

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 (СР³Р), созданной на базе Программы APMG по сертификации в области ГЧП, прохождение 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.

ВЕРСИЯ НА РУССКОМ ЯЗЫКЕ

Перевод Руководства на русский язык выполнен для APMG компанией PPP Expertise Eurasia при финансовой поддержке Международной Финансовой Корпорации (International Financial Corporation, IFC). Редактор перевода Сергей Самолис (s.samolis@pppexpertise.co.uk).

Глава 8: Управление договором – эксплуатация и возврат

Содержание

1. Введение	4
1.1. Переход с этапа строительства на этап эксплуатации	5
2. Управление договором и мониторинг на этапе эксплуатации	8
2.1. Важность управления договором и мониторинга	8
2.2. Причины провальных проектов ГЧП на этапе эксплуатации	9
3. Управление договором и административный процесс	12
3.1. Введение в управление договором на этапе эксплуатации	12
3.1.1. Мониторинг и управление реализацией проекта и выходными параметрами услуг	13
3.1.2. Управление изменениями, разрешенными в договоре	13
3.1.3. Управление изменениями, не предусмотренными договором ГЧП	15
3.1.4. Разрешение споров	16
3.1.5. Выход и возврат актива правительству	17
4. Управление недостаточной операционной эффективностью и неисполнением договора со стороны частного партнера	17
4.1. Методология мониторинга операционной эффективности	19
4.2. Процедуры контроля качества и обеспечения качества	20
4.3. Штрафные санкции и стимулы для целей мониторинга	22
5. Управление финансами	24
5.1. Платежные механизмы	24
5.2. Управление бюджетом на этапе эксплуатации	29
5.3. Планирование действий на случай непредвиденных расходов	30
5.4. Управление фондами для целей модернизации и замены	32

6. Нормативные требования	33
6.1. Стандартные нормативные акты при работе с проектами ГЧП.....	33
7. Управление вариациями	37
7.1. Вариации, которые не влекут дополнительные затраты	38
7.2. Изменения в незначительных работах.....	38
7.3. Управление вариациями, инициированными правительством.....	38
7.4. Управление изменениями, инициированными частным партнером.....	39
7.5. Управление областями взаимодействия и необходимыми изменениями	39
7.6. Сопоставительный анализ показателей и анализ рынка.....	41
7.7. Изменения в структуре собственности.....	43
7.8. Рефинансирование	43
8. Управление взаимоотношениями, управление проблемными вопросам и разрешение споров	47
8.1. Эффективное управление взаимоотношениями	47
8.2. Управление проблемными вопросами	48
8.3. Разрешение споров.....	49
9. Управление процессами истечения срока действия, расторжения в связи с дефолтом и досрочного расторжения	49
9.1. Различные способы прекращения договора ГЧП.....	49
9.2. Основания для досрочного расторжения.....	50
9.3. Последствия расторжения.....	52
9.4. Компенсация при расторжении.....	52
10. Управление бюджетными рисками	53
10.1. Бюджетные риски в контексте ГЧП.....	53
10.2. Работа с условными обязательствами, бюджетными обязательствами и рисками	55
11. Стратегия выхода и возврата	56
11.1. Обеспечение соответствия установленным требованиям к передаче актива.	57
11.2. Подготовка к бесперебойности эксплуатации после передачи актива	58
Справочная литература	59

Текстовые вставки

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.1: Образовательные цели.....	4
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.2: Переходный план.....	7
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.3: Этап эксплуатации.....	8
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.4: План действий на случай непредвиденных расходов.....	31
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.5: Опыт, полученный в сфере рефинансирования	45
ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.6: Примеры бюджетных обязательств	55

Рисунки

РИСУНОК 8.1: Наше место в проектном цикле.....	5
--	---

Таблицы

ТАБЛИЦА 8.1: Проекты, отмененные на этапе эксплуатации.....	10
ТАБЛИЦА 8.2: Сопоставительный анализ услуг на этапе эксплуатации	21
ТАБЛИЦА 8.3: Типы расторжения и компенсации	52
ТАБЛИЦА 8.4: Процесс управления бюджетными рисками	54

1. Введение

Эта глава посвящена управлению договором на этапе эксплуатации. Несмотря на то, что по сравнению с этапом строительства этап эксплуатации состоит из различных аспектов, механизм применения рекомендуемых практик управления договором по сути не отличается от этапа строительства. Следовательно, с вводной частью главы 7 следует ознакомиться применительно и к этой главе.

В данной главе описаны механизмы управления договором, которые необходимо применять для отслеживания операционной эффективности частного партнера, возможных правовых и финансовых изменений на этапе эксплуатации. В таком контексте этап эксплуатации считается сроком действия договора с момента завершения строительства и сдачи актива в эксплуатацию вплоть до выхода из проекта и передачи актива назад правительству.

Следовательно, эта глава касается деятельности по управлению договором обеими сторонами на этапе эксплуатации. См. текстовую вставку 8.1.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.5: Образовательные цели

После изучения этой главы читатель ознакомится со следующими процедурами:

- Мониторинг неисполнения или недостаточного исполнения обязательств частного партнера по выходным характеристикам по договору.
- Изменение структуры собственности и/или передача акций.
- Рефинансирование и распределение выгод рефинансирования.
- Надзор за планом модернизации и замены (обновлений), инвестициями в модернизацию и замену и управление фондом для целей модернизации и замены.
- Стратегия выхода и передачи.

Наше место в проектном цикле

На предыдущем этапе частный партнер реализовал и сдал в эксплуатацию различные компоненты проекта. Правительство реализовало свои рамочные условия по управлению договором, удостоверилось в том, что частный

партнер и правительство исполняют свои обязательства, и управляло взаимодействием с заинтересованными сторонами.

На этом этапе частный партнер предоставляет услуги в соответствии с выходными характеристиками по договору ГЧП и осуществляет техническое обслуживание проектного актива. Правительство отслеживает исполнение обязательств и операционную эффективность частного партнера по договору. Правительство также исполняет свои права по договору в связи с такими аспектами, как изменения в проекте и услугах, изменения структуры собственности и/или передача акций частного партнера, рефинансирование и модернизация инфраструктуры. В преддверии прекращения или истечения срока действия договора правительство реализует свою стратегию выхода и передачи.

В конце этого этапа проект ГЧП достигает окончания цикла процесса ГЧП. См. рисунок 8.1.

РИСУНОК 8.1: Наше место в проектном цикле



1.1. Переход с этапа строительства на этап эксплуатации

Между завершением строительства актива и началом его эксплуатации существует значительный переходный период, в течение которого большинство, а то и все специалисты, которые осуществляли проектирование, монтаж и проверяли изначальное состояние актива, выходят из проекта. Управление активом начинает новая команда специалистов. Этот этап предусматривает гораздо более высокие затраты и воздействие на окружающую среду. Привлечение нового персонала представляет собой один из самых значительных рисков для способности сторон осуществить переход от строительства к эффективной эксплуатации.

Кроме того, активы обычно имеют тенденцию к «снижению уровня производительности», феномену, который заключается в почти 30 % потери производительности в течение первых четырех лет эксплуатации таких зданий, как офисы, школы и больницы.

В настоящее время в работе со многими новыми активами используется подход к проектированию и строительству десятилетней давности,

в частности, в отношении обязательных для команд договоров и протоколов коммуникации между членами команды. Самый важный аспект заключается в том, что типичные роли, представленные в таблице, уже давно не менялись, хотя такие активы, как здания, стали гораздо сложнее с технологической точки зрения и создаются относительно быстрее за меньшие деньги.

В этой модели на самых ранних и критически важных этапах планирования и проектирования есть не все члены идеальной команды. Отдельно следует отметить, что менеджер редко присутствует при обсуждении проектного решения. Тем не менее, лицо, которое будет управлять сотрудниками, ответственными за эксплуатацию и техническое обслуживание, и по сути обеспечивать операционную эффективность объекта, очевидно должно предоставлять исходные данные на этапе проектирования. Кроме того, менеджер проекта должен играть важную роль в обеспечении всестороннего рассмотрения взаимных уступок по расходам на строительство и операционным затратам и затратам на техническое обслуживание (более высокие авансовые затраты для обеспечения более высокого качества строительства могут оказаться выгодными, так как это может снизить операционные затраты и затраты на техническое обслуживание в долгосрочной перспективе, или наоборот). Однако этого специалиста привлекают только на гораздо более поздних стадиях процесса.

Еще одна слабая сторона этой модели заключается в том, что проектные функции разделены, а коммуникация со всеми сторонами сводится к минимуму, с «наращиванием оборотов» работ для сохранения прибыли. Все участники процесса до завершения строительства в итоге уходят и передают объект совершенной новой группе специалистов. Даже если предположить, что созданный актив находится в идеальном состоянии, у новых сотрудников нет информации о том, почему системы и настройки были разработаны именно таким образом.

Без таких знаний нельзя ожидать, что сотрудники, ответственные за эксплуатацию и управление активом, смогут достичь операционной эффективности, предусмотренной проектным решением. Следовательно, правительство должно удостовериться в том, что его проектный план включает в себя работы, необходимые для подготовки к переходному периоду на этапе после выбора победителя конкурса. В план, именуемый далее «переходный план», следует включать зависимости, сроки и ресурсы. План следует регулярно обновлять. См. текстовую вставку 8.2.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.6: Переходный план

Переходный план должен распространяться на следующие аспекты (в степени, актуальной для проекта):

- Подробные данные о правительственных ресурсах (внутренних и внешних: специалисты, материалы и сроки).
- Планы переезда в соответствующее помещение (включая проверку наличия услуг / оборудования / программного обеспечения).
- Создание службы поддержки (служба поддержки является точкой контакта для пользователей и прочих заинтересованных сторон для уведомления частного партнера о вопросах, связанных с эксплуатацией и техническим обслуживанием инфраструктуры).
- Список контактных данных для ключевых сотрудников правительства, заинтересованных сторон, подрядчиков и субподрядчиков в зависимости от обстоятельств.
- Согласованные способы и линии коммуникации между сторонами.
- Окончательное оформление документов по управлению договором.
- Ознакомительная программа для пользователей, чтобы они понимали, какие услуги могут предоставляться.
- Совещания, посвященные началу деятельности, после подписания договора.
- Урегулирование вопросов, которые не были урегулированы до подписания договора.
- Идентификация основных стадий.
- Создание библиотеки с проектной информацией (комнаты данных).
- Сроки тестового запуска платежного механизма/системы мониторинга исполнения договора.
- Подтверждения подрядчика, ответственного за управление объектом (FM), относительно его способности предоставления промежуточных или всех эксплуатационных услуг.

Переходный план должен соответствовать с коммуникационным планом для обеспечения надлежащих сроков, а также готовности заинтересованных сторон к таким изменениям. Действие или бездействие со стороны правительства ни в коем случае не должно задерживать подрядчика. В договоре ГЧП также устанавливаются процессы и сроки действий со стороны правительства. Правительство должно выделить соответствующих сотрудников, а также эффективные системы для исполнения своих обязательств. Кроме того, важно нанять штатных компетентных, квалифицированных и пользующихся уважением руководящих сотрудников на объекте для управления реализацией переходного плана, так как это помогает обеспечить бесперебойный переход.

2. Управление договором и мониторинг на этапе эксплуатации

2.1. Важность управления договором и мониторинга

В предыдущей главе (разделы 3 и 4) объяснена важность управления договором и мониторинга, обеспечения руководства, структуры и функции управления договором, а также команды по управлению договором. Принципы руководства, структуры и функции остаются неизменными на этапе эксплуатации. Однако на этапе эксплуатации ключевые действия команды по мониторингу договора меняются и распространяются на такие сферы, как управление платежными режимами, включая страхование и коммуникации, реагирование на результаты опроса потребителей, поиск возможностей постоянного совершенствования обслуживания и мониторинг операционной эффективности.

Рациональное управление договором на этапе эксплуатации обладает следующими чертами, перечисленными в текстовой вставке 8.3.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.7: Этап эксплуатации

- Максимизация возможностей операционной эффективности по договору в соответствии с требованиями договора посредством непрерывного и целостного управления договором в интересах обеих сторон.
- Оптимизация операционной эффективности проекта.
- Поддержка постоянного развития, повышения качества и инноваций в течение срока действия договора.
- Обеспечение максимальной ценности.
- Обеспечение эффективного управления коммерческими рисками.
- Использование подхода с возможностью его аудита.
- Поддержка развития эффективных рабочих взаимоотношений между сторонами.
- Стимулирование эффективных и регулярных коммуникаций, основанных на четких коммуникационных механизмах.
- Обеспечение гибкости для реагирования на меняющиеся требования.
- Демонстрация четких ролей, обязанностей и подотчетности.
- Обеспечение соответствия всех работ и услуг законодательству, применимым требованиям охраны труда и техники безопасности, а также рекомендациям.

2.2. Причины провальных проектов ГЧП на этапе эксплуатации

Отсутствие надлежащей системы управления договором может привести к следующим результатам.

Правительство платит за услуги, которые не предоставляются или предоставляются на неудовлетворительном уровне.

Недостаточное участие со стороны правительства и мониторинг процесса реализации проекта частным партнером могут привести к тому, что у последнего возникнет излишняя самонадеянность. В результате качество услуг не будет соответствовать стандартам, а правительство или пользователи продолжат оплачивать такие услуги. Такая ситуация может произойти в проекте по размещению, в котором управление объектами играет важную роль на этапе эксплуатации, а тесная взаимосвязь между частным партнером и пользователями отсутствует.

Эффективность проекта не соответствует прогнозам, что ставит под угрозу выгоды по проекту.

Во многих случаях, особенно в проектах транспортной отрасли, в которых платежи пользователя играют ключевую роль для получения выгоды по проекту, провал проекта может наступить по той причине, что высокие сборы с пользователей и/или некачественное обслуживание или низкие стандарты, установленные для актива, отпугивают пользователей и уменьшают прибыльность проекта. Самым высоким риском отличаются ситуации, в которых правительство приняло на себя часть риска недостаточного спроса, например, предоставило гарантии минимального дохода.

Изменения в балансе рисков, установленном в договоре.

Иногда правительство может кардинально изменить передачу рисков и принять на себя риски, переданные частному партнеру, из-за ненадлежащего участия на различных этапах жизненного цикла ГЧП. Как правило, это происходит ввиду недостаточного уровня знаний ответственных сотрудников органов власти. Например, если государственный орган, осуществляющий закупки, вносит собственные незначительные изменения на этапе эксплуатации за пределами договорного процесса внесения изменений, он может забрать риск, связанный с затратами жизненного цикла, а также состоянием соответствующих частей объекта.

Правительство не может предвидеть неудовлетворительные результаты подрядчика по эксплуатации и техническому обслуживанию (O&M) или принять меры, связанные с непредвиденными ситуациями.

На момент подписания договора ГЧП невозможно давать точные прогнозы на будущее. Государственный орган, осуществляющий закупки, должен активно отслеживать финансовые аспекты и аспекты, связанные с операционной

эффективностью подрядчика по эксплуатации и техническому обслуживанию, в течение всего этапа эксплуатации. Такие события, как финансовая состоятельность подрядчика по эксплуатации и техническому обслуживанию или изменения в структуре собственности или руководстве подрядчика, могут отрицательно сказаться на успешности ГЧП и привести к значительными неудачам.

Ухудшение взаимоотношений с подрядчиком по эксплуатации и техническому обслуживанию

Как и в любых других взаимоотношениях, сотрудничество и взаимопонимание играют ключевую роль в успешном проекте ГЧП. Такие простые моменты, как недопонимания по договору, недостаточная вовлеченность заинтересованных сторон и злоупотребление определенными ситуациями, могут привести к ухудшению взаимоотношений и провалу проекта ГЧП.

В таблице 8.1 проанализирован ряд проектов, отмененных на этапе эксплуатации.

ТАБЛИЦА 8.3: Проекты, отмененные на этапе эксплуатации		
Проект	Причина	Справочная литература
Проект ГЧП по лондонскому метро (Великобритания)	Техническое обслуживание инфраструктуры и модернизацию системы лондонского метро поручили частному сектору, который получал ежегодные гранты от правительства. Договор ГЧП был заключен на 20 лет, начиная с 2004 года. Однако к началу 2010 года правительство вернуло себе контроль за инфраструктурой. Согласно этому исследованию, проект был отменен ввиду проблем, связанных с управлением консорциумом, недостаточным уровнем контроля со стороны правительства, неполным контролем и некачественной передачей рисков.	http://academiceventplanner.com/EPOC2010/Papers/EPOC_2010_Williams.pdf
Трамваи и поезда штата Виктория (Австралия)	Правительство предоставило ряд франшиз по трамваям и поездам штата Виктория частному сектору для целей эксплуатации и технического обслуживания. При этом риск	Недопущение потерь со стороны пользователей и налогоплательщиков по проектам ГЧП — https://openknowledge.

