

Э.Р. Йескомб



Государственно- частное партнерство

Основные принципы финансирования

Под редакцией
Р.Ф. Яббарова, Э.Ш. Джураева,
Н.Л. Персод, С.Г. Самолиса

ВЫПУСК
НИИ КОРПОРАТИВНОГО
И ПРОЕКТНОГО
УПРАВЛЕНИЯ

CLIFFORD
CHANCE

 альпина
ПАВЛИШЕР


Евразийский Банк Развития

Э. Р. Йескомб

Государственно-частное партнерство. Основные принципы финансирования

Текст предоставлен правообладателем

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=48723333

*Государственно-частное партнерство: Основные принципы
финансирования: Альпина Паблицер; Москва; 2015
ISBN 978-5-9614-2508-6*

Аннотация

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

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

Содержание

От партнеров издания	9
Введение	18
Часть I	24
Глава 1. Что такое государственно-частное партнерство?	24
§ 1.1. Введение	24
§ 1.2. Объекты общественного назначения и частный сектор	24
§ 1.3. Виды государственно-частного партнерства	27
§ 1.3.2. ГЧП и государственные закупки	31
§ 1.3.3. Терминология	32
§ 1.4. Строительные проекты	33
§ 1.4.1. Концессии и франшизы	34
§ 1.4.2. Соглашения о покупке электроэнергии	36
§ 1.4.3. ВОО – ВОТ – ВТО – DBFO	41
§ 1.4.4. Использование проектного финансирования для концессий	42
§ 1.4.5. Частная финансовая инициатива	45
§ 1.5. ГЧП и общественная инфраструктура	49
§ 1.6. Типы ГЧП	52

§ 1.6.1. Возможность использования	53
§ 1.6.2. Здания	54
§ 1.6.3. Оборудование, системы или сети	54
§ 1.6.4. Обрабатывающее предприятие	55
Глава 2. ГЧП: «за» и «против»	57
§ 2.1. Введение	57
§ 2.2. Новое государственное управление. ГЧП и приватизация	58
§ 2.3. Выплаты из бюджета	61
§ 2.4. Взаимодополняемость	62
§ 2.5. Затраты на финансирование и перенос риска	63
§ 2.6. Перенос риска и «эффективность расходования средств»	65
§ 2.6.1. Строительный риск	66
§ 2.6.2. Риск, связанный с использованием объекта	68
§ 2.6.3. Готовность к эксплуатации и риск несоответствия объекта требованиям заказчика	69
§ 2.6.4. Затраты на обслуживание и эксплуатацию	69
§ 2.6.5. Практика переноса рисков	69
§ 2.7. Экономия за счет эффекта масштаба	71
§ 2.8. Распределение затрат на период жизненного цикла и обслуживания	72

объектов	
§ 2.9. Преимущества привлечения частных компаний	73
§ 2.9.1. Выбор проекта	74
§ 2.9.2. Управление проектами	75
§ 2.9.3. Ограниченная ответственность	75
§ 2.9.4. Эффективность	87
§ 2.9.5. Инновации	88
§ 2.9.6. Поступления от третьей стороны	90
§ 2.9.7. Риск потери и обесценивания капитала	90
§ 2.9.8. Проверка финансового состояния третьей стороной	90
§ 2.9.9. Проблема «принципал – агент»	91
§ 2.10. Реформирование государственного сектора	91
§ 2.10.1. Прозрачность и возможность учета	92
§ 2.10.2. Опыт проведения государственных закупок	93
§ 2.10.3. Менеджмент	94
§ 2.10.4. Сравнение ГЧП и системы государственных закупок	95
§ 2.11. Недостатки ГЧП	95
§ 2.12. Гибкость	96
§ 2.13. ГЧП и политика	98

Глава 3. Распространение ГЧП в странах мира	102
§ 3.1. Введение	102
Конец ознакомительного фрагмента.	105

Э.Р. Йескомб
Государственно-
частное партнерство
Основные принципы
финансирования

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

Руководитель проекта *М. Шалунова*

Корректоры *Н. Витько, Ю. Молокова*

Компьютерная верстка *Б. Зипунов*

Арт-директор *Л. Бенишуса*

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

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

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

© Издание на русском языке, перевод, оформление. ООО

Все права защищены. Данная электронная книга предназначена исключительно для частного использования в личных (некоммерческих) целях. Электронная книга, ее части, фрагменты и элементы, включая текст, изображения и иное, не подлежат копированию и любому другому использованию без разрешения правообладателя. В частности, запрещено такое использование, в результате которого электронная книга, ее часть, фрагмент или элемент станут доступными ограниченному или неопределенному кругу лиц, в том числе посредством сети интернет, независимо от того, будет предоставляться доступ за плату или безвозмездно.

Копирование, воспроизведение и иное использование электронной книги, ее частей, фрагментов и элементов, выходящее за пределы частного использования в личных (некоммерческих) целях, без согласия правообладателя является незаконным и влечет уголовную, административную и гражданскую ответственность.

* * *

От партнеров издания

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

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

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

С принятием в 2005 г. Закона о концессионных соглашениях в России начал формироваться рынок инвестиционных проектов в инфраструктурные отрасли экономики. Наиболь-

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

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

В результате в России был сформирован новый рынок в сфере развития инфраструктуры – рынок инвестиционных проектов, предполагающий использование финансовых ресурсов и экспертизы частного сектора в отраслях, развитие

которых традиционно являлось исключительно прерогативой государства.

За этот период российский рынок приобрел ряд отличительных черт.

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

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

- расширение подрядного портфеля;
- получение стабильного и разумного дохода на протяжении всего жизненного цикла проекта, что позволяет поддер-

жать финансовое состояние компании в периоды сокращения объемов строительства на рынке;

- получение более высокой маржи по сравнению с подрядами по государственным контрактам;
- получение дополнительной значительной прибыли в случае продажи части или всей своей доли в проекте после завершения строительства, ввода в эксплуатацию и периода начальной эксплуатации объекта.

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

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

Для русскоязычной аудитории книга дополнена рядом материалов, призванных осветить историю развития ГЧП в России, основные институты и организации, занимающиеся формированием и регулированием рынка государственно-частного партнерства. Кроме того, параграфы 2.9.2

«Управление проектами» и 2.9.3 «Ограниченная ответственность», не раскрытые автором книги, дополнены статьями российских экспертов, в которых эти темы раскрываются применительно к современной российской ситуации. Так, например, статья «Применение проектно-ориентированного подхода к управлению деятельностью в сфере ГЧП», в которой изложены основные принципы управления ГЧП-проектами, безусловно, будет полезна и востребована практикующими управленцами.

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

Р. Ф. Яббаров

Советник Председателя Правления Государственной компании «Российские автомобильные дороги» («Автодор»),

Президент Национальной ассоциации инвесторов и операторов дорожной отрасли

Э. Ш. Джураев

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

Н. Л. Персод

*Заместитель Председателя Наблюдательного совета АНО
«НИИ корпоративного и проектного управления»,
член Экспертного совета по ГЧП в сфере инфраструктурного
развития*

*Комитета Государственной Думы ФС РФ по экономической
политике,
инновационному развитию и предпринимательству*

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

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

глашения частных инвесторов к сотрудничеству. Бизнес, в свою очередь, получил доступ к тем выгодным сферам экономики, которые какое-то время назад были закрыты для частных инвесторов.

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

Под каждый проект, каждую сделку необходимо привлекать консультантов. Желательно в своей «обойме» иметь юридического консультанта, финансового и технического. Более того, успешность реализации всего проекта порой зависит от качества оказываемых этими консультантами услуг. Причем нужно отметить, что потребность в квалифицированных внешних консультантах существует и у государственной стороны, и у частного партнера. Другими словами, один и тот же консультант по своему профилю необходим и той, и другой стороне. Если рынок юридического и финансового сопровождения у нас более-менее сформировался (есть достаточно крупные игроки, занимающие лиди-

рующие позиции, есть поменьше, но тоже имеющие свою определенную нишу), то о рынке технического консалтинга приходится рассуждать с очень большой натяжкой. Особенно это касается специфической автодорожной отрасли и авиационного бизнеса. В связи с этим эффект конкуренции весьма сомнителен, так как получается слишком узкий круг качественных консультантов, в особенности консультантов технического характера, которыми можно располагать в целом и в случае конкретной концессионной сделки.

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

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

сопровождения проектов.

*Лазарев Алексей Александрович,
менеджер по проектной деятельности Евразийского банка
развития*

Введение

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

В данной книге рассматриваются основные проблемы, возникающие в государственном секторе при выборе ГЧП для проведения закупок и применении соответствующих процедур, связанных с заключением соглашений о ГЧП, описан системный и интегрированный подход к финансированию ГЧП в рамках государственной политики. Здесь политика и финансы очень тесно переплетаются. Поэтому государственный сектор должен выработать меры с учетом огра-

ничений финансирования, соблюдать осторожность при малопонятных или неясных схемах, которые могут свести на нет преимущества ГЧП. Аналогично побуждения, которыми иногда руководствуются представители государственных органов, часто не совсем понятны частным инвесторам и кредиторам.

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

Автор имеет опыт практической работы в обоих секторах. И написал эту книгу как путеводитель по общим вопросам, наиболее трудным в переговорах по ГЧП. В ней систематизирована информация для тех, кто впервые встречается с понятием ГЧП, независимо от области деятельности: наука, государственный сектор, инвестиции, финансы или заключение соглашений. Она также – напоминание тем, кто определяет политику в области ГЧП и ведет переговоры. Впро-

чем, для усвоения материала читателю не обязательны опыт и знания в сфере ГЧП и управления финансами.

Первая часть книги дает общие представления о ГЧП.

- Глава 1. Определяется термин ГЧП, место и роль партнерств в создании и управлении общественной инфраструктурой в целом.

- Глава 2. Рассматриваются доводы «за» и «против» ГЧП, которые служат основой для более подробного обсуждения проблем.

- Глава 3. Показывается развитие и текущее направление политики в области ГЧП в разных странах мира.

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

- Глава 4. Общее введение в анализ движения денежных средств, без которого невозможно понимание выгод и затрат, которые несут участники.

- Глава 5. Рассматривается механизм принятия решений государственным сектором об инвестировании в объекты общественного пользования, включая ГЧП.

- Глава 6. Разбираются вопросы организации закупок для государственного сектора и управления проектами ГЧП.

- Глава 7. Раскрывается механизм инвестирования в ГЧП с точки зрения частного сектора.

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

- Глава 8. Описываются процедуры финансирования проектов и причины их использования.

- Глава 9. Рассматриваются источники финансирования и процедуры привлечения денежных средств.

Следующий раздел посвящен финансированию проекта в области ГЧП.

- Глава 10. Содержится объяснение, как различные элементы финансовой головоломки складываются в план.

- Глава 11. Посвящена проблемам финансовой устойчивости, влиянию колебаний процентной ставки и роста цен на проекты и их финансирование.

- Глава 12. Приводится механизм, с помощью которого кредиторы контролируют и обеспечивают финансовую устойчивость проекта.

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

- Глава 13. Дается обзор подходов, связанных с развитием механизма платежей.

- Глава 14. Приводится порядок оценки рисков и защиты от них.

- Глава 15. Объяснение, как изменения в первоначальных предположениях, лежащих в основе ГЧП, могут корректироваться. Также рассматривается прекращение действия соглашения.

В последнем разделе книги собраны некоторые варианты

обсуждавшихся ранее вопросов.

- Глава 16. Предлагаются способы сохранения стоимости капитала в проектах ГЧП, а также распределение между участниками прибылей, полученных как непредвиденный доход.

- Глава 17. Обзор других моделей ГЧП, альтернативных тем стандартным, которые упоминаются в книге.

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

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

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

ющихся рынках.

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

Часть I

Глава 1. Что такое государственно-частное партнерство?

