

**Генеральная Ассамблея**

Distr.: General
19 February 2019
Russian
Original: English

**Комиссия Организации Объединенных Наций
по праву международной торговли**
Пятьдесят вторая сессия
Вена, 8–26 июля 2019 года

**Публично-частное партнерство (ПЧП): предлагаемые
обновления к Руководству ЮНСИТРАЛ
для законодательных органов по проектам в области
инфраструктуры, финансируемым из частных
источников (пересмотренное Введение)**

Записка Секретариата

Содержание

	<i>Стр.</i>
Введение и справочная информация по ПЧП	2
А. Введение	2
1. Структура и сфера охвата <i>Руководства</i>	3
2. Терминология, используемая в <i>Руководстве</i>	4
В. Справочная информация по ПЧП	8
1. Частные инвестиции и политика в области инфраструктуры	9
2. Структурная перестройка секторов инфраструктуры	11
3. Формы участия частного сектора в проектах в области инфраструктуры ..	14
4. Финансовые структуры и источники финансирования инфраструктуры ...	16
5. Основные стороны — участники реализации проектов в области инфраструктуры	20



Введение и справочная информация по ПЧП¹

А. Введение

1. С течением времени функции публичного и частного секторов в развитии инфраструктуры существенно изменялись. Такие общедоступные услуги, как газовое освещение улиц, распределение электроэнергии, телеграфная и телефонная связь, железные дороги с использованием паровозной тяги и электро-трамваи ведут свое начало еще с XIX века. Частный сектор финансировал многие из первых проектов в области сооружения дорог или каналов, а также наблюдалось быстрое развитие международных механизмов финансирования проектов, включая размещение международных облигационных займов для финансирования железнодорожного строительства или других крупных проектов в области инфраструктуры.
2. Однако на протяжении большей части XX века в мире, напротив, наблюдалась тенденция к повышению роли публичного сектора в развитии инфраструктуры и других услуг. Нередко операторы инфраструктуры были национализированы или же слияния и поглощения приводили к снижению конкуренции между ними. Во многих странах для предоставления общедоступных услуг частными компаниями требовалась выдача правительством лицензии или концессии. В этот период отмечалось также снижение степени открытости мировой экономики. Лишь в ограниченном числе стран операторами в секторах инфраструктуры являлись частные компании, причем зачастую они проводили свою деятельность в условиях существенного ограничения или полного отсутствия конкуренции. Во многих странах господствующая роль публичного сектора в предоставлении услуг в области инфраструктуры была закреплена в конституциях.
3. В начале 80-х годов прошлого столетия наметилась обратная тенденция к расширению участия частного сектора и развитию конкуренции в секторах инфраструктуры. К числу факторов, которые вызвали такое развитие событий, относятся важные достижения технического прогресса; высокий уровень задолженности и острая нехватка бюджетных средств, ограничивающая способность публичного сектора удовлетворять возрастающие потребности в области инфраструктуры; расширение международных и местных рынков капитала, обусловившее улучшение доступа к частным источникам финансирования; и увеличение числа успешных международных проектов, связанных с участием частного сектора и развитием конкуренции в области инфраструктуры. Во многих странах было принято новое законодательство, которое не только обеспечивает регулирование подобных операций, но также предусматривает модификацию структуры рынка и политики, регулирующей конкуренцию в соответствующих секторах.
4. Цель *Руководства* состоит в оказании содействия созданию или адаптации правового режима для облегчения участия частного сектора в развитии публичной инфраструктуры с помощью публично-частных партнерств («ПЧП») в целях повышения эффективности и качества публичной инфраструктуры и общедоступных услуг. Содержащиеся в *Руководстве* рекомендации направлены на обеспечение сбалансированности между стремлением содействовать развитию

¹ В разделе В приводится общая справочная информация по вопросам, которые рассматриваются в *Руководстве* с точки зрения законодательной перспективы. Что касается более детальной информации по стратегическим и техническим вопросам, то читателю рекомендуется обратиться, в частности, к публикациям других международных организаций, таким как *Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects* — подготовлено Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (UNIDO publication, Sales No. UNIDO.95.6.E), *Public-Private Partnerships Reference Guide — Version 3* — подготовлено Всемирным банком и его партнерами (International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank, 2017), *Recommendations of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, OECD, May 2012.

ПЧП и одновременно защитить публичные интересы. В *Руководстве* обсуждается ряд вопросов, которые являются чрезвычайно важными с точки зрения публичных интересов и существование которых, несмотря на многочисленные различия в политических подходах и законодательных режимах, признается в большинстве правовых систем.

