

# Эталон для Public-Private Partnership

а.а.ОКОНИШНИКОВ

*Без идеалов, то есть без определенных хоть  
сколько-нибудь желаний лучшего, никогда  
не может получиться никакой хорошей  
действительности.*

*Ф. Достоевский*

Механизм государственно-частного партнерства (ГЧП) является инструментом, используемым государством для приобретения и финансирования общественной инфраструктуры и оказания соответствующих услуг, за счет привлечения частного бизнеса и разделения с ним возможных рисков. В данной работе, на основании анализа мирового опыта, предложены требования, которым должна соответствовать государственная система управления процессами ГЧП для получения наибольшего эффекта от использования этого инструмента. Иными словами, автор взял на себя смелость описать ключевую атрибутику «идеальной» системы управления процессами ГЧП. Каждый из предложенных атрибутов уже реализован в той или иной форме в разных странах, поэтому добавление недостающих элементов «идеальной» системы принципиально возможно при наличии политической воли правительств реформировать свои системы управления процессами ГЧП.

Перечень использованных в работе источников приведен в конце статьи. Автор посчитал не обязательным приводить ссылки на источники при изложении материала. Все его выводы основаны на содержании перечисленных работ.

The mechanism of public-private partnership (PPP) is the tool used by the state to acquire and finance public infrastructure and the provision of relevant services by attracting private business and sharing possible risks with it. In this paper, based on the analysis of world experience, the requirements that the state PPP process management system should meet in order to obtain the greatest effect from the use of this tool are proposed. In other words, the author took the liberty to describe the key attributes of the "ideal" PPP process management system. Each of the proposed attributes has already been implemented in one form or another in different countries, so adding the missing elements of an "ideal" system is fundamentally possible if there is a political will of governments to reform their PPP process management systems.

The list of sources used in the work is given at the end of the article. The author considered it unnecessary to provide references to sources when presenting the material. All his conclusions are based on the content of the listed works.

## Что же такое Public-Private Partnerships

Под Public-Private Partnership (PPP) принято считать механизм долгосрочных контрактных отношений между государственными учреждениями (центрального,

регионального или муниципального подчинения) и частными организациями, которые предусматривают участие частного сектора в создании (в том числе и в распределении рисков) общественной инфраструктуры (public infrastructure) на различных этапах жизненного цикла инфраструктурного проекта, включая финансирование, проектирование, строительство, техническое обслуживание и эксплуатацию. Под общественной инфраструктурой обычно понимается такие объекты, как системы здравоохранения и связи, интернет, водоснабжение и канализация, низкоуглеродные технологии и транспортные услуги.

При надлежащем применении механизм PPP может предложить широкий спектр потенциальных преимуществ, таких как более своевременное, но в рамках бюджета, предоставление услуг пользователям создаваемой инфраструктуры, инновации в дизайне инфраструктурного проекта, доступ к новым формам капитала, эффективное распределение рисков и внебалансовое финансирование.

Более того, исследования показали, что в результате мультипликатора акционерного капитала и долгового рычага 1 доллар прямой государственной поддержки инфраструктурных проектов может при правильных обстоятельствах мобилизовать от 3 до 10 долларов капиталовложений от бизнеса через схемы государственно-частного финансирования (в зависимости от сектора и профиля отраслевых рисков). Тем не менее, даже в странах, активно использующих PPP, вложения по этому механизму обычно составляют лишь 5-10% от общего объема инвестиций государства в общественную инфраструктуру. Причина кроется в существующей все еще критической позиции администраций в отношении PPP и роли частного сектора в ключевых отраслях промышленности, вызванной непониманием сути механизма PPP и способа его эффективного использования.

Все множество применяемых в мире моделей PPP по форме оплаты привлеченных государством от частной стороны инвестиций для реализации инфраструктурных проектов делятся на две группы:

- а) финансируемые государством - когда правительство оплачивает услуги привлеченной частной стороны посредством заранее определенных платежей в течение срока действия контракта (за предоставление актива или платежи за объем предоставляемых услуг) – модель «платежей за доступность» (availability payments);
- б) финансируемые пользователями общественной инфраструктуры - когда пользователи платят за услуги частной стороне – модель «платежей пользователей» (user-pays).

Первая группа собственно и включает все модели государственно-частного партнерства такие как Проектирование-Строительство-Финансирование-Обслуживание-Эксплуатация (DBFMO), Проектирование-Строительство-Финансирование-Обслуживание (DBFM), Строительство-Владение-Эксплуатация-Передача (BOOT), Проектирование-Строительство-Финансирование-Эксплуатация (DBFO), Проектирование-Строительство-Эксплуатация (DBO) и т.д., а также модели Частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative - PFI) и её

модернизированной версии Private Finance 2 (PF2), широко используемые до недавнего времени в Великобритании.

Вторая группа включает различные виды концессионных соглашений и модели регулируемой базы активов (Regulated Asset Base - RAB). Вследствие этого разделения в международной практике принято юридически значимое различие между понятием PPP как проектом, финансируемым правительством, и «концессией» или RAB, как проектом, финансируемым пользователями.

Далее под PPP будут рассматривать только государственно-частные отношения, в которых для создания общественной инфраструктуры правительственными органами на возвратной основе привлекаются средства частного капитала, т.е. предусмотрено финансирование частной стороной проекта в полном или частичном объеме. В этих отношениях государство выступает в роли заемщика, а частный капитал - в роли займодавца. Стоимость такого заимствования является важным критерием для выбора между механизмом PPP или государственным контрактом для создания объекта общественной инфраструктуры.

#### **Вставка 1.**

#### **Российская практика**

**В Российской Федерации привлечение государством частных инвестиций для создания общественной инфраструктуры осуществляется на основании:**

- а) Федерального закона «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации» от 13.07.2015 №224-ФЗ;**
- б) Федерального закона «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 №115-ФЗ;**
- в) Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ с учетом Постановления Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. N 1087 "Об определении случаев заключения контракта жизненного цикла».**

**При этом и 224-ФЗ, и 115-ФЗ допускают оба варианта механизма оплаты услуг частной стороны, тогда как 44-ФЗ предусматривает только механизм «платежей за доступность».**

С другой стороны, в силу долгосрочности реализации инфраструктурных проектов (до несколько десятков лет) PPP влияет на государственный бюджет во многом таким же образом, как и традиционные государственные контракты, полностью финансируемые за счет бюджета соответствующей бюджетной системы. Хотя PPP может сэкономить правительству первоначальные капитальные затраты и инвестиционные затраты, но в этом случае правительство должно отказаться либо от будущих доходов (если проект PPP финансируется за счет платы за пользование инфраструктурой), либо от будущих расходов на иные проекты (если PPP финансируется за счет платежей из государственного бюджета). При этом следует помнить, что в модели PPP государство обязано также обеспечить получение частной стороной инвестиционного дохода на вложенный капитал. Таким образом в абсолютных цифрах (без учета дополнительных эффектов) PPP всегда дороже для государства чем государственный контракт.

На раннем периоде применения PPP с финансовыми обязательствами частной стороны среди экспертов считалось, что PPP является неплохим инструментом для устранения инфраструктурных пробелов в периоды ограниченного государственного финансирования. Возникла, и еще существует в некоторых

странах, так называемая «финансовая иллюзия» (fiscal illusion) из-за устранения краткосрочных бюджетных оттоков в обмен на будущие платежи или упущенный доход от сборов с пользователей. Иллюзия дополнительного финансового пространства усиливается, когда практика внебюджетного и забалансового учета затрудняет восприятие полного объема обязательств, понесенных государством в рамках PPP. Финансовые иллюзии в отношении PPP привели к тому, что многие правительства накапливали слишком большую бюджетную ответственность в рамках PPP, ставя под угрозу финансовую устойчивость, а также общую макроэкономическую стабильность своей страны.

Столкнувшись с проблемой незапланированных бюджетных обязательств, страны стали более взвешено относиться к использованию модели PPP, внедряя механизмы управления финансовыми рисками или даже отказываясь от использования некоторых видов PPP, в частности модели «платеж за доступность». Например, в 2018 году правительство Великобритании отказалось от механизма Private Finance Initiative и его модернизированной версии Private Finance 2 для новых проектов PPP из-за их финансового риска, негибкости и сложности. Отказ от PFI/PF2 был закреплен в принятой 25 ноября 2020 г. «Национальной инфраструктурной стратегии Великобритании до 2050 года» (National Infrastructure Strategy 2020). Более подробно перипетии вокруг проблемы PFI/PF2 изложены в Приложении 1.