§ 1.1. Введение

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

§ 1.2. Объекты общественного назначения и частный сектор

Объектами общественного назначения (общественной инфраструктурой) можно считать совокупность сооружений и оборудования, необходимого для обеспечения работы эко-

номики и жизни страны. Для этого и существуют соответствующие государственные службы и учреждения. В широком смысле объекты общественного назначения можно разделить на две группы:

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

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

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

- предприятия частного сектора в своей деятельности не могут учитывать возникновение внешних эффектов (экстерналий), отсюда и возникает необходимость в участии государства (см. § 5.2.1);
- без государственного вмешательства невозможно существование так называемых общественных благ – доступных

для всех объектов общественного назначения, особенно когда речь идет о создании сетей коммуникаций, дорог, уличного освещения, услуг;

- создание и управление объектами инфраструктуры может быть экономически неэффективно для частного сектора, а создание монополий требует контроля со стороны общества;

- даже если создание и управление объектами инфраструктуры экономически выгодно предприятиям частного сектора, то государственный сектор все равно должен заниматься производством общественно полезных товаров, которые в противном случае могут создаваться в недостаточном количестве. Например, если речь о среднем образовании, то богатые смогут платить за обучение в частных школах, а бедные останутся неграмотными;

- создание объектов инфраструктуры требует значительных первоначальных капиталовложений, которые не принесут быстрого дохода. Нелегко найти инвесторов без поддержки государственного сектора.

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

сектора, привлеченных посредством законодательства, налоговых льгот, других сходных мер либо на контрактной основе.

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

§ 1.3. Виды государственно-частного партнерства

§ 1.3.1. Определение

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

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

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

- предполагает долгосрочные договорные отношения

между сторонами, представляющими государственный и частный сектор;

- применяется для проектирования, строительства, финансирования объектов инфраструктуры, а также их управления частными компаниями;
- платежи частным компаниям за пользование объектом вносятся на протяжении действия соглашения о ГЧП, их производит государственная сторона – участник договора или широкая публика;
- объект при этом остается в собственности государства или переходит в его собственность по истечении срока действия соглашения о ГЧП.

В ряде случаев договор о ГЧП предполагает общую модернизацию существующей инфраструктуры, а не создание объектов с нуля. Впрочем, согласно данному здесь определению, ГЧП предполагает, что частная компания будет приобретать права на объекты инфраструктуры или управление ими при условии масштабных капиталовложений или их модернизации. Соответственно, создание частными предприятиями объектов социальной инфраструктуры, если не имеются в виду значительные вложения в основные средства, относится скорее к аутсорсингу, нежели к ГЧП, хотя границы между ними размыты, так как социальные услуги часто связаны с физическими объектами (см. § 13.2). Термин ГЧП также не годится, когда речь идет о совместных государственных и частных капиталовложениях, если только не

заключается договор о ГЧП (см. § 17.5). В этой книге не рассматриваются небольшие предприятия и примеры ГЧП, существующие обычно на муниципальном уровне, например парковки. Они действуют на тех же общих принципах, но требуют меньшей проработки положений договора и финансирования (см. § 8.5.3).

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

§ 1.3.2. ГЧП и государственные закупки

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

С другой стороны, государственные органы, создавая ГЧП, формулируют свои требования в виде «отдачи», определяющей объем коммунальных услуг, которые данный объект должен предоставить. Но не указывают конкретный способ. Предприятия частного сектора сами определяют все, что связано с проектированием, финансированием, строительством и эксплуатацией объекта, относительно долгосрочной отдачи, прописанной в техническом задании. Про-

ектная компания получает платежи («Плату за услуги») на протяжении срока действия соглашения о ГЧП (этот период в среднем составляет 25 лет), что осуществляется на основании предварительного соглашения о возмещении затрат и возврате вложений инвесторов. Плата за услуги может быть сокращена на сумму вычетов, вызванных неспособностью объекта давать отдачу, определенную в техническом задании, а перерасход средств при строительстве или эксплуатации объекта, как правило, не предполагает дополнительной оплаты.

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

- со стоимостью проектирования и строительства объекта;
- со спросом на услуги, предоставляемые с помощью объекта;
- с услугами, предоставляемыми с помощью объекта (включая его готовность к эксплуатации);
- с расходами на эксплуатацию и текущее содержание объекта, которые переходят от государственных органов к проектной компании.

§ 1.3.3. Терминология

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

- *Участие частных компаний в создании и эксплуатации*

инфраструктуры (PPI)² – это название, по-видимому, было предложено Всемирным банком и, пожалуй, даже четче отражает содержание данной книги, однако его редко используют за пределами учреждений, занятых финансированием строительных проектов. Исключением является программа PPI в Южной Корее.

- Термин *привлечение частного сектора* (PSP)³ также используется в банковских кругах, занятых кредитованием строительных проектов. (Однако ни то, ни другое понятие не ограничивается указанным выше значением ГЧП.)

- Термин *частное финансирование проектов* (PFP)⁴ используется в Австралии.

- *Г-Ч-партнерство* (в литературе встречается и такое написание термина «государственно-частное партнерство»).

- Термин *частная финансовая инициатива* (PFI)⁵ появился в Великобритании, также используется в Японии и Малайзии.

§ 1.4. Строительные проекты

Существует несколько подходов для привлечения частного финансирования в сферу коммунальных услуг. Концес-

² Private Participation in Infrastructure (*англ.*).

³ Private-Sector Participation (*англ.*).

⁴ Privately-Financed Projects (*англ.*).

⁵ Private Finance Initiative (*англ.*).

сии имеют давнюю историю (§ 1.4.1). Соглашения о покупке электроэнергии (§ 1.4.2) послужили основой развития договорных отношений и способов финансирования, связанных с ГЧП (§ 1.4.3). Это относится к концессиям (§ 1.4.4) и к более позднему типу PFI (§ 1.4.5).

§ 1.4.1. Концессии и франшизы

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

Данный тип ГЧП известен как концессия. Эта форма основана на принципе «платит пользователь». Частной компании (концессионеру) разрешается взимать с конечного потребителя плату за пользование объектом – плату за услуги. Например, за пользование мостами, туннелями или дорогами. Она покрывает расходы, которые концессионер несет в процессе строительства и эксплуатации. По окончании срока

действия соглашения права на объект обычно переходят государству. Кроме строительства грунтовых дорог и связанных с ними объектов, в XIX–XX веках концессии во многих странах использовались для прокладки железных дорог, водопровода и канализации.

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

цузский термин, но в целом вышло из употребления в указанном смысле. Термин «аренда» тоже используется в этом значении, но вызывает путаницу, если принять во внимание другие его значения.

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

§ 1.4.2. Соглашения о покупке электроэнергии

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

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

- плату за резервирование рабочей мощности электростанций (известную еще и как «тариф за установленную мощность»), за то, что электростанция отдает энергию в энергосистему; она покрывает капитальные расходы, связанные со строительством, и постоянные издержки на ее эксплуатацию;

- плату за использование (ее также называют «переменными расходами на эксплуатацию») для покрытия предельных издержек производства электроэнергии. Обычно сюда относят стоимость топлива (угля или природного газа).

Поэтому ключевым моментом в ВТО является то, что ин-

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

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

- проектная компания, находящаяся в собственности частных инвесторов;
- финансирование капитальных затрат за счет акционерного капитала и займов;
- соглашение о проектировании, материально-техническом снабжении и строительстве (ПСС), по которому подрядчик обязывается построить полностью укомплектованную («под ключ») электростанцию в соответствии с определенными требованиями по цене и к определенному сроку;
- соглашение на поставку топлива, по которому уголь или природный газ доставляются непосредственно в цех электростанции;
- соглашение о техническом обслуживании и эксплуатации, по которому подрядчик занимается обслуживанием и эксплуатацией объекта от лица проектной компании;
- ВТО заключается с компанией, осуществляющей передачу электроэнергии, и основывается на взимании платы за резервирование рабочей мощности электростанций и использование электроэнергии, как было сказано выше;
- денежные остатки после оплаты топлива и операционных расходов идут прежде всего на погашение основной суммы долга и процентов по нему («обслуживание долга») перед кредиторами, а затем начисляются в виде дохода от инвестиций и выплачиваются инвесторам («распределяемая прибыль»).

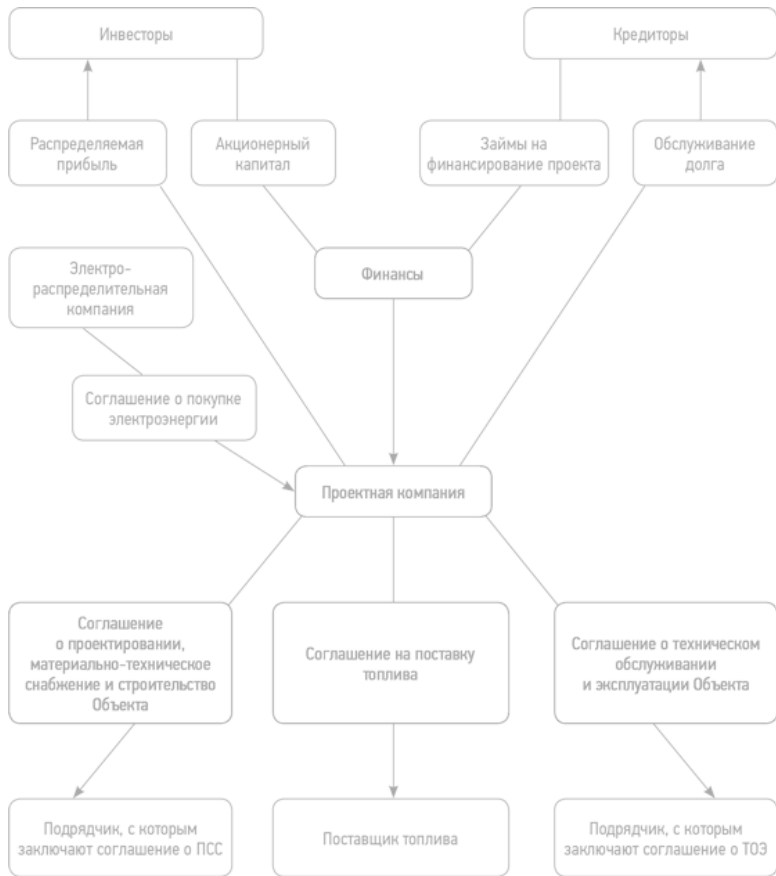


Рис. 1.1. Схема движения денежных средств, характерная для соглашения о покупке электроэнергии

Субподрядчики, таким образом, несут множество ключевых рисков. Например, превышение стоимости капиталь-

ных затрат и операционных расходов на электростанцию (без учета стоимости приобретенного топлива).

§ 1.4.3. BOO – BOT – BTO – DBFO

Поначалу BTO основывалось на соглашении о строительстве – владении – эксплуатации (BOO)⁶ между частными компаниями. В этом случае владельцами электростанции остаются инвесторы. Но вскоре стало очевидно, что сходную схему можно использовать для реализации проектов государственного сектора. Концепцию соглашения о «строительстве – эксплуатации – передаче» (BOT)⁷ впервые опробовали в Турции. Она также была связана с производством электроэнергии, но с тем важным отличием, что покупателем энергии становились государственные органы, государственные электрические сети, а по истечении срока действия соглашения электростанция могла перейти от инвесторов к покупателю (обычно по символической цене или бесплатно), то есть стать государственной. Это небольшой шаг от BOT к схеме «строительство – передача – эксплуатация» (BTO)⁸ – передача объекта в собственность государства по завершении строительства. Соглашение о «проектировании – строитель-

⁶ Build-Own-Operate (англ.).

⁷ Build-Operate-Transfer (англ.).

⁸ Build-Transfer-Operate (англ.).

стве – финансировании – эксплуатации» (DBFO)⁹ предполагает, что законный владелец объекта на протяжении срока действия соглашения – государство, а за частными инвесторами остается лишь право эксплуатировать объект и получать доходы от реализации, а не от владения зданиями и оборудованием.