5. К числу вопросов, представляющих публичный интерес, относятся, например, такие проблемы, как непрерывный характер предоставления общедоступных услуг; долгосрочная устойчивость и доступность проектов; стандарты в области защиты окружающей среды, здравоохранения, техники безопасности и качества; справедливый характер цен, взимаемых с населения; недискриминационный режим для потребителей или пользователей; полное раскрытие информации, касающейся функционирования объектов инфраструктуры; гибкость, необходимая для приспособления к изменяющимся условиям, включая расширение предоставления услуг для удовлетворения дополнительного спроса и периодический пересмотр договорных условий; подотчетность лиц, отвечающих за принятие решений, и контроль за осуществлением проектов. В свою очередь к числу вопросов, имеющих основополагающее значение для частного сектора, обычно относятся такие проблемы, как стабильность юридических и экономических условий в принимающей стране; прозрачность законов и норм и предсказуемость и беспристрастность в их применении; возможность принудительного исполнения имущественных прав и гарантии уважения частной собственности, а также гарантии того, что меры, затрагивающие частную собственность, будут приниматься исключительно на основании публичных интересов и только при условии выплаты компенсации; и свобода сторон договариваться о коммерческих условиях, обеспечивающих разумную норму прибыли на вложенный капитал, сопоставимую с рисками, принимаемыми на себя частными инвесторами. *Руководство* не содержит единого набора типовых решений для урегулирования этих вопросов, а помогает читателю оценить различные имеющиеся подходы и выбрать тот из них, который в наибольшей степени соответствует национальным или местным условиям.

1. Структура и сфера охвата Руководства

6. *Руководство* содержит советы и рекомендации по законодательным вопросам в форме комментариев, в которых приводится анализ ключевых финансовых, регулятивных, правовых, политических и прочих вопросов, возникающих в рассматриваемой предметной области. За комментариями следуют, в соответствующих случаях, типовые законодательные положения, которые показывают, как законодатели могли бы отразить содержащиеся в *Руководстве* рекомендации и советы в законодательных формулировках. Пользователям рекомендуется воспринимать типовые законодательные положения вместе с комментариями, в которых приводится справочная информация, способствующая их лучшему пониманию.

7. В типовых положениях рассматриваются аспекты, которые следует урегулировать в законодательстве, конкретно посвященном ПЧП. Они не касаются других областей правового регулирования, которые, как говорится в *Руководстве*, также оказывают воздействие на ПЧП. Кроме того, для успешной реализации проектов в области ПЧП обычно требуются разнообразные меры, выходящие за рамки создания соответствующей законодательной базы, как, например, меры, касающиеся надлежащих административных структур и видов практики, организационного потенциала, технического опыта и знаний, соответствующих людских и финансовых ресурсов и экономической стабильности. Хотя некоторые из этих аспектов упоминаются в комментариях, в типовых положениях они не рассматриваются.

8. *Руководство* предназначено для использования в качестве справочного документа национальными властями и законодательными органами при подготовке новых законов или оценке пригодности уже существующих. С этой целью *Руководство* помогает определить те области правового регулирования, которые

наиболее тесно связаны с ПЧП, и в нем рассматривается содержание таких законов, которые будут способствовать привлечению частного капитала — как национального, так и иностранного. В *Руководстве* кратко упоминаются и другие области права, в том числе, например, поощрение и защита инвестиций, правовое регулирование вопросов собственности, обеспечительные интересы, правила и процедуры принудительного приобретения частной собственности, правовое регулирование общих договорных вопросов, правила, касающиеся правительственных контрактов, и административное право, правовое регулирование вопросов налогообложения и охрана окружающей среды, а также правовое регулирование вопросов защиты потребителей (см. главу VII «Другие области права, имеющие отношение к рассматриваемым вопросам», пункты ...), в которых специально в отношении ПЧП могут быть приняты нормативно-правовые акты или которые следует учитывать при создании законодательной или нормативной базы для ПЧП. *Руководство* не преследует цели представления рекомендаций относительно составления соглашений о реализации ПЧП. В то же время некоторые договорные вопросы затрагиваются в *Руководстве* (например, в главе IV «Реализация ПЧП: юридические рамки и договор о ПЧП» и главе V «Срок действия, продление и прекращение договора о ПЧП», пункты ...) в той мере, в которой они связаны с аспектами, которые целесообразно урегулировать в законодательном порядке.