	<p>недостаточного спроса в основном принимали на себя частные партнеры. Уровень спроса оказался ниже прогнозируемого, что привело к финансовым трудностям компаний. Однако правительственное подразделение, ответственное за мониторинг рисков, не смогло выявить ухудшение финансовой эффективности. Частным партнерам пришлось разорвать договор, что привело к повторным переговорам со стороны правительства.</p>	<p>worldbank.org/bitstream/handle/10986/14300/wps3274bailouts.pdf?sequence=1</p>
<p>Водоснабжение метро Манилы (Филиппины)</p>	<p>Систему водоснабжения Манилы приватизировали в 1995 году, а компания Maunilad Water Services (MWSI) получила концессию на 25 лет с правом предоставления услуг в западном регионе, в то время как компания Manila Water Company (MWC) выиграла конкурсную процедуру по восточному региону. Однако из-за экономического кризиса в юго-восточной Азии общая сумма задолженности в филиппинских песо увеличилась на 60 %. MWSI вынуждена была поднять тарифы. Затем правительство запретило повышать тарифы на водоснабжение. В результате MWSI отказалась от своих прав на эксплуатацию ввиду нарушения условий договора о пересмотре тарифов.</p>	<p>http://jicari.jica.go.jp/IFIC_and_JBICI-Studies/english/publications/reports/study/topical/progress/pdf/01.pdf</p>
<p>Проект водоснабжения Дар-эс-Салам — DAWASA (Танзания)</p>	<p>Проект был присужден компании City Water, с предоставлением права выставить счета, собирать оплату с пользователей, подключать новые объекты и осуществлять текущее техническое обслуживание. Однако договор был расторгнут в течение двух лет эксплуатации. За</p>	<p>http://ppptoolkit.icrc.gov.ng/ppp-project-case-studies/</p>

	<p>расторжением последовало сложное арбитражное разбирательство между правительством Танзании и компанией City Water. Было признано, что City Water в значительной степени не исполняла свои обязательства. Проект оказался провальным из-за недостаточных мер по смягчению последствий рисков, неэффективного мониторинга договора и ненадлежащей конкурсной процедуры.</p>	
--	--	--

3. Управление договором и административный процесс

3.1. Введение в управление договором на этапе эксплуатации

На этапе эксплуатации в управление договором ГЧП необходимо включать следующие ключевые действия: мониторинг и управление процессом реализации проекта и операционной эффективностью с учетом выходных параметров обслуживания; мониторинг и управление изменениями; управлением спорами; управление процессами передачи в конце срока действия договора.

На этапе эксплуатации станет очевидным изменение уровня и характера участия заинтересованных сторон. Со стороны частного партнера роль строительных компаний трансформируется из управления строительством и контроля за затратами в техническое обслуживание и смягчение последствий рисков. В целом, уровень их участия уменьшится (или их участие прекратится), особенно если они частично продадут свои доли участия и права собственности.

И наоборот, роль оператора увеличится по мере сдачи активов в эксплуатацию. Ключевым действием является управление операционной эффективностью, за которым следует управление активами с целью максимального увеличения дохода и сокращения штрафных санкций, связанных с операционной эффективностью. Со стороны публичного партнера функцию надзора за строительством и сдачей актива в эксплуатацию сменяет надзор за операционной эффективностью. В некоторых случаях сторона государства может трансформироваться из ведомства, ответственного за реализацию, в ведомство с долгосрочными нормативными обязательствами, связанными с услугами, предоставляемыми по договору ГЧП (например, транзитный орган).

При введении новой заинтересованной стороны самым важным аспектом считается привлечение пользователей, которые обычно являются представителями общественности, полагающимися на операционную эффективность для получения выгод, обещанных им на более ранних стадиях реализации проекта. Когда платежи пользователя обеспечивают весь доход,

получаемый частным партнером, или его часть, количество пользователей также может влиять на использование и износ актива, что оказывает воздействие на затраты жизненного цикла, затраты на модернизацию и ремонт.

Еще одно значительное изменение — прекращение участия независимого инженера, в результате которого частный партнер и публичный партнер должны взаимодействовать непосредственно друг с другом, без объективного и нейтрального независимого посредника.

3.1.1. Мониторинг и управление реализацией проекта и выходными параметрами услуг

К процедурам мониторинга операционной эффективности могут относиться процедуры самостоятельной отчетности, независимые аудиты, регулярные совещания и отчеты, а также использование интеллектуальных систем, которые автоматизируют сбор данных и подачу отчетности. Внедренная система мониторинга должна быть рациональной и постоянно использоваться для наиболее эффективного использования средств (VfM).

Система мониторинга операционной эффективности в первую очередь направлена на операционную эффективность обслуживания (уровень достижения уровней обслуживания или выходных характеристик, указанных в договоре), но она также отслеживает другие нарушения договора.

Если уровень операционной эффективности обслуживания не достигает установленных стандартов, могут применяться штрафные санкции и/или вычеты или уменьшение оплаты. В некоторых проектах ГЧП на основе платежей пользователя используются прямые штрафные санкции. В договорах с оплатой госсектора финансовые штрафные санкции в связи с недостаточной операционной эффективностью услуг (недостижение установленных уровней обслуживания или необходимых выходных параметров) обычно применяются посредством уменьшения или корректировки оплаты в дополнение к начислению баллов за операционную эффективность (см. раздел 5.9.3).

Баллы за операционную эффективность в основном используются для отслеживания и документирования нарушений: как только баллы за неисполнение договора или операционную эффективность достигают определенного уровня, это может привести к более строгому надзору, работам государственного органа, осуществляющего закупки, за счет частного партнера, приостановлению работ или расторжению договора в результате систематических нарушений. Однако могут применяться и многие другие методы расчета штрафных санкций, вычетов и уменьшения оплаты, а также отслеживания нарушений. Команде по управлению договором следует удостовериться в том, что ее члены понимают, какой метод используется в договоре. С более глубоким анализом операционной эффективности и отчетности можно ознакомиться в разделе 4 этой главы.

3.1.2. Управление изменениями, разрешенными в договоре

Качественные рамочные условия ГЧП обеспечивают гибкость в рамках договора для учета изменений, которые могут иметь место на этапе

эксплуатации. Foster Infrastructure (2012 г.)¹ утверждает, что потребность в гибкости при внесении изменений в проект ГЧП обычно возникает по одной из следующих причин.

- Правительство стремится реализовать новую политику.
- Определенные потребности правительственного проекта меняются.

Как правило, рамочные условия ГЧП предусматривают общие черты положений о внесении изменений, включая следующие:

- У правительства есть право требовать внести изменения в работы и услуги по договору.
- Договор включает в себя ограничения по объему или характеру изменений, которые может требовать правительство от частного партнера.
- Договор включает в себя процесс, предусматривающий рассмотрение и реагирование на запросы на внесение изменений со стороны частного партнера.
- Процесс внесения изменений включает в себя механизмы, посредством которых правительство может определить, обеспечивают ли затраты на внесение изменений наиболее эффективное использование средств (VfM).
- В договоре указывается, как затраты и экономия в результате изменений распределяются между сторонами.
- В некоторых рамочных условиях ГЧП для незначительных изменений предусмотрены четкие процессы.
- По некоторым рамочным условиям ГЧП стороны должны устанавливать условия прогнозируемых изменений при согласовании условий изначального договора ГЧП.
- Договоры ГЧП также содержат другие положения, которые предусматривают гибкость, например, пункты об изменениях в законодательстве или о расторжении в одностороннем порядке со стороны правительства.

Такие пункты об изменениях могут предусматривать эффективность правительства при реализации изменений. Однако правительству следует удостовериться в том, что любые изменения рассматриваются и контролируются так же тщательно, как и любые подобные правительственные инвестиции или действия, реализованные за пределами договора ГЧП. Не следует рассматривать процесс внесения изменений в договор ГЧП как способ обойти стандартные правительственные процессы. Кроме того, необходимо удостовериться в том, что любые изменения обеспечивают наиболее эффективное использование средств (VfM).²

¹ Foster Infrastructure 2012 г., Сравнительное исследование договорных положений для бесперебойной корректировки физической инфраструктуры и услуг в течение жизненного срока проекта ГЧП, Foster Infrastructure Pty Ltd.

² Подходы, которые помогают обеспечить наиболее эффективное использование средств (VfM) при внесении изменений, описаны в издании Foster Infrastructure 2012 г. «Сравнительное исследование договорных положений для бесперебойной корректировки физической инфраструктуры и услуг в течение жизненного срока проекта ГЧП, Foster Infrastructure Pty Ltd.».

В некоторых странах считается, что договоры ГЧП не обеспечивают гибкость в долгосрочной перспективе и могут привести к значительным затратам со стороны правительства (при необходимости изменения актива или услуг, предоставляемых частным партнером, на определенном этапе жизненного цикла проекта). Последние аналитические исследования³ говорят о необходимости более высокого уровня гибкости договора, особенно применительно к возможным изменениям потребностей пользователей, которые иногда становились причиной очень дорогостоящих процессов проведения повторных переговоров по договору в случае недостаточно гибких договоров.

Более высокий уровень гибкости, в частности, направленный на внесение изменений с учетом потребностей пользователей, играет важную роль в долгосрочных проектах, типичных для ГЧП. Тщательно структурированные положения об управлении договором, необходимые для ограничения потенциальных злоупотреблений, могут помочь в достижении такого уровня. Однако более высокий уровень гибкости неизбежно приводит к более низкому уровню предсказуемости, более высокому риску для инвесторов частного сектора и более низкой эффективности процесса конкурентного отбора. Если правительство стремится к слишком высокому уровню гибкости по договору, риск изменений может оказаться недопустимым для участников конкурсной процедуры. Фактически, если правительству нужна очень высокая степень гибкости для изменения проекта, это говорит о том, что проект изначально не соответствовал критериям ГЧП.

Управление изменениями и вариациями по договорам ГЧП более подробно объяснено в разделе 7 далее.

3.1.3. Управление изменениями, не предусмотренными договором ГЧП

Как отмечено ранее в настоящем Руководстве по ГЧП, при необходимости изменений в договоре ГЧП, не предусмотренных таким договором (что часто происходит из-за значительной продолжительности проектов ГЧП), и правительство, и частный партнер должны четко согласовать и соблюдать процессы и процедуры. В руководстве по управлению договором (раздел 7.4.2) необходимо четко указать соответствующие вопросы (например, что представляет собой процедура, кто отвечает за инициирование, согласование и принятие решений по согласованию с заинтересованными сторонами). Следовательно, при внесении любых изменений команда по управлению договором должна учитывать такие аспекты и находить взаимовыгодное равновесие между:

- Стимулированием частного партнера управлять своими рисками.
- Предотвращением недостаточной операционной эффективности частного партнера, которая ставит под угрозу жизнеспособность договора ГЧП.

³ Иосса, Спаньоло и Велес (Iossa, Spagnolo and Velez), *Структурирование договоров в государственно-частном партнерстве – отчет для Всемирного банка* (сентябрь, 2007 г.), стр. 57 (текст доступен по ссылке: <http://www.gianca.org/PapersHomepage/contract20%design>).

Несмотря на то, что в некоторых странах общей чертой проектов ГЧП могут быть повторные переговоры по договору, вызванные изменениями, не разрешенными договором ГЧП, следует признавать и смягчать последствия связанных рисков. Договоры ГЧП можно структурировать таким образом, чтобы их условия минимизировали значительные изменения путем повторных переговоров на более поздней стадии.

При повторных переговорах по договору требуются тщательный анализ и диалог между сторонами до согласования и реализации изменений в договоре. Можно привлечь опытных, уважаемых и независимых посредников. Некоторые повторные переговоры оказываются эффективными, а другие представляют собой оппортунизм в погоне за выгодой, которого следует избегать. У повторных переговоров по значительным аспектам договора ГЧП есть существенные последствия для сторон. В принципе, законодательство некоторых стран запрещает такие переговоры. В целом, они считаются нежелательными по следующим причинам:

- Конкурентная процедура может быть нарушена, а самый вероятный победитель может оказаться не самой эффективной компанией, а компанией с лучшими навыками ведения повторных переговоров.
- При двусторонних повторных переговорах теряется положительный эффект конкурентного давления.
- Повторные переговоры часто сокращают общие экономические выгоды договоров ГЧП и могут привести к отрицательным последствиям.

Когда к выгоде стремится правительство (т.е. правительство стремится внести изменения в договор путем повторных переговоров для получения более выгодных условий сделки), возникает более обширный репутационный риск для всей программы ГЧП, так как потенциальные участники конкурсной процедуры не будут уверены в том, что они получают ожидаемую выгоду от будущих проектов, и, соответственно, могут вообще отказаться от участия в конкурсной процедуре.

В некоторых случаях изменения, не предусмотренные договором ГЧП, вносятся следующим образом: стороны договариваются, что частный партнер может выполнить работы на определенных условиях, например, с предоставлением услуги по цене, установленной в дополнение к согласованной надбавке. Если такой вариант не устраивает правительство, рекомендуется реализовать внешнюю конкурсную процедуру. Если затраты на внесение изменений превышают определенную сумму (например, установленный процент платежей правительства по договору ГЧП), может потребоваться согласие регулятора или кредиторов.

3.1.4. *Разрешение споров*

Как правило, договоры ГЧП предусматривают процедуры разрешения споров для уменьшения риска правового конфликта в связи с техническими вопросами или разногласиями при толковании договора. К альтернативным процедурами разрешения споров могут относиться медиация и независимый арбитраж (по истечении срока, предоставленного обеим сторонам для добросовестного самостоятельного урегулирования спора).

До медиации или арбитража процедуры разрешения споров часто предусматривают поэтапные процедуры выявления и урегулирования проблем посредством переговоров, чтобы стимулировать решение проблем на самых низких уровнях. Например, договор может предусматривать процедуру, при помощи которой сторонам спора дается определенный период времени для самостоятельного урегулирования спора до его передачи на более высокий уровень соответствующему руководству (см. раздел 11).

3.1.5. Выход и возврат актива правительству

В договорах ГЧП обычно указывается необходимое состояние объекта на момент окончания срока действия договора. Как правило, срок действия договора совпадает с полной амортизацией капитальной стоимости активов, чтобы у публичного партнера не было обязанности компенсировать частному партнеру любую неамортизированную стоимость по истечении срока действия договора.

Состояние объекта при возврате зависит от процедур технического обслуживания и эксплуатации в течение жизненного цикла объекта. Следовательно, частный партнер обычно должен разработать план замены капитала или управления активами для оборудования, систем и активов. Для управления финансовыми рисками, связанными с возвратом, некоторые договоры ГЧП требуют от частного партнера открыть резервный счет для возврата, начисления по которому начинаются по мере приближения срока окончания действия договора. Он может использоваться для внепланового ремонта, необходимого до или вскоре после возврата объекта правительству (см. раздел 14 для получения более подробной информации об управлении возвратом).

4. Управление недостаточной операционной эффективностью и неисполнением договора со стороны частного партнера

Как и на этапе строительства, на этапе эксплуатации непосредственный механизм на случае неисполнения договора и нарушения условий договора обычно представляет собой механизм с финансовыми последствиями для частного партнера. Однако на этом этапе система и инструменты управления недостаточной операционной эффективностью (посредством предоставления стимулов за достижения операционной эффективности, установленной договором) отличаются более высокой сложностью по сравнению с этапом строительства, так как теперь необходимо отслеживать более обширный и сложный набор требований к услугам.

Нарушение условий договора — это несоблюдение условий договора. Для целей настоящей главы можно разграничить нарушение требований к операционной эффективности обслуживания (т.е. недостижение целевых показателей или стандартов) или нарушение прочих условий договора.

Такое разграничение полезно, так как финансовое последствие по договору в связи с недостижением операционной эффективности обслуживания или ситуацией недостаточной операционной эффективности может принимать форму вычетов из оплаты (или уменьшения оплаты) в проектах ГЧП с оплатой

госсектора. Однако в договорах на основе платежей пользователя финансовое последствие в результате недостаточной операционной эффективности (а также прочих случаев неисполнения договора или нарушения условий договора) чаще всего представляет собой прямые штрафные санкции или заранее оцененные убытки (LD) на основе системы штрафных санкций⁴.

Режим финансовых штрафных санкций основан на простом принципе финансовых последствий в определенных случаях недостижения операционной эффективности и неисполнения договора (т.е. нарушения условий договора).

Проще говоря, чем ниже операционная эффективность, тем больше финансовые штрафные санкции. Чем дольше сохраняется недостаточная операционная эффективность, тем больше штрафные санкции. Дополнительное отличие заключается в выявлении ключевых сфер операционной эффективности и в установлении более высоких штрафов за недостижение операционной эффективности в таких сферах. Примером такого принципа, который применяется в договоре ГЧП с оплатой госсектора на строительство больницы, является недостаточная операционная эффективность, которая приводит к эксплуатационной неготовности операционной, что приведет к более значительному финансовому последствию по сравнению с несоблюдением стандартов питания для пациентов.

Эта концепция отличается относительной простотой для договоров ГЧП с оплатой госсектора, но ее также можно применять в договорах ГЧП на основе платежей пользователя: правительство также может применять финансовые штрафные санкции посредством вычетов из оплаты частному партнеру (например, из гарантии минимального дохода или эксплуатационной субсидии). Если правительство не осуществляет выплаты в пользу частного партнера, можно использовать более искусственные структуры резервных счетов для операционной эффективности (средства на которые зачисляет частный партнер под контролем правительства).

В дополнение к финансовым штрафным санкциям требуется еще один механизм для контроля и мониторинга недостаточной операционной эффективности и неисполнения договора: необходимо отслеживать нарушения. Обычно это делается при помощи «режима баллов за операционную эффективность». Такой механизм служит для инициирования других средств устранения нарушений в случае недостижения операционной эффективности по мере повышения его уровня.