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

§ 1.4.4. Использование проектного финансирования для концессий

В настоящее время на схему проектного финансирования концессий влияет концепция ВОТ. Данная схема с успехом использовалась при строительстве туннеля под Ла-Маншем в 1987 году (на деле проект обернулся финансовой катастрофой) и вслед за ним – Дартфордского моста в устье Темзы. Ни один из них не был «типичным» проектом, но извлеченные уроки учитывались при финансировании других проек-

⁹ Design-Build-Finance-Operate (англ.).

тов.

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

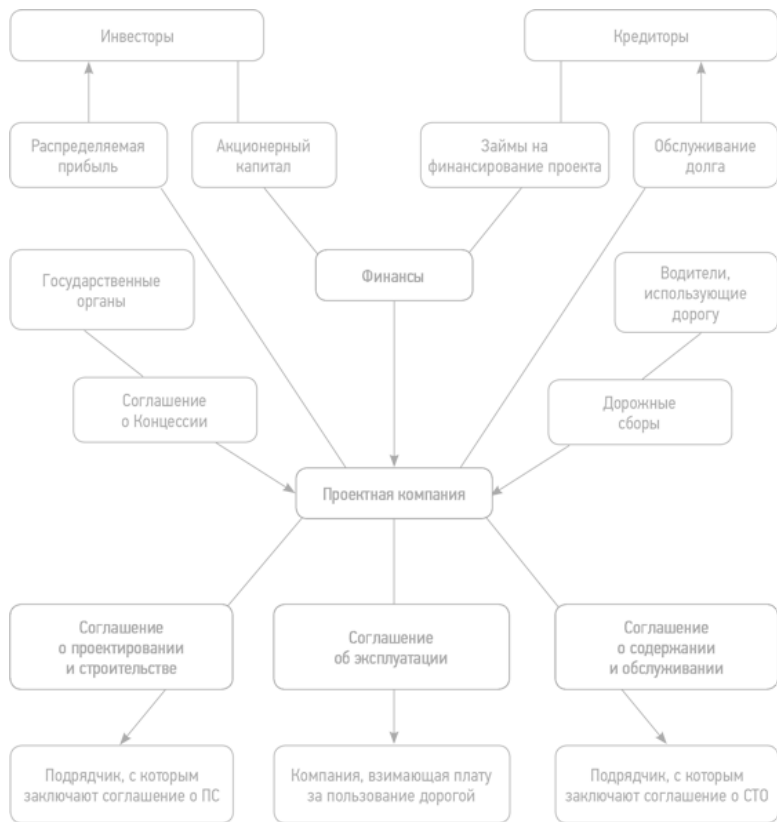


Рис. 1.2. Финансирование проекта строительства дороги. Концессия

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

Ниже перечислены основные элементы:

- проектная компания, находящаяся в собственности частных инвесторов;
- финансирование капитальных затрат (капиталовложений) за счет капитала акционеров и займов на финансирование проекта;
- соглашение о проектировании и строительстве, по которому подрядчик обязуется спроектировать и построить готовую дорогу и произвести все вспомогательные работы (например, построить пункты взимания дорожных сборов) в соответствии с требованиями, изложенными в спецификации, по определенной цене и в определенные сроки;
- соглашение об эксплуатации, по которому компания, собирающая плату, оказывает такие услуги, как найм персонала, выполнение незначительных ремонтных работ, ликвидация последствий аварии и т. д.;
- соглашение о содержании и обслуживании, по которому компания занимается обслуживанием дорожной инфраструктуры;
- соглашение о концессии (общепринятое название для

данного типа соглашений о ГЧП) заключается с государственными органами и позволяет собирать плату с тех, кто пользуется дорогой. Обычно в этом случае государственные органы ничего не оплачивают и не получают (но см. § 13.3.5, 13.3.6);

- движение денежных средств после выплаты операционных расходов (эксплуатационных затрат), то есть оплата соглашений по эксплуатации и обслуживанию, в первую очередь используется для обслуживания долга, а затем для распределения прибыли между инвесторами.

§ 1.4.5. Частная финансовая инициатива

В 1992 году британское правительство объявило о программе «Частная финансовая инициатива» (PFI). Она предназначалась для финансирования общественной инфраструктуры за счет привлечения средств частных лиц (см. § 3.4). Процесс по-настоящему начался еще с возвращения концессий в 1980-х годах, о чем говорилось выше. Первые проекты появились в 1994 году, они касались сооружения и эксплуатации дорог. Но поскольку масштаб использования платных дорог в Великобритании ограничен, то вместо принципа концессии, по которому «платит потребитель», возобладала частная финансовая инициатива, по которой платит государство. Первоначально это были так называемые теневые платежи, то есть фиксированные по времени,

производимые из расчета количества водителей/километров (см. § 13.4.5).

Следующим шагом на пути к полной частной финансовой инициативе стало применение соглашений о PFI для создания объектов общественного назначения, например школ и больниц, риск использования которых по определению невозможно переложить на частный сектор. В этих случаях за основу брались соглашения о покупке электроэнергии, когда государственные органы платили частным инвесторам за строительство объекта и ввод его в эксплуатацию на срок действия соглашения о PFI, а также за содержание, уборку и снабжение.

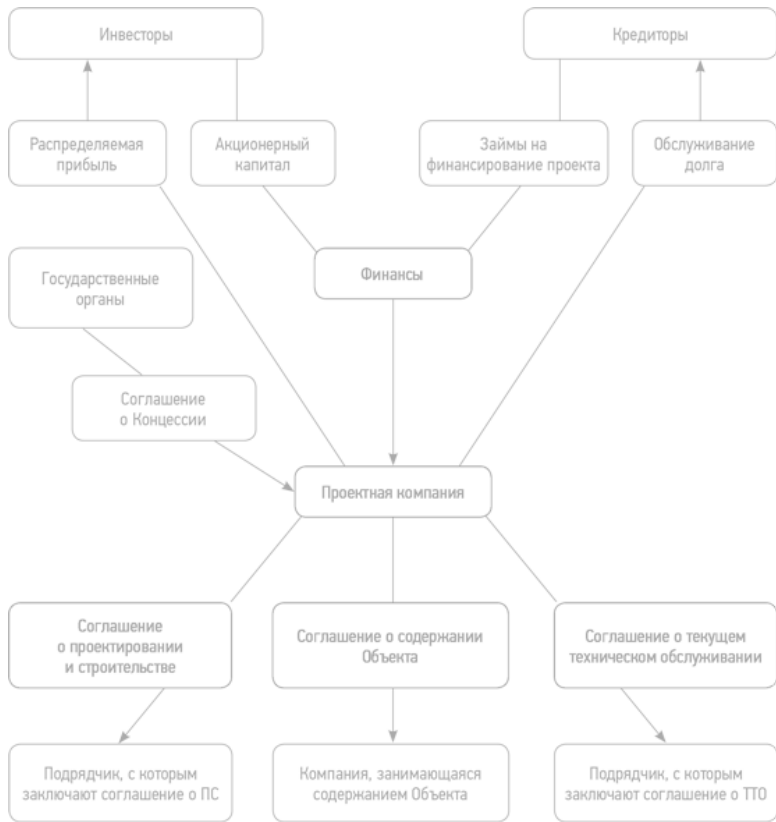


Рис. 1.3. Финансирование проекта строительства школы. PFI

На рис. 1.3 изображена схема реализации проекта по строительству школы в рамках PFI. Ее сходство со ВТО очевидно. Вот основные элементы модели:

- проектная компания, находящаяся в собственности частных инвесторов;
- финансирование капитальных затрат (капиталовложений) за счет капитала акционеров и займов на финансирование проекта;
- соглашение по проектированию и строительству, по которому подрядчик обязуется спроектировать и построить школу в соответствии с требованиями, изложенными в спецификации, по оговоренной цене и в оговоренные сроки;
- соглашение о текущем содержании объекта, по которому обслуживающая компания оказывает такие услуги, как охрана, уборка и снабжение;
- соглашение о текущем техническом обслуживании объекта, по которому компания, занимающаяся техническим обслуживанием (или непосредственно подрядчик, выполняющий проектные и строительные работы), оказывает услуги по техническому обслуживанию самого здания;
- проектное соглашение (стандартный термин для обозначения соглашения о PFI) заключается с государственными органами;
- движение денежных средств после выплаты операционных расходов – в основном по соглашению об обслуживании – в первую очередь используется для обслуживания долга, а затем для распределения прибыли между инвесторами.

Поэтому сегодня ГЧП основываются на возвращенной к жизни концессии и более продвинутой форме PFI. Необходи-

димом отметить, что в некоторых странах термин ГЧП применяют исключительно к PFI, чтобы провести различие между ней и концессией. Впрочем, в данной книге термин ГЧП включает оба типа, а выражение «соглашение о ГЧП» служит для обозначения как соглашения о концессии, так и проектного соглашения.

§ 1.5. ГЧП и общественная инфраструктура

В табл. 1.1 указаны разные обсуждавшиеся выше пути создания объектов общественного назначения, а также показано место, которое ГЧП занимает на шкале между сугубо государственными проектами (где риски несет государство) и исключительно частными. Важно отметить следующее.

- Владение объектом имеет мало общего или не имеет ничего общего с тем, какой тип ГЧП применяется в конкретном случае. Поэтому концессия или PFI могут строиться на основе соглашений о DBFO, ВТО или ВОТ.

- Термины, относящиеся к разным типам соглашений, не всегда используются последовательно, но выбраны наиболее распространенные.

- Табл. 1.1 не содержит всех вариантов реализации проектов, в ней выделяются наиболее важные типы соглашений.

Табл. 1.1. Государственные и частные проекты по созданию инфраструктуры

Государственные проекты			Частные проекты			
Государственно-частное партнерство						
Тип соглашения	Государственные закупки	Франшиза (Афферман)	Соглашение о DBFO*	Соглашение о BTO**	Соглашение о BOT***	Соглашение о BOO
Строительство	Государственный сектор ⁽¹⁾	Государственный сектор ⁽²⁾	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор
Эксплуатация	Государственный сектор ⁽³⁾	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор
Владение ⁽⁴⁾	Государственный сектор ⁽⁴⁾	Государственный сектор	Государственный сектор	Частный сектор на этапе строительства, а потом государственный сектор	Частный сектор, пока действует соглашение, а потом государственный сектор	Частный сектор, покупатель, государственный сектор ⁽⁵⁾ или потребители
Кто является плательщиком?	Государственный сектор ⁽³⁾	Потребители	Государственный сектор или потребители	Государственный сектор или потребители	Государственный сектор или потребители	Частный сектор или потребители
Кто оплачивал?	Неизвестно	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор

* Такое известно как Проектирование — строительство — управление — финансирование (Design-Construct-Manage-Finance, DCMF) или Проектирование — строительство — финансирование — содержание.

** Такое известно как Строительство — передача — аренда (Build-Transfer-Lease, BTL), или Строительство — аренда — эксплуатация — передача (Build-Lease-Operate-Transfer, BLOT), или Строительство — аренда — передача (Build-Lease-Transfer, BLT).

*** Такое известно как Строительство — владение — эксплуатация — передача (BOOT).

⁽¹⁾ Во всех случаях владение может осуществляться в форме совместного государственно-частного предприятия (см. § 17.5).

⁽²⁾ Обычно государственные органы проектируют объект и привлекают частные компании — подрядчиков для проведения строительных работ от своего имени. (Проектирование — проведение конкурса — строительство.)

⁽³⁾ Государство может заключать договор на предоставление услуг (аутсорсинг — для эксплуатации и обслуживания) с частными компаниями — подрядчиками.

⁽⁴⁾ Объект может находиться в собственности независимой государственной проектной компании, то есть «Государственно-государственное партнерство» (см. § 17.2.2).