9. *Руководство* охватывает широкий спектр механизмов ПЧП, в частности те, которые предусматривают обязательство частного партнера осуществлять проектирование, строительство, обслуживание и эксплуатацию нового объекта или системы или реконструкцию, модернизацию, расширение, обслуживание и эксплуатацию существующего объекта или системы. Эти объекты или системы могут эксплуатироваться частным партнером в целях предоставления услуг или товаров населению, могут быть открыты для использования населением под контролем частного партнера или могут также использоваться правительством для удовлетворения своих собственных потребностей или для оказания поддержки в предоставлении общедоступных услуг. В *Руководстве* рассматриваются как ПЧП, в рамках которых частный сектор возмещает свои затраты на инвестиции путем взимания платы с населения или публичного органа (или и с того, и с другого) за использование объекта или системы инфраструктуры или за предоставляемые им услуги или товары, так и ПЧП, в рамках которых только организация-заказчик или другое правительственное учреждение платит за объекты, товары или услуги, предоставляемые по договору о ПЧП. Хотя такие проекты в некоторых случаях объединяются с другими сделками по «приватизации» правительственных функций или собственности, «приватизационные» сделки, которые не связаны с развитием и эксплуатацией публичной инфраструктуры, объектов и услуг, в *Руководстве* не рассматриваются. Кроме того, в *Руководстве* не затрагиваются проекты в области эксплуатации природных ресурсов, такие как проекты по добыче полезных ископаемых, нефти или газа на условиях «концессии», «лицензии» или «разрешения», выданных публичными властями принимающей страны.

2. Терминология, используемая в Руководстве

10. В нижеследующих пунктах разъясняются значение и использование определенных терминов, которые часто встречаются в *Руководстве*. Что касается терминов, которые ниже не рассматриваются, например технические термины, используемые в финансовой и коммерческой документации, то читателю рекомендуется обратиться к другим источникам информации по этому вопросу, таким как *Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate Transfer (BOT) Projects* (Руководящие принципы по развитию инфраструктуры посредством проектов типа «строительство-эксплуатация-передача» (СЭП)), которые

подготовлены Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)².

а) «Публичная инфраструктура» и «общедоступные услуги»

11. Термин «публичная инфраструктура», как он употребляется в *Руководстве*, означает материальные объекты, которые прямо или косвенно используются для предоставления наиболее важных для населения услуг или размещения их поставщиков. Примеры публичной инфраструктуры, определяемой таким образом, могут быть приведены из самых различных секторов, и они включают различные виды объектов, оборудования или систем, в том числе следующие: электростанции и энергораспределительные сети (электроэнергетика); системы местной и междугородной телефонной связи и сети передачи данных (сектор телекоммуникаций); предприятия по опреснению воды или по очистке сточных вод и объекты системы водораспределения (сектор водоснабжения); объекты и оборудование для сбора и удаления отходов (сектор санитарии); и сооружения и системы, используемые для целей общественного транспорта, такие как городской и междугородный железнодорожный транспорт, подземный рельсовый транспорт, автобусные линии, автомобильные дороги, мосты, туннели, порты, авиационные линии и аэропорты (сектор транспорта). Термин «инфраструктура» также охватывает объекты или системы — независимо от того, открыты ли или доступны ли они для населения или нет, — которые нужны правительству или другим публичным органам для выполнения своих собственных функций (здания судов, административные здания), или объекты, в которых размещаются учреждения общего пользования, такие как школы, медицинские учреждения или исправительные заведения.

12. Каждая страна — как и в других случаях, связанных с вопросами публичного порядка, — должна сама провести разграничение между инфраструктурой, находящейся в публичной и частной собственности. В некоторых странах аэропорты, например, находятся в собственности правительства; в других странах они находятся в частной собственности, однако их функционирование подлежит регулированию или строится на основании соглашения с компетентным публичным органом. Больницы и другие объекты здравоохранения или же тюрьмы и исправительные заведения также могут в зависимости от сделанного в стране выбора находиться в публичном или частном ведении. Часто — но не во всех случаях — объекты энергетики и телекоммуникационные объекты эксплуатируются частными организациями, но распределением занимаются предприятия публичного сектора. В настоящем *Руководстве* не высказывается никаких рекомендаций по вопросу о том, где в той или иной стране следует проводить такое разграничение.

13. В правовых системах некоторых стран концепции публичной инфраструктуры и общедоступных услуг уже прочно укоренились, и в некоторых случаях соответствующие вопросы могут регулироваться специальным сводом норм, который, как правило, носит название «административного права» (см. главу VII «Другие области права, имеющие отношение к рассматриваемым вопросам», пункты ...). В то же время в ряде других стран общедоступные услуги, хотя их предоставление и регулируется специальными постановлениями, не рассматриваются в качестве какого-либо особого вида коммерческой деятельности. Используемые в настоящем *Руководстве* термины «общедоступные услуги» и «поставщики общедоступных услуг» не следует толковать исходя из технического значения, которое может придаваться им в какой-либо конкретной правовой системе.