Недостижение операционной эффективности может носить повторяющийся характер и приводить к определенным финансовым последствиям (посредством более глубоких аудитов за счет частного партнера или увеличения штрафных санкций или вычетов при помощи механизмов повышения (ratchet mechanism) или стать настолько систематическим, что дальнейшая реализация договора ГЧП лишается смысла. Для эффективного контроля вопроса серьезного и систематического нарушения договор может давать правительству возможность начислять частному партнеру баллы за

⁴Как описано в разделе 4.9.3, схему, которая устанавливает категории нарушений и уровни штрафных санкций, называют «система штрафных санкций» (penalty system).

операционную эффективность в связи с любым отдельным нарушением. При достижении определенного порогового значения таких баллов у правительства обычно появляется право применять вышеописанные дальнейшие или нарастающие финансовые штрафные санкции, реализовать свое право на прямое управление проектом или даже расторгнуть договор ГЧП.

Так как расторжение — крайняя мера, определенные пороговые значения для возникновения права на расторжения устанавливаются на достаточно высоком уровне, чтобы предоставить частному партнеру возможность устранить нарушения и обеспечить операционную эффективность согласно спецификациям. На самом деле, даже при достижении порогового значения обычно дается время на устранение нарушения до расторжения.

4.1. Методология мониторинга операционной эффективности

Методология мониторинга операционной эффективности в договоре ГЧП обычно включает в себя модель управления операционной эффективностью, состоящую из трех ключевых элементов.

- **Уровень операционной эффективности, необходимый для достижения выходных характеристик:** Уровни устанавливаются с учетом разумных и объективно измеримых стандартов.
- **Средства, которые будет использовать институт для отслеживания операционной эффективности частного партнера:** Методология мониторинга, предусмотренная договором ГЧП, должна реализовываться на трех уровнях, включая систематический самостоятельный мониторинг со стороны частного партнера посредством системы управления качеством (QMS), анализ QMS частного партнера государственным органом, осуществляющим закупки, или независимой третьей стороной, а также обратная связь конечных пользователей по качеству и эффективности обслуживания. В договоре ГЧП также следует указывать способ отчетности по операционной эффективности для целей мониторинга.
- **Последствия недостижения установленного уровня частным партнером:** Последствия недостаточной операционной эффективности частного партнера необходимо урегулировать согласно договору ГЧП, в котором содержатся положения с описанием ряда мер в случае недостижения операционной эффективности, от официального предупреждения, штрафных санкций и/или вычетов из оплаты до расторжения в связи с дефолтом частного партнера.

Как описано в главе 7, в контексте обстоятельств, при которых сторона освобождается от ответственности, и компенсационных обстоятельств, в степени, в которой частный партнер не может достигнуть необходимых уровней операционной эффективности ввиду определенных событий вне его контроля (которые описаны и определены в договоре) или даже ввиду действий самого публичного партнера, режим штрафных санкций и платежный механизм (в проектах с оплатой госсектора) должны предусматривать надлежащее и соответствующее освобождение частного партнера от ответственности.

Следует вводить системы мониторинга операционной эффективности, чтобы у команды по управлению договором ГЧП была возможность выполнять следующие задачи.

- Проверять соблюдение всех условий и положений об операционной эффективности в договоре ГЧП.
- Разрабатывать эффективные механизмы получения обратной связи от конечных пользователей и других заинтересованных сторон.
- Анализировать независимые мониторинговые отчеты.
- Проверять результаты работ, чтобы исключить приемку товаров или услуг ненадлежащего качества.
- Вести полную документацию по мониторингу операционной эффективности.

В договоре ГЧП необходимо указывать дату, до которой необходимо достигнуть уровни операционной эффективности. В некоторых проектах, например, в проектах в отрасли информационных технологий (IT), стороны признают неизбежность проблем в период установления, поэтому частному партнеру разрешают определенную гибкость при достижении согласованных уровней операционной эффективности. В других проектах, например, дорожных или тюремных проектах (в которых безопасность является ключевым элементом), частный партнер обязательно должен удостовериться в отсутствии проблем в период установления, а также в достижении полного уровня операционной эффективности, согласованного сторонами, с самого начала, даже если открытие дороги или тюрьмы осуществляется поэтапно. В случае такого поэтапного начала предоставления услуг сумма любых выплат со стороны правительства увеличивается пропорционально предоставляемым услугам.

Эффективный мониторинг является основой для анализа фактической операционной эффективности частного партнера относительно выходных характеристик и остальных обязательств, предусмотренных договорами ГЧП. Как и в случае мониторинга, проверки поручаются правительству и/или независимым третьим лицам.

Действия, которые предпринимает правительство для улучшения операционной эффективности частного партнера, должны соответствовать положениям договора ГЧП и соотноситься с серьезностью нарушения. Официальные предупреждения, штрафные санкции и вычеты из оплаты или уменьшение оплаты, право на прямое управление проектом и другие меры реагирования должны применяться для достижения максимального результата с институциональной точки зрения. Слишком строгий подход может поставить под угрозу бесперебойное предоставление услуг конечным пользователям, в то время как излишняя мягкость может подтолкнуть частного партнера к дальнейшим нарушениям.

4.2. Процедуры контроля качества и обеспечения качества

Для стимулирования инноваций и оптимизации передачи рисков в договоре ГЧП следует указывать необходимый уровень операционной эффективности посредством выходных характеристик, а не необходимых исходных данных,

т.е. способа предоставления услуг. Правительство и участники конкурсной процедуры должны тщательно разработать соответствующие уровни операционной эффективности на конкурентных этапах процедуры закупок. Уровни операционной эффективности, установленные посредством переговоров, являются ключевым элементом механизма передачи рисков⁵.

Требования к мониторингу указываются в запросе на подачу конкурсных предложений (RFP), а полную методологию необходимо включать в конкурсное предложение. Методология обычно включает в себя существенный элемент самостоятельного мониторинга со стороны частного партнера и периодической проверки со стороны правительства. В зависимости от характера проекта правительство также может осуществлять дополнительный мониторинг: например, медицинские сотрудники больницы выявляют и отчитываются по недостаточной операционной эффективности.

Регулярные отчеты, подаваемые частным партнером, – ключ к управлению договором ГЧП и платежным механизмам, поэтому они должны разрабатываться с учетом требований к мониторингу. Следует различать мониторинговый механизм, разработанный и реализованный частным партнером, и любой фактический мониторинг со стороны правительства, который осуществляется на усмотрение последнего в соответствии с договором ГЧП. Частный партнер несет основную ответственность за вышеуказанный механизм, а в договоре ГЧП следует четко указывать, как будет проводиться самостоятельный мониторинг, который послужит основой для расчета штрафных санкций или вычетов в связи с операционной эффективностью.

Следует в максимально возможной степени использовать объективные критерии операционной эффективности, но в некоторых проектах могут применяться и другие методы измерения операционной эффективности. Например, существуют качественные аспекты операционной эффективности, к которым сложно применить объективные штрафные санкции или вычеты, но которые все равно важны для пользователей услуг, например, доброжелательность сотрудников или качество общественного питания. Три возможных подхода к измерению этих аспектов операционной эффективности — опрос конечных пользователей на предмет их удовлетворенности, привлечение «тайных покупателей» и выборочная проверка. Подходы описаны в таблице 8.2.

ТАБЛИЦА 8.4: Сопоставительный анализ услуг на этапе эксплуатации	
Опрос конечных пользователей на предмет их удовлетворенности	Сложно основывать финансовую компенсацию на опросах конечных пользователей на предмет их удовлетворенности, так как они основаны на личном восприятии, а не на объективных и измеримых фактах. Соответственно, результаты таких опросов могут отличаться. Однако со временем они превращаются в

⁵ ЮАР. Стандартизированные положения о ГЧП Национального казначейства: первый выпуск, 11 марта 2004 г.

	<p>полезный способ мониторинга операционной эффективности.</p> <p>Следует тщательно формулировать вопросы для получения значимых ответов. Согласно договору ГЧП, частного партнера может быть обязательство по повышению уровня удовлетворенности конечных пользователей. Если опрос показывает, что определенный аспект обслуживания не достигает согласованного уровня, государственный орган, осуществляющий закупки, должен потребовать и согласовать план по устранению несоответствий. Преимущество такой системы заключается в том, что если конечные пользователи четко понимают ожидаемое качество услуг по договору, их обратная связь может оказаться очень полезной.</p>
Тайные покупатели⁶	<p>Подобный подход можно применять с опросами «тайных покупателей», которые представляют собой привлечение квалифицированных лиц для тестирования обслуживания. Такой подход исключает личностный аспект тестирования, так как соответствующие лица будут применять одинаковые объективные стандарты ко всем тестируемым аспектам обслуживания.</p>
Выборочная проверка	<p>Когда мониторинг осуществляется на основе выборки, методология выборочной проверки, включая объем и частоту выборки, согласовывается до даты подписания договора.</p>

Эти подходы оказываются неактуальными для некоторых проектов. Независимо от используемого метода обе стороны должны подробно анализировать качество обслуживания и включать его в договор ГЧП.

4.3. Штрафные санкции и стимулы для целей мониторинга

В соглашении о ГЧП необходимо четко указывать последствия любого несоблюдения минимальных стандартов необходимых выходных характеристик частным партнером. Принцип должен заключаться в том, что штрафные санкции (штрафы или вычеты) используются пропорционально нарушению со стороны частного партнера. Крайняя мера в форме расторжения применяется в очень серьезных случаях нарушения со стороны частного партнера.

Размер штрафных санкций должен основываться на коммерческих аспектах, а не на стоимости предоставления услуг. В таком случае в договор ГЧП следует включать приложение с подробным описанием уровня штрафов за каждое несоблюдение необходимой выходной характеристики. В качестве

альтернативы, платежный механизм должен четко предусматривать принципы расчета вычетов или уменьшения оплаты.

Должна быть четкая взаимосвязь между серьезностью нарушения, суммой начисленных штрафов или вычетов, а также потенциальным финансовым воздействием на частного партнера. Например, штрафные санкции за грязную наружную часть окон в больнице должны быть ниже штрафа за неудовлетворительное состояние операционной. Подобным образом, различные нарушения в отношении одной и той же части услуг могут приводить к различным штрафным санкциям в зависимости от ситуации. Например, доставка продуктов питания в неудовлетворительном состоянии — более серьезное нарушение, чем подача блюд официантом без униформы.

В договорах с оплатой госсектора, в которых штрафные санкции применяются в форме вычетов или уменьшения оплаты в зависимости от используемого платежного механизма, нарушение не обязательно приводит к непосредственным финансовым последствиям для выплат со стороны государственного органа, осуществляющего закупки. Вычеты из оплаты могут осуществляться только после того, как уровень операционной эффективности упадет ниже определенного уровня. В качестве альтернативы, они могут накапливаться с момента первого нарушения.

В некоторых проектах следует применять механизм повышения к систематическим нарушениям в отношении определенного аспекта обслуживания. Простой механизм повышения может включать в себя увеличение уровня штрафов или вычетов за определенное нарушение при обслуживании, которое происходит слишком часто в течение определенного периода времени. Например, если в связи с недостижением определенной выходной характеристики осуществляются вычеты в размере x , за каждое недостижение, которое превышает установленное максимальное количество недостижений в течение установленного периода, осуществляется вычет в размере $(x+3)$.

Механизм повышения может оказаться полезным, когда сумма штрафных санкций, которые начисляются в связи с каждым нарушением, недостаточно стимулирует частного партнера устранить нарушения. Ключевое преимущество механизма повышения заключается в том, что остальным участникам проекта (например, субподрядчикам и финансирующим сторонам) будет сложно игнорировать недостаточную операционную эффективность, которая длится в течение значительного периода времени, и это будет стимулировать частного партнера предпринимать оперативные действия.

Следует отметить, что стремление к усовершенствованию заключается не в том, чтобы добиться большего от частного партнера против его воли, а в том, чтобы прилагать совместные усилия для улучшения качества, операционной эффективности, эффективности использования средств (VfM) или других аспектов в интересах обеих сторон.

С учетом стандартной продолжительности проекта ГЧП и сложностей, связанных с прогнозированием возможных технологических и других производственных усовершенствований, важно удостовериться в том, что достаточное внимание уделено вопросу повышения операционной

эффективности. В идеале, обязательное повышение следует предусматривать в соглашении о ГЧП или функции отраслевого регулятора.

Платежный механизм, предусмотренный соглашением о ГЧП, стимулирует частного партнера увеличивать операционную эффективность. При фиксированных ценах частный партнер может повышать свою прибыль путем увеличения операционной эффективности. При распределении прибыли у частного партнера есть стимул увеличивать экономию. Государственный орган, осуществляющий закупки, также может стимулировать частного партнера досрочно начать предоставление услуг при условии их ценовой доступности и наиболее эффективного использования средств.

Важно, чтобы правительство не забирало себе все выгоды от увеличения операционной эффективности, так как из-за этого частный партнер не будет заинтересован в выявлении возможностей усовершенствования. В договоре ГЧП (или отраслевом регуляторном режиме) следует предусматривать стимулы для увеличения операционной эффективности. Такие стимулы могут быть финансовыми и нефинансовыми. В этом контексте они также должны быть приемлемыми для государственного органа, осуществляющего закупки, с точки зрения цены.

Усовершенствования следует внедрять при помощи процедур вариаций. Стимулы также следует связывать с обстоятельствами, при которых частный партнер может обеспечивать дополнительную ценность. Дополнительная ценность означает привнесение в партнерство того, что имеет истинную ценность для государственного органа, осуществляющего закупки, в дополнение к тому, что изначально предусмотрено соглашением о ГЧП. Далее приведены примеры дополнительной ценности.

- Исключение аспектов обслуживания, в которых отпала необходимость.
- Использование новых технологий, которые обеспечивают более дешевое и эффективное обслуживание.
- Внесение изменений в процедуры или рабочие практики, которые обеспечивают более эффективные способы предоставления услуг.
- Возможности инноваций, при которых у частного партнера есть возможность реализовать или разработать новые решения, повышающие операционную эффективность услуги.

5. Управление финансами

5.1. Платежные механизмы

Механизм, дающий частному партнеру доход, который он использует, чтобы покрыть свои затраты, обслуживать свой долг и получать прибыль, должен зависеть от исполнения его обязательств по договору ГЧП. Суть передачи рисков и, следовательно, наиболее эффективного использования средств заключается в той степени, в которой частный партнер заинтересован в предоставлении необходимых услуг для получения максимальной суммы дохода.

Платежный механизм должен стимулировать частного партнера обеспечивать надлежащий уровень операционной эффективности без ненужной и дорогой

излишней операционной эффективности и наказывать его за нарушения (Европейский экспертный центр ГЧП (ЕРЕС) (2014 г.)).

В максимально широком смысле платежный механизм может либо стимулировать частного партнера посредством увеличения его дохода от оптимального предоставления услуг (как правило, в сумме не больше максимальной оплаты, установленной в договоре, но иногда с определенной премией, которая может превышать такое максимальное значение) или стимулирования частного партнера избегать недостаточной операционной эффективности, уменьшая его доход при помощи штрафных санкций или уменьшения оплаты (см. далее).

При рассмотрении механизма штрафных санкций, направленного на предотвращение недостаточной операционной эффективности, необходимо разграничить ГЧП с оплатой госсектора и ГЧП на основе платежей пользователя из-за источника дохода. Соответственно, платежные механизмы по таким проектам также отличаются. В ГЧП с оплатой госсектора поток доходов практически полностью состоит из регулярных выплат от правительства (с возможными незначительными исключениями в форме ограниченных прав частного партнера на получение другого дохода посредством коммерческой деятельности, например, розничной торговли и рекламных возможностей). У правительства также есть договорные права применять вычеты, которые сокращают сумму единой выплаты (см. разделы 5.10 и, в частности, 5.10.3).

В ГЧП на основе платежей пользователя источником дохода в основном являются пользователи инфраструктуры, например, порта, платной дороги или аэропорта. У таких пользователей нет договорного права осуществлять вычеты из установленной платы за проезд или тарифа, если операционная эффективность оказывается ниже уровня, указанного в договоре ГЧП. Следовательно, договорное право применять финансовые штрафные санкции (штраф или заранее оцененные убытки) дается лицу, которое представляет интересы пользователя в связи с операционной эффективностью частного партнера. Таким лицом должно быть само правительство или независимый регулятор, действующий в рамках своих законодательных полномочий. Самые распространенные отрасли с независимыми регуляторами — телекоммуникации, порты, производство, передача и распределение электроэнергии⁷ и водоснабжение.

Данное Руководство по ГЧП направлено на роль правительства в применении финансовых штрафных санкций к частному партнеру в любом типе проектов ГЧП, в котором у правительства есть прямое договорное право накладывать финансовые штрафные санкции в связи с недостаточной или отсутствующей операционной эффективностью частного партнера.

⁷ См. справочную литературу по экономическому регулированию проектов ГЧП в конце этой главы.

5.1.1. Характеристики режимов получения выручки и платежных механизмов

Существует два основных типа режима получения выручки. В первом случае правительство регулярно осуществляет оплату за предоставление объектов и услуг, указанных в договоре, с вычетами в связи с операционной эффективностью или без них (в ГЧП с оплатой госсектора⁸). Его структуру и процесс расчета называют «платежный механизм». Вторым вариантом используется, когда частный партнер в основном получает доход от платежей пользователя (ГЧП на основе платежей пользователя).