⁽⁵⁾ Соглашение о BOO применимо к ГЧП в небольшом количестве случаев, когда объект не передается в собственность государства по завершении соглашения о ГЧП (см. § 15.11).

В разных странах одни и те же объекты инфраструктуры могут занимать разное положение на этой шкале. Пример — системы водоснабжения и канализации.

- Государство владеет и управляет ими — такая ситуация имеет место во многих странах.
- Государство владеет, а частные компании управляют — это обычная практика для Франции. Так, в водном хозяйстве оказание услуг в этой сфере регулируется соглашениями об аффермаже (франшизе). В этом случае объекты, которыми владеет государство, переходят в долгосрочное управление к франшизополучателю (обычно на 10 – 12 лет).
- PFI. Для развития новых проектов по предоставлению

услуг, связанных с водой, в Турции и Китае используются соглашения о ВТО или ВОТ, которые предполагают, что риски и платежи переходят к государственному сектору, то есть платит государство, а не конечный потребитель.

- Концессии стали распространенным явлением в развивающихся странах. Там частные инвесторы строят новую систему, взимают плату с потребителей (цены могут устанавливать государственные органы непосредственно или с помощью соглашения о концессии), несут риски, связанные с продажей услуг. Они обеспечивают качество и доступность воды, а в конце срока концессии объекты возвращаются государству.

- Приватизация (ВОО). В Англии советы по водным ресурсам, когда-то находившиеся в собственности государства, преобразованы в частные региональные водные компании, которые владеют сетями водоснабжения и канализации. Государство выступает регулирующим органом. Оно следит за качеством услуг, устанавливает ценовой потолок на основании разумной величины дохода от инвестиций и поддерживает некоторый уровень конкуренции в сфере водоснабжения. Сходная система действует и в Чили.

Можно ли говорить о том, что один вид общественной инфраструктуры больше подходит для организации ГЧП, нежели другой? Несомненно, существуют объекты общественной инфраструктуры, по общему мнению, приватизации не подлежащие. Например, дороги, для которых ГЧП (в

любой форме: концессия или PFI) является единственным способом привлечения частного капитала. В других случаях, например с водным хозяйством, мнения сильно разнятся – включая приватизацию и ГЧП.

ГЧП оправдывает свое существование. Однако в ряде случаев в большинстве стран почти единодушно считается, что лучший вариант – давать лицензии частным компаниям, то есть осуществлять процесс с помощью частного капитала в рыночной среде, без использования ГЧП. Примером может служить создание сетей операторов сотовой связи. Есть, по-видимому, неизменные виды хозяйственной деятельности, которыми государство обязано заниматься без привлечения частного сектора. Частные армии существовали в Средние века, но маловероятно найти их в наши дни. Хотя частный сектор может при помощи ГЧП заниматься строительством, созданием техники и оказанием услуг вооруженным силам.

§ 1.6. Типы ГЧП

ГЧП можно классифицировать по правовому признаку участия частного сектора в проекте. Для этого используются такие термины, как ВОТ, ВОТ ПСФС и другие из табл. 1.1. Они, как правило, указывают на момент передачи права владения объектом от проектной компании государственным органам. Если же проектная компания никогда не была законным владельцем объекта, термины обозначают закон-

ные интересы частной компании, такие как аренда недвижимости или просто право на эксплуатацию. Разница между ними юридическая и не затрагивает экономическую и финансовую основы – объекты ГЧП являются активами государственного сектора, и их нельзя продать частным компаниям или лицам (см. § 15.11).

Более продуктивной является классификация по признакам оказания услуг и передачи риска, заложенная в соглашении о ГЧП. На этом основании все ГЧП разделяются на две категории: возможность использования и доступность. Последнюю можно разбить еще на три подкатегории: здания, обрабатывающее предприятие, оборудование и системы или сети.

§ 1.6.1. Возможность использования

Форма концессии предполагает взимание пошлин, сборов или платы за пользование такими объектами, как дороги, мосты и туннели, а также другими объектами транспортной инфраструктуры: портами, аэропортами, поездами, наземным метрополитеном и др. Концессия – яркий пример ГЧП, в котором риск переносится на частный сектор. До сих пор она остается самой распространенной формой партнерства. Но данный тип риска можно перенести и на PFI, например с помощью уже упомянутой ранее теневой платы. В этом случае платит государство, а используют объект водители. Также

совмещают оба подхода, когда пошлины и тарифы оплачивают потребители наряду с субсидиями государственного сектора.

§ 1.6.2. Здания

Проекты, связанные со строительством зданий, таких как больницы, школы и тюрьмы, обычно предполагают, что они становятся доступными для использования государственными органами. Как правило, это объекты социальной инфраструктуры. Они являются самым важным типом проектов с использованием PFI – частной финансовой инициативы. В них предполагается предоставление на длительный срок таких услуг, как уборка, снабжение, обслуживание или даже охрана заключенных в тюрьмах. Однако для государственных органов они занимают второе место по важности в сравнении со строительством зданий и доступностью (готовностью к эксплуатации) (см. § 13.5.2).

§ 1.6.3. Оборудование, системы или сети

Значительно реже встречаются ГЧП, связанные с приобретением оборудования, созданием систем или сетей. Все они организованы по типу PFI.

В этих случаях государственные органы платят за готовность объекта к эксплуатации. Примером служат DBFO в об-

ласти строительства дорог, когда плата зависит не от использования объекта, а от его готовности к эксплуатации. Готовность определяется следующими критериями: закрыты ли полосы движения; скорость движения по дороге; время, за которое можно очистить дорогу от последствий аварий, загрязнений и т. д. Сходным образом оплата по железнодорожным проектам может производиться по готовности системы (например, семафоры или подвижной состав) и ее работы, а не на основе пассажиропотока. Проекты также могут распространяться на уличное освещение или информационные технологии, на такой важный сектор, как производство оборонной продукции.

§ 1.6.4. Обрабатывающее предприятие

Первоначально соглашение ВОТ («строительство – эксплуатация – передача») использовалось при производстве электроэнергии и, конечно, попадает в эту категорию. Однако в форме ГЧП оно практически не встречается (за исключением некоторых стран Ближнего Востока) из-за повсеместной приватизации предприятий, занимающихся производством и распределением электроэнергии. Наиболее распространено государственно-частное партнерство на перерабатывающих предприятиях, системах водоснабжения, очистки сточных вод, заводах для сжигания мусора. Главная отличительная черта этих и других проектов, упомянутых

ранее, – процессы, лежащие в их основе, легко поддаются измерению.

Проекты, связанные с водой, могут быть реализованы в форме концессии или PFI, но в обоих случаях в первую очередь оплачивается их готовность к производству продукции, очистке воды или утилизации сточных вод, а не конкретные объемы переработанной или произведенной продукции. Также в проектах по сжиганию мусора государственные органы платят за готовность к переработке мусора, и если завод не в состоянии сделать это, то выплаты не производятся. В основу таких проектов положены те же принципы, что описаны выше в связи с ВТО (соглашением о покупке электроэнергии). Но плата за использование объекта не так важна, и основным критерием снова выступает готовность объекта к эксплуатации.

Глава 2. ГЧП: «за» и «против»

§ 2.1. Введение

Чем объясняется рост интереса к ГЧП во всем мире на протяжении последних лет? Реформа государственного сектора под названием «Новое государственное управление» – теоретическая база ГЧП (§ 2.2). Но на самом деле главная причина бурного роста предприятий ГЧП – отсутствие ограничений, связанных с бюджетами государственных организаций (§ 2.3).

Вместе с тем подробное обсуждение преимуществ и недостатков ГЧП – дело чрезвычайно сложное. Правительства используют разнообразные аргументы в поддержку проектов ГЧП. Однако многие из них служат для оправдания решения, которое было принято ранее, исходя из имеющегося размера бюджета. Такие аргументы еще будут упоминаться на страницах книги, но стоит собрать их вместе уже сейчас. В основном дебаты касаются следующих вопросов:

- ГЧП привлекает дополнительные инвестиции в общественную инфраструктуру (§ 2.4);
- в ГЧП не так заметны повышенные расходы на финансирование (§ 2.5);
- можно ли передачу риска и эффективность расходов

ния средств отнести на счет более высоких расходов на финансирование (§ 2.6);

- экономия за счет масштаба (§ 2.7);
- преимущества оценки стоимости жизни проекта и его технического обслуживания (§ 2.8);
- добавление стоимости за счет привлечения специалистов из частного сектора (§ 2.9);
- ГЧП – катализатор реформирования государственного сектора (§ 2.10);
- сложность проблемы (§ 2.11);
- влияние ГЧП на гибкость государственного сектора (§ 2.12).

И, наконец, не стоит упускать из виду политический контекст данной дискуссии (§ 2.13).

§ 2.2. Новое государственное управление. ГЧП и приватизация

ГЧП необходимо рассматривать более широко – в свете реформы государственного сектора под названием Новое государственное управление (NPM)¹⁰, которая поощряет:

- перераспределение полномочий между разными уровнями государственного управления;
- разделение ответственности за приобретение коммунальных услуг и их предоставление;

¹⁰ New Public Management (англ.).

- оценку коммунальных услуг на основе объемов выпуска или их доступности (см. § 1.3.2);
- заключение соглашений с частным сектором о производстве последним коммунальных услуг;
- приватизацию коммунальных услуг.

Все это сильно размывает границы между частным и государственным секторами экономики. Итак, соглашения о BOT и его модификации создали практическую основу для нового поколения ГЧП в 90-х годах (см. § 1.4.3), а теоретической или политической базой для них стало NPM.

Приватизация коммунальных служб началась в Великобритании в 1980-е годы при Маргарет Тэтчер и распространилась во многих странах. Идеология NPM гласила, что государство должно обеспечить частному сектору возможность предоставлять услуги в тех отраслях, где это экономически выгодно, особенно в коммунальной сфере. Там конкуренция ведет к улучшению обслуживания и снижению потребительских тарифов, а также к экономии ограниченных ресурсов (особенно если услуги предоставляются бесплатно или ниже их себестоимости).

Эти установки отменяли принципы XX века, по которым коммунальные услуги должно предоставлять государство (притом что раньше частный капитал брал на себя эту инициативу, как говорилось выше). Последующая программа PFI в Великобритании (см. § 1.4.5) переносит преимущества приватизации в базовые коммунальные службы, не

подлежащие приватизации. Эффективность расходования средств (ЭРС) и другие аргументы, рассматриваемые ниже, во многом произросли из концепции NPM. Вместе с тем между приватизацией и ГЧП существуют различия, которые не позволяют ГЧП достигать тех же результатов, что и приватизация.

- Государственные органы несут прямую политическую ответственность за услуги, предоставляемые в рамках ГЧП. Но если служба приватизирована, то государство снимает с себя ответственность.

- Граждан не очень заботит, частная или государственная компания предоставляет услуги в рамках ГЧП. Однако если коммунальные службы приватизированы, их отношение к этому меняется.

- При государственно-частном партнерстве владельцем физического капитала остается (или вновь становится) государственный сектор, а после приватизации капитал переходит в частные руки навсегда.

- ГЧП обычно создается для монопольного предоставления услуг, а приватизация – это появление конкуренции.

- При ГЧП перечень и стоимость услуг четко определяются специальным соглашением между частным и государственным секторами. В частном секторе эти параметры контролируются, если вообще контролируются, с помощью определенных форм лицензирования или правового регулирования, допускающего регулярное изменение цен. Либо

они отдаются на откуп стихии рынка.