² UNIDO publication, Sales No. UNIDO.95.6.E, далее в тексте — *Руководящие принципы СЭП ЮНИДО*.

b) «Публично-частное партнерство», «(ПЧП)» и связанные с этими понятиями термины

14. Термин «публично-частное партнерство» (ПЧП) используется на практике для обозначения широкого спектра договорных отношений или совместных предприятий, посредством которых публичный и частный секторы сотрудничают в достижении общей цели, и никакого международно признанного юридического определения, охватывающего все возможные варианты, нет. В *Руководстве* термин ПЧП используется конкретно для обозначения долгосрочных отношений между публичными органами и частными субъектами, участвующими в частном финансировании публичной инфраструктуры в широком смысле, как об этом говорится в пункте выше.

15. ПЧП не являются какой-то особой новой категорией правительственных контрактов. Фактически в ПЧП могут использоваться различные хорошо известные договорные схемы (договоры аренды, концессии, договоры о предоставлении услуг, контракты на сдачу объекта «под ключ», договоры «проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация»). Механизмы ПЧП, охватываемые *Руководством*, можно разделить на две широкие категории. Во-первых, в *Руководстве* рассматриваются ПЧП, в рамках которых частный партнер эксплуатирует инфраструктуру и взимает плату с населения на основании лицензии или «концессии» (см. пункт ...), выданной правительством (известны также как «ПЧП концессионного типа»). Во-вторых, *Руководство* охватывает ПЧП, в рамках которых частный партнер обязуется выполнять определенную работу в связи с инфраструктурой или объектом (во всем диапазоне работ, т.е. проектирование и строительство, модернизация, расширение, обслуживание или управление, при этом учитывается любое участие) или же системой предоставления услуг (в сфере информации или телекоммуникаций, обслуживания клиентов), но не взимает никакой платы непосредственно с населения, а получает вместо этого платежи от организации-заказчика или другого государственного учреждения («неконцессионные ПЧП»).

16. В последнем случае ситуация напоминает то, что в некоторых правовых системах известно как «партнерство для развития инфраструктуры» или «договор о партнерстве» — новаторский механизм, который позволяет закупать работы или услуги в счет платежей в течение срока действия договора, без предварительного выделения публичных средств. Согласно таким механизмам, частный партнер обычно берет на себя обязательства по финансированию и строительству объекта инфраструктуры и после завершения передает его организации-заказчику или ее уполномоченному представителю. Эта схема чаще всего используется при строительстве объектов для размещения поставщиков общедоступных услуг, предоставляемых непосредственно организацией-заказчиком, в то время как частный партнер продолжает нести ответственность за эксплуатацию и обслуживание объекта в течение всего срока действия соглашения о ПЧП. Независимо от типа механизма, в *Руководстве* обычно упоминается публичный орган, который присоединяется к ПЧП в качестве «организации-заказчика», и частная структура, которая осуществляет проект ПЧП в качестве «частного партнера». Соглашение между организацией-заказчиком и частным партнером, в котором излагаются сфера охвата, сроки и условия проекта ПЧП, носит в *Руководстве* название «договора о ПЧП».

17. Если этого требует контекст, в *Руководстве* иногда используется термин «проектная компания» специально для обозначения независимого юридического лица, созданного для осуществления конкретного проекта ПЧП.

c) «Концессия» и связанные с этим понятием термины

18. Во многих странах для предоставления какой-либо «общедоступной услуги» иным субъектом, нежели какой-либо публичный орган, обычно требуется разрешение со стороны соответствующего государственного органа. В национальных законах и в некоторых правовых системах используются

различные термины для указания на такие разрешения; для обозначения различных видов разрешений могут использоваться самые разнообразные термины. Наиболее широко используются такие термины, как «концессия», «франшиза», «лицензия» или «аренда» («affermage»). В некоторых правовых системах, особенно в системах гражданского права, некоторые виды проектов в области инфраструктуры относятся к четко определенным категориям (таким, как «концессия на публичные работы» или «концессия на общедоступные услуги»). Когда этого требует контекст, в *Руководстве* термин «концессия» используется для общего обозначения такого акта разрешения, однако его не следует толковать в техническом смысле, который может придаваться ему в какой-либо конкретной правовой системе или внутригосударственном законодательстве.