Для систем с оплатой госсектора при структурировании платежного механизма (в дополнение к учету передачи рисков, наиболее эффективному использованию средств и ценовой доступности) необходимо учитывать еще три фактора: показатели операционной эффективности и изначальные целевые показатели операционной эффективности; регулярные измерения на этапе эксплуатации и взаимосвязь между такими показателями; надлежащие вычеты из оплаты.

Платежный механизм должен основываться на четких значениях операционной эффективности, связанных с операционной эффективностью обслуживания, и ключевых показателях эффективности. Они должны быть простыми и объективными, а также связанными со штрафными вычетами, соответствующими недостаточной операционной эффективности частного партнера. Они не должны быть связаны с прибыльностью и не должны оказывать ненадлежащего влияния на жизнеспособность проекта.

Если частный партнер в проекте ГЧП на основе платежей пользователя демонстрирует недостаточную операционную эффективность, он сталкивается с пониженным спросом и соответствующим упущенным доходом. Однако публичный партнер может установить штрафные санкции в договоре. Такие штрафные санкции могут применяться, если партнер не исполняет договорные обязательства. Примеры нарушений включают в себя несвоевременное предоставление информации или недостаточную операционную эффективность частного партнера по определенным обязательствам, например, техническое обслуживание дороги.

В ГЧП с оплатой госсектора есть определенные существенные элементы платежного механизма.

- Платежи следует осуществлять только после начала предоставления услуг. Следует избегать авансовых платежей до начала обслуживания.
- Не следует разделять единую выплату на категории в зависимости от ее использования частным партнером. Это означает, что единая выплата не разделяется на суммы, которые будут использоваться, например, для обслуживания долга или поддержания фондов частным партнером. Это

⁸ Их также можно в целом разделить на два вида: платежи за эксплуатационную готовность (или качество) и платежи, связанные с объемами. В этой главе платежи за эксплуатационную готовность в рамках единого подхода используются в качестве сценария по умолчанию. Большая часть аналитических данных и знаний, предоставленных в этой главе, также применима к остальным платежным механизмам. См. раздел 4.4 для получения более подробной информации о режимах получения выручки и платежных механизмах.

концепция единого и неделимого платежа правительства за полную эксплуатационную готовность и операционную эффективность услуг.

- Следует предусмотреть надлежащую индексацию единой выплаты раз в год или каждые полгода. Используемый термин «надлежащая» отражает базовые исходные затраты частного партнера по определенному типу ГЧП. По умолчанию следует использовать соответствующий индекс потребительских цен (ИПЦ), так как он отражает общую индексацию, которая обычно применяется в государственном бюджете. По обоснованным причинам такой подход может не обеспечивать наиболее эффективное использование средств (VfM) в ситуации, в которой частный партнер сталкивается со значительными компонентами затрат, которые исторически отличаются от ИПЦ. К ним могут относиться затраты на топливо или рабочую силу. В таком случае частный партнер включает риск увеличения вышеуказанного ИПЦ в сумму своей базовой единой выплаты. Так как ИПЦ обычно не влияет на выплаты кредиторам, доля единой выплаты, связанная с обслуживанием долга, как правило не индексируется.
- Следует предусмотреть механизм штрафных санкций за частичное или полное отсутствие эксплуатационной готовности или операционной эффективности услуги посредством вычетов из оплаты. Для этого требуется шкала вычетов, которая отражает серьезность нарушения в связи с операционной эффективностью. Слишком строгое наказание за относительно незначительное нарушение может привести к отрицательным результатам и спорам. Из-за слишком мягкого наказания правительство может столкнуться с постоянными нарушениями, в устранении которых частный партнер не заинтересован. Следует привлекать отраслевых специалистов и экспертов для определения пропорциональности по каждому проекту.
- Как правило, для вычетов в связи с эксплуатационной неготовностью не устанавливаются никакие ограничения⁹. Несмотря на то, что у частного партнера есть постоянные издержки, включая обслуживание долга, правительство не должно оплачивать услуги, которые не предоставляются. Отрицательное политическое и общественное восприятие проекта, в котором правительство платит за услуги, не предоставляемые по вине частного партнера, может стать значительной проблемой.
- Следует предусмотреть механизм работы с изменениями в требованиях к услугам. Как отмечено в разделе 6, в платежный механизм необходимо включить механизм внесения вариаций или изменений.
- Также может понадобиться механизм работы с передаваемыми затратами на имущество, услуги или расходные материалы, относительно которых правительство контролирует уровни использования (или когда использование зависит от спроса на услугу и не находится под контролем частного партнера), а также когда не

⁹ К исключениям могут относиться структуры/проекты в странах с развивающимися рынками и экономиками переходного периода, с незрелыми программами ГЧП и возможными ограничениями по вычетам для обеспечения коммерческой осуществимости и особенно кредитной привлекательности (см. текстовую вставку 11 в главе 4).

следует передавать риск, связанный с использованием и стоимостью поставляемых материалов, частному партнеру.

- Во многих проектах ГЧП есть затраты, которые не связаны с предоставлением и техническим обслуживанием активов, но связаны с услугами, включая уборку или общественное питание, с возможным изменением затрат с течением времени (так называемые «мягкие услуги»). В издании «Стандартизация договоров PF2» Министерства финансов Великобритании¹⁰ описано два способа регулярной (например, каждые пять лет) реализации процедуры тестирования ценности, которая позволяет повторно проводить конкурсную процедуру или менять цену «мягких услуг». Правительство должно удостовериться в наличии средства, благодаря которому цена, которую оно согласилось выплачивать в будущем, не будет превышать будущие рыночные цены на такие «мягкие услуги». К двум методам относятся: (i) тестирование рынка или повторное поведение конкурсной процедуры по «мягким услугам» частным партнером для обеспечения рыночной цены таких услуг и (ii) сопоставительный анализ, при помощи которого частный партнер сравнивает собственные затраты или затраты своих субподрядчиков на предоставление определенных услуг с рыночными ценами на такие услуги. Любое увеличение или уменьшение стоимости таких услуг после тестирования рынка отражается в измененной сумме единого платежа. Такой подход называют «тестирование рынка» или «сопоставительный анализ показателей».

В ГЧП на основе платежей пользователя многие характеристики подхода ГЧП с оплатой госсектора к штрафным санкциям в связи с недостаточной операционной эффективностью могут применяться в тех случаях, когда правительство приняло на себя обязательство выплачивать, например, гарантию минимального дохода. В качестве альтернативы, в некоторых проектах на основе платежей пользователя можно создать механизм, при котором штрафные санкции выплачиваются правительству, компенсируются пользователям или (с согласия правительства) повторно вкладываются в актив для предоставления дополнительных услуг или удобств.

Еще один дополнительный аспект ГЧП на основе платежей пользователя — распределение дохода между публичным партнером и частным партнером при превышении контрольного показателя дохода на собственный капитал или дохода на собственный капитал при базовом сценарии. Обоснование заключается в том, что следует стимулировать частного партнера получать выгоду от своей эффективности и при этом позволять правительству получать выгоду от финансовой эффективности в результате экономических факторов за пределами контроля частного партнера, которые привели к финансовой выгоде (например, доход может оказаться выше прогнозируемого благодаря более высокому общему росту экономики). Распространенный аргумент — асимметричность такого подхода из-за того, что публичный партнер не

¹⁰ Великобритания, Министерство финансов, «Стандартизация договоров PF2», декабрь 2012 г., https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF

принимает часть риска потерь. Однако такие аргументы не учитывают сильную роль и безусловную поддержку проектов ГЧП со стороны правительства.

5.2. Управление бюджетом на этапе эксплуатации

При рассмотрении бюджета и управления бюджетом на этапе эксплуатации по договору ГЧП финансовая модель является одним из самых важных инструментов, который нуждается в управлении и обновлении на этом этапе. Обе стороны используют финансовую модель для управления бюджетом, а также расчета последствий вариаций и внешних событий для сторон.

Финансовая модель представляет собой критически важный компонент проекта ГЧП в течение его жизненного цикла. Изначально эту модель разрабатывает правительство или назначенный им консультант для прогнозирования затрат частного партнера, структуры финансирования и других выходных параметров с целью оценки приемлемости стоимости для правительства. На этапе конкурсной процедуры (закупок) предпочитаемый участник конкурса разрабатывает собственную финансовую модель с учетом определенных денежных потоков, необходимых для реализации его предложения. Финансовая модель победителя конкурса в итоге становится финансовой моделью базового сценария и частью договора ГЧП (модель победителя конкурса используется вместо модели правительства, так как модель победителя конкурса отражает фактический базовый сценарий по проекту, в то время как модель правительства была моделью гипотетического конкурсного предложения по проекту, которая не отражает решение, реализуемое частным партнером).

Финансовая модель используется в течение фактического периода строительства и эксплуатации частным партнером, а правительство анализирует долгосрочные перспективы и риски. Она также используется для рассмотрения изменений в цене и компенсационных выплат с точки зрения договора ГЧП, для расчета любой потенциальной выгоды рефинансирования (если по договору частный партнер обязан разделить ее с правительством), а также сумм, подлежащих выплате в случае изменений.

В ГЧП с оплатой госсектора единая выплата регулярно корректируется с учетом инфляции, а также вычетов и штрафных санкций, связанных с операционной эффективностью. Платежи периодически корректируются при определенных обстоятельствах, например, при задержках или рисках дополнительных затрат, которые не несет частный партнер, обстоятельства непреодолимой силы и так далее. Во всех таких случаях корректировки, бюджеты и даже долгосрочные оценки устойчивости основаны на финансовой модели. Стороны должны тщательно документировать и согласовывать все изменения в финансовой модели.

5.2.1. Управление выплатами по договору

Эффективное финансовое администрирование включает в себя разработку систем и процедур для осуществления и получения финансовых платежей, а также документации финансовых операций.

При подготовке договора ГЧП правительству следует предусматривать процедуры единых выплат и дополнительных выплат частному партнеру, администрирования штрафных санкций и/или вычетов, расчета инфляции, действий в случае несвоевременной оплаты, а также получения отчетов по единым выплатам и дополнительным выплатам.

По договору частный партнер также должен составлять финансовую отчетность и давать правительству возможность отслеживать ключевые финансовые показатели, включая удельный вес заемных средств, коэффициенты покрытия долга и внутреннюю норму доходности, а также расчет сумм компенсации, которые должно выплачивать правительство при досрочном расторжении договора (например, после значительного дефолта или по взаимному желанию сторон досрочно прекратить партнерство).

Правительству также следует удостовериться в том, что на этапе эксплуатации при управлении договорными выплатами учитываются прогнозные и фактические значения, пересматриваются исходные данные, используемые для обновления прогнозов на основе фактических данных, восстанавливаются ключевые исторические данные (связанные с финансированием и операционной эффективностью), а также проводится финансовый контрольный анализ.

5.3. Планирование действий на случай непредвиденных расходов

Планирование действий на случай непредвиденных расходов — одно из самых важных действий процесса управления договором и финансового распределения в проектах ГЧП. И правительство, и частный партнер должны осуществлять планирование действий на случай непредвиденных расходов, хоть и по разным причинам.

Частный партнер выделяет резервы на непредвиденные расходы в рамках бюджета на выявленные и принятые риски в пределах базового уровня затрат и разрабатывает план действий на случай непредвиденных расходов или для уменьшения их последствий. Резервы на непредвиденные расходы часто считаются частью бюджета, необходимой в случае «известных неизвестных», которые могут повлиять на проект. Например, можно ожидать переработку некоторых результатов работ по проекту, но объем такой переработки неизвестен. Резервы на непредвиденные расходы можно создавать с учетом такого неизвестного объема переработки.

Такие резервы могут распространяться на определенную деятельность, весь проект или на то и другое. Резервы на непредвиденные расходы можно создавать как определенный процент прогнозируемых затрат, фиксированную сумму или рассчитывать посредством количественного анализа. По мере появления более точной информации о проекте резервы на непредвиденные расходы могут использоваться, сокращаться или исключаться. Непредвиденные расходы следует четко указывать в документации по затратам, а также в базовом уровне затрат наряду с общими требованиями к фондированию по проекту.

Что касается правительства, планирование действий на случай непредвиденных расходов связано с рисками, которые оно сохраняет, например, риски, связанные с приобретением земельного участка или фондированием вариаций по его требованию. Правительство обычно не создает прямые резервы, так как правила формирования государственного бюджета в целом не поощряют такой подход. Вместо этого бюджет каждый год или каждые полгода корректируется с учетом понесенных непредвиденных расходов.

В рамках руководства по управлению договором следует разрабатывать план действий на случай непредвиденных расходов. В таком плане необходимо указать, что происходит, если частный партнер не исполняет свои обязательства по предоставлению услуг, в результате внешних непредвиденных обстоятельств или по вине частного партнера и его субподрядчиков. В план следует включать действия на случай непредвиденных ситуаций, которые реализуются при значительном происшествии, приводящем к невозможности использования всего объекта или его значительной части. План не должен быть слишком сложным или обширным, так как если возникнет необходимость его реализации, сроки будут весьма сжатыми. Соответственно, он должен быть доступным и простым для его эффективной реализации.

В текстовой вставке описан стандартный план действий на случай непредвиденных расходов, который разрабатывает правительственная команда по управлению проектом в ходе ГЧП.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.8: План действий на случай непредвиденных расходов

В плане следует указывать следующую информацию:

- События, которые приведут к сбою в результате ненадлежащего оказания услуг и/или дефолта.
- Влияние на услуги в краткосрочной и долгосрочной перспективе.
- Средства решения проблем и сроки по договору.
- Меры согласно плану действий на случай непредвиденных ситуаций при значительном происшествии.
- Коммуникационная стратегия (внутренняя и внешняя).
- Сотрудники и ресурсы, а также их оперативная мобилизация.
- Меры, которые необходимо принять для возобновления нормального мониторинга проекта после кризиса.
- Любое согласие, которое может понадобиться, а также лица, дающие такое согласие.
- Список ключевых сотрудников, включая их контактные данные и функции и обязанности каждого сотрудника.

5.3.1. Форс-мажор

Несмотря на крайне низкую вероятность, требуется определенное планирование действий на случай непредвиденных расходов при обстоятельствах непреодолимой силы, так как такие события могут оказать

значительное воздействие из-за распределения риска между частным партнером и правительством.

Расчет суммы резервов на непредвиденные расходы, которые должна сформировать сторона на случай обстоятельств непредвиденной силы, должен основываться на вероятности наступления риска, а также на сумме вероятной недостачи в результате страхового возмещения (или периоде времени до получения такого возмещения).

Следует максимально сосредоточиться на продолжении обслуживания после соответствующего события. При этом резерв на непредвиденные расходы покрывает затраты на приобретение дополнительных ресурсов.

Что касается правительства, вероятно, что любой резерв на непредвиденные расходы, который должен соответствовать затратам правительства, связанным с обстоятельствами непредвиденной силы, будет частью более крупного общегосударственного резерва на непредвиденные расходы, которым управляет финансовое ведомство/министерство финансов. Соответственно, государственный орган, осуществляющий закупки, должен уведомлять финансовое ведомство/министерство финансов о любом повышении уровня рисков форс-мажора.

У частного партнера обычно есть определенный доступ к дополнительному собственному (резервному) капиталу или кредитным линиям, и он выплачивает взнос за доступность для поддержания такого доступа. Как правило, нет смысла поддерживать крупный резерв на непредвиденные расходы в денежной форме, так как такое использование средств отличается дороговизной.

5.3.2. Расторжение

Несмотря на то, что в большинстве проектов ГЧП при расторжении выплачивается значительная компенсация, которая почти всегда требует выплат со стороны правительства (см. раздел 10 далее), правительство обычно не формирует резервы на непредвиденные расходы в связи с выплатами при расторжении. Частично это объясняется очень низкой вероятностью расторжения, а частично тем, что причины расторжения часто подконтрольны правительству. Соответственно, нет необходимости в поддержании резерва на непредвиденные расходы.

Вместо этого следует регулярно отслеживать риск расторжения после нарушения договора со стороны частного партнера и уведомлять об этом соответствующее министерство/ведомство.

5.4. Управление фондами для целей модернизации и замены

Доход частного партнера в виде единого платежа, платежей пользователя или сочетания платежей пользователя и правительства включает в себя суммы, покрывающие прогнозируемые будущие расходы частного партнера на техническое обслуживание и модернизацию и замену активов в течение жизненного цикла ГЧП. Обязательство по осуществлению такого технического обслуживания, капитального ремонта, модернизации и замены возлагается на

частного партнера. Публичный партнер и кредиторы требуют, чтобы денежные средства, необходимые для такого технического обслуживания, капитального ремонта, модернизации и замены не выплачивались акционерам в виде дивидендов. Финансовая модель предусматривает прогнозируемые затраты согласно графику, составленному частным партнером и отслеживаемому кредиторами и правительством. Риск организации достаточного финансирования активов в течение жизненного цикла передается частному партнеру.

Фондирование модернизации и замены обеспечиваются посредством нескольких лет формирования фонда для целей модернизации и замены в течение жизненного цикла. Это следует делать в преддверии значительных капитальных затрат, которые потребуются для такой модернизации и замены в будущем. Фонд для целей модернизации и замены используется при модернизации и замене (и при капитальном ремонте существующих объектов и оборудования), а затем регулярно пополняется.