§ 2.3. Выплаты из бюджета

Реформа «Новое государственное управление» заложила теоретический фундамент ГЧП. А первичной причиной широкого распространения стало то, что ГЧП не нуждается в государственном финансировании. ГЧП распределяет капитальные затраты объекта, принадлежащего государственно-му сектору, на весь его жизненный цикл, а не относит их на счет государственного бюджета (см. § 5.5). Затраты либо оплачивают потребители – вместо налогов (в случае концессии), либо госбюджет на протяжении срока действия соглашения о ГЧП. В любом случае это взимание платы за услуги. Программа ГЧП, таким образом, позволяет государственно-му сектору вырваться за рамки краткосрочных ограничений на инвестирование в общественную инфраструктуру, которые накладывают недостаточные налоговые сборы и ограничения, связанные с государственными заимствованиями. Программы и термины ГЧП, например частная финансовая инициатива или инновационное финансирование, сейчас часто используют американские правительственные структуры, что подтверждает точку зрения, согласно которой определение ГЧП первоначально применялось для обозначения частных инвестиций в государственный сектор.

Здесь возникает вопрос относительно уместности бюд-

жетных ограничений на инвестиции в инфраструктуры, требующие использования ГЧП. Особенно это касается ограничений, созданных искусственными правилами, такими как Маастрихтское соглашение, которое накладывает ограничения на величину бюджетного дефицита в странах Евросоюза. Противники называют ГЧП «займами, которые не отражаются в балансе» правительства, даже если у этих партнерств имеются и другие преимущества, которых мы коснемся далее. Можно сказать, что лучше изменить принципы учета в государственных структурах для таких случаев, а не искажать сам принцип. Хотя ГЧП часто называют (и будут называть) «забалансовым» для государственного сектора, но в этом секторе баланс формируется иначе, чем в частной компании. Например, в PFI плата за обслуживание – будущие годовые затраты, которые оказывают непосредственное влияние на бюджет государственного сектора. Это представляет особую опасность для небольших стран, принимающих участие в масштабных программах PFI. Например, в Португалии (см. список литературы) платежи по крупной и быстро развивающейся программе строительства дорог по типу PFI сильно отразились на государственном бюджете.

§ 2.4. Взаимодополняемость

Если первоначальные вложения в ГЧП не учитываются в государственном бюджете, это позволяет государственно-

му сектору инвестировать (или ускорять процесс) в инфраструктуру, что иначе было бы невозможно (или отложено на потом). Таким образом, выбор, учитывая бюджетные ограничения, фактически делается не между ГЧП и проведением конкурса на строительство объекта, а между ГЧП и полным отсутствием инвестиций. Эта «взаимодополняемость» часто становится аргументом в пользу ГЧП. Власти утверждают: «ГЧП дает нам возможность быстрее вкладывать средства в коммунальные службы». Отсюда политическая привлекательность ГЧП.

С макроэкономической точки зрения, если государственные инвестиции растут, то частные – сокращаются. В итоге результат не меняется – вне зависимости от типа инвестиций. Однако, по-видимому, существует немного доказательств того, что ГЧП «вытесняют» инвестиции в частном секторе в какой бы то ни было отрасли. (Хотя они и могут повлиять на строительную индустрию, о чем пойдет речь ниже.) Точно так же понятно, что ГЧП на самом деле – дополнение к другим формам государственного инвестирования, а не замена им.

§ 2.5. Затраты на финансирование и перенос риска

Частное финансирование ГЧП очевидно дороже, чем финансирование проекта за счет государственного бюджета и

государственных займов. Капитальные затраты в этом случае выше примерно на 2 – 3 % в год. Это справедливо даже для PFI, где платежи все равно производятся из государственных средств.

Государственные займы дешевле. Тот, кто дает в долг государству, своими деньгами особенно не рискует. А кредиторы ГЧП рискуют. Риски, связанные с проектом, не исчезают просто потому, что его финансирует государство. Поэтому можно сказать, что их берет на себя государственный сектор. По сути, они представляют собой скрытые издержки на реализацию проекта. И их надо прибавить к незначительным издержкам государственного финансирования, чтобы сделать эту величину сопоставимой с затратами на финансирование ГЧП.

Существует противоположная точка зрения, согласно которой госсектор лучше справляется с распределением рисков, чем частный. Реальные издержки государственного финансирования проекта даже с учетом рисков действительно ниже. Но так можно дойти до того, что правительство должно финансировать все. И с равным успехом утверждать, что частными компаниями владеет множество отдельных акционеров (непосредственно или через инвестиционные или пенсионные фонды) и они защищают себя от рисков, обладая множеством различных акций. Следовательно, нет веских оснований утверждать, что способности частного и государственного секторов нейтрализовать риск сильно различаются.

ся.

Однако трудно провести количественную оценку переноса риска в ГЧП (или сходного риска, актуального при госзакупках). То же самое относится и к другим возможным преимуществам ГЧП. Реалистичнее подход, где дискуссия о сравнительной величине затрат отталкивается от предположения, что есть свобода выбора между государственным финансированием проектов и ГЧП. Хотя чаще всего из-за бюджетных ограничений такого выбора просто не существует – в действительности приходится выбирать между ГЧП и отказом от проекта. Проблема, таким образом, сводится к возможности строительства объекта с оптимальными затратами посредством ГЧП, вне зависимости от результатов госзакупок.

§ 2.6. Перенос риска и «эффективность расходования средств»

Несмотря на проблематичность количественной оценки, перенос риска остается основным аргументом в пользу ГЧП (см. § 5.3). То есть риском лучше управляют частные компании, и, соответственно, затраты будут ниже, чем в госсекторе. Получается, что перенос риска улучшает показатель эффективности расходования средств. С этой точки зрения ЭРС – не просто минимум затрат, она также учитывает перенос риска, издержки за весь срок службы объекта (§ 2.8) и

услуги, произведенные при помощи объекта. Все это в совокупности помогает установить, что приносит бóльшую выгоду. Доводы в пользу ЭРС имеют огромное политическое значение – это доводы в защиту программы ГЧП. Перенос риска также неразрывно связан с тем, что проекты обязательно отражаются в балансе государственного сектора, если невозможно показать, что имеет место перенос риска в частный сектор (см. § 5.5).

Нет сомнений, что ГЧП побуждает государственный сектор к определению проектных рисков и заставляет задуматься об их переносе не тем способом, который связан с привычной процедурой проведения государственных закупок. (Каким образом перенос риска проявляется в соглашениях о ГЧП, будет обсуждаться в главе 14.) Перенос – сложный процесс, но если вкратце: ГЧП переносит в частный сектор риски в строительстве, рыночный риск и риск готовности объекта. Каждую категорию мы рассмотрим далее.

§ 2.6.1. Строительный риск

Реализация больших проектов в рамках государственного сектора может привести к значительному перерасходу средств (см. § 5.2.3). Суммы, которые государственные органы выплачивают за ГЧП, определяются соглашением, а значит, перерасход невозможен (его обычно не бывает). Очевидно, что в рамках ГЧП риск строительства ложится на

частный сектор.

Причиной тому не столько сама структура ГЧП, сколько то, что затраты определяются соглашением с генеральным подрядчиком (см. § 14.6.1), в котором проектная компания (через субподрядчика) также принимает на себя риск, связанный с проектированием, то есть риск возникновения ошибок или упущений в проекте или риск проведения дополнительных работ. Соглашения с генподрядчиком полностью не исключают перерасход средств или невозможность завершения строительства объекта (см. § 14.6.3). Они позволяют избежать проблемы, характерной для госсектора. Суть ее в том, что при схеме «проектирование – проведение конкурса – строительство» неизбежен рост расходов. Они обусловлены изменениями и дополнениями, которые госорганы вносят в проект по ходу дела. Впрочем, первоначальная стоимость соглашения с генеральным подрядчиком, конечно, выше – по сравнению с договорами на проектирование, проведение конкурса и строительство (см. § 14.7.1), которые оставляют место для повышения расходов. Затраты на реализацию проектов ГЧП также могут сильно возрасти (их можно скрыть благодаря сокращению объема выполненных работ) в промежуток между получением заявок и моментом подписания соглашения (см. § 6.3.8). То есть превышение первоначальной величины происходит, но на другом этапе проекта.

В любом случае соглашения с генеральным подрядчиком

могут применяться и при проведении государственных конкурсов, чтобы уменьшить перерасход средств (см. § 17.2). Сочетание проектирования и строительства (положения о которых являются частью соглашения о ГЧП) должно обеспечить скорейшее завершение строительства, поскольку они отчасти выполняются параллельно, а не последовательно. И все же это преимущество госорганы могут закрепить за собой, если заключат договор о проектировании и строительстве, а не будут следовать схеме «проектирование – проведение конкурса – строительство».

§ 2.6.2. Риск, связанный с использованием объекта

В концессии риск, связанный с использованием объекта, ложится на концессионера (однако он может быть подкреплён государственными органами – см. § 13.4.3). Его также можно перенести на PFI, но это не всегда экономически оправданно, если плата за риск использования будет слишком высокой для частного сектора. В действительности при реализации проектов по типу PFI риск использования ложится на госорганы (см. § 13.4.5).

§ 2.6.3. Готовность к эксплуатации и риск несоответствия объекта требованиям заказчика

Хотя эти риски можно перенести на проектную компанию, опасность, которую они представляют, очень невелика, если объект уже построен (см. § 13.5).

§ 2.6.4. Затраты на обслуживание и эксплуатацию

Риск перерасхода средств на эксплуатацию ложится на проектную компанию (см. § 14.8.5, 14.8.6), о чем говорилось выше (§ 2.8). Распределение затрат на весь срок строительства и службы объекта – основа работы ГЧП, один из самых весомых аргументов «эффективности расходования средств» в пользу ГЧП. И все же эти риски не всегда можно перенести в полной мере (см. § 12.4.5, 15.2.5).

§ 2.6.5. Практика переноса рисков

Насколько это возможно? ГЧП по определению создается, чтобы предоставлять самые необходимые коммунальные услуги. Если частные инвесторы не понимают этого, они по-

теряют свои вложения (см. § 2.9.7). Но они не обязаны инвестировать ради спасения проекта (см. § 8.5.1). Если ГЧП не в состоянии выполнять свои функции, то вполне вероятно, что государственным органам придется потратить дополнительные средства для поддержки проекта, то есть перенос риска до такой степени в любом случае не произойдет.

Более того, поскольку главная забота госорганов – непрерывное предоставление услуг, то наиболее простым выходом в этой ситуации станет дополнительная поддержка проекта, а не прекращение соглашения о ГЧП и последующий поиск новых договоренностей. Дополнительная поддержка означает, что государство снова берет на себя риски, которые ранее переносились на частных инвесторов (например, транспортного потока), и таким образом обесценивает преимущества ГЧП, связанные с запланированным переносом риска. Эту ситуацию назвали «приватизацией прибыли и национализацией убытков». Вместе с тем нельзя считать, что так происходит всякий раз, когда у проектов, связанных с ГЧП, возникают трудности. Пока для частного сектора существуют хорошие материальные стимулы, чтобы решить данную проблему (см. § 15.5).

Также можно утверждать, что плата за услуги, точно рассчитанная, чтобы принести частным инвесторам ожидаемый доход, и платежи, аккуратно распределенные, чтобы сильно не рисковать чистыми свободными средствами (см. § 13.5), фактически недалеко ушли от ценообразования по формуле

«средние издержки плюс прибыль». Если это верно, то получается, что возможность переноса риска очень ограничена.

§ 2.7. Экономия за счет эффекта масштаба

Поскольку ГЧП ускоряет инвестирование в объекты общественной инфраструктуры, иногда проект, который реализуется в несколько приемов (например, дорогу строили бы по частям), может быть завершен за один раз. Экономия за счет эффекта масштаба в строительстве (например, вследствие того, что строителям не придется проводить подготовительные работы на каждом отрезке дороги по отдельности или при использовании специализированных тяжелых машин) должна выразиться в сокращении капитальных затрат. Ускорение строительства позволяет также избежать в некоторых случаях расходов, вызванных инфляцией.

С другой стороны, значительный спрос на строительные работы в рамках ГЧП способен вызвать нехватку производственных мощностей и рабочей силы в местной строительной индустрии. Тогда последует рост цен, что перевесит преимущества ГЧП.