## **Вставка 2.**

### **Российская практика**

**В Российской Федерации большая часть проектов ГЧП реализуется по модели «платежа за доступность», перекладывающей бремя текущих государственных расходов на бюджеты будущих лет.**

**Так широко рекламированная программа «Дальневосточная концессия» изначально ориентирована на долгосрочные (до 20 лет) бюджетные обязательства государства перед частными партнерами за предоставленные инвестиции в социальную инфраструктуру российских регионов Арктики и Дальнего Востока.**

**Следует отметить, что стоимость таких заимствований может быть значительной.**

Тем не менее, к настоящему времени признано, что PPP вполне адекватный инструмент финансирования государством инфраструктурных проектов. В настоящее время нельзя сказать, что существует единый подход к использованию PPP - каждая страна пытается создать собственную систему управления PPP, опираясь на свой опыт путем проб и ошибок. Причем некоторые страны, такие как Великобритания, Австралия, Канада, Новая Зеландия добились прекрасных результатов в этом направлении.

Проведя анализ опыта PPP передовых стран и опираясь на рекомендации Международного валютного фонда и Международного банка реконструкции и развития, мы сформулировали следующие условия (требования), которые должны выполняться в обязательном порядке для получения государством положительного эффекта от PPP:

- a) создана институциональная основа использования PPP, в виде совокупности организационных, правовых, нормативных, и финансовых положений, а также институтов и практик;
- b) выстроена эффективная система запуска и надзора за проектом PPP, включающая механизмы:
  - оценки социальной и экономической потребности проекта, финансовых возможностей для его реализации, а также конкурентных преимуществ проекта PPP по сравнению с государственным заказом с учетом соотношения цены и качества (value for money - VFM) и иных эффектов;
  - выбора государством надежного частного партнера PPP на основании процедур конкурентных торгов;
  - распределения рисков между сторонами PPP, в основе которого лежит управление государством финансовыми рисками своих инвестиций;
- c) существует комфортная среда для привлечения инвестиций в проекты PPP на начальном этапе и поддержания потока доходов на заключительном этапе реализации проекта, обеспечивающего соответствующую скорректированную на риск итоговую для частного партнера доходность от произведенных инвестиций в PPP.

Следует заметить, что до последнего времени одновременное и главное качественное выполнение всех отмеченных условий встречается на практике не так часто. В большей степени к выполнению этих требований подошла Великобритания.

Ниже будут представлены наиболее перспективные, с нашей точки зрения, решения, которые мы посчитали эталонными (benchmark), для выполнения перечисленных условий.

## **1. Институциональная основа PPP**

Практика применения PPP должна соответствовать национальной политике, целям, стратегиям и ограничениям страны с финансовой, правовой, экологической и социальной точек зрения.

Под институциональной основой PPP можно понимать:

- a) национальную политику применения PPP, то есть обоснование, целей, сферы охвата и принципов реализации, лежащих в основе решения правительства использовать PPP для предоставления активов и услуг государственной инфраструктуры;
- b) институты, правовые механизмы и процессы управления государственными финансами, которые определяют, как расставляются приоритеты, выявляются, отбираются, оцениваются, закладываются в бюджет, финансируются, закупаются, контролируются и учитываются проекты PPP, какое учреждение несет ответственность за каждое из этих действий.

## 1.1. Национальная политика применения PPP

Обязательным условием успешности применения PPP для создания общественной инфраструктуры является наличие в стране нормативно-правового документа высокого уровня, определяющего перспективное направление развития инфраструктуры государственной ответственности на долгосрочный период. То есть на уровне правительства должна быть принята Национальная инфраструктурная программа инвестиций, включающую в качестве подпрограммы Стратегию применения PPP. Также на ежегодной основе необходимо выпускать государственный План проектов PPP. Наличие таких нормативно-правовых документов, формулирующих основные условия (требования к сторонам участникам PPP) для применения механизма PPP, и актуализированный перечень проектов, перспективный для контрактации, будет способствовать выработке общего видения между правительством и частными инвесторами условий, при которых будущие партнерские отношения в виде PPP могут эффективно генерировать коммерчески жизнеспособные решения.

В качестве примера можно считать принятую в ноябре 2020 г. «Национальную инфраструктурную стратегию Великобритании до 2050 года» (National Infrastructure Strategy 2020 - NIS), в которой поддержке частных инвестиций в инфраструктуру отводится особая роль. Предполагается, что за счет грамотной управленческой политики государства половина запланированных инфраструктурных проектов будет профинансирована из частных источников с применением различных механизмов PPP и концессий.

В свою очередь 28 июля 2021 года президент США и двухпартийная группа объявили о достижении соглашения о деталях инвестиций в инфраструктуру (Infrastructure Investment and Jobs Act 2021). Законодательство включает в себя около 550 миллиардов долларов новых федеральных инвестиций в дороги и мосты Америки, инфраструктуру водоснабжения, интернет и многое другое. Часть из запланированных средств будут предоставляться в виде капитальных грантов частным компаниям, участвующим в реализации инфраструктурных проектов.

## 1.2. Организационная структура PPP

На практике установлено, что важнейшим элементом успеха применения PPP является создание организационной структуры PPP, которая четко определяет роли, обязанности и полномочия участвующих государственных и частных структур. Далее будет рассмотрена только организационная структура центрального (федерального) уровня. Региональные и муниципальные организационные структуры PPP имеют аналогичную конструкцию с учетом масштаба имеющихся у них полномочий и возможностей.

С точки зрения Всемирного банка эффективная организационная структура PPP включает в качестве ключевых функциональных комплексов (элементов):

- a) Государственный орган управления бюджетными процессами (Министерство финансов, Национальное казначейство);
- b) Регулятор PPP (PPP Unit);
- c) Заказчика PPP (Contracting Authority)

d) Проектную компанию и Консорциум участников PPP

Организационная структура реальных проектов PPP в разных странах может иметь иную организацию, но в конечном итоге должна выполнять набор функций, представленных далее в виде компетенций перечисленных комплексов.

### 1.2.1. Публичный сектор

#### *Министерство финансов*

Министерство финансов (или эквивалентный государственный орган, действующий в качестве центрального бюджетного органа) по своему предназначению определяет финансовые приоритеты страны и направление государственных инвестиций, осуществляет управление бюджетными процессами и контроль за государственными расходами и, следовательно, должно играть ключевую роль:

- a) в рассмотрении и принятии Национальной инфраструктурной программы инвестиций и государственного Плана проектов PPP для развития общественной инфраструктуры страны с учетом ограничений, связанных с национальным бюджетом, а также с социально-экономической политикой, проводимой государством;
- b) в обеспечении того, чтобы любой проект PPP отвечал соответствующим финансовым требованиям, чтобы краткосрочные и долгосрочные финансовые последствия каждого проекта были полностью оценены на всех соответствующих этапах жизненного цикла для достижения финансовой устойчивости проекта;
- c) в принятии решения о необходимости государственной финансовой поддержки для проекта PPP, о её возможной величине, форме и условиях предоставления.

Иными словами, основной задачей Министерства финансов является формирование государственной финансовой политики использования PPP для создания общественной инфраструктуры.

Эта задача требует систематического выявления, оценки и управления бюджетными расходами и рисками, связанными с PPP, включая наложение вето на проекты или контракты со слишком высокими затратами или финансовыми рисками на любой стадии проектного цикла, а также принятие мер по снижению рисков и устранению тех, которые невозможно снизить.

Для оценки влияния PPP на государственный бюджет Международный Валютный Фонд рекомендовал использовать Модель оценки финансовых рисков PPP (PFRAM 2.0). Модель, разработанная МВФ и Всемирным банком, является аналитическим инструментом для оценки потенциальных финансовых затрат и рисков, возникающих в связи с проектами PPP. С момента своего запуска в апреле 2016 года она использовалась исполнительными органами власти разных стран - в основном в министерствах финансов - для оценки финансовых затрат и рисков, возникающих в связи контрактами PPP, в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета и статистики.

Кроме управления бюджетной составляющей финансирования проектов PPP в функционал Министерства финансов включается:

- а) оказание поддержки Регулятору PPP и Заказчику PPP в оценки проектов по критериям максимизации соотношения цены и качества (VFM), финансовой устойчивости, а также по распределению финансовых рисков и смягчению их последствий, включая рассмотрение необходимости государственной финансовой поддержки;
- б) координация с Регулятором PPP и/или другими государственными органами вопросов интеграции предлагаемого проекта PPP в рамках более широких инвестиционных программ и долгосрочной бюджетной политики.