Потребность в фонде для целей модернизации и замены в течение жизненного цикла связана с концепцией амортизации. Амортизация является признанием с точки зрения бухгалтерского учета того, что стоимость актива со временем уменьшается, а фонд для целей модернизации и замены в течение жизненного цикла — это признание с практической точки зрения потребности в создании резерва для покрытия затрат на периодическую модернизацию и замену актива с целью восстановления его ценности и функциональности.

В этом отношении частный партнер получает вознаграждение за эффективное управление таким фондом, так как по истечении срока действия договора ГЧП оставшиеся денежные средства обычно передаются частному партнеру.

Правительство должно удостовериться в техническом обслуживании, модернизации и замене активов. Следовательно, у него должна быть возможность финального инспектирования в конце срока действия договора. При этом правительство либо удерживает единый платеж, либо требует от частного партнера предоставить гарантию выполнения обязательств по договору, если активы не восстановлены согласно обязательным стандартам (нормальным для оставшегося срока эксплуатации на момент истечения срока действия договора). Частный партнер также должен составить отчет по техническому обслуживанию, модернизации и замене, в котором отображены понесенные затраты и осуществленные выплаты из фонда для целей модернизации и замены, любое перенесенное техническое обслуживание, модернизация и замена, а также пересмотренный и обновленный план на оставшийся срок действия договора.

6. Нормативные требования

6.1. Стандартные нормативные акты при работе с проектами ГЧП

Как отмечено в главе 2 настоящего Руководства по ГЧП, в большинстве юрисдикций разработаны нормативные рамочные условия, которые распространяются на проекты ГЧП в целом, а также на договоры ГЧП по

определенным проектам. У нормативных рамочных условий есть ряд целей, одна из которых заключается в том, чтобы у правительства было право рассматривать варианты и делать рациональный выбор проектов для реализации в рамках ГЧП.

Как правило, устанавливаются различные тесты и стандарты, в основном для того, чтобы удостовериться в ценовой доступности проекта ГЧП для страны и пользователей. Цель второго теста – удостовериться в том, что выполнение работ в рамках ГЧП обеспечивает более эффективное использование средств (VfM) по сравнению с методом традиционных закупок. Данный стандарт также обеспечивает существенную и надлежащую передачу рисков частному партнеру.

На этапе эксплуатации по проекту решения по реализации уже приняты, а фокус нормативных рамочных условий необходимо сместить на следующие сферы:

- Соответствие проекта целям чистой общественной выгоды и обеспечение наиболее эффективного использования средств (VfM).
- Обеспечение идентификации и управления рисками.
- Обеспечение реализации изменений в форме поправок и вариаций на такой же основе, как и изначальный проект (другими словами, они также должны обеспечивать наиболее эффективное использование средств (VfM) и передачу рисков).
- Обеспечение прозрачной, своевременной и точной отчетности.
- Ниже приведены примеры определенных нормативных требований, которые распространяются на этап эксплуатации.

Чили

В 2010 году в Чили ввели новые нормативные рамочные условия по проектам ГЧП согласно Закону о концессиях на проведение строительных работ (*Ley de Concesiones de Obras Públicas*), который внес изменения в действующее законодательство о концессиях 1996 года (*Ley de Concesiones, Decreto Ministerio de Obras Públicas* № 900). Ответственным органом назначено Министерство гражданского строительства. Договоры должны присуждаться посредством конкурентных закупок, в которых может участвовать любая национальная или иностранная компания.

С институциональной точки зрения Министерство гражданского строительства руководит, присуждает и администрирует проекты ГЧП, в то время как Министерство финансов выполняет важную функцию уравнивания при предоставлении ключевых разрешений и мониторинге процесса ГЧП, включая условия конкурсной процедуры, внесение поправок в концессионные соглашения, урегулирование споров и прочее. Чтобы удостовериться в том, что программа ГЧП соответствует государственной бюджетной программе, рабочее место сотрудника Министерства финансов находится в Министерстве гражданского строительства, и такой сотрудник наделен полномочием прекратить любой проект.

Чилийское подразделение по ГЧП расположено в Министерстве гражданского строительства. В нем работают примерно 300 специалистов. Кроме того, новая

редакция Закона о концессиях 2010 года допускает некоторые изменения (Виттор (Vittor), 2011 г.).

- Технический совет, созданный согласно Закону о концессиях 2010 г., создает квази-независимый регулятор, который может давать рекомендации по вопросам, возникающим у сторон при заключении договора ГЧП.
- Правила проведения конкурсной процедуры, предпроектная документация, исследование исходных данных и другая техническая проектная документация, а также дополнительные письма, изменения в тарифной системе и изменения к договору должны публиковаться в силу закона.
- Технические мониторинговые отчеты, ежемесячно составляемые менеджерами договора по оценке операционной эффективности, в которых содержится информация об услугах, происшествиях, обратной связи пользователей и иные данные, регулярно публикуются по всем проектам. Частные операторы периодически предоставляют государственному органу финансовую информацию.

Министерство гражданского строительства осуществляет надзор за строительством и эксплуатацией по проекту и имеет право штрафовать, приостанавливать или даже расторгать концессию, если обладатель франшизы не исполняет свои обязательства. Закон также предусматривает механизм урегулирования споров между правительством и частным партнером.

Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии

В июне 2010 года при Министерстве финансов был создан новый орган, Управление по инфраструктуре (IUK), а программу ГЧП назвали PF2.

Основное полномочие IUK заключается в обеспечении более высокого уровня четкости и координации планирования, определении приоритетов и поддержке инвестирования в инфраструктуру Великобритании, а также улучшении качества такой инфраструктуры посредством более эффективного использования средств (VfM). Управление было создано как отдельное подразделение при Министерстве финансов и дает рекомендации коммерческому секретарю Министерства финансов, который отвечает за инфраструктурные вопросы и отчитывается перед министром финансов.

Министерство финансов Великобритании отвечает за разработку политики ГЧП в Англии, которая также применяется в Северной Ирландии, Шотландии и Уэльсе. Министерство публикует ключевую политику, рекомендации и статистику по проектам ГЧП. Оно также дает рекомендации ведомствам, которые реализуют или намереваются реализовать проекты ГЧП. Министерство финансов нацелено на то, чтобы программы инвестирования в активы и услуги сохраняли темпы развития, обеспечивали наиболее эффективное использование средств (VfM), поддерживали доверие рынка и более высокий уровень операционной эффективности проектов.

Законодательство не устанавливает официальные функции программы ГЧП. Соответственно, отдельные согласования по ГЧП не требуются. Вместо этого

по всем проектам применяется так называемый «шлюзовый подход», который предусматривает тестирование и анализ (финансовой и экономической) осуществимости проекта различными ведомствами (включая Министерство финансов).

Механизм внесения изменений в проекты ГЧП изложен в Примечании 3 для операционных сотрудников: протокол внесения изменений по эксплуатационным проектам 2008 года и в издании «Стандартизация договоров инициативы частного финансирования (PFI) 4 (SOPC4)» 2007 года. Цель заключается в наличии тщательно разработанных механизмов внесения изменений, включенных в договор для достижения по меньшей мере следующих четырех результатов.

- Четкие процессы с четко определенными ролями, обязанностями и сроками.
- Быстрые и эффективные процедуры (соответствующие масштабу и сложности необходимых изменений) с минимальной продолжительностью и затратами на сделку.
- Прозрачное ценообразование.
- Наиболее эффективное использование средств (VfM).

В Великобритании предусмотрены строгие рамочные условия раскрытия информации и отчетности перед государственными органами, а также Министерством финансов и Парламентом. Национальное ревизионное управление (NAO) проводит аудит всех договоров инициативы частного финансирования. Кроме того, NAO регулярно проводит аудиты по таким вопросам, как обеспечение наиболее эффективного использования средств в отраслях и в целом в программе инициативы частного финансирования.

ЮАР

В ЮАР разработаны подробные и целостные законодательные и нормативные рамочные условия в сфере ГЧП. Законодательные рамочные условия и политика по проектам ГЧП описаны в следующих документах:

- Конституция Южно-Африканской Республики, 1996 г.;
- Закон об управлении государственным финансированием (PFMA) № 1 1999 г. и подзаконные нормативные акты;
- Нормативный акт Министерства финансов 16;
- Примечания о практике регулирования ГЧП Национального казначейства.
- Стандартизированные условия договоров ГЧП («Стандартизация»).

На национальном и региональном уровне законодательство в сфере ГЧП содержится в PFMA и Нормативном акте Казначейства 16. Согласно этим документам, у учетного органа должна быть надлежащая система закупок и снабжения, которая соответствует конституциональным принципам справедливости, равенства, прозрачности, конкурентоспособности и рентабельности. В Нормативном акте Казначейства 16 установлено, что все проекты ГЧП должны соответствовать принципам ценовой доступности,

наиболее эффективного использования средств и надлежащей передачи рисков от правительства частному партнеру.

Нормативный акт Казначейства 16 также вводит процедуры и согласования, необходимые на этапе закупок. В частности, последняя редакция пункта 16.8 касается внесения поправок и изменений в договоры ГЧП. Любую существенную поправку в результате повторных переговоров должны тщательно проверять и согласовывать соответствующие органы Казначейства с точки зрения:

- Наиболее эффективного использования средств (VfM).
- Ценовой доступности.
- Передачи существенных технических, эксплуатационных и финансовых рисков частному партнеру.

Механизмы, предназначенные для получения таких согласований, описаны в Нормативном акте Казначейства 16. В ЮАР нет отдельных нормативных рамочных условий по раскрытию информации. Казначейство требует ежегодно отчитываться по оценкам национальных расходов по каждому проекту ГЧП. Отчеты ежегодно проходят аудит и подаются Национальному парламенту на рассмотрение.

7. Управление вариациями

Управление вариациями тесно связано с управлением соглашением о ГЧП и касается создания механизмов, которые позволяют вносить изменения в соглашение о ГЧП. Потребность в таких изменениях может возникнуть в результате новых обстоятельств, которые нельзя было предвидеть или измерить при подписании соглашения о ГЧП. Вариации могут включать в себя изменения в работах, услугах или форме реализации.

Основные четыре категории типов вариаций включают в себя:

- Вариации, которые не влекут дополнительные затраты.
- Вариации в незначительных работах.
- Вариации по инициативе правительства.
- Вариации по инициативе частного партнера.

По всем категориям предусмотрены специальные процедуры, которые необходимо применять при внесении изменений в соглашение о ГЧП применительно к работам, услугам и средствам реализации. С учетом длительного срока действия и сложности соглашений о ГЧП такие процедуры будут периодически применяться с определенной вероятностью для урегулирования меняющихся потребностей по проекту.

Процедуры внесения вариаций необходимо использовать эффективно, чтобы остальные важные функции, включая управление операционной эффективностью и рисками, и дальше соответствовали договорным требованиям и меняющимся обязательным указаниям по предоставлению услуг. Команда по управлению договором должна ознакомиться со всеми деталями каждой процедуры внесения вариаций и удостовериться в принятии необходимых мер при возникновении необходимости в изменениях.

7.1. Вариации, которые не влекут дополнительные затраты

Когда предложенная вариация не влечет дополнительные затраты для сторон, официальная процедура внесения вариаций не требуется. Государственный орган, осуществляющий закупки, и частный партнер проводят совещание, чтобы обсудить наилучший способ реализации предложенной вариации. Если вариация приведет к сокращению затрат, обе стороны должны договориться о распределении такой экономии. Если вариацию предлагает государственный орган, осуществляющий закупки, экономия распределяется между государственным органом, осуществляющим закупки, и/или конечными пользователями, в то время как экономия в результате вариации, предложенной частным партнером, распределяется между государственным органом, осуществляющим закупки, частным партнером и конечными пользователями. Ожидается, что стороны договорятся о реализации таких вариаций без применения процедур разрешения споров.

7.2. Изменения в незначительных работах

Некоторые договоры ГЧП предусматривают процедуру внесения вариаций в незначительные работы, направленную на создание эффективного механизма работы с незначительными дополнительными капитальными работами по требованию правительства. Например, у частного партнера может быть обязательство по соглашению о ГЧП предоставлять приложение со ставками по ряду вероятных незначительных работ в начале каждого года.

Любой спор между сторонами касательно вариаций в незначительных работах рассматривается при помощи процедур разрешения споров.

7.3. Управление вариациями, инициированными правительством

Вариации по инициативе правительства следует сводить к внесению изменений в требования к услуге, определенным ограничениям по исходным данным, а также ограничениям или предмету договоров страхования по проекту. Если правительство намеревается внести изменения в результаты работ по проекту, оно должно подать частному партнеру предложение о внесении вариации. В предложении о внесении вариации необходимо описать характер вариации и потребовать от частного партнера оценить технические, финансовые, договорные и временные последствия предложенного изменения в течение указанного срока.

После встречи с частным партнером для рассмотрения его ответа правительство должно решить, кто должен финансировать вариацию: правительство или частный партнер. В зависимости от источника фондирования оплата за вариацию осуществляется в форме любых необходимых корректировок платежей пользователя или единой выплаты (если вариацию финансирует частный партнер) или в других формах платежа. Споры между сторонами касательно вариации (которая не подразумевает

сокращения объема услуг и не оказывает отрицательное воздействие на профиль рисков частного партнера) подлежат урегулированию согласно процедуре разрешения споров.

Если требования правительства к вариациям можно в разумной степени предвидеть до подписания соглашения о ГЧП, правительству следует проанализировать осуществимость требования, согласно которому частный партнер устанавливает цены на заранее определенные вариации в соглашении о ГЧП. Это обеспечивает более оперативную процедуру внесения вариаций после подписания соглашения о ГЧП.

7.4. Управление изменениями, инициированными частным партнером

Если частный партнер намеревается внести вариацию, он должен подать государственному органу, осуществляющему закупки, предложение частного партнера о внесении вариации с указанием деталей вариации и ее вероятных последствий для соглашения о ГЧП, в частности, в отношении единого платежа. После встречи с частным партнером и предоставления ему возможности внести в его предложение о вариации необходимые изменения государственный орган, осуществляющий закупки, принимает решение о принятии или отклонении предложения.

Как правило, изменения, инициированные частным партнером, не должны подразумевать затраты со стороны правительства или конечных пользователей, хотя в некоторых случаях изменения оказываются выгодными для обеих сторон, а у правительства возникает желание покрыть затраты или увеличить платежи пользователя. Если государственный орган, осуществляющий закупки, решает принять предложение, он принимает необходимые меры для оплаты в зависимости от согласованного режима фондирования.

7.5. Управление областями взаимодействия и необходимыми изменениями

Несмотря на то, что договоры ГЧП предусматривают гибкость изменений в физической инфраструктуре или услугах, такая гибкость эффективна только в том случае, если правительство надлежащим образом управляет процессом внесения вариаций. Foster Infrastructure (2012 г.)¹¹ перечисляет следующие ключевые принципы управления вариациями.

- **Понимание договора:** Правительственной команде по управлению договором следует удостовериться в том, что ее члены понимают суть договора ГЧП. Важно не только обеспечить исполнение прав и обязательств в связи с вариациями, но и удостовериться в том, что

¹¹ Foster Infrastructure 2012 г. «Сравнительное исследование договорных положений для бесперебойной корректировки физической инфраструктуры и услуг в течение жизненного срока проекта ГЧП, Foster Infrastructure Pty Ltd.».

запрос на внесение вариации действительно является изменением, и на него не распространяются текущее соглашение и структуры ценообразования.

- **Применение стратегического подхода к вариациям:** Правительству следует применять стратегический подход к вариациям. Ему следует контролировать поток вариаций во избежание чрезмерного задействования ресурсов со стороны правительства или частного партнера по договору. Например, правительство может рассмотреть вариант совмещения похожих вариаций для сокращения затрат или разработать программу вариаций в зависимости от прогнозируемых потребностей.
- **Обеспечение четкости и целостности запросов на внесение вариаций:** Правительству следует надлежащим образом информировать своих партнеров из частного сектора о своих ожиданиях. Это особенно важно для более крупных и сложных вариаций. Что касается сложных вариаций, правительству следует рассмотреть вариант проведения неофициальных и необязательных переговоров с частным партнером, чтобы лучше понять его возможности по реализации вариации до подачи официального запроса на внесение вариации. Такие неофициальные переговоры могут дать правительству возможность составить официальный запрос на внесение вариации, предоставляющий частному партнеру информацию, необходимую для полной оценки вариации и разработки подробного плана реализации.
- **Определение четких и надлежащих функций и обязанностей в связи с запросом на внесение вариаций и их оценкой:** Правительству следует удостовериться в том, что у соответствующих сотрудников есть полномочия требовать и разрешать внесение вариаций, а также что сотрудники без таких полномочий требуют внесения изменений понимают этот аспект. Сотрудники, обладающие необходимым опытом, должны внимательно оценивать потенциальные вариации и консультироваться с соответствующими заинтересованными сторонами.
- **Применение надлежащих практик ведения документации:** Правительству следует вести документацию по вариациям и платежам, а также удостовериться в том, что частный партнер четко документирует согласованные вариации. Ему следует удостовериться в том, что частный партнер использует целостные методы формирования затрат по всем проектам (например, сопоставительный анализ показателей и тестирование рынка), а также что они соответствуют правительственным процедурам при подаче ценовых предложений по работам любой значимости. Правительство также должно анализировать информацию, предоставленную частным партнером, для проверки возможностей партнера, а также обеспечения максимальной ценности. Правительство также должно удостовериться в наличии реестра для документирования всех вариаций в услуге. Это поможет управлять бюджетами и понимать любые изменения в стоимости, предусмотренные при сопоставительном анализе показателей и тестировании рынка. Такой подход также дает данные для аудита вариаций по договору.