Значительный рост цен наблюдался в Великобритании при строительстве школ и больниц, в Португалии – при строительстве дорог. Во всех секторах экономики, где реализовывались крупномасштабные программы с привлечением

ГЧП. Точно так же объем и сложность проектов, осуществляемых с помощью ГЧП, отпугивают небольших подрядчиков от участия в государственных конкурсах. Тем самым снижается конкуренция, что тоже может повлиять на конечную величину затрат.

§ 2.8. Распределение затрат на период жизненного цикла и обслуживания объектов

Этот момент – наиболее важная составляющая «эффективности расходования средств» в ГЧП. Поскольку ответственность за строительство, эксплуатацию и предоставление услуг несут одни и те же инвесторы, у них есть стимул для оптимизации затрат «на весь период жизненного цикла». То есть они готовы вложить больше на начальном этапе, если это сократит эксплуатационные расходы на весь срок соглашения о ГЧП. А при государственных закупках они стремятся вложить как можно меньше. Однако если инвесторы стремятся получить доход от краткосрочных, а не от долгосрочных вложений, то выгоды от распределения затрат на весь срок службы объекта могут оказаться недостаточно привлекательными (см. § 7.2.1, 7.2.3). Это становится очевидным, когда объединение строительных работ и оказания услуг касается текущего содержания объекта (см. § 7.2.1, 7.2.3).

Но здесь перевешивают доводы в пользу переноса рис-

ка. Использование ГЧП позволяет перенести риск, связанный с ростом эксплуатационных расходов, – вероятно, самый непредсказуемый (см. § 14.8.6) – в частный сектор. Инвесторы и кредиторы не смогут избавиться от него, если станут рисковать своим капиталом (см. § 2.9.7).

Можно также утверждать, что долгосрочные договорные отношения побуждают государственный сектор расходовать средства на содержание объекта (в виде платы за услуги), невзирая на краткосрочные бюджетные ограничения, которые в противном случае могут привести к перебоям в обслуживании. Вместе с тем эти отношения заставляют частный сектор обслуживать объект, когда оплата услуг не производится (или сокращается), если требования к качеству обслуживания не выполняются. Таким образом, соглашение о ГЧП обеспечивает обслуживание объекта в соответствии с заранее определенными стандартами на протяжении всего срока службы (см. § 15.11). Впрочем, государственные органы могут заключить долгосрочное соглашение о проектировании, строительстве и обслуживании объекта, которое даст тот же результат (см. § 17.2.1).

§ 2.9. Преимущества привлечения частных компаний

Также можно утверждать, что привлечение частных компаний приносит определенные преимущества, которые

недоступны при реализации проектов, проводимых в рамках государственного сектора с привлечением поставщиков с помощью тендеров.

§ 2.9.1. Выбор проекта

Там, где оплата услуг зависит от спроса, а государственные органы, предположим, оплату не гарантируют (см. § 13.4.3), частные компании будут братья только за хорошие проекты и избегать бесполезных и разорительных.

Вместе с тем есть опасность, что перенос лишь части рисков искажает механизм принятия решений относительно продолжения работы над проектом. Например, риски, связанные со строительством и содержанием нового здания, обычно не столь велики в сравнении с восстановлением и содержанием старого. Даже если во втором случае показатель ЭРС более привлекателен, найти желающих участвовать в ГЧП труднее. Компании, принимающие участие в конкурсах на участие в ГЧП, всегда склоняются к выбору нового здания. Точно так же дорога, строительство которой финансируется за счет сборов, может стать более привлекательной, нежели бесплатная, но имеющая экономические, экологические и иные преимущества (см. § 3.10). А оговорки, запрещающие конкуренцию в дорожных концессиях с взиманием пошлин, могут препятствовать развитию других общественных дорог (см. § 3.5).

§ 2.9.2. Управление проектами

Считается, что у частных компаний больший опыт управления сложными проектами, а следовательно, они сдают их в срок и не превышают бюджета. То же относится к последующему оказанию услуг. Это вполне вероятно, притом что опыт управления большими проектами в государственном секторе имеет печальную историю. Но частные предприятия также могут брать на себя управление ГЧП-проектами, не занимаясь их финансированием (см. § 17.2.1).

§ 2.9.3. Ограниченная ответственность

В соглашениях о ГЧП за государственными органами закрепляется ограниченная ответственность в отношении строительства и эксплуатации объекта. Это исключает ситуации, когда один участник соглашения винит другого, если возникают сложности. Кроме того, можно создать систему, которая позволит добиться того же результата, не прибегая к частным инвестициям (см. § 17.2.1).

Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о ГЧП: практический обзор¹¹

¹¹ Материалы предоставлены АНО «НИИ корпоративного и проектного управления».

Сегодня понятие «государственно-частное партнерство» включает в себя все типы отношений между государством и частным субъектом – инвестиционные договоры, концессионные соглашения, государственные контракты, а также обычные гражданско-правовые договоры с участием государства. Поэтому можно сказать, что понятие не имеет четко определенного юридического смысла.

При этом окончательного закона федерального уровня, регулирующего отношения ГЧП, до сих пор нет, хотя его проект и прошел первое чтение в Государственной думе. И такое положение может оставаться неизменным в течение неопределенного времени.

С другой стороны, почти в каждом субъекте РФ существуют законы, регулирующие их участие в отношениях ГЧП. Очевидно, что после вступления указанного выше федерального закона в юридическую силу они подвергнутся коренной переработке.

Таким образом, на общегосударственном уровне отношения ГЧП не приведены в систему, а созданные на региональном уровне «системы» варьируются от одного региона к другому.

В связи с вышеизложенной ситуацией специалистами Центра управления проектами ГЧП при НИИ КПУ было подготовлено «Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о государственно-частном партнерстве» (далее Положение). Положение является

внутрикорпоративным документом (в английской юридической терминологии by-law) и содержит юридические рекомендации, призванные помочь участникам ГЧП-проекта регулировать отношения на этапе составления Соглашения о ГЧП.

Положение универсально, поскольку предполагает возможность заключения Соглашения о ГЧП между публично-правовым образованием (несколькими публично-правовыми образованиями), а также уполномоченными ими лицами на заключение от своего или от их имени Соглашения о ГЧП (далее Публичный партнер) и Частными партнерами.

При этом Положение основано на принципе приоритета решения государственных, муниципальных и/или общественно значимых задач.

Сразу же следует отметить, что Положение не обязательно к использованию во всех без исключения Соглашениях о ГЧП с участием Публичного партнера – не указав на его применение в Соглашении, Публичный партнер исключает его действие.

Положение выполняет следующие функции:

1. Унификация условий договоров в пользу Публичного партнера

Принимая Положение, Публичный партнер фактически делает все заключаемые в соответствии с ним Соглашения о ГЧП договорами присоединения, где присоединяющая сторона – это Частный партнер. Разумеется, юридически указывается на то, что они таковыми не являются. Подписывая Соглашение

о ГЧП, Частный партнер невольно принимает условия, сформулированные в этом Положении. А сформулированы они в пользу Публичного партнера. Если соглашение о ГЧП – это продукт согласования позиций двух сторон (который далеко не всегда может устраивать Публичного партнера), то Положение является целиком и полностью продуктом Публичного партнера. Даже если в договоре написано иное – приоритетом пользуются нормы Положения. Наконец, унификация условий позволяет не задумываться над содержанием того или иного конкретного договора.

Например, условие о том, что *«Цена включает в себя все затраты, издержки и иные расходы Частного партнера, в том числе сопутствующие, связанные с исполнением Соглашения о ГЧП»* может и не упоминаться в самом Соглашении о ГЧП. Но от этого оно не перестает быть действительным.

2. Использование преимуществ, которые предоставляют законы, регулирующие отношения в сфере ГЧП.

Законами, регулирующими отношения ГЧП, в ряде случаев допускается возможность изменить нормы путем закрепления иного правила в договоре.

3. Исправление недостатков и восполнение пробелов действующего законодательства.

Законами, регулирующими отношения ГЧП, охвачены далеко не все аспекты отношений между Публичным партнером и Частным партнером – например, никак не решена проблема юрисдикционного

иммунитета Публичного партнера от судебного преследования в иностранных судах. Положение содержит указание на цель всех заключаемых в соответствии с ним Соглашений о ГЧП – осуществление суверенных функций государства, что позволит распространить на заключаемые сделки иммунитет от судебного преследования в судах иностранных государств (чего на практике не происходит почти никогда).

Процедура приемки имущества регламентирована в законе весьма фрагментарно (только в отношении товара при поставке товаров и в отношении объекта в договорах подряда). Положение же позволяет осуществлять приемку наиболее выгодным для Публичного партнера способом.

В законах никак не регламентированы процедуры изменения норм договоров. Соглашения о ГЧП, заключенные в соответствии с Положением, определяют данную процедуру, в результате чего договор меняется по правилам, установленным Публичным партнером.

Закон ставит возможность одностороннего отказа от исполнения обязательств по договору в зависимость от содержания договора – Положение содержит широкий перечень условий, при которых возможен односторонний отказ от исполнения обязательств Публичным партнером.

* * *

Конечно, все условия Положения можно прописать в Соглашениях о ГЧП. Однако, во-первых, далеко не всегда подобные условия (напомним, составленные в пользу ГОСУДАРСТВА), прописанные в тексте Соглашений о ГЧП, будут приняты контрагентом безоговорочно. Одно дело выдвигать возражения против проекта Соглашения о ГЧП и совсем другое – против норм внутреннего документа Публичного партнера.

Говоря конкретнее, **Положение содержит те условия, которые не всегда удобно прописывать в Соглашении о ГЧП.**

Положение содержит не только правила, регулирующие отношения Публичного партнера и Частного партнера, но и правила, обязательные в рамках Публичного партнера, – заключать соглашения только с обеспечением исполнения обязательств со стороны Частного партнера, отражать факт составления текста Соглашения о ГЧП на русском языке ранее, чем текста на иностранном языке, правила проведения тендеров, процедуры заключения договоров и т. д.

Несмотря на то, что Положение о ГЧП составлено в пользу Публичного партнера, **интересы Частного партнера также учтены:**

1. Во-первых, для исключения действия данного Положе-

ния достаточно умолчать о нем в Соглашении о ГЧП. Во-вторых, и Публичный партнер, и Частный партнер могут также сделать в Соглашении о ГЧП оговорку о частичном применении данного Положения.

2. Положение предусматривает формальную соразмерность обязательств Сторон Соглашения о ГЧП, в чем заинтересован именно Частный партнер – как слабая сторона любого Соглашения о ГЧП.

3. Важна стабильность условий Соглашения о ГЧП и его независимость от изменений законодательства. Положение предусматривает пропорциональное изменение норм Соглашения о ГЧП с целью максимального обеспечения интересов Частного партнера.

4. Предусматривает возможность перехода права собственности на Объект к Частному партнеру.

5. Предусматривает право Частного партнера на возмещение возникших на его стороне убытков – как в форме реального ущерба, так и в форме упущенной выгоды.

6. В случае национализации (реквизиции) объекта Соглашения о ГЧП Частный партнер имеет право на компенсацию стоимости переданного ему в соответствии с Соглашением о ГЧП имущественного права.

7. Использование международного коммерческого арбитража, предусмотренное Положением, обеспечивает Сторонам менее затратное и ускоренное разбирательство споров, нежели разбирательство в арбитражных судах государствен-

ной судебной системы.

Перечисленные выше преимущества для Частных партнеров законом либо не предоставляются, либо предоставляются в отношении отдельных видов договоров с участием государства.

* * *

Мы также выделили основные законодательные проблемы, решить которые позволяет Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о государственно-частном партнерстве.

Проблема и пути решения

1. Отсутствие федерального закона, регулирующего отношения ГЧП.