Во многих странах в Министерстве финансов есть подразделение по PPP. Это подразделение служит центральным объединением экспертов по PPP и играет соответствующую роль в установлении надлежащей практики осуществления финансового контроля за подготовкой проектов PPP и за их последующей реализацией.

### **Вставка 3.**

### **Российская практика**

**В зону ответственности Минфина РФ в соответствии с его Положением не входят функции формирования и надзора за проведением государственной финансовой политики использования ГЧП.**

### ***Регулятор PPP***

Объем роли Регулятора PPP может варьироваться в зависимости от соответствующей юрисдикции и сферы компетенции, а также потенциала и опыта других государственных структур. В компетенцию Регулятора PPP входят функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию использования PPP для создания общественной инфраструктуры. К основным функциям можно отнести:

- а) разработку нормативно-правовых документов, руководящих указаний и методик в сфере применения PPP;
- б) разработку Стратегии применения механизма PPP для создания общественной инфраструктуры;
- с) разработку и ежегодную актуализацию государственного Плана проектов PPP (PPP pipeline);
- д) обеспечение стандартизации процедур реализации PPP и контрактной документации, включая типовые контракты и сопутствующие договора для проектов PPP;
- е) оценка целесообразности предложенного Заказчиком PPP проекта, в том числе: по критериям экологической и социальной устойчивости, осуществимости и экономической жизнеспособности, коммерческой жизнеспособности, максимизации VFM;

- f) согласование с Министерством финансов и Заказчиком PPP государственной финансовой поддержки проекта PPP;
- g) утверждение проектов, предложенных для контрактации заказчиками PPP;
- h) руководство, надзор и координация процессов реализации проектов PPP на всех этапах жизненного цикла;
- i) контроль качества реализуемых проектов PPP;
- j) техническая помощь заказчикам PPP (включая техническую, юридическую, финансовую, нормативную);
- к) создание и ведение централизованной базы данных с данными о проектах PPP, доступ к которым при необходимости могут получить стороны государственного и частного секторов соответственно;
- л) маркетинговое и информационное обеспечение реализации программ PPP, оценка успешности проектов PPP на регулярной основе.

Как правило, роль Регулятора PPP выполняет отдельное подразделение Министерства финансов (эквивалентного государственного органа) или центрального органа по планированию или координации экономической политики государства (Министерство экономики).

Решающее значение для успешной деятельности Регулятора PPP, является наличие правовой базы PPP, четко распределяющей функции и границы ответственности между Регулятором PPP и другими государственными структурами, участвующими в использовании PPP для создания общественной инфраструктуры.

#### **Вставка 4.**

#### **Российская практика**

Минэкономразвития РФ можно рассматривать в качестве Регулятора PPP, т.к. в его Положении сказано, что оно является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере концессионных соглашений и государственно-частного партнерства.

В тоже время в полномочиях Минэкономразвития РФ перечислены только функции Министерства в отношении государственно-частного партнерства или муниципально-частного партнерства в соответствии с 224-ФЗ, функционал в отношении концессий по 115-ФЗ в полномочиях отсутствует.

### **Организация-Заказчик PPP**

В законодательстве PPP должно быть четко указано, какие государственные структуры, в том числе и государственные компании, уполномочены заключать договорные соглашения о PPP с частными партнерами, то есть выступать в качестве Организации-заказчика PPP.

Основные обязанности Организации-заказчика:

- а) подготовка предложений для формирования (актуализации) государственного Плана проектов PPP;

- b) подготовка детализированных предложений по конкретным проектам PPP и подробных их оценок, определяющих финансовую и экономическую осуществимость, а также потенциальные последствия и риски проекта, включая социально-экологические и изменение климата;
- c) подготовка технико-экономических обоснований на этапах инициирования проектов PPP;
- d) рассмотрение от представителей частного сектора «незапрошенных» предложений (unsolicited proposals - USP) по проектам PPP и принятие решения о возможности их запуска с использованием общепринятых процедур;
- e) подготовка тендерной документации;
- f) проведение тендера по проекту PPP и управление процессом закупок;
- g) подготовка контракта о PPP и сопутствующей документации;
- h) заключение контракта о PPP с частным партнером;
- i) выполнение свои обязательства по контракту PPP;
- j) поддержание связей с Регулятором PPP и Министерством финансов, и другими заинтересованными сторонами;
- k) подготовка периодических обновленных отчетов для Регулятора PPP и Министерства финансов по каждому проекту PPP на протяжении всего срока реализации проекта.

Во многих странах центральные правительственные учреждения (такие как министерства или специализированные департаменты внутри министерств) являются единственными организациями, которым разрешено заключать договорные соглашения о PPP с частными партнерами, в то время как в других странах эти полномочия делегируются местным органам власти и муниципалитетам.

Государственное предприятие в некоторых юрисдикциях также может выступать публичным партнером PPP, что зависит от различных факторов, например, как структурировано и финансируется государственное предприятие, на какой уровень государственной финансовой поддержки оно может рассчитывать.

#### **Вставка 5.**

#### **Российская практика**

**В Российской Федерации участники взаимоотношений по ГЧП со стороны публичного партнера определены в законодательстве о государственно-частном партнерстве или муниципально-частном партнерстве в соответствии с 224-ФЗ и концессиях в соответствии с 116-ФЗ.**

### **1.2.2. Частный сектор**

#### ***Проектная компания***

Проектная компания - юридическое лицо, созданное с единственной целью заключения контракта PPP с Заказчиком PPP и заключения договоров субподряда с членами Консорциума. Обычно создается в форме компании специального назначения (Special Purpose Vehicle - SPV), как правило в юридической форме компанией с ограниченной ответственностью (Limited Liability Company – LLC) или

товариществом с ограниченной ответственностью (Limited Liability Partnership - LLP). Такая правовая форма связана с тем, что финансирование проектов PPP сторонними кредиторами обычно структурировано как финансирование «без права регресса» (non-recourse) или «с ограниченным правом регресса» (limited recourse), когда кредиторы могут получать выплаты только из доходов частного партнера PPP, при этом «без» или «с ограниченным» правом регресса относится к инвесторам в акционерный капитал SPV (учредителям проектной компании).

Проектная компания создается под будущий проект до начала тендерных процедур или после их завершения уже для подписания контракта, если в тендере участвует консорциум частных юридических лиц, учреждающих проектную компанию после победы в тендере.

### ***Консорциум участников PPP***

Консорциум - группа сторон из частного сектора, которые совместно участвуют в торгах и, в случае успеха, реализуют проект. Комплексные услуги, включенные в объем проекта, требуют от членов консорциума специализации в области проектирования, строительства, управления активами, технического обслуживания объектов, опыта эксплуатации (если применимо), а также долевого финансирования.

Как правило в состав Консорциума входят:

- a) поставщики акционерного капитала (Equity Providers) - предоставляют капитал проекту через долю в SPV (equity);
- b) поставщики заемного капитала (Debt Providers) - предоставляют оставшийся капитал для проекта через кредитное соглашение с SPV и/или приобретения его долговых обязательств (облигаций - bonds);
- c) субподрядчики для проектирования и строительства (Design and Construction - D&C) - заключают субподряд с SPV для выполнения физических работ по проекту. В некоторых случаях крупный субподрядчик может дополнительно передать часть своих обязанностей по субподряду третьей стороне или сторонам;
- d) субподрядчики по управление созданными активами PPP и их техническому обслуживанию (Asset Management and Maintenance - АММ) - заключают субподряд с SPV на осуществление управления активами и сооружениями (например, ремонт, техническое обслуживание и эксплуатация) в течение срока действия контракта после завершения строительства.

Следует заметить, что поставщики акционерного и заемного капитала могут не входить в Консорциум. Если акции и облигации SPV свободно обращаются на финансовом рынке, то их могут приобретать любые институциональные инвесторы и даже частные лица, не имеющие никаких договорных отношений с SPV. Такие инвесторы обычно называются гибридными (hybrid investor). К гибридным инвесторам, прежде всего, можно отнести пенсионные и благотворительные фонды, страховые компании, а также домашние хозяйства.

В некоторых случаях в капитале SPV, а также в долговом финансировании может участвовать и государство. Например, в 2012 году Правительство

Великобритании подготовило новые подходы к конструкции частной финансовой инициативы. Обновлённый формат государственно-частного партнёрства был назван Частное финансирование 2 (Private Finance 2 - PF2), в котором предусматривалось прямое бюджетное финансирование части акционерного капитала SPV на уровне до 49% уставного капитала.