7.6. Сопоставительный анализ показателей и анализ рынка

Цель сопоставительного анализа показателей и тестирования рынка заключается в поддержании максимальной ценности и операционной эффективности услуг на этапе эксплуатации. Это делается посредством корректировки платежей правительства с учетом текущей стоимости предоставления услуг (см. раздел 4.10.10 главы 5 для получения более подробной информации о корректировках выплат). Если принимается решение об использовании сопоставительного анализа показателей или тестирования рынка¹², следует включать в договор соответствующие положения. Важно удостовериться в том, что такая деятельность соответствует договору, и что согласованный проект надлежащим образом отражает потребности услуги/проекта.

Правительство осуществляет сопоставительный анализ показателей по услугам. У многих правительств разработана соответствующая процедура. Договор может предусматривать обязательный сопоставительный анализ показателей и/или тестирование рынка с определенной периодичностью согласно договору на этапе эксплуатации. И сопоставительный анализ показателей, и тестирование рынка должны подтверждать максимальную долгосрочную ценность предоставления услуг по договорам ГЧП. Такой подход обычно называют «тестирование ценности».

Согласно договорам ГЧП, частный партнер должен управлять такими процессами тестирования ценности и покрывать затраты на управление процессом. Однако частный партнер и правительство должны осуществлять сопоставительный анализ показателей и/или тестирование рынка совместными усилиями, так как от анализа и тестирования частным партнером с последующим предоставлением результатов будет мало пользы, потому что обе стороны должны согласовать результаты наиболее эффективного использования средств. Следовательно, такая деятельность должна быть в первую очередь направлена на то, чтобы частный партнер подтвердил наиболее эффективное использование средств, а правительство использовало тестирование ценности для получения наиболее выгодных условий сделки. Тестирование ценности – идеальная возможность пересмотреть выходные характеристики и откорректировать уровни обслуживания в соответствии с требованиями государственного органа на будущее, с учетом последствий для затрат.

Следует проводить сопоставительный анализ показателей похожих проектов ГЧП (по размеру, сложности и уровню обслуживания) при помощи других стандартных сопоставительных данных. Рекомендуется создать проектную команду, которая состоит из представителей частного партнера и правительства, для надзора за сопоставительным анализом показателей.

¹² Тестирование рынка и сопоставительный анализ показателей – два самых распространенных подхода к «тестированию ценности». Управление договором (и договор) может распространяться только на один из двух подходов или разрешать оба подхода. Более подробная информация об этих процедурах предоставлена в издании «*Стандартизация договоров PFI2*» (Министерство финансов Великобритании, 2012 г.), Приложение 2 на стр. 366. https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of_contracts_051212.PDF

Практические условия такого процесса следует согласовать с частным партнером заранее, задолго до фактического сопоставительного анализа показателей и тестирования рынка.

В договоре указываются сроки сопоставительного анализа показателей или тестирования рынка. Как правило, он проводится каждые 5–8 лет. Правительство, которое осуществляло такую деятельность, утверждает, что сопоставительный анализ показателей может занять минимум девять месяцев с момента первоначальных переговоров до окончательного согласования. Если за анализом следует тестирование рынка, или если проводится только тестирование рынка, процесс может длиться до двух лет. Следовательно, правительству необходимо с самого начала применять принципы проектного управления и составить план проекта с учетом следующих аспектов:

- Пересмотр требований и возможные изменения в спецификации.
- График, включая договоренности по основным стадиям.
- Определение соответствующих функций, включая договоренности по обязанностям.
- Методология, включая договоренности по применяемому подходу.
- Коммуникации для информирования всех участников.

Четкий план, согласованный в самом начале, с графиком, предусматривающим достаточное время для последовательного улучшения, разъяснения и переговоров при необходимости. Ведомства, участвующие в закупках, следует привлекать на ранних стадиях процесса. Необходимо соблюдать все применимые законы и соответствующие рекомендации, связанные с правами работников.

Правительству могут потребоваться специализированные технические, финансовые и юридические консультации. Следует отметить, что для сопоставительного анализа показателей и тестирования рынка могут понадобиться значительные ресурсы. Правительству необходимо тщательно формировать свой бюджет для такой деятельности.

Обеим сторонам следует самостоятельно собирать данные для сравнения при тестировании ценности. Частный партнер использует свои данные для определения сопоставительной стоимости услуг, а правительство применяет свои данные для изучения, рассмотрения и валидации результатов тестирования. Сравнительные данные должны быть достоверными и прозрачными. Собственные затраты частного партнера на предоставление услуг — не достоверный сравнительный показатель. Собранные данные необходимо откорректировать с учетом проекта и определенных аспектов обслуживания и таких факторов, как региональные отличия.

Открытость и справедливая конкуренция — ключевые аспекты тестирования рынка. По сути, правительству необходимо стимулировать активный рынок конкурсных процедур и при этом избегать потенциальных конфликтов интересов между частным партнером и его субподрядчиками, участвующими в конкурсной процедуре.

7.7. Изменения в структуре собственности

На этом этапе могут иметь место изменения в структуре собственности, как и при строительстве. В некоторых юрисдикциях для изменений в структуре собственности на этапе эксплуатации может устанавливаться меньше ограничений по сравнению с этапом строительства. См. раздел 7.8.2 для описания таких изменений и вопросов, связанных с управлением.

7.8. Рефинансирование

Согласно Руководству по ГЧП ЕРЕС, рефинансирование — это одно из следующих действий или их сочетание:

- Уменьшение цены заемных средств.
- Продление срока погашения задолженности.
- Увеличение удельного веса заемных средств (т.е. суммы долга относительно собственного капитала). Это становится возможным, когда кредиторы готовы ослабить часть своей договорной защиты по мере уменьшения уровня проектных рисков.
- Менее строгие требования к резервным счетам.
- Освобождение от обязательств по гарантиям, предоставленным акционерами, спонсорами или третьими лицами частного партнера.

Базовое коммерческое обоснование заключается в том, что посредством реструктуризации своего финансирования частный партнер может привлечь дополнительные кредитные средства при неизменной сумме обслуживания долга. Это обычно отражает тот факт, что сразу после успешного достижения этапа эксплуатации по проекту риски для кредиторов уменьшаются, а банки принимают более низкую процентную ставку. Финансовые выгоды в результате такого дополнительного кредитования и/или более дешевых заемных средств превращаются в выгоду рефинансирования, которая распределяется между частным партнером и правительством по некоторым договорам ГЧП. Когда выгода рефинансирования передается частному партнеру, она, к примеру, принимает форму увеличенных или ускоренных выплат инвесторам собственного капитала. В этом случае средства выплачиваются как внеочередные дивиденды или досрочное погашение займов акционеров в момент рефинансирования.

Когда правительство получает свою долю выгоды рефинансирования, она обычно выплачивается частным партнером как разовая сумма или, в случае ГЧП с оплатой госсектора, принимает форму единого платежа, который со временем уменьшается. В некоторых редких случаях выгода предоставляется в натуре в форме вариации, заранее профинансированной из доли правительства в выгоде рефинансирования. Такой подход применяется редко, так как сложно рассчитать стоимость вариации на момент заключения договора ГЧП.

7.8.1. Преимущества рефинансирования

Выгода рефинансирования в крупных инфраструктурных проектах ГЧП может оказаться значительной. Далее изложены преимущества договорных положений о рефинансировании.

- У частного партнера есть стимул обеспечивать эффективность деятельности по договору ГЧП для повышения уровня доверия инвесторов в рефинансирование, а также максимального увеличения выгоды рефинансирования.
- Правительство заинтересовано в сотрудничестве с частным партнером и работе с потенциальными рисками для проекта ГЧП, которые относятся к сфере его контроля, а также потенциальными повышенными рисками вне сферы его контроля для получения своей доли выгоды рефинансирования.
- Рефинансирование может значительно увеличить эффективность финансирования и обеспечить ценность, которая в противном случае перешла бы к кредиторам, спонсорам проекта, пользователям и налогоплательщикам.

7.8.2. Риски рефинансирования

Несмотря на значительность выгоды рефинансирования, на развивающихся рынках ГЧП о ней часто забывают, так как основное внимание уделяется реализации стадий проекта. Как показывает опыт более развитых рынков ГЧП, рефинансирование связано с определенными рисками.

- Рефинансирование, при котором привлекается дополнительное кредитование, также может увеличить объем условных обязательств правительства в случае дефолта частного партнера, если правительство дало гарантии по определенной части непогашенной задолженности.
- Рефинансирование, которое включает в себя изменение коэффициента соотношения заемных и собственных средств, может изменить профиль рисков по проекту. Это может уменьшить стремление спонсоров, предоставляющих собственный капитал, и дальше участвовать в проектах в сложный период после рефинансирования.
- Доли выгоды рефинансирования, которые неправомерно занижают риск, принятый правительством, или завышают эффективность частного партнера, приводят к отрицательному отношению общественности к проектам ГЧП. Соответственно, нельзя обосновывать распределение выгоды в общественных интересах.
- В некоторых странах установлены очень строгие требования к рефинансированию с нормативными согласованиями и обязательными методами расчета доли выгоды рефинансирования¹³.

При рефинансировании необходимо определить три основных аспекта.

- Какими правами по согласованию должно обладать правительство при рефинансировании?

¹³ Министерство финансов Великобритании (2007 г.), *Стандартизация договоров PFI*, редакция 4, http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm [доступ: 02 марта 2015 г.].

- Как рассчитывается выгода рефинансирования?
- Как распределяется выгода рефинансирования?

К несчастью, ни на один из этих вопросов нет простых ответов. У каждой юрисдикции ГЧП разные экономические и рыночные условия, а у каждого проекта — свой профиль рисков. Несмотря на то, что нужно учитывать чрезмерное упрощение показателей, правительство в первую очередь должно рассматривать риски, принятые частным партнером, при определении механизма распределения выгоды рефинансирования по договору ГЧП на этапе конкурсной процедуры.

В проектах ГЧП на основе платежей пользователя, в которых частный партнер полностью принимает на себя риск недостаточного спроса и недостаточной доходности (а в некоторых юрисдикциях компенсация за расторжение в связи с дефолтом частного партнера отсутствует), есть убедительный аргумент в пользу передачи значительной части выгоды рефинансирования частному партнеру. Однако частный партнер редко контролирует экономические показатели, которые могут увеличивать выгоду финансирования (например, низкие процентные ставки в результате политики государственного или регионального центрального банка), но такие факторы играют важную роль для успешного рефинансирования.

Например, в Великобритании рынок рефинансирования стал более зрелым по сравнению с его состоянием на момент создания инициативы частного финансирования. В 2002 году, до стандартизации договоров инициативы частного финансирования, частный партнер получал 70 % выгоды рефинансирования, а сейчас доля составляет 50 % благодаря методам расчета, установленным в издании «Стандартизация договоров инициативы частного финансирования (SoPC)» 2002 года. Согласно последним поправкам SoPC4, принятым в апреле 2012 года, правительство имеет право (в случае сокращения маржи долга, который подлежит рефинансированию) на 90 % выгоды рефинансирования в результате уменьшения маржи.

Подобным образом, в ЮАР выгода рефинансирования, выплачиваемая правительству, была установлена в размере 50/50 после введения Стандартизированных положений о ГЧП Национального казначейства в 2004 году. До этого в проектах ГЧП в ЮАР не было установленного распределения выгоды рефинансирования. Опыт, полученный в сфере рефинансирования, описан в текстовой вставке 8.5.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.5: Опыт, полученный в сфере рефинансирования

- Правительству следует предусмотреть и составить план рефинансирования на этапе конкурсной процедуры.
- Расчет выгоды рефинансирования и распределения ее долей указывается в договоре ГЧП, так как переговоры после реализации могут привести к спорам и чрезмерной доле частного партнера.
- У правительства должно быть право отказать в предоставлении согласия при увеличении уровня рисков для правительства.

7.8.3. Расчет выгоды рефинансирования

Выгоду рефинансирования обычно рассчитывают посредством сравнения выплат при рефинансировании и выплат без рефинансирования. Выплаты обычно осуществляются в форме дивидендов, которые выплачиваются акционерам, или погашения займов акционеров. По сути, выгода представляет собой не просто сумму привлеченного дополнительного финансирования. Ее размер скорее представляет собой искусственную структуру, рассчитанную с точки зрения провайдера собственного капитала и на основе степени, в которой рефинансирования обеспечивает доход выше дохода по базовому сценарию.

Выгода рефинансирования обычно рассчитывается как чистая приведенная стоимость прогнозируемых потоков собственного капитала при помощи ставки дисконтирования, отражающую номинальную внутреннюю норму доходности (IRR) собственного капитала акционеров за вычетом налогов, которая используется в финансовой модели базового сценария.

Как отмечено в пункте 80.2.1 Стандартизированных положений о ГЧП в ЮАР, изменения в прогнозе выплат после рефинансирования могут быть положительными и отрицательными. Например, если частный партнер привлекает дополнительные заемные средства с немедленной выплатой, это считается увеличением по сравнению с положением до рефинансирования, в то время как платежи для обслуживания долга после привлечения дополнительных заемных средств будут выше, а будущие выплаты — ниже, чем в положении до рефинансирования.

Это сложный набор исходных данных и сценариев, а правительству рекомендуется получить детальные рекомендации финансовых и юридических консультантов до рефинансирования.

Во избежание последующих переговоров и возможных споров в договоре ГЧП необходимо предусмотреть многие аспекты (например, ставку дисконтирования и процентные ставки, которые будут использоваться в расчетах, действия в отношении возможных последствий рефинансирования для выплаты при расторжении, которую может быть обязательно осуществить правительство в будущем). Как и в отношении многих других аспектов ГЧП, важно максимально прогнозировать проблемные вопросы и включать в договор ГЧП подробные положения.

7.8.4. Выплата рефинансирования (с необходимыми разрешениями)

Правительству и государственному органу, которое отвечает за управление условными обязательствами и бюджетными рисками, рекомендуется давать отдельные разрешения до рефинансирования. Получение таких разрешений на максимально ранней стадии процесса также помогает частному партнеру в его взаимоотношениях с потенциальными провайдерами рефинансирования, так как рынок посчитает поддержку со стороны правительства весьма положительным показателем.

Когда правительство принимает решение о выдаче разрешений, ему следует задаваться следующими вопросами:

- Какую вероятную долю выгоды рефинансирования оно получит?

- Какую сумму дополнительных заемных средств привлечет частный партнер?
- Как изменятся риски для проекта и правительства?
- Какой уровень риска прекращения проекта, а также чистый прирост любых условных обязательств?
- Как изменится способность или возможность частного партнера управлять и смягчать последствия рисков по договору ГЧП?
- Что стимулирует частного партнера поддерживать стандарты обслуживания после рефинансирования?
- Рефинансирование подорвет финансовую стабильность частного партнера?

После получения четких ответов на эти вопросы от экспертов-консультантов правительству следует объективно оценить предложения частного партнера. В таком случае, при наличии объективных обоснований правительство может отказать в согласовании рефинансирования несмотря на потенциальную долю в выгоде рефинансирования.

Такое право на согласование рефинансирования не распространяется на случаи, в которых рефинансирование осуществляется при регулярном заключении договора ГЧП или кредитных договоров. Это относится к случаям, в которых рефинансирование:

- представляет собой продажу или уступку всего собственного капитала или займов кредиторов или их части;
- полностью учтено в финансовой модели базового сценария и согласовано в таком виде;
- возникает исключительно в результате изменения режима налогообложения или бухгалтерского учета;
- происходит в рамках повседневного администрирования кредитных договоров;
- влияет на любую синдикацию, частичную продажу, уступку или передачу любых прав на участие или обеспечение кредиторов.

8. Управление взаимоотношениями, управление проблемными вопросам и разрешение споров

8.1. Эффективное управление взаимоотношениями

В главе 7 прямо отмечено, что управление взаимоотношениями представляет собой командные рабочие взаимоотношения, а также системы и коммуникации, которые активно поддерживают и улучшают такие взаимоотношения в течение жизненного цикла проекта. Ввиду характера проектов ГЧП этот аспект может быть одним из самых важных элементов при управлении и реализации проекта. Соответственно, политики и процедуры, а также принципы отчетности и случаи и способы уведомления о проблеме должны быть максимально четкими. Также необходимо урегулировать процесс обмена знаниями и информацией. В противном случае могут возникать проблемные вопросы и споры. В следующем разделе описаны способы урегулирования таких ситуаций.

8.2. Управление проблемными вопросами

Согласно исследованию¹⁴, существует два ключевых источника конфликтов.

Первый источник конфликтов касается ситуаций, которые возникают при наличии вероятности значительных финансовых последствий или непредвиденных затрат, способных повлиять на эффективность использования средств (VfM) с точки зрения правительства. Далее приведены примеры таких споров, которые в частности касаются предоставления услуг по проектам социальной инфраструктуры:

- Правительство принимает строгие меры в виде уменьшения оплаты в связи с задержкой или недостаточной операционной эффективностью на этапе перехода к эксплуатации, т.е. когда системы и процессы еще не налажены, что приводит к сопротивлению со стороны частного партнера.
- Решения, принятые правительством, в определенной мере препятствуют деятельности частного партнера. Например, использование спальных мест в две смены в тюремных камерах из-за перегруженности, которое приводит к более высоким операционным затратам (например, потребление электроэнергии) частного партнера.
- Частный партнер демонстрирует отсутствующую или недостаточную операционную эффективность при предоставлении определенных услуг.

