Schwartz, Corbacho and Funke) (ред.) (2007 г.). <a href="#">Государственные инвестиции и государственно-частное партнерство.</a> МФ [в твердой обложке Palgrave, ISBN-13 978-0-230-20133-0]</p>	<p>Собрание документов об управлении бюджетными последствиями ГЧП, полученных на конференции МФВ в Будапеште в 2007 г. В части 4 «Учет, отчетность и аудит ГЧП» рассматривается роль различных институтов в обеспечении подотчетности.</p>
2	<p>INTOSAI (2007 г.). <a href="#">Рекомендации по передовым практикам аудита государственного/частного финансирования и концессий (в новой редакции).</a></p>	<p>Даются рекомендации по передовым практикам оценки проектов ГЧП в течение всего цикла.</p>
3	<p>Европейская экономическая комиссия ООН (2008 г.). <a href="#">Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере ГЧП</a></p>	<p>Данное руководство делает две вещи: 1. Показывает, как правительства и частный сектор могут усовершенствовать управление в сфере ГЧП. 2. Создает основу для разработки обучающих модулей для ГЧП.</p>