Упрощенную организационную структуру PPP можно представить следующим образом.

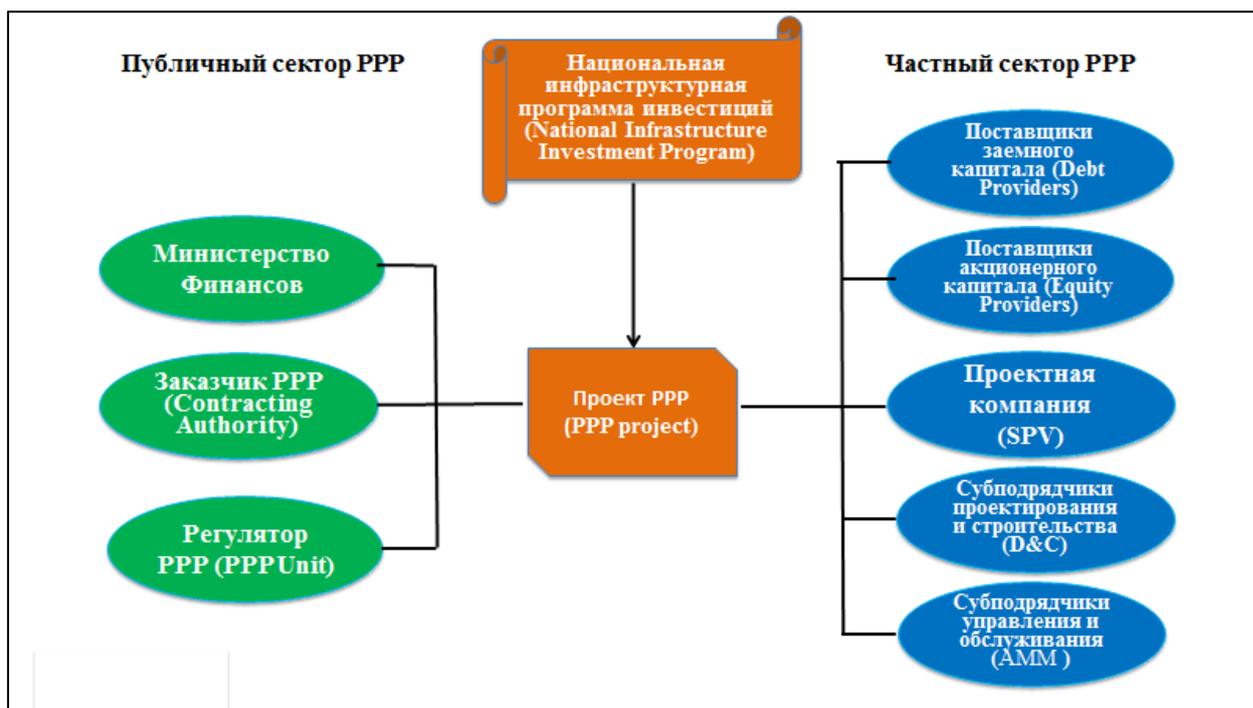


Рисунок 1. Организационная структура PPP.

Источник: разработка автора

## 2. Система запуска и надзора за проектом PPP

Государственно-частное партнерство обеспечивает эффективность государственных инвестиций, если оно правильно выбрано, тщательно разработано и управляется таким образом, чтобы избежать создания ненужных рисков на всем протяжении жизненного цикла проекта от инициации до подписания акта завершения контракта PPP.

### **2.1. Условия для применения механизма PPP**

Необходимым условием для запуска проекта PPP является потребность в создании объекта общественной инфраструктуры с последующей его эксплуатацией и достижением высокого качества предоставляемых государственных услуг. Эта потребность может быть сформулирована (инициирована):

- a) строкой государственного Плана проектов PPP;
- b) предложением сверх Плана уполномоченными на это органами государственной власти (Регулятором PPP, организациями-заказчиками PPP);
- c) предложением по инициативе частного сектора - «незапрошенным» предложением (USP).

В общем случае для принятия решения о реализации с использованием механизма PPP проекта по созданию общественной инфраструктуры он оценивается по следующим критериям:

- a) насколько проект отвечает общественным и национальным интересам;
- b) соответствует ли проект правительственным стратегиям, планам и приоритетам в области инвестиций и социально-экономического развития;
- c) осуществимость проекта с юридической, технической, экономической и социальной точек зрения, включая экологические последствия и его воздействие на местные сообщества;
- d) передовой международный опыт в реализации аналогичных проектов (включая, осуществлялись ли в других странах аналогичные проекты в рамках PPP);
- e) объем капиталовложений по проекту, требуемые эксплуатационные расходы и технические знания, необходимые для создания и эффективной работы объектов общественной инфраструктуры проекта PPP и обеспечения качества связанных с ними государственных услуг;
- f) предполагаемая стоимость проекта, коммерческая целесообразность и наличие государственного финансирования, а также любая иная форма государственной поддержки и стимулов, требуемая для реализации проекта;
- g) ожидаемые финансовые обязательства сторон, вытекающие из проекта, с учетом прямых и условных бюджетных обязательств и финансовой устойчивости проекта;
- h) сравнительный анализ цены и качества (VFM) при закупке проекта в рамках PPP по сравнению с альтернативными методами закупок (государственным заказом);
- i) оценка ключевых рисков и предлагаемое распределение рисков по проекту между организацией-заказчиком PPP (и любыми другими государственными структурами) и Частным партнером (и любыми другими контрагентами частного сектора).

Указанные критерии оцениваются организациями публичного сектора с различным уровнем детализации на всех этапах жизненного цикла запуска проекта от его инициации и до заключительных этапов тендерного процесса PPP.

Проверка на соотношение цены и качества (value for money – VFM) является важнейшим критерием. VFM осуществляется для достижения оптимальной структуры затрат/выгод при реализации проекта PPP. Анализ VFM обычно включает в себя комбинацию качественных и количественных подходов.

Качественный анализ включает в себя, главным образом, проверку обоснованности использования PPP, например, выяснение того, подходит ли конкретный проект для частного финансирования, участия в разработке, строительстве и эксплуатации, и существуют ли условия для достижения проектом оптимального соотношения цены и качества. Как правило, качественный анализ происходит на ранних стадиях разработки проекта PPP и является частью процесса его отбора и идентификации.

Количественный анализ предполагает:

- а) сравнение бюджетных затрат с поправкой на риск для правительства на закупку одного и того же проекта с помощью PPP и с помощью традиционных закупок в государственном секторе;
- б) экономический анализ затрат и выгод для обоих вариантов закупок, учитывающий потенциальные преимущества PPP такие как предоставление услуг более высокого качества, передача определенных рисков частному сектору, ограничение перерасхода средств и времени на этапе реализации, доступ к более совершенному дизайну, технологии и инновациям и т.д.

Как правило, количественный анализ происходит на более поздних стадиях разработки PPP в качестве инструмента для оценки и окончательного утверждения проекта от этапа его отбора и до разработки тендерной документации и, в некоторых случаях, до проведения тендера и выбора исполнителя проекта PPP. Глубина проводимого анализа может отличаться на разных этапах оценки и от того, кто проводит эту оценку (заказчики PPP, Регулятор PPP, Министерство финансов).

#### **Вставка 6.**

#### **Российская практика**

Для оценки целесообразности применения ГЧП (по 224-ФЗ) применяется «Методика оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства», утвержденная Приказом Минэкономразвития РФ от 30 ноября 2015 г. N 894, которую в некоторой степени можно считать методикой VFM.

Для оценки эффективности концессионного проекта (по 115-ФЗ) данная методика не применяется. По сути, углубленная проверка на соотношение цены и качества для концессий не осуществляется.

## **2.2. Закупка проекта PPP**

Процесс закупок для проектов PPP должен быть регламентированным, прозрачным и ясным, поскольку он является важным аспектом стимулирования участия участников торгов, а также оценки и отбора подходящих частных партнеров для реализации проектов PPP.

### ***Закупки по инициативе государства***

Наиболее распространенным процессом закупок является конкурсная тендерная процедура, которая широко признана как метод, способствующий

повышению эффективности затрат и времени, качества, недискриминации и прозрачности.

Как правило, наилучшей практикой является использование многоступенчатого процесса торгов для проектов PPP, поскольку это позволяет организации-заказчику сузить круг участников, имеющих право на участие в торгах, с помощью всеобъемлющего этапа предварительной квалификации (составление так называемого «короткого списка» возможных претендентов на участие в PPP), и оценить, можно ли максимально увеличить VFM с помощью дополнительных этапов конкурса после первоначальных заявок. Это особенно подходит для проектов PPP, которые являются сложными или впервые тестируются в стране.

Для реализации простых или стандартизированных проектов PPP возможен одноступенчатый процесс закупок, который представляет собой открытый тендер, позволяющий любым заинтересованным сторонам подавать заявки в соответствии с критериями, изложенными в тендерной документации. При этом предварительная квалификация участников торгов не проводится.

Также в рамках PPP в особых случаях (например: из-за нехватки времени; потребности технологий, которые недоступны на рынке; из соображений национальной безопасности) разрешено напрямую привлекать конкретного частного подрядчика (частного партнера PPP). Поскольку эта процедура не будет включать в себя никаких элементов конкуренции, ее недостатки могут заключаться в том, что участник торгов имеет больше рычагов воздействия, может подать заявку с высокой ценой и, возможно, не захочет обсуждать условия будущего контракта.

### ***Закупки по инициативе частного сектора (unsolicited proposals - USP)***

В некоторых юрисдикциях частному сектору разрешается подавать «незапрошенные» предложения (USP) по проектам PPP, то есть предложения, которые не являются ответом на правительственный запрос поиска исполнителя проекта PPP, а вместо этого выдвигаются частной стороной по собственной инициативе.

Субъект частного сектора может направлять «незапрошенные» предложения государственному органу (организации-заказчику PPP или Регулятору PPP), если он считает, что проект может быть пригоден для закупок в рамках PPP. Государственный орган уполномочен рассматривать «незапрошенные» предложения и принимать решение о его запуске или отказе.

Если государственный орган посчитает, что «незапрошенное» предложение отвечает общественным интересам, он может предложить инициатору предоставить дополнительную информацию и документацию для оценки квалификации инициатора и технической и финансовой осуществимости предлагаемого PPP (включая, но не ограничиваясь, технические, финансовые, социальные и экологические соображения). Это должно включать (за счет инициатора или по иной договоренности с государственным органом) технико-экономическое обоснование, исследование социальных и экологических последствий и любую другую информацию, запрошенную государственным органом для всесторонней оценки предлагаемого PPP в соответствии с критериями, изложенными выше, причем

анализ цены и качества (VFM) по сравнению с альтернативными методами закупок (государственным заказом) проводится в обязательном порядке.

Если государственный орган решает принять «незапрошенное» предложение PPP, он должен инициировать процесс закупок в обычном порядке, т.е. через конкурентный тендер. При этом государственный орган может принять решение предоставить инициатору такого предложения стимул (либо автоматическую предварительную квалификацию, либо включение в короткий список, либо возмещение определенных расходов, понесенных до процесса закупок) в знак признания того, что он выдвинул приемлемое предложение PPP.

Любая иная форма принятия государством «незапрошенных», т.е. без всесторонней оценки предложений и тендерных торгов, будет создавать дополнительные финансовые (бюджетные) риски и проблемы для правительств, что неоднократно подтвердилось на практике использования USP в разных странах. Поэтому Всемирный банк полностью запретил «незапрошенные» предложения в проектах, которые он финансирует и рекомендовал правительствам отказаться от использования проектов PPP по схеме USP, если не будет использован специальный режим для их приема и оценки, а также закупки на конкурентных условиях.

#### **Вставка 7.**

#### **Российская практика**

В России на ГЧП, заключенные по частной инициативе, приходится 33% от общего количества и 40% от общего объема инвестиций по ГЧП. При этом многие зависшие с выполнением проекты ГЧП заключались по схеме частной инициативы. К наиболее масштабным «зависшим» проектом можно отнести:

- a) строительство железнодорожной линии Элегест — Кызыл — Курагино;
- b) создание линии Обская — Салехард — Надым Северного Широтногохода;
- c) строительство морского порта Лавна на западном берегу Кольского полуострова;
- d) строительство железнодорожной линии Бованенково – Сабетта на полуострове Ямал.

Основная причина срывов перечисленных проектов - некачественная проработка условий на стадии инициации проектов частной стороной и отсутствие у публичной стороны механизма верификации для проверки предложений по частной инициативе на соотношение цены и качества до подписания контракта.

### **2.3. Распределение и управление рисками**

Основополагающий принцип распределения рисков при реализации инвестиционного проекта заключается в том, что риск принимается той стороной (заказчиком или исполнителем), которая в наибольшей степени способна нести - или наиболее заинтересована - нести этот риск. Это включает в себя определение того, какая сторона лучше всего способна управлять вероятностью возникновения таких рисков, а также управлять последствиями, если они все же произойдут. Распределение обязанностей сторон по управлению проектными рисками устанавливается в контракте, где указывается за какие риски должна нести ответственность каждая из сторон.

Использование PPP для создания общественной инфраструктуры сопряжено со значительными обязательствами публичной стороны, которые могут проявиться на протяжении всего жизненного цикла проекта (проектирование, строительство, техническое обслуживание и эксплуатация объекта PPP), что обуславливает

появление у правительства значительных финансовых рисков. Эти риски, то есть возможность отклонений в результатах реализации проекта PPP по сравнению с прогнозируемыми финансовыми предпосылками, связаны не только с принятыми в контракте рисками обычного инвестиционного проекта, но и с потенциально возможными непредвидимыми неблагоприятными событиями в течение длительного срока действия контракта, которые могут проявиться в виде изменений:

- a) экономических (например, экономический кризис или смена предпочтений пользователей созданной инфраструктуры);
- b) технологических (например, появление альтернативных услуг или новых способов предоставления услуг);
- c) демографических (с точки зрения объема, возрастной структуры и географического распределения);
- d) политических (например, смена государственных приоритетов, изменения в законодательстве).

Эти изменения в состоянии инициировать требования выполнения финансовых обязательств публичной стороны (в конечном итоге государства) перед частной стороной, что при масштабировании на всем портфеле проектов PPP (например, при экономическом кризисе, смене государственных приоритетов, изменении в законодательстве) могут негативным образом повлиять на финансовую устойчивость всего бюджетного пространства.

Поэтому использование преимуществ PPP для создания общественной инфраструктуры требует от правительств построение государственной системы финансового управления PPP (управления рисками PPP). В настоящее время считается, что такая система должна обеспечить выполнение следующих условий:

- a) применение механизма верификации или «шлюзов» (gateway), регулирующих реализацию проекта PPP, при руководящей роли Министерства финансов (или эквивалентного государственного органа, отвечающего за управление бюджетом), на которое возлагается также упреждающее управление бюджетными рисками PPP;
- b) внедрение обязательных для выполнения стандартов и практик, регулирующих подготовку, закупку и надзор за реализацией проектов PPP;
- c) обеспечение согласования норм, регулирующих процессы PPP, с действующим законодательством.

Процедуры «шлюзов» гарантируют, что проект PPP проходит последовательность верификаций на всех этапах жизненного цикла (первичная инициация, подготовка технико-экономического обоснования, согласование бюджетных возможностей для реализации, подготовка тендерной документации, проведение тендера, пересмотр условий после запуска проекта) с должной осмотрительностью и одобрением в каждом из них. Это сводит к минимуму финансовые иллюзии и способствует повышению эффективности государственных инвестиций.

В проведении верификации проекта PPP участвуют в той или иной степени все стороны публичного сектора PPP (Организация-заказчик PPP, Регулятор PPP,

Министерство финансов), но окончательное решение о прохождении проектом очередного «шлюза» принимает Министерство финансов.

Постоянное финансовое управление Министерства финансов на этапах строительства и эксплуатации также должно быть обязательным для подтверждения того, что любые существенные изменения первоначальных условий контракта являются допустимыми с точки зрения бюджетной устойчивости. Применяя систему верификации, Министерство финансов должно иметь возможность остановить или приостановить проект на любой стадии проектного цикла, если посчитает, что проект не обладает должной финансовой устойчивостью или если проект подвергает правительство чрезмерным рискам. При этом верификации финансовых рисков подлежит каждый отдельный проект, а также весь портфель инфраструктурных проектов, с учетом совокупного риска и возможной корреляции рисков между проектами. Причем ключевая роль Министерства финансов по управлению бюджетными рисками PPP в упреждающем формате особенно важна в странах, широко использующих модель «платеж за доступность» для расчета с инвестором.

Для выполнения этих функций Министерство финансов должно иметь четкий мандат, предписанный нормативно-правовой базой действующего законодательства и обладать техническими навыками и компетенциями для выявления, оценки и смягчения финансовых рисков, связанных с PPP.

#### **Вставка 8.**

#### **Российская практика**

**В зону ответственности Минфина РФ в соответствии с его Положением не входят функции по выявлению, оценке и смягчению финансовых рисков, связанных с инвестиционными процессами, в том числе при использовании ГЧП.**

Внедрение обязательных для выполнения стандартов и практик способствует облегчению согласования условий проекта, снижению времени согласования и операционных издержек, что в конечном итоге ведет к улучшению управления рисками проекта. Кроме того, создание стандартных шаблонов контрактов PPP, включающих стандартные финансовые модели и объединяющих проекты, и используемые для проектов с различными типами инфраструктурного актива, позволяет частному бизнесу (прежде всего гибридным инвесторам) анализировать и выбирать наиболее подходящий для него вариант вложения капитала, руководствуясь, прежде всего, соотношением риск/доходность, что влияет на увеличение спроса на проекты и, тем самым, понижает стоимость привлеченных государством частных инвестиций.

На способность правительства защищать государственные финансы и управлять бюджетными расходами и рисками, возникающими в результате PPP, непосредственно влияет правовая база в виде первичного законодательства и подзаконных актах. На законодательной основе должны устанавливаться принципы и нормы, обеспечивающие надлежащий отбор проектов PPP, подготовку эффективных контрактов, обеспечение конкурентных закупок и управление бюджетными расходами и рисками, а также составление государственного бюджета, бухгалтерского учета и отчетности, обеспечивающих финансовую прозрачность в

отношении PPP, на всех этапах проектного цикла PPP. Важнейшими условиями эффективности нормативной базы PPP в части управления финансовыми рисками являются:

- а) обеспечение законодательного согласования норм, регулирующих процессы PPP, с законодательством о государственных закупках, бюджетным законодательством, ключевыми руководящими принципами и целями государственного управления центрального, регионального и муниципального уровня, включая управление государственными инвестициями и создание общественной инфраструктуры;
- б) обязательность исполнения в применяемой практике законодательных норм всеми сторонами процесса PPP.

Последнее условие особенно важно для проектов PPP регионального и муниципального уровня, публичная сторона которых часто не обладает надлежащей правовой компетенцией, что может вызвать внеплановые бюджетные обязательства у публичного партнера PPP, а также у государства в процессе реализации проекта PPP.

#### **Вставка 9.**

#### **Российская практика**

Практика российского ГЧП иногда противоречит действующему законодательству, что создает дополнительные риски для обеих сторон в случае возникновения оснований для юридических разбирательств, в ходе которых будет установлено, что соглашение было заключено с нарушением законодательства.

##### **Пример 1.**

В Статье 5 «Закона о концессионных соглашениях» предусматривается возможность передачи в концессию 7 типов (из 22 предусмотренных по 115-ФЗ) объектов федеральной собственности (ОФС), принадлежащих на праве хозяйственного ведения государственному или муниципальному унитарному предприятию. Таким образом, принадлежащие этим предприятиям на праве хозяйственного ведения ОФС, не могут участвовать в периметре концессионного соглашения, а изъятие этих объектов возможно только путем ликвидации этих предприятий.

Концессионное соглашение в отношении аэродрома Шереметьево, утвержденное Распоряжением Правительства РФ от 04.05.2018 № 856-р, предусматривало передачу концессионеру имущества, находящегося в собственности ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» на праве хозяйственного ведения. Так как имущество в виде аэродромов и авиационных сооружений в Статье 5 не предусмотрено, то ФГУП не может выступать на стороне концедента или выполнять отдельные его полномочия. Следовательно, принадлежащее ему на праве хозяйственного ведения ОФС, не может быть передано концессионеру, иначе чем после ликвидации ФГУП. Но ФГУП «Администрация гражданских аэропортов (аэродромов)» не был ликвидирован, а концессионер приступил к выполнению условий соглашения, связанных с созданием и реконструкцией имущества, составляющего объект концессионного соглашения, который юридически ему не мог быть передан.

##### **Пример 2.**

Статьей 214. ГК РФ «Право государственной собственности» и Постановлением ВС РФ от 27.12.1991 N 3020-1 (ред. от 24.12.1993) «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации» установлено, что предприятия и объекты железнодорожного транспорта относятся исключительно к объектам федеральной собственности. Также в перечне имущества, которое может находиться в собственности Субъекта РФ (Ст. 26.11

Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 11.06.2021) "Об общих принципах ..."), нет объектов железнодорожного транспорта.

Тем не менее, ОАО РЖД в качестве концессионера заключает концессионных соглашениях (КС) о создании железных дорог необщего пользования (грузовых), в которых концедентом выступает регион (например, ж/д для ОЭЗ «Тольятти», для ОЭЗ «Титановая долина», ОЭЗ «Калуга»). При этом подчеркивается, что после завершения КС построенные ж/д будут переданы в собственность регионов (концедентов). Но, такая передача незаконна – регион не может владеть железными дорогами по действующему законодательству.

### 3. Благоприятная инвестиционная среда применения PPP

Достижение приемлемого соотношения доходности к риску (return on risk - ROR) на инвестиции частного партнера, для его выбора в пользу PPP по сравнению с другими способами размещения капитала, невозможно без государственной поддержки. Практика государственной поддержки частных инвестиций в инфраструктуру, в том числе по модели PPP, достаточно обширна. Конкретное применение зависит от сложившихся в стране политических, нормативных и институциональных практик, формирующих инвестиционные процессы, а также отраслевой принадлежности проекта.

К основным механизмам и инструментам, которые используются правительствами для привлечения частного капитала в инфраструктурные проекты можно отнести:

- a) поддержание прозрачной и непротиворечивой нормативной базы использования механизма PPP, предсказуемой в применении на долгосрочную перспективу;
- b) гарантии государства, включая гарантии доходов инвестора при использовании модели «платежей пользователей» (user-pays), контракты offtake, гарантии по обслуживанию кредита проектной компании, гарантии по её долговым инструментам. Гарантии могут предоставляться либо правительствами, либо квазигосударственными субъектами, такими как институты развития национального или наднационального уровня (банки развития);
- c) участие в капитале проектной компании или предоставлении ей долга. Осуществляется непосредственно правительством или его контролируемым агентством, или институтом развития;
- d) предоставление грантов в виде капитальных вложений (софинансирование публичной стороной) на начальном этапе проекта, предоставление льгот по государственным кредитам или субсидирование государством коммерческих кредитов, предоставление права на бесплатное или льготное использование государственной земли на протяжении всего проекта;
- e) экспертно-консультационное содействие частной стороне для её привлечения к участию в проектах PPP. Осуществляется непосредственно правительством или его контролируемым агентством, или институтом развития;

- f) снижение или приостановление налога на имущество для активов проекта PPP, предоставление налоговых льгот для инвесторов по долговым инструментам для привлечения средств в проект PPP (например, Tax-exempt bonds).

#### **Вставка 10. Российская практика**

**В Российской Федерации наиболее распространенной мерой государственной поддержки проектов ГЧП является капитальный грант, который может достигать более 90% от всей стоимости капитальных вложений инвестиционной стадии. Также используется поддержка в виде гарантии минимального дохода на эксплуатационной стадии и субсидирование коммерческих кредитов на инвестиционном этапе проекта.**

**В последние годы широкое применение получила экспертно-консультационная поддержка ГЧП. Например, свои услуги предлагают:**

- a) «Фабрика проектного финансирования», созданная ВЭБ.РФ;**
- b) Российская платформа поддержки инфраструктурных проектов «РОСИНФРА»;**
- c) инвестиционный акселератор для запуска проектов на Дальнем Востоке и в Арктической зоне, созданный Минвостокразвития России.**

Следует заметить, что стимулирование привлечения частных инвесторов для финансирования инфраструктуры, включая механизм PPP, возможно только при наличии в стране благоприятного инвестиционного климата, поддерживаемого государством, путем:

- a) обеспечения стабильных макроэкономических условий, способствующих долгосрочным инвестициям;
- b) поддержания надежных рамок денежно-кредитной политики;
- c) проведения ответственной налогово-бюджетной политики;
- d) функционирования здоровой регулятивной среды финансового сектора, при которой рынки капитала и финансовые посредники должны быть подчинены надлежащей и предсказуемой системе регулирования и надзора в долгосрочной перспективе;
- e) обеспечения свободного трансграничного перемещения капитала;
- f) формирования субъектного разнообразия потенциальных инвесторов, финансовых инструментов и инвестиционных провайдеров, обеспечивающих широкое привлечение частных средств в инвестиционные и инфраструктурные проекты, включая PPP.

Наибольший эффект для привлечения частных инвестиций в общественную инфраструктуру государство достигает при комплексном (одновременном) применении для конкретного проекта нескольких механизмов поддержки. Комплексность поддержки, можно считать эталонным способом государственной помощи частному инвестору, особенно для дорогостоящих и долгосрочных проектов PPP.

Примером комплексного подхода может служить Проект создания 25-километрового туннеля, проходящего в основном под приливным участком реки Темзы через центральный Лондон - Thames Tideway Tunnel (ТТТ). Туннель предназначен для сбора и транспортировки сточной и дождевой воды, которая в настоящее время переливается в реку. Работы по созданию ТТТ осуществляются по проектной схеме, с использованием компании специального назначения (SPV). Акционерами SPV являются крупные институциональные инвесторы: Allianz, Dalmore Capital, Amber Infrastructure, Swiss Life Asset Managers and International Public Partnerships.

Ожидается, что ТТТ обойдется в 4,2 млрд. фунтов стерлингов, которые в конечном итоге будут оплачены потребителями коммунальных услуг за счет дополнительных сборов (тарифа) 20-25 фунтов стерлингов в год с домохозяйства. Строительная стадия проекта стартовала в 2016 году, и должна завершиться к 2024 году.

Этот проект можно охарактеризовать как наиболее оптимальным с точки зрения распределения всех рисков и ответственности участвующих сторон (государства и частного бизнеса) при минимальных бюджетных обязательствах публичной стороны. Для чего потребовалось внедрить несколько инноваций, ранее неприменяемых в практике PPP. К наиболее важным инновационным решениям следует отнести:

- a) разработку Правительством Великобритании для конкретного Проекта пакета государственной поддержки (government support package - GSP), за счет которого государство берет на себя часть рисков проекта. Пакет предусматривает:
  - компенсацию требований, выходящих за рамки страхового покрытия, принимаемого SPV;
  - меры по борьбе с возможным глобальным финансовым кризисом, которые могут отразиться на проекте;
  - вливание государственного капитала или прекращение проекта в связи с большим перерасходом средств SPV (его банкротства);
  - правительственный опцион на выкуп акций при неплатежеспособности SPV;
  - компенсация для держателей долгов и акций за прекращение деятельности SPV.
- b) обязательство Правительства Великобритании увеличить на этапе эксплуатации стоимость (тариф) коммунальных услуг будущих пользователей создаваемой инфраструктуры (жителей близлежащих к ТТТ территорий) для поддержания окупаемости Проекта частной стороной;
- c) разработку Правительством Великобритании для конкретного Проекта нормативной базы и тендерных условий, включающих детальные планы и сметы для ТТТ, в том числе общих, бюджет расходов на Проект с 80% - ной вероятностью того, что фактические затраты окажутся ниже;

- d) проведение конкурса по отбору компаний для строительства ТТТ с использованием контрактов на строительство по «целевой цене», которые предполагают, что подрядчик делит долю любого недорасхода/перерасхода с проектной компанией, финансирующей ТТТ;
- e) разработку Правительством Великобритании стимулирующих условий (бонусный пул) для строительных подрядчиков при условии выполнения работ ниже установленного бюджета или досрочно.

Проект ТТТ показал возможности для гибкого подхода (импровизации) публичной стороной PPP при планировании и реализации инвестиционных проектов с участием частной стороны. В результате норма доходности (weighted average cost of capital – WACC) по инвестициям участников торгов была снижена для победителя с первоначального значения 3.6% до 2.5%. Это самый низкий показатель WACC для любых регулируемых коммунальных услуг в Великобритании.

Решения Правительства Великобритании для Проекта ТТТ можно отнести к новым методам (приемам) реализации проектов PPP, которые, в принципе, доступны для тиражирования в другие страны, в том числе и в Россию.

## **Так можно ли говорить об эталоне для организации PPP**

Государственно-частные партнерства, несомненно, сложны в реализации и не лишены дополнительного риска по сравнению с государственным заказом. Более того, в некоторых странах модель PPP в форме Private Finance Initiative (PFI) подверглась критике из-за риска незапланированных бюджетных обязательств, негибкости для поставщиков государственных услуг и оперативную сложность для держателей контрактов в государственном секторе.

Однако, практика также показывает, что при надлежащих условиях модель PPP (и даже Private Finance Initiative в виде PF2) может использоваться для укрепления государственного обеспечения инфраструктурными активами и услугами, в том числе в ключевых стратегических секторах, таких как системы здравоохранения, водоснабжение и канализация, связь, интернет и транспортные услуги. При этом решающее значение будет иметь адекватное управление со стороны государства, что потребует создания единого процесса – государственной системы, регулирующей подготовку, закупку и управление проектами PPP.

В данной работе были рассмотрены передовые практики использования PPP. По результатам анализа мы пришли к выводу, что можно говорить об эталоне для применения модели PPP. Применяя известный метод построения «идеальной точки», предлагаем следующую основную атрибутику «эталонной» («идеальной») системы управления процессами PPP или, другими словами, требования, которым она должна удовлетворять:

- a) функционировать в соответствии с Национальной инфраструктурной программой инвестиций, включающей в качестве подпрограммы Стратегию применения PPP и предусматривающей ежегодное формирование Плана проектов PPP доступных к закупкам;

- b) публичные стороны механизма PPP должны нести ответственность, распределенную по участвующим ведомствам, за проект на всем протяжении его жизненного цикла от инициации до подписания акта завершения контракта PPP;
- c) Министерство финансов (эквивалентный государственный орган, действующий в качестве центрального бюджетного органа) наделяется функцией формирования государственной финансовой политики использования PPP и упреждающего управления финансовыми рисками, связанными с PPP, что особенно важно для стран, продолжающих использование модель «платеж за доступность» для расчета с инвестором;
- d) закупка по инициативе частного сектора (USP) допускается только при условии применения специального режима для приема и оценки предложения, а также выбора исполнителя в обычном порядке конкурсных процедур, при этом анализ цены и качества (VFM) проекта USP по сравнению с альтернативными методами закупок (государственным заказом) проводится в обязательном порядке;
- e) постоянное совершенствование форм и механизмов государственной поддержки для привлечения частного бизнеса в проекты PPP;
- f) внедрение обязательных для выполнения стандартов и практик, регулирующих подготовку, закупку и надзор за реализацией проектов PPP, а также составления государственного бюджета, бухгалтерского учета и отчетности, обеспечивающих финансовую прозрачность в отношении PPP;
- g) обеспечение законодательного согласования норм, регулирующих процессы PPP, с законодательством о государственных закупках, бюджетным законодательством, ключевыми руководящими принципами и целями государственного управления центрального, регионального и муниципального уровня, включая управление государственными инвестициями и создание общественной инфраструктуры.

Система управления процессами PPP, построенная с выполнением перечисленных условий, позволит

- a) допускать к реализации только проекты, обладающие преимуществом перед другими способами государственного инвестирования с юридической, технической, экономической и социальной точек зрения, то есть имеющие оптимальное соотношение цены и качества;
- b) минимизировать долгосрочные бюджетные риски и стоимость государственных обязательств перед инвестором;
- c) предлагать частному бизнесу проекты для инфраструктурных инвестиций, конкурентные по соотношению риск/доходность по сравнению с другими вариантами долгосрочных вложений капитала.

Возможно ли создание подобной «идеальной» системы управления процессами ГЧП в Российской Федерации? Видимо, да. Ни одно из перечисленных требований к такой «идеальной» системе не является невыполнимым для РФ, тем

более что часть из них так или иначе уже выполняются. За разработку дорожной карты таких преобразований могли бы взяться Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» и «Национальный центр ГЧП», которые являются наиболее компетентными российскими организациями в сфере развития механизма ГЧП. На первом этапе реформации нужно привести в соответствие действующую нормативную базу ГЧП со сложившейся в РФ практикой её применения. В Приложение 2 приведены необходимые для этого изменения нормативно-правовой базы ГЧП в Российской Федерации.

### Источники

1. Guidance on PPP Legal Frameworks 2022 International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank
2. UK Public Investment Management Assessment 2022 International Monetary Fund Washington, D.C.
3. Public-Private Partnerships: Driving Growth, Building Resilience. 10 Jan 2022
4. Mastering the Risky Business of Public-Private Partnerships in Infrastructure. International Monetary Fund. No. 21/10. 2021
5. New Zealand Public Private Partnership Model Review January 2021
6. Summary of the Proposed Biden Infrastructure Plan. The American Jobs Plan April 16, 2021/
7. Investment in the Sustainable Recovery. World Investment Report 2021. United Nations Conference on Trade and Development. UNCTAD/WIR/2021.
8. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). 2020. Recommendation on the Governance of Infrastructure. Paris.
9. National Infrastructure Strategy. National Infrastructure Commission UK. 2020
10. Private Participation in Infrastructure: 2020 Annual report. World Bank
11. (Re)defining public-private partnerships (PPPs) in the new public governance (NPG) paradigm: an institutional maturity perspective. Article *in* Public Management Review · February 2019
12. Infrastructure Finance Review consultation. Infrastructure and Projects Authority. March 2019
13. G20 IWG Report on the results of the Survey on Public-Private Partnership development in the G20 economies. 2019
14. Global Infrastructure Hub. PPP Risk Allocation Tool 2019 Edition.
15. The Thames Tideway Tunnel: A Hybrid Approach to Infrastructure Delivery. Working Group Paper 2018
16. World Bank. 2018. Policy Guidelines for Managing Unsolicited Proposals in Infrastructure Projects, *Volumes 1–3*. Washington, DC
17. Bridging global infrastructure gaps. McKinsey Global Institute. June 2016
18. The Regulatory Asset Base and Project Finance Models: An Analysis of Incentives for Efficiency. Discussion Paper. February 2016
19. Unlisted Infrastructure Investments. Report for the Norwegian Ministry of Finance December 1, 2016
20. Unsolicited Proposals in Infrastructure Procurement: A growing reality for governments, requiring robust management frameworks. Laura Turley. November 2015

21. Lessons from PFI and Other Projects. London, National Audit Office, 2011

## Приложение 1

### Почему в Великобритании отказываются от Private Finance Initiative

В 2009–2010 гг. Национальным финансово-ревизионным управлением Великобритании (National Audit Office - NAO) были проведены аудиторские проверки выполняемых проектов Private Finance Initiative (PFI), использующих модель «платеж за доступность» для расчета с инвестором. В ходе проверок выявлены нарушения частной стороной условий контрактов, неэффективное расходование бюджетных средств, методические, организационные и процедурные недочеты, наиболее существенными из которых считались следующие:

- a) процесс подготовки проектов был дорогим и необоснованно затянутым по времени как для государства, так и для частного сектора. Это приводило к увеличению издержек и снижало соотношение «цена–качество» (value for money) проектов;
- b) контракты PFI не обладали достаточной гибкостью, особенно для периода эксплуатации, что затрудняло возможность внесения государством по ходу их выполнения изменений, направленных на улучшение обслуживания потребителей;
- c) деятельность частных компаний во многих аспектах была недостаточно прозрачной, особенно это касается финансовых показателей, издержек и доходов;
- d) делегированные частному сектору риски часто были неадекватными, что приводило к завышенным премиям за риск и сверхприбылям частной стороны;
- e) некоторые финансовые операции частных компаний, в частности по рефинансированию долга и перепродаже активов третьим лицам, вызывали завышение стоимости проектов, дополнительную нагрузку на бюджет и ухудшение соотношения «цена–качество»;
- f) государство вместо того, чтобы финансировать инфраструктуру по традиционным схемам государственных закупок (заказов), иногда неоправданно использовало концепцию PFI. Ее применение в ряде проектов было нецелесообразным, и не обеспечивало бюджетного эффекта и оптимального соотношения «цена–качество».

В 2012 году Правительство Великобритании подготовило новый формат использования Private Finance Initiative, который получил название Private Finance 2 (PF2). Он предполагал увеличение участия государства в финансировании проектов, расширение инструментария финансирования, стандартизацию документации, меры по повышению прозрачности как для государственных, так и для частных партнёров.

В рамках новой концепции PF2 предусматривалось в частности:

- a) облегчение доступа проектных компаний SPV к заемному капиталу при одновременном сокращении в общих инвестициях доли заемного капитала и увеличении удельного веса собственного капитала SPV;
- b) прямое бюджетное финансирование части акционерного капитала SPV, четко фиксируемое в контракте. Доля государства может быть различной, но не выше 49%;
- c) расширение круга институциональных инвесторов, поощрение дополнительных источников финансирования, обеспечение кредитной и гарантийной поддержки со стороны государства. Создание в перспективе специального банка для финансирования инфраструктуры;
- d) усиление роли и совершенствование государственного планирования развития инфраструктуры для стимулирования рынка инфраструктурных проектов, в том числе с привлечением внебюджетных средств. В итоге был создан в начале 2016 года специальный государственный орган – Администрация инфраструктуры и проектов (Infrastructure and Projects Authority или - IPA) для контроля за развитием инфраструктуры.

В результате модель PFI была заменена на PF2, но использовалась она только шесть раз, для проектов с общей стоимостью капитала около 900 миллионов фунтов стерлингов, что составляет всего 0,5% государственных инвестиций в период с 2012 по 2018 год.

В 2018 году Правительство Великобритании объявило, что больше не будет использовать PF2 для новых правительственных проектов, признавая, что эта модель создает риск незапланированных бюджетных обязательств, негибкость для поставщиков государственных услуг и оперативную сложность для держателей контрактов в государственном секторе. Кроме того, вовлечение частных компаний в процесс финансирования строительства объектов государственной собственности, с принятием правительством на себя обязательств по возврату вложенных частных инвестиций в течение последующих лет (а именно такие проекты реализуются по программе PFI/PF2) означает скрытое кредитование частным сектором государства, а также перекладывание бремени текущих государственных расходов на бюджеты будущих лет. Поэтому Правительство не будет искать аналогичную замену ни для PFI, ни для PF2, а также больше не будет закупать забалансовые проекты PPP с использованием проектной, строительной, финансовой и эксплуатационной контрактной схемы.

## Приложение 2

### Необходимые изменения в нормативной базе ГЧП

1. Принять новую редакцию 115-ФЗ «О концессионных соглашениях», в которой предусмотреть:

- a) определение понятий капитального гранта, минимального гарантированного дохода, частной концессионной инициативы;
- b) возможность передачи в концессию объектов государственной собственности морских и речных портов, аэродромов и инженерной инфраструктуры аэропортов, гидротехнических сооружений, транспорта общественного пользования, принадлежащих на праве хозяйственного ведения государственному или муниципальному унитарному предприятию, или государственному бюджетному учреждению на праве оперативного управления;
- c) ограничение на размер капитального гранта, который не должен превышать 90% от стоимости строительства, при этом размер общего бюджетного участия не должен ограничиваться;
- d) применение «Методики оценки эффективности проекта государственно-частного партнерства, проекта муниципально-частного партнерства и определения их сравнительного преимущества», утвержденной Приказом Минэкономразвития РФ от 30 ноября 2015 г. N 894, при оценке целесообразности заключения
  - концессионного соглашения по частной концессионной инициативе;
  - концессионного соглашения, предусматривающего выплату капитального гранта, превышающего 40% от капитальных вложений по концессионному соглашению.
- e) обязанность концедента при исполнении концессионного соглашения осуществлять контроль за соблюдением концессионером условий концессионного соглашения.

2. Включить в перечень полномочий собственника, предусмотренных 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях», возможность изъятия имущества от унитарных предприятий его собственником в тех случаях, когда это необходимо для вовлечения в концессионный оборот.

3. Возобновить использование Правил, предусмотренных Программой поддержки инвестиционных проектов, реализуемых на территории РФ на основе проектного финансирования, утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 11.10.2014 № 1044 в качестве механизма государственной гарантийной поддержки частных инвестиций в объекты социальной инфраструктуры.

4. Внести поправку в Статью № 284 Налогового Кодекса, устанавливающей нулевую налоговую ставку на пять лет для «инфраструктурных облигаций», соответствующих требованиям Положения Банка России от 19.12.2019 N 706-П, и являющихся одновременно «зелеными облигациями» в соответствии с требованиями Положения Банка России от 19.12.2019 N 706-П.

5. Внести в Статью 214. ГК РФ «Право государственной собственности» и в Статью 26.11 Федерального закона от 06.10.1999 N 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» изменения,

допускающие нахождение железнодорожных путей необщего пользования в собственности Субъекта РФ.