Второй источник конфликтов касается неспособности одной стороны соответствовать ожиданиям другой стороны, например:

- Цель спецификации услуги понята неправильно.
- Установлен ненадлежащий ключевой показатель эффективности (КПЭ).

Споры могут возникать из-за того, что частный партнер по-другому понимает услугу, которую он должен предоставлять, или неправильно истолковывает формулировку в договоре. Следовательно, разное восприятие и толкование может оказать значительное воздействие на достижение эффективности использования средств (VfM), так как «слово» может вытеснить «намерение» в договоре.

До применения официальных механизмов разрешения споров партнерам следует приложить достаточные усилия для разрешения проблемного вопроса и хотя бы прийти к одинаковому пониманию фактов и последствий в рамках договора. Степень, в которой партнеры способны принять такие меры, может зависеть от типа (или качества) взаимоотношений между партнерами, а также уровня доверия и способностей сотрудников государственного органа при взаимодействии с частными партнерами-контрагентами.

В такой ситуации наличие надлежащего опыта может оказаться ключевым элементом положительных результатов, так как менее опытные сотрудники

¹⁴ Стивен МакКанн, Гильермо Аранда-Мена и Питер Дж. Эдвардс (Steven McCann, Guillermo Aranda-Mena and Peter J. Edwards) (2014 г.), Управление партнерскими взаимоотношениями и операционной эффективностью по договору на этапе эксплуатации в государственно-частном партнерстве: результаты опросов, *Международный обзор в сфере государственного управления*, том 15, выпуск 2, www.ipmr.net

склонны слишком часто обращаться за дорогими юридическими консультационными услугами. При этом они изначально не анализируют позицию правительства, а потом пытаются получить необходимый результат посредством переговоров с частным партнером.

8.3. Разрешение споров

Как и в отношении остальных вопросов и сфер управления, ключевые вопросы и рекомендации по разрешению споров на этапе эксплуатации не сильно отличаются от этапа строительства. Читатели могут обратиться к разделу 7.11.2.

9. Управление процессами истечения срока действия, расторжения в связи с дефолтом и досрочного расторжения

Досрочное расторжение договора ГЧП — это крайняя мера, которая следует за рядом процессов, начиная с события дефолта одной из сторон или длящегося форс-мажора.

С точки зрения управления договором следует сконцентрироваться на том, чтобы предотвратить расторжение посредством надлежащего управления операционной эффективностью, идентификации и смягчения последствий рисков, которые могут привести к дефолту, своевременных мер в случае неисполнения обязательств согласно договору ГЧП, а также управления спорами в соответствии с процедурой урегулирования спора.

9.1. Различные способы прекращения договора ГЧП

9.1.1. *Истечение срока действия договора ГЧП*

Истечение срока действия договора ГЧП — неизбежное событие, однако неготовность многих правительств к управлению таким процессом приводит к трудным и дорогим переходным периодам при окончании проекта ГЧП. Правительство должно начать анализ вариантов действий минимум за три года до истечения срока действия договора ГЧП. Ему следует повторно провести конкурсную процедуру по проекту ГЧП? Если да, на каких условиях? Какие услуги потребуются? Какие инвестиции в капитал потребуются для таких услуг? Необходимо обоснованно ответить на все эти вопросы точно так же, как в первоначальном технико-экономическом обосновании, проведенном до этапа конкурсной процедуры. Затем следует подготовка конкурсной документации по предпочтительному решению.

Команда по управлению договором должна одновременно начать оценку состояния актива, сравнивая его с остаточным сроком эксплуатации, необходимым согласно договору ГЧП для активов, которые остаются частью проекта ГЧП. Если состояние актива ниже установленных требований, начинается реализация плана устранения недостатков, включая использование обеспечения, связанного с состоянием актива.

Также необходимо оценить операционные стандарты частного партнера, чтобы новый оператор мог начать прямое управление проектом по истечении срока действия договора. Для обеспечения бесперебойности обслуживания необходимо разработать переходную программу.

Также необходимо внимательно изучить режим управления операционной эффективностью, так как частный партнер не сосредоточен на долгосрочной устойчивости услуг. На таком позднем этапе срока действия договора расторжение не считается полезным средством устранения нарушений, а надзор со стороны кредиторов прекращается после погашения долга частным партнером.

При истечении срока действия также необходимо передать все права интеллектуальной собственности, принадлежащие правительству, в частности, в проектах ГЧП с высокотехнологичными требованиями или уникальными технологическими решениями, такими как системы сбора оплаты в железнодорожных проектах или проектах платных дорог.

Также может потребоваться перевод сотрудников от частного партнера новому оператору или правительству. При этом необходимо соблюдать законодательство, регулирующее такой перевод. Этот процесс может быть продолжительным, поэтому его следует инициировать своевременно, чтобы выделить достаточно времени на переговоры с персоналом до истечения срока действия договора.

9.2. Основания для досрочного расторжения

9.2.1. Дефолт со стороны правительства

Расторжение по причине дефолта со стороны правительства говорит о серьезном сбое в системе управления договором. Такое расторжение приводит к значительным компенсационным выплатам из государственного бюджета, а у правительства остается актив потенциально без оператора.

К событиям, которые считаются дефолтом со стороны правительства, относятся события, серьезность которых полностью уничтожает способность частного партнера исполнять свои обязательства по договору ГЧП. Они включают в себя невыплату денежных средств, подлежащих выплате частному партнеру, экспроприацию права на использование активов и действия, которые лишают частного партнера возможности исполнять свои обязательства.

Дефолт со стороны правительства основывается на уведомлении частного партнера о нарушении, с предоставлением срока на устранение нарушения. Такое уведомление может вызвать обеспокоенность на самых высоких уровнях правительства, а также привести к немедленным действиям для предотвращения расторжения.

9.2.2. Дефолт со стороны частного партнера

Правительство должно осознавать и отслеживать все потенциальные события дефолта со стороны частного партнера. Существует множество потенциальных событий дефолта, от нарушения операционной эффективности до банкротства частного партнера и даже кросс-дефолта по кредитным договорам. При

условии, что правительство отслеживает операционную эффективность и финансовые показатели частного партнера, оно не будет захвачено врасплох.

Дефолт со стороны частного партнера приводит к расторжению, если правительство считает, что меры, принятые для устранения нарушения, были неэффективными. Этого можно избежать, если правительство четко пояснит свои требования к планам по устранению нарушений в таких случаях и будет внимательно отслеживать реализацию таких планов.

Следует давать кредиторам возможность исполнить право на прямое управление проектом и даже осуществить преимущественные права на реализацию прав частного партнера и передать их новому частному партнеру посредством повторной конкурсной процедуры.

Следовательно, правительству следует постоянно оценивать вероятность расторжения и уведомлять кредиторов и заинтересованные стороны в правительстве, включая соответствующее министерство/ведомство, о реальности такого расторжения. Решение о расторжении договора ГЧП следует принимать после анализа финансовых и нефинансовых последствий такого действия.

9.2.3. Форс-мажор

Расторжение в результате форс-мажора происходит из-за событий, не зависящих от сторон. В случае форс-мажора обе стороны должны смягчить последствия убытков и постараться сохранить договор ГЧП.

Если форс-мажор длится в течение периода времени, указанного в договоре (как правило, от 6 до 12 месяцев), любая из сторон может расторгнуть договор.

Сумма страхового возмещения также является важным аспектом. Необходимо подавать заявления на получение страховой выплаты и получать максимальное возмещение.

9.2.4. Расторжение в одностороннем порядке

Расторжение в одностороннем порядке или расторжение по инициативе сторон приводит к таким же финансовым и прочим последствиям, как и расторжение в связи с дефолтом со стороны правительства, так как оно вызвано правительством. Однако сам процесс отличается, так как правительство принимает осознанное решение досрочно расторгнуть договор ГЧП, выплатить значительную компенсацию и взять на себя операционную ответственность за предоставление услуг.

Расторжение в одностороннем порядке необходимо тщательно планировать, как и при истечении срока действия договора ГЧП, с учетом активов, эксплуатации, интеллектуальной собственности и бесперебойности обслуживания. Кроме того, понадобятся бюджетные средства для выплаты компенсации при расторжении.

9.3. Последствия расторжения

Последствие расторжения заключается в том, что договорные взаимоотношения между сторонами и предоставление услуг заканчиваются. Активы распределяются между сторонами, все неисполненные обязательства исполняются, и рассчитывается сумма компенсации к выплате в связи с расторжением.

В связи с этим у правительства есть определенные приоритеты.

- Бесперебойность обслуживания (с учетом обстоятельств) посредством обеспечения длящихся обязательств частного партнера и его операционных субподрядчиков, а также продолжение выплат таким подрядчикам.
- Защита всех активов, принадлежащих правительству, от убытков.
- Обеспечение бесперебойных поставок запасных частей и расходных материалов для обеспечения эксплуатации.
- Защита всей интеллектуальной собственности, необходимой для эксплуатации активов.
- Перевод всех сотрудников, необходимых для продолжения эксплуатации, в соответствующую организацию.
- Расчет всех обязательств для урегулирования требований.
- Составление требований о выплате любых невыплаченных сумм.
- Назначение квалифицированных сотрудников для расчета сумм компенсации.
- Постоянное взаимодействие и коммуникации со всеми заинтересованными сторонами.

9.4. Компенсация при расторжении

Компенсация, которая подлежит выплате, зависит от типа расторжения и требований договора ГЧП. Компенсация в общем описана в таблице 8.3.

ТАБЛИЦА 8.5: Типы расторжения и компенсации	
Причина расторжения	Описание выплаты
Истечение срока действия	Ноль
Дефолт со стороны правительства	Сумма задолженности плюс собственный капитал (включая займы акционеров) плюс доход на собственный капитал плюс расходы, связанные с закрытием позиции по хеджам.
Расторжение в одностороннем порядке	Сумма задолженности плюс собственный капитал (включая займы акционеров) плюс доход на собственный капитал плюс расходы, связанные с закрытием позиции по хеджам.
Дефолт со стороны частного партнера	В зависимости от режима, но, как правило, рыночная стоимость оставшегося срока действия договора ГЧП или процент

	непогашенной задолженности на момент расторжения.
Форс-мажор	Сумма, равная сумме задолженности и всем расходам, связанным с закрытием позиции, займы акционеров за вычетом любых процентов по таким займам, уже выплаченных таким акционерам, плюс собственный капитал за вычетом дивидендов и прочих выплат, уже полученных акционерами.

Среди вышеперечисленных вариантов самым сложным с точки зрения управления договором является расторжение в связи с дефолтом со стороны частного партнера. Когда сумма к выплате представляет собой процент непогашенной задолженности, ее легко рассчитать. Сложнее рассчитать рыночную стоимость оставшегося срока действия договора ГЧП. Для расчета актуального значения следует повторно провести конкурсную процедуру по оставшемуся периоду на открытом и конкурентном рынке. Это часто непросто, особенно в случае юрисдикций с небольшой программой ГЧП и неликвидными рынками.

Допустимой альтернативой (не лишенной значительных рисков спора между сторонами) считается назначение эксперта, который рассчитывает рыночную стоимость на основе финансовых результатов и состояния актива.

10. Управление бюджетными рисками

10.1. Бюджетные риски в контексте ГЧП

Далее изложена общие цели управления бюджетными рисками для проектов ГЧП.

- Удостовериться в том, что лицам, принимающим решение в правительстве, известно о чистых долгосрочных бюджетных расходах посредством надлежащего информирования и консультирования о выгодах и затратах в рамках обязательств правительства.
- Создать системы мониторинга неисполненных обязательств и обеспечить возможность исполнения таких обязательств.
- Раскрыть точную и прозрачную информацию об обязательствах общественности в учетной или бюджетной документации.

Для достижения этих целей публичный партнер и правительственное ведомство, ответственное за управление бюджетными обязательствами (как правило, министерство финансов), должны удостовериться в применении следующего базового процесса (таблица 8.4) в течение всего жизненного цикла проекта ГЧП.

ТАБЛИЦА 8.4: Процесс управления бюджетными рисками

Этап	Процесс управления бюджетными рисками
Идентификация и отбор проекта	Удостовериться в том, что по проектам проводится развернутая оценка рисков для выявления вероятных бюджетных рисков, например, риска недостаточного спроса на услуги, риска, связанного с наличием земельного участка, сравнение вероятного дохода и анализ вероятных затрат, которые приводят к недостающим источникам финансирования.
Технико-экономическое обоснование	Удостовериться в развернутом определении количественных показателей по всем бюджетным обязательствам и оценке их ценовой доступности.
Закупки	Удостовериться в том, что документы по закупкам отражают оценку технико-экономического обоснования бюджетных обязательств, и что участники конкурсной процедуры должны прямо принять распределенные риски.
Присуждение договора	Удостовериться в идентификации всех бюджетных рисков и составить журнал рисков для их мониторинга.
Этап строительства	Осуществлять мониторинг и подавать отчетность на основе журнала бюджетных рисков.
Этап эксплуатации	Осуществлять мониторинг и подавать отчетность на основе журнала бюджетных рисков.

Определение бюджетных рисков

Условное обязательство — это «возможное обязательство, наличие которого будет подтверждено только наступлением или ненаступлением одного или нескольких будущих событий, или существующее обязательство, которое не представляется вероятным, или величина обязательства не может быть оценена с достаточной степенью надежности»¹⁵ (Международные стандарты бухгалтерского учета — МСБУ (IAS) 37.10). Отмечено, что организация должна создавать резерв только в следующих случаях:

- Существующее обязательство (юридическое обязательство или обязательство, обусловленное сложившейся практикой) возникло из прошлого события (событие, которое накладывает обязательства).
- Платеж представляется вероятным («скорее да, чем нет»).
- Сумма платежа может быть оценена с достаточной степенью надежности.¹⁶

¹⁵ Определение согласно Международным стандартам бухгалтерского учета (IAS). МСБУ (IAS) 37.10.

¹⁶ Пункт 37.14 Международных стандартов аудита.

В ГЧП существует ряд финансовых обязательств, принимаемых правительством, которые не соответствуют этому определению. В дополнение к условным обязательствам проекты ГЧП должны включать в себя следующие бюджетные обязательства. Также см. текстовую вставку 8.6.

- Обязательства по выплате фиксированных и определенных сумм по договору ГЧП (например, субсидии, единые платежи, теневая плата за проезд и платежи за эксплуатационную готовность).
- Обязательства, которые зависят от будущего события. При этом платежное обязательство существует, но его сумма и сроки не всегда известны.

ТЕКСТОВАЯ ВСТАВКА 8.6: Примеры бюджетных обязательств

Бюджетные обязательства по ГЧП включают в себя гарантии минимального дохода, сумма которых не может быть оценена с достаточной степенью вероятности, платежи при расторжении в связи с форс-мажором, кредитные гарантии и финансовые инструменты, включая обязательства, выраженные в иностранной валюте.

Конкретные бюджетные обязательства включают в себя платежи за эксплуатационную готовность, единый платеж, гранты правительства, теневую плату за проезд и даже работы правительства, выполняемые «в натуре».

10.2. Работа с условными обязательствами, бюджетными обязательствами и рисками

Правительству следует применять следующие принципы¹⁷.

- Анализ затрат и выгод (СВА) следует использовать для отбора проектов, а анализ эффективности использования средств (VfM) применяется для выбора между ГЧП и государственным финансированием.
- Проекты ГЧП подлежат согласованию кабинетом министров, министром финансов и другими органами, заинтересованными в будущих затратах. Соответствующее министерство/ведомство анализирует предложенные проекты ГЧП.
- Правительству следует принимать только те риски, которыми оно может максимально эффективно управлять, т.е. риски, которые находятся под его контролем или по меньшей мере влиянием.
- Чтобы уменьшить соблазн использовать ГЧП и связанные с ним условные обязательства для маскировки бюджетных обязательств, следует применять современные стандарты учета методом начислений для финансовой отчетности.

¹⁷ Ирвин, Тимоти (Irwin, Timothy) (2009 г.). Правительственные гарантии: анализ распределения и оценки рисков.

- Договоры ГЧП или краткое изложение их условий следует публиковать вместе с остальными данными о затратах и рисках финансовых обязательств для правительства.
- Следует вносить изменения в бюджетные системы таким образом, чтобы они включали в себя затраты на большой объем условных обязательств.
- Необходимо использовать гарантийный фонд, чтобы стимулировать признание суммы гарантий при их предоставлении или помочь с платежами при требовании исполнения гарантии.
- Правительству следует взимать оплату за гарантии.

Правительству также рекомендуется устанавливать ограничения в форме государственного целевого показателя по обязательствам, как это сделано в Бразилии, Чили, Венгрии и Пакистане.

Правительство также должно решить, в каких случаях и как следует признавать проекты ГЧП как проекты, создающие обязательства правительства, и тем самым добавлять их к государственному долгу. См. раздел 4.12 настоящего Руководства по ГЧП для получения дополнительной информации об обстоятельствах, в которых обязательства ГЧП следует рассматривать как государственный долг.