19. Когда этого требует контекст, в *Руководстве* слово «концессионер» используется для указания конкретно на предприятие, которое осуществляет проект в области инфраструктуры на основании концессии, выданной публичным органом принимающей страны. Другие термины, которые могут применяться в некоторых правовых системах для обозначения некоторых форм соглашений о ПЧП, например «концессионное соглашение» или «договор концессии», в настоящем *Руководстве* не используются.

d) Ссылки на национальные органы

20. Слово «правительство», как оно используется в *Руководстве*, охватывает различные публичные органы принимающей страны, на которые возложены исполнительные или политические функции на национальном, региональном или местном уровнях. Термин «публичные органы» используется для указания, в частности, на субъекты исполнительной власти правительства или на субъекты, имеющие к ней отношение. Термины «законодательный орган» и «законодатель» используются непосредственно для обозначения органов, осуществляющих законодательные функции в принимающей стране.

21. Термин «организация-заказчик» обычно используется в *Руководстве* для обозначения публичного органа принимающей страны, который несет общую ответственность за осуществление проекта и от имени которого выдается подряд на осуществление проекта. Такой орган может быть общегосударственным, региональным или местным (см. ниже, пункты ...).

22. Термин «регулирующее учреждение» используется в *Руководстве* для указания на публичный орган, которому предоставлены полномочия издавать правила и постановления, регулирующие разработку и осуществление проекта, и обеспечивать их выполнение. Регулирующее учреждение может быть создано на основании законодательного акта специально с целью регулирования того или иного конкретного сектора публичной инфраструктуры.

e) «Строительство-эксплуатация-передача» и аналогичные термины

23. Различные виды проектов, которые в настоящем *Руководстве* упоминаются как ПЧП, иногда подразделяются на ряд категорий в зависимости от характера участия частного сектора или от собственности на соответствующий объект инфраструктуры, например, как это указано ниже (см. также обсуждение форм участия частного сектора в ПЧП в пунктах ...):

а) «*Строительство-эксплуатация-передача*» (СЭП). Проект называется проектом СЭП в тех случаях, когда организация-заказчик производит отбор частного партнера для финансирования и сооружения объекта или системы инфраструктуры и предоставляет этому частному субъекту право обслуживать и/или эксплуатировать их на коммерческой основе в течение определенного срока, по окончании которого право собственности на объект передается организации-заказчику;

б) «*Строительство-передача-эксплуатация*» (СПЭ). Проект называется проектом СПЭ в тех случаях, когда организация-заказчик производит отбор

частного партнера для планирования, финансирования, проектирования и сооружения объекта или системы инфраструктуры, которые переходят в собственность организации-заказчика сразу же после сооружения, но частный партнер сохраняет за собой право обслуживать и эксплуатировать этот объект в течение определенного срока;

с) «Строительство-аренда-эксплуатация-передача» (САЭП) или «строительство-лизинг-эксплуатация-передача» (СЛЭП). Эти разновидности проектов СЭП и СПЭ встречаются в случаях, когда в дополнение к обязательствам и прочим условиям, характерным для проектов СЭП, частный партнер сдает в аренду организации-заказчику материальные активы, на которых располагается объект, на срок действия соглашения и обязуется обслуживать и эксплуатировать этот объект;

д) «Строительство-собственность-эксплуатация-передача» (ССЭП). Речь идет о таких проектах, в рамках которых частный партнер привлекается к планированию, финансированию, проектированию, строительству, эксплуатации и обслуживанию того или иного конкретного объекта инфраструктуры в обмен на право взимать плату и другие сборы с пользователей. При использовании такого механизма объект и его активы будут находиться в собственности частного предприятия до передачи организации-заказчику;

е) «Строительство-собственность-эксплуатация» (ССЭ). Этот термин используется для обозначения проектов, когда объект находится в полной собственности частного партнера, который не несет обязательства по обратной передаче его организации-заказчику.

24. Помимо акронимов, используемых для указания на конкретный режим собственности, могут использоваться другие акронимы, позволяющие особо подчеркнуть одно или несколько обязательств частного партнера. В рамках некоторых проектов частным компаниям передаются существующие объекты инфраструктуры для модернизации или переоборудования, эксплуатации и обслуживания либо на постоянной основе, либо в течение определенного срока. В зависимости от того, будет ли объект инфраструктуры принадлежать частному партнеру, такие механизмы называются либо «переоборудование-эксплуатация-передача» (ПЭП) или «модернизация-эксплуатация-передача» (МЭП) в первом случае, либо «переоборудование