Нормы Положения сформулированы максимально общо, поэтому они соответствуют практически любой договорной форме ГЧП (будь то смешанный договор услуг и аренды или концессии). Кроме того, предусмотрена возможность их изменения. Наконец, Стороны могут вообще не ссылаться в Соглашениях о ГЧП на данное Положение, а использовать его как базу при составлении Соглашений о ГЧП. Таким образом, использование Положения позволяет сторонам – участницам ГЧП-проекта адаптироваться к

любым изменениям в законодательстве.

2. Перспектива принятия федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации».

Нормы Положения сформулированы таким образом, что включают в «орбиту» своего действия любые договорные формы взаимодействия государства и инвестора. В случае если будущий Федеральный закон о ГЧП ограничит распространение своего действия на какие-либо отношения (проект, например, предполагает, что его нормы не распространяются на отношения, связанные с реализацией проектов на принципах ГЧП за счет предоставления бюджетных ассигнований инвестиционных фондов), это не будет означать утраты юридической силы данного Положения в части регулирования этих отношений. Иными словами, Положение позволяет сторонам – участницам Соглашения о ГЧП чувствовать себя подготовленными к любому развитию законодательства в сфере ГЧП.

3. Проблема оптимального использования возможности выбора иностранного права.

К отношениям, регулируемым Положением, применяются нормы российского законодательства, а к соглашениям о ГЧП (сделкам, входящим в состав этого соглашения), применяется либо право, выбранное сторонами такого соглашения, либо право, применимое в соответствии с применимыми

коллизийными нормами. Таким образом, возможность сторон Соглашения о ГЧП применить Положение полностью или частично либо вовсе исключить его применение позволяет подбирать оптимальные варианты применения иностранного права.

4. Проблема юридического положения Публичного партнера в структуре отношений государства (муниципального образования) и частного партнера. Не все федеральные законы, регулирующие отношения в сфере ГЧП, допускают возможность заключения договоров третьими лицами (в т. ч. Публичным партнером) от имени государства и от имени инвестора.

Положение предусматривает максимально широкий круг лиц, от имени которых может выступать Публичный партнер; лиц, которые могут быть Частными инвесторами; и юридических лиц, которые могут выступать от имени Публичного партнера (Предприятия Публичного партнера согласно Положению).

5. Динамичность изменения норм российской правовой системы (нестабильность действующего законодательства).

Положение предусматривает оговорку об обязательном пропорциональном изменении Соглашения о ГЧП в случае изменения законодательства. Это позволит достигнуть

стабильности условий соглашения. Федеральный закон «О концессионных соглашениях» и проект федерального закона «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» прямо предписывают включать такие условия в договоры. Остальные нормативные акты не запрещают этого.

6. Неясное положение соглашений о ГЧП в иерархии инструментов правового воздействия.

Соглашения о ГЧП очень существенно различаются между собой в части их положения в иерархии инструментов правового регулирования. В одних случаях они пользуются приоритетом, в других – подчиняются нормам соответствующих законов. Хотя нормы Положения сформулированы общо, некоторые условия, которые, согласно нормам гражданского законодательства, варьируются от договора к договору (неустойка; переход риска случайной гибели; необходимость обеспечения обязательства; условия приемки объектов, товаров, услуг, материалов, сырья, оборудования; основания одностороннего отказа от исполнения обязательств) в тексте данного Положения унифицированы.

7. Отсутствие гарантий для Частного партнера и Публичного партнера

Положение исключает возможность Частного партнера ссылаться на свой статус «слабой стороны» Договора и предусматривает ряд гарантий для Сторон

Соглашения о ГЧП:

- Частному партнеру – стабильность условий соглашения; неустойка за неисполнение обязательств; право на возмещение убытков как в форме реального ущерба, так и в форме упущенной выгоды; право на компенсацию стоимости переданного ему в соответствии с Соглашением о ГЧП имущественного права в случае национализации (реквизиции) Объекта;
- Обеим Сторонам – неустойка; принцип соразмерности обязательств Сторон; возможность передачи в собственность Объекта Частному партнеру, но лишь в исключительных случаях;
- Публичному партнеру – возможность отказа от исполнения обязательств, возможность использования любых конкурентных процедур отбора Частного партнера, обязательное обеспечение исполнения обязательств и т. д.

Внешние условия диктуются конъюнктурой рынка, политическими и экономическими интересами государства. Задача-минимум сторон – уменьшить их отрицательное воздействие на реализацию проекта.

Разработанное специалистами НИИ КПУ «Положение о порядке подготовки и заключения соглашений о государственно-частном партнерстве» предоставляет реальные возможности для заключения Соглашений ГЧП с учетом особенностей каждой конкретной отрасли.

§ 2.9.4. Эффективность

Здесь мы исходим из предположения, что частные компании в целом действуют более эффективно, нежели государственные структуры, потому что прибыль является основным стимулом для достижения эффективности. Но проблема в том, что частным компаниям, по сути, платят не за эффективность, а за выполнение условий соглашения о ГЧП. «Зафиксировав» требуемый уровень эффективности посредством исполнения условий (см. § 13.5), государственные органы лишаются возможности делать собственные эффективные сбережения на будущее в течение срока действия соглашения о ГЧП, только если такая составляющая платы за услуги, как операционные расходы, индексируется на уровне ниже инфляционного (см. § 11.3.2).

Данный аргумент становится более весомым, если применяется к приватизации услуг на конкурентном рынке, но не к ГЧП, где конкуренция исчезает после подписания соглашения. Это, по меньшей мере, подчеркивает важность конкуренции при заключении соглашений о ГЧП (см. § 6.3).

Если отсутствует механизм серьезного контроля, то так называемая эффективность частного сектора в действительности выливается лишь в наем меньшего количества сотрудников за меньшие деньги либо в иные действия, снижающие качество коммунальных услуг.

Однако этот аргумент не лишен смысла, поскольку очевидно, что сочетание удержаний и штрафных санкций за несоблюдение условий и контроль со стороны инвесторов и кредиторов должны устранить последствия неэффективного управления. В системе государственных закупок такие недостатки скрыть легче.

§ 2.9.5. Инновации

Также утверждают, что ГЧП дает частным компаниям различные варианты решений, а государственному сектору – преимущества инноваций при проектировании или в способе оказания услуг. Это связано с главной особенностью ГЧП – государственные органы при проведении конкурса обычно указывают результаты проекта, а не затраты. Иными словами, госорганы обозначают требования, но не определяют способ их выполнения. Так, они могут указать, что в здании школы должно быть определенное количество классных комнат определенного размера, специально оборудованные помещения для приема пищи на определенное количество детей и т. д. Они не предлагают воплощать детально разработанный проект. Плата за услуги производится, если требования соблюдены (см. § 13.5.1, 13.5.2). Именно большая гибкость в требованиях к результату работ дает участникам конкурса возможность предлагать инновационные решения.

Несмотря на это, многие претенденты возлагают большие

надежды на тех, кто раньше работал в государственном секторе. Однако трудно поверить, что такие люди вдруг станут новаторами оттого, что сменили место службы. Если они не смогли стать новаторами в государственной компании, значит, что-то не в порядке с самой системой, а не с людьми. На самом деле можно выдвинуть и такой аргумент: служащие государственных компаний не имеют стимулов для инноваций, если с ними связан повышенный риск. С другой стороны, а сколько возможностей для инноваций существует во многих ГЧП? Госорганы, которые уже занимаются эксплуатацией подобных объектов, вероятно, лучше осведомлены, что можно (или нельзя) сделать для их усовершенствования. Этот довод говорит в пользу разработки госорганами «стандартного» детального проекта ГЧП (такого как строительство школы) без указания требуемых результатов, которые заставляют участников конкурсов тратить время и деньги на разработку собственных проектов (см. § 13.2). Вместе с тем нельзя упускать из вида следующее: когда государственные органы указывают необходимые затраты, это может поставить под удар перенос риска – если госорганы допустят ошибку при проектировании, то они и будут отвечать за нее.

Более того, инвесторы проектов ГЧП, как правило, не одобряют инноваций, если они создают дополнительные или неизвестные кредиторам риски.

§ 2.9.6. Поступления от третьей стороны

В некоторых случаях проектная компания может получать дополнительные доходы, используя объект не только для общественного назначения (см. § 13.7). Хотя того же могут добиться и госорганы как владельцы объекта, опыт управления частной компании часто более полезен. Любой дополнительный доход снижает плату за услуги и улучшает показатель ЭРС для государственных органов.

§ 2.9.7. Риск потери и обесценивания капитала

Когда коммунальные услуги оказывают сторонние компании (см. § 1.5) и делают это не на должном уровне, они теряют прибыль, но этим все и ограничивается. В ГЧП частные инвесторы и кредиторы рискуют собственным капиталом и, следовательно, имеют мощный стимул для оказания услуг на должном уровне. Это наиболее важное долгосрочное преимущество ГЧП.

§ 2.9.8. Проверка финансового состояния третьей стороной

Участие заемщиков в ГЧП означает, что третья сторо-

на (помимо инвесторов и госорганов) проверяет, насколько данный проект жизнеспособен (см. § 9.3.4), что полезно для государственных органов (см. § 8.5.2).

§ 2.9.9. Проблема «принципал – агент»

В экономической теории существует проблема «принципал – агент», когда агент, контролирующий бизнес, имеет доступ к большему объему информации, чем принципал, владеющий им. Агент может воспользоваться асимметричной информацией для присвоения части прибыли. Асимметричность информации способна проявиться в любом виде государственных закупок и в потенциале обеспечить поставщикам из частного сектора дополнительную прибыль. Долгосрочный характер взаимоотношений в рамках ГЧП предоставляет больше времени для развития этой асимметрии. Например, государственные органы могут испытывать затруднения при определении разумной величины затрат, предложенных проектной компанией для внесения изменений в технические характеристики объекта (см. § 15.2.2).

§ 2.10. Реформирование государственного сектора

Программа ГЧП может стать своеобразным катализатором для обширных реформ в государственном секторе по

множеству разных направлений.

§ 2.10.1. Прозрачность и возможность учета

ГЧП показывает реальную стоимость объекта на протяжении всего срока его службы, включая содержание и эксплуатацию. Ее невозможно поделить на части и похоронить в недрах бухгалтерской отчетности. Поэтому государственному сектору доступен выбор способов оказания и оплаты услуг. Бухгалтерский учет в госсекторе не отражает стоимость общественной инфраструктуры в таком комплексном виде. Здесь же полный учет, поскольку служащие в госсекторе не могут скрывать разницу в стоимости вариантов, они должны найти им обоснование, каким бы оно ни было.

Когда сравнивают затраты на организацию ГЧП и государственных закупок, важно рассматривать сопоставимые показатели. Затраты на эксплуатацию и содержание даже в таком относительно простом проекте, как строительство школы, могут достигать 30 % от суммы ежегодной платы за услуги и до 50 % – при строительстве более сложного здания, такого как больница. Эти затраты учитываются вместе, как часть всей стоимости соглашения о ГЧП, и совершенно неуместно сравнивать их только с первоначальными капитальными затратами на объект, построенный в итоге проведения госзакупок.

И хотя данные расходы могут быть прозрачны для государственных органов, это еще не означает, что они столь же прозрачны для общественности. Основная причина, скорее всего, коммерческая тайна. Но если информация не открыта для общественности, то невозможно избежать упрощенных сравнений «яблоко с апельсинами» применительно к ГЧП, государственным закупкам (см. § 2.13) и, разумеется, усиления критики за отсутствие прозрачности.

§ 2.10.2. Опыт проведения государственных закупок

Процесс создания и управления ГЧП, если он должным образом организован, приводит к совершенствованию процедуры закупок в государственном секторе. Требования, предъявляемые к участникам закупок, необходимо четко обозначить и проанализировать заранее. После принятия решения их нелегко изменить (по крайней мере, это вызовет затраты, которые придется на что-то списывать). Основная причина перерасхода государственных средств в строительстве давно известна – государственные органы не указывают четкие требования или меняют их в ходе строительства.

Более того, госорганы должны думать о стоимости оказания услуг, эксплуатации и содержания объекта в долгосрочной перспективе еще в начале переговоров, а не ограничиваться темой первоначальных капитальных затрат. Получен-

ный в рамках ГЧП опыт «целостного мышления» полезен и в других видах деятельности государственного сектора. В идеале прозрачность, характерная для ГЧП, может распространяться и на проведение госзакупок.

Переход персонала из государственного сектора в частный осуществляется нередко, но, кажется, чаще всего – при реализации программы ГЧП.

Сотрудники государственных органов могут утратить опыт организации госзакупок, если будут заниматься только проектами, связанными с ГЧП. После заключения сделки группу, работающую над проектом, распускают (см. § 6.2). Частные компании, по-видимому, в состоянии сохранять группы для новых проектов. Их участники накапливают ценный опыт, и, таким образом, усиливаются различия между государственными и частными компаниями.

§ 2.10.3. Менеджмент

В ГЧП государственные органы выступают в качестве регулятора, занимаются планированием услуг и контролем условий соглашения, а не увязают в решении повседневных проблем оказания услуг. Отсутствие постоянного контроля над объектами общественной инфраструктуры ведет к неурядицам, ответственность за которые в конечном счете ложится на государство. Способность государственных органов организовывать оказание услуг зависит также от ско-

рости принятия решений, о чем пойдет речь далее.

§ 2.10.4. Сравнение ГЧП и системы государственных закупок

Если в определенном секторе экономики существует небольшое количество предприятий ГЧП, то их сравнение по цене и качеству услуг с множеством объектов, которые находятся исключительно в государственной системе, еще нагляднее. Такое сопоставление приводит к улучшению госзакупок и оказания услуг. Однако в ряде стран, например в Норвегии, это сравнение проводят не столько из соображений бюджетной экономии, сколько для проверки их эффективности.

§ 2.11. Недостатки ГЧП

Использование ГЧП затрудняет и без того непростую задачу материально-технического обеспечения большого проекта. Увеличивается время поиска поставщиков, а значит, теряются преимущества, упомянутые выше. Расходы на проведение государственного конкурса возрастают, включая оплату юридических и финансовых советников, неактуальную при госзакупках. Затраты на организацию ГЧП достигают 5 – 10 % от «твердых» капитальных затрат для сравнительно больших проектов. Они не сократятся пропорци-

онально применительно к малым проектам (если только их нельзя увязать вместе). Большие проекты сложны сами по себе, а привлечение ГЧП еще усложняет их структуру.

Масштабы и сложность ГЧП неизбежно ослабляют их конкурентоспособность в области госзакупок, так как небольшие компании-подрядчики не располагают финансовыми ресурсами для управления рисками, возникающими в связи с соглашениями о ГЧП (см. § 14.6.2). Это еще один фактор с тенденцией роста расходов на строительство при реализации больших программ ГЧП.

§ 2.12. Гибкость

Отсутствие гибкости в течение сравнительно короткого этапа строительства – существенное преимущество, это не дает государственным органам шанса постоянно менять свои требования. Однако возникают долгосрочные проблемы, когда государственные органы берут на себя эксплуатацию объекта на протяжении 20 – 30 лет. Договоры о ГЧП именуется «незавершенными соглашениями», поскольку в них невозможно предусмотреть все случаи на будущее. Чем сложнее и длительнее соглашение, тем меньше у госорганов возможностей отказаться или передать свою ответственность в непредвиденных обстоятельствах. Например, им очень трудно предугадать запросы потребителей – потребительские характеристики некоторых типов объектов на протяжении дол-

того временного периода. Скажем, изменения численности населения могут сделать школу или больницу ненужными, или, наоборот, понадобятся дополнительные места. Точно так же изменения в технологиях требуют замены важной части объекта. Соглашение о ГЧП сложно пересмотреть, а его изменение или прекращение на середине срока действия вызовет новые расходы. Есть прямая связь между гибкостью и ЭРС, хотя ее нелегко оценить с точки зрения финансов, и об этом не стоит забывать при изучении затрат за весь жизненный цикл объекта.

Отсюда вывод, что долгосрочные проекты, например сооружение дорог или другой транспортной инфраструктуры, хорошо вписываются в рамки ГЧП. Хотя даже в этих случаях не исключены проблемы. Например, условие об отсутствии конкуренции в концессии на строительство платной дороги мешает госорганам вносить в нее улучшения (см. § 3.5). И наоборот, проекты, в которых государство не может ясно определить и придерживаться долгосрочных требований или в которых происходят быстрые технологические изменения, не подходят для организации ГЧП. Именно по этой причине в Великобритании отказались от использования ГЧП в сфере информационных технологий. (Другие проблемы были связаны с недостаточной передачей риска частному сектору, разницей в структуре затрат – низкие первоначальные затраты и высокие постоянные издержки затрудняли финансирование и служили причиной частых провалов подобных

проектов.) Проекты, связанные с социальной инфраструктурой, занимают промежуточное положение.

Однако не стоит забывать: когда государство строит объект, это также предполагает долгосрочные обязательства, хотя и скрытые в государственной отчетности. Если такой объект становится «мертвым активом» (то есть в нем отпадает необходимость), его все равно нельзя разрушить или куда-то переместить без значительных потерь. Поэтому можно утверждать: роль ГЧП состоит единственно в том, чтобы сделать данную проблему прозрачной. Особенно это относится к затратам на внесение значительных изменений в объект, когда на рынке уже есть эффективный монополист – поставщик товаров и услуг (см. § 15.2.2), и к дополнительным расходам в случае прекращения соглашения, если в объекте больше нет необходимости (см. § 15.6).

§ 2.13. ГЧП и политика

Поскольку ГЧП по своей природе связано со сферой коммунального хозяйства, оно неизбежно становится предметом жаростных политических дебатов. Необходима сильная политическая воля государства, четкое и ясное заявление о намерениях, иначе политические ветры собьют программу ГЧП с курса, вынудив ее бороться за выживание. Несмотря на все отличия ГЧП (см. § 2.2), его все равно можно считать формой приватизации, и это повод для выступлений поли-

тических противников.

Распространенное мнение: «Частные прибыли за государственный счет». ГЧП дает частным инвесторам возможность получать прибыли от оказания услуг, которые государственный сектор оказывает с меньшими затратами. Но многие составляющие, такие как строительство объекта, в любом случае будут выполняться частными компаниями. Предельная добавочная прибыль, которую частные компании получают от инвестирования в проект ГЧП, по сравнению с прибылями от использования системы госзакупок не столь велика, чтобы подтвердить правоту этого аргумента. Если госсектор не располагает достаточным бюджетом для реализации проекта, то данное утверждение, как и сравнение расходов при организации закупок государственными и частными компаниями, основывается на ложной предпосылке, что существует выбор между ГЧП и проведением госзакупок.

Однако суждения, что частные инвесторы получают «непредвиденные» прибыли, например посредством высоких первоначальных норм прибыли от инвестиций (см. § 7.3.2), рефинансирования долга (см. § 16.2) или продаж части акций (см. § 16.5), ослабляют позиции программы ГЧП.

Другое расхожее мнение – низкие стандарты безопасности: частная компания, которая управляет объектом, будет пренебрегать безопасностью ради прибылей. Но ГЧП находится под пристальным наблюдением государственных органов, и стандарты безопасности четко прописываются в со-

глашении. Госорганы имеют больше возможностей контроля и соблюдения норм безопасности, чем приватизированная компания.

Также утверждают, что ГЧП ухудшает условия работы сотрудников государственного сектора в ситуациях, когда, например, уборка и снабжение осуществляются в рамках ГЧП. Это один из случаев, где ГЧП очень похоже на приватизацию – и там, и здесь госслужащие переходят в распоряжение частной компании. Государственные органы обязаны предотвращать несправедливое отношение к работникам со стороны частных инвесторов, например, когда прибыль обеспечивают уменьшением зарплаты и сокращением персонала. Часто неправильно понимают политическое значение ГЧП. При подготовке соглашения государство определяет требования к объекту (например, количество коек в больнице). Но противники могут заявить, что частные инвесторы уже сделали это. ГЧП может пострадать от своей прозрачности (см. § 2.10.1), когда затраты с учетом расходов на эксплуатацию объекта в долгосрочном периоде сравнивают только с первоначальными капитальными затратами при организации государственных закупок. Впрочем, подход государственных органов также бывает односторонним. Так, заявление о значительной экономии средств по сравнению с государственными закупками невозможно объективно доказать (см. § 5.3). ГЧП порой получает поддержку ради кратковременной политической выгоды.

Поэтому нелегко сохранить равновесие при обсуждении достоинств и недостатков государственно-частного партнерства – как видно из данной главы, все «за» и «против» в случае ГЧП не являются бесспорными и однозначными.

Глава 3. Распространение ГЧП в странах мира

§ 3.1. Введение

Поскольку программы развития ГЧП существуют во многих странах, невозможно в рамках данной книги описать их деятельность по всему миру. Но в этой главе рассматриваются некоторые общие требования к их развитию (§ 3.2), ее законодательной базе (§ 3.3), а также дается обзор ГЧП в ряде стран:

- Великобритании (§ 3.4);
- Соединенных Штатах Америки (§ 3.5);
- Австралии (§ 3.6);
- Франции (§ 3.7);
- Южной Кореи (§ 3.8);
- Испании (§ 3.9);
- Южной Африке (§ 3.10).

Представление о международной деятельности ГЧП можно получить из статистических данных в табл. 3.1. Цифры не совпадают с другими, приведенными в данной главе и табл. 8.2, поскольку получены из разных источников (см. дискуссию в § 8.4, посвященную проблемам сбора сопоставимых статистических данных по этой теме).

ГЧП в России: краткий исторический очерк¹²

Исторически инициатором ГЧП-проекта выступает государство, причем именно так повелось с глубокой древности: первоочередные нужды страны определялись властями, обретая при детальной разработке проектный вид, а частный капитал соглашался вкладывать в эти проекты собственные средства, приобретая в обмен на эти вложения различные права и привилегии («вольности») перед властями.

ГЧП в древности: «кормления» и «откупы»

Предшественников современных форм ГЧП насчитывается не так много. Основные два – *кормления* и *откупы*.

Кормления как натуральный налог «посаженым на землю» чиновникам

«Кормлением» назывался вид пожалования великих и удельных князей своим должностным лицам, по которому княжеская администрация содержалась за счет местного населения в течение периода службы. Первоначально кормление носило эпизодический характер. По нормам «Русской правды» Ярослава Мудрого, сборщики штрафа (виры), строители городов и некоторые другие категории получали с населения определенное натуральное довольствие.

В XII–XIV веках кормление сыграло значительную

¹² Материалы предоставлены АНО «НИИ корпоративного и проектного управления».

роль в формировании системы местного управления. Избранные для сбора дани или войска князьями бояре посылались в города и волости в качестве наместников. Если для такой службы боярина не находилось, вместо него ехал управленец более низкого, чем боярин, звания, – тиун.

Население обязывалось содержать их («кормить») в течение всего периода службы. Наместники, волостели и другие представители местной княжеской администрации получали «корм» обычно три раза в году – на Рождество, Пасху и Петров день.

При вступлении кормленщика в должность население платило ему «въезжий корм». Он давался натурой: хлебом, мясом и т. д.; для лошадей кормленщиков поставлялись овес, сено. Кроме того, кормленщики собирали в свою пользу различные пошлины: судебные, за клеймение («пятнание») и продажу лошадей, «полавочное» и другие. За счет этих сборов они жили и содержали свою челядь. Таким образом, княжеская казна освобождала себя от содержания региональных чиновников даже самого высшего уровня.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «Литрес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на Литрес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.