11. Стратегия выхода и возврата

Стратегия выхода должна основываться на условиях договора ГЧП в связи с расторжением и истечением срока действия. Кроме того, она должна показывать способность института эффективно завершить проект и обеспечить бесперебойное обслуживание. Этого можно добиться либо посредством сохранения штатных сотрудников, либо посредством аутсорсинга.

Стратегия выхода должна включать в себя следующие аспекты:

- Анализ вариантов с учетом параметров договора ГЧП для последующего обслуживания после расторжения или истечения срока действия, а также первоначальные рекомендации по предпочтительному варианту.
- Планы организации анализа проекта после его реализации, который должен:
 - оценить ключевые результаты работы, эффективность использования средств (VfM), качество и инновации проекта;
 - завершиться за шесть месяцев с момента истечения срока действия или даты расторжения.
- Меры, которые принимаются для интеграции опыта, полученного по проекту, в текущую деятельность института.
- План реализации на основе процедур возврата, указанных в соглашении о ГЧП.
- Планы по урегулированию последствий перевода сотрудников от частного партнера в институт или к его правопреемнику.
- Оценка ресурсов и персонала, которые выделит институт для управления стратегией выхода.
- Планы по событию закрытия, чтобы отметить достижения по проекту и подготовить сотрудников, ответственных за управление соглашением о ГЧП, и конечных пользователей к их новой роли.

Некоторые договоры ГЧП дают правительству возможность продлить срок действия договора. В таком случае, реализация этого права на продление срока действия — один из вариантов, который рассматривается при анализе стратегии выхода. Правительству не следует выбирать вариант реализации права на продление срока действия по умолчанию, не проанализировав эффективность использования средств по всем вариантам.

Стратегию выхода следует анализировать в соответствующие моменты в течение срока действия договора. При необходимости ее следует пересматривать для обеспечения наличия целостных планов за три года до истечения срока реализации проекта.

11.1. Обеспечение соответствия установленным требованиям к передаче актива

Необходимо согласовать ожидаемое состояние активов по проекту при истечении срока действия соглашения о ГЧП с частным партнером и указать его в соглашении. Если институту необходимо использовать активы (для дальнейшего предоставления услуг, самостоятельно или через другого частного партнера после истечения срока действия соглашения), следует предусмотреть передачу права собственности (без обременений) на активы институту по истечении срока действия соглашения. При подписании соглашения стороны должны договориться, какие активы потребуются институту в конце срока реализации проекта.

Частный партнер заинтересован в сокращении объема усилий, направленных на техническое обслуживание, на более поздних этапах договора, так как сэкономят средства увеличат прибыль на инвестированный капитал. Во избежание такой ситуации в соглашении о ГЧП необходимо предусмотреть процедуру, которая будет выполняться до истечения срока действия. В процедуре указывается состояние проектных активов, а также исполнение частным партнером своих обязательств в отношении состояния активов.

Процедура должна включать в себя инспекцию, направленную на:

- Проверку активов.
- Подготовку отчета со всеми дефектами, которые нуждаются в устранении.
- Разработку программы устранения дефектов.
- Расчет затрат на такое устранение дефектов.
- Проведение инспекций для проверки надлежащего устранения дефектов.

Чтобы удостовериться в том, что частный партнер исполняет свои обязательства по состоянию активов на дату истечения срока действия соглашения, у частного партнера часто требуют предоставить правительству соответствующее обеспечение. Обязательство по предоставлению такого обеспечения включено в соглашение о ГЧП. Как объяснено в разделе 5.9.10, один из подходов заключается в обязательстве частного партнера удерживать средства в размере определенного процента ежегодного дохода (или платежей). Такие средства используются в качестве резерва на любые

необходимые инвестиции для исполнения обязательств в связи с состоянием активов на дату истечения срока действия соглашения.

11.2. Подготовка к бесперебойности эксплуатации после передачи актива

При необходимости передачи активов правительству после истечения срока действия соглашения такие активы должны быть в состоянии, которое обеспечивает оставшийся срок полезного использования актива, дающий правительству возможность предоставлять услуги.

Цель заключается не в том, чтобы частный партнер обеспечил возможность бессрочного использования активов правительством, а только в том, чтобы после истечения срока реализации проекта правительство не столкнулось с необходимостью одновременной замены всех активов для предоставления услуг. Следовательно, у активов должен быть остаточный срок эксплуатации на дату истечения срока действия соглашения.

Например, в проектах платных дорог на дату истечения срока действия соглашения состояние дороги должно позволять ее использование в течение минимум трех лет, а в больничном проекте средний срок полезного использования некоторых категорий оборудования должен составлять не менее одной трети изначального срока полезного использования актива.

Справочная литература

Название документа (включая редакцию при наличии нескольких редакций)	Авторы/редакторы и год	Описание/причины упоминания (включая данные по страницам и/или заголовкам в соответствующих случаях)	Ссылка http
Общее руководство по управлению договором и управлению этапом строительства			
4ps — Руководство по управлению договором по PFI и проектам ГЧП	4ps в сотрудничестве с Моттом МакДональдом (Mott MacDonald), Программа государственно-частного партнерства, стр. 6-7(2007 г.).	Дает общие рекомендации по управлению договором ГЧП.	archive.teachfind.com/ttv/static.teachers.tv/shared/files/10030.pdf
Управление ГЧП в течение срока действия договора: руководство по рациональному управлению	Европейский экспертный центр по ГЧП (ЕРЕС) (2014 г.).	Дает подробные рекомендации по управлению договором ГЧП.	http://www.eib.org/epec/resources/epec_managing_ppp_during_their_contract_life_en.pdf
Руководство Национального казначейства по ГЧП, Модуль 6: Управление договором ГЧП	Национальное казначейство ЮАР (2004 г.).	Дает подробные рекомендации по управлению договором в сфере ГЧП.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/PPP%20Manual/Module%2006.pdf
Материалы руководства по партнерству со штатом Виктория: руководство по управлению договором.	Партнерство со штатом Виктория (2003 г.).	Дает подробные рекомендации по управлению договором ГЧП.	http://www.dtf.vic.gov.au/Publications/Infrastructure-Delivery-publications/Partnerships-Victoria/Contract-management-guide
Другая справочная литература, упомянутая в этой главе или в связи с определенными аспектами управления договором ГЧП			
Как избежать потерь для заказчиков и налогоплательщиков в частных	Эрхардт и Ирвин (Ehrhardt and Irwin) (2004 г.). Исследование политики	В документе рассматриваются финансовые трудности, с которыми	https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/14300/wps3274bailouts.pdf?sequence=1

<p>инфраструктурных проектах: политика в области финансового рычага, распределения рисков и банкротства.</p>	<p>Всемирным банком, Рабочий документ (3274).</p>	<p>сталкиваются проекты ГЧП на этапе эксплуатации. Включает в себя аналитические исследования.</p>	
<p>Анализ провала проекта ГЧП по лондонскому метро.</p>	<p>Уильямс, Т. (Williams, T.) (2010 г.). Конференция проектно-инженерных организаций, Саус-Лэйк-Тахо, Калифорния. Редакторы рабочего документа.</p>	<p>Анализирует провал проекта ГЧП лондонского метро, содержит аналитическое исследование проекта ГЧП, отмененного на этапе эксплуатации.</p>	<p>http://academicventplanner.com/EPOC2010/Papers/EPOC_2010_Williams.pdf</p>
<p>Передовые практики структурирования договоров в государственно-частном партнерстве.</p>	<p>Иосса, И., Спаньоло, Дж. и Веллес, М. (Iossa, E., Spagnolo, G., and Vellez, M.) (2007 г.). <i>Отчет для Всемирного банка.</i></p>	<p>Описывает передовые практики структурирования договоров ГЧП и возможные практические последствия, включая потребность в более высоком уровне гибкости договора.</p>	<p>https://scholar.google.com/scholar_url?url=http://www.researchgate.net/profile/Elisabetta_Iossa/publication/237579814_Best_Practices_on_Contract_Design_in_Public-Private_Partnerships/links/02e7e52df6ce4c050d00000.pdf&hl=en&sa=T&oi=gsb-gga&ct=res&cd=0&ei=4wvmVaCsEoSRqQGS0oH4CQ&scisig=AAGBfm2RmrBTqtG5AieHeR7A4ly_oRhs_g</p>
<p>Сравнительное исследование договорных положений для бесперебойной корректировки физической инфраструктуры и услуг в течение жизненного срока проекта государственно-частного партнерства (ГЧП).</p>	<p>Foster Infrastructure Pty Ltd. (2012 г.).</p>	<p>Описывает управление изменениями, разрешенными по договору.</p>	<p>http://www.apec.org.au/docs/Contract%20Clauses%20for%20Variations.pdf</p>

<p>Исследование для обобщения всех исследований по администрируемым ценам</p>	<p>Торгово-промышленная палата Фонд исследований в сфере промышленного развития, роста и собственного капитала (FRIDGE), ноябрь (2011 г.).</p>	<p>Рассматривает вопросы ценообразования, связанные с платежными механизмами в проектах ГЧП.</p>	<p>http://new.nedlac.org.za/wp-content/uploads/2014/10/FRIDGEAdministeredPricing.pdf</p>
<p>Правительственные гарантии: распределение и оценка рисков в инфраструктурных проектах с частным финансированием.</p>	<p>Ирвин, Т. (Irwin, T.). <i>Публикации Всемирного банка</i> (2007 г.).</p>	<p>Дает рекомендации по управлению условными обязательствами и рисками.</p>	<p>https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/6638/394970Gov0guar101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1</p>
<p>Пункт 37.14 Международных стандартов аудита: Резервы, условные обязательства и условные активы. Признание резерва.</p>	<p>Делойт. IAS Plus. (официальный вебсайт).</p>	<p>Дает информацию о бюджетных рисках.</p>	<p>http://www.iasplus.com/en/standards/ias/ias37</p>
<p>Управление взаимоотношениями в рамках партнерства и операционной эффективности по договору на этапе эксплуатации в государственно-частном партнерстве: результаты опросов, международные</p>	<p>МакКанн, С., Аранда-Мена, Дж. и Эдвардс, П. Дж. (McCann, S., Aranda-Mena, G., and Edwards, P. J.) (2014 г.). Международный обзор в сфере государственного управления, том 15(2), стр. 111-132.</p>	<p>Рассматривает принципы управления взаимоотношениями в проектах ГЧП.</p>	<p>http://journals.sfu.ca/ipmr/index.php/ipmr/article/viewFile/237/234</p>
<p>Руководство по государственно-</p>	<p>Регуляторная комиссия по</p>	<p>Содержит аналитические</p>	<p>http://ppptoolkit.icrc.gov.np/ppp-project-case-</p>

частному партнерству Нигерии.	инфраструктурно й концессии. Федеративная Республика Нигерия (2012 г.).	исследования проектов ГЧП, включая проекты, отмененные на этапе эксплуатации. Проект водоснабжения Дар-эс-Салам — DAWASA (Танзания).	studies/
Проекты ГЧП и латиноамериканские инфраструктурные рынки: Бразилия и Чили.	Виттор, Дж.Л. и Сэмплс, Т.Р. (Vittor, J.L. and Samples, T.R.) (2011 г.). Отчет по латиноамериканскому законодательству и коммерческой деятельности. Thomson Reuters Publications. Том 19 (7).	Описывает стандартные нормативные акты по проектам ГЧП согласно институциональным рамочным условиям Чили.	http://www.hoganlovells.com/files/Publication/ef6ff8d4-c4f0-4e0e-adf5-2e36ac1bbea1/Presentation/PublicationAttachment/882619d4-3efd-4f2d-ac28-5b7fa990fdf4/LALBR.pdf
Развитие проектов государственно-частного партнерства в развивающихся странах (проект).	Институт международного сотрудничества (IFIC) и Японское агентство по международному сотрудничеству (JICA).	Анализирует результаты проектов ГЧП в сфере водоснабжения и канализации, регионального энергоснабжения и телекоммуникаций.	http://jica-ri.jica.go.jp/IFIC_and_JBI/CI-Studies/english/publications/reports/study/topical/progress/pdf/01.pdf
Инвестирование в инфраструктуру Великобритании	Министерство финансов Великобритании и Департамент содействия торговле и инвестициям Великобритании, www.gov.uk/ukti (июль 2014 г.)	Справочная литература по экономическому регулированию проектов ГЧП	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/357135/infrastructure_pitchbook_28072014.pdf
Стандартизация договоров PF2.	Министерство финансов Великобритании (2012 г.).	Описывает характеристики платежных механизмов ГЧП.	https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/207383/infrastructure_standardisation_of contrac

		Также упоминается в связи с тестированием ценности.	ts_051212.PDF
Стандартизация договоров инициативы частного финансирования: редакция 4	Министерство финансов Великобритании (2007 г.).	Дает рекомендации по содержанию договоров ГЧП и связанными вопросам управления.	http://www.hm-treasury.gov.uk/ppp_standardised_contracts.htm
Стандартизированные положения ГЧП: первый выпуск.	Подразделение по ГЧП Национального казначейства. <i>первый выпуск</i> , 11 (март 2004 г.), ЮАР.	Описывает ключевые проблемные вопросы, которые могут возникать в проектах ГЧП, и способы их разрешения (включая рефинансирование) в договоре ГЧП.	http://www.ppp.gov.za/Legal%20Aspects/Standardised%20PPP%20Provisions/National%20Treasury%20PPP%20Practice%20Note%20No%201%20of%202004;%20Standardised%20PPP%20Provisions;%20First%20Issue;%2011%20March%202004_1.pdf
Анализ эффективности использования средств: практические аспекты и проблемные вопросы. Как правительство решает использовать ГЧП для создания общественной инфраструктуры и услуг.	Хелен Мартин (Helen Martin), Отчет по глобальному круглому столу Всемирного банка, Вашингтон, округ Колумбия (28 мая 2013).	Описывает ключевые вопросы оценки эффективности использования средств (VfM) в проектах ГЧП, включая вопросы, связанные с условными обязательствами и рисками.	http://www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/publication/VFM.pdf
Конституция Южно-Африканской Республики, 1996 г.	Редакция от 8 мая 1996 года с поправками, внесенными Конституционным собранием 11 октября 1996 года. Единый закон для	Описывает основные черты законодательства ЮАР, финансовые операции и уровни компетенции правительства,	http://www.acts.co.za/constitution-of-the-republic-of-south-africa-act-1996/

	единой нации Закон № 108 1996 г. - ISBN 0- 620-20214-9	а также их деятельности в интересах нации.	
Закон об управлении государственными финансировани ем (PFMA) № 1 1999 г., ЮАР	Правительственн ая газета 38735 от 30 апреля 2015 г.	Согласно этим разделам, национальные законодательные органы должны создать национальное казначейство, ввести единые нормы и стандарты его деятельности, принять меры для обеспечения прозрачности и контроля за затратами во всех сферах деятельности правительства, а также ввести операционные процедуры кредитования, гарантий, закупок и надзора за различными национальными и региональными доходными фондами.	http://www.treasury.gov.za/legislation/pfma/
ЮАР, Нормативный акт Казначейства 16	Нормативный акт Казначейства для ведомств, торговой организаций, конституционных институтов и публично- правовых организаций, опубликован в GN 740 GG 23643 от 25 мая 2002 года («Нормативный	Содержит юридические основы проектов ГЧП в ЮАР.	http://www.treasury.gov.za/legislation/pfma/regulations/gazette_25915.pdf

	<p>акт Казначейства»). Принят во исполнение Закона об управлении государственным финансированием 1999 года (PFMA) в действующей редакции.</p>		
<p>ЮАР, Примечания о практике регулирования ГЧП Национального казначейства</p>	<p>Руководство Национального казначейства по ГЧП, Модуль 1: нормативные акты ЮАР в сфере ГЧП Примечание 03 от 2004 г. по практике ГЧП Национального казначейства</p>	<p>Модуль 1 полезен институтами и частным компаниям, когда они впервые рассматривают ГЧП и хотят понять юридические основы ГЧП. Этот модуль также содержит краткое описание проектного цикла ГЧП.</p>	<p>https://www.gtac.gov.za/Publications/Module%2001.pdf</p>
<p>ЮАР, Стандартизированные условия договоров ГЧП («Стандартизация»).</p>	<p>Стандартизированные положения о ГЧП Национального казначейства: первый выпуск, 11 марта 2004 г.</p>	<p>В Стандартизации описаны ключевые вопросы, которые могут возникать в рамках проектов государственно-частного партнерства (ГЧП), регулируемых положениями Нормативного акта Казначейства 16 («Нормативный акт Казначейства 16»).</p>	<p>https://www.gtac.gov.za/Publications/Standardised%20Public-Private%20Partnership%20Provisions.pdf</p>
<p>Стандартизация договоров PF2 (Министерство</p>	<p>Министерство финансов Великобритании,</p>	<p>Предлагает подход к структурированию</p>	<p>https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file</p>

<p>финансов Великобритании , 2012 г.),</p>	<p>Стандартизация договоров PF2, декабрь 2012 г., ISBN 978-1- 909096-13-4</p>	<p>ю договоров PF2 и содержит подробные проекты положений, которые следует включать в договор PF2 и соответствующие шаблоны.</p>	<p>e/207383/infrastructure_s tandardisation_of_contrac ts_051212.PDF</p>
---	---	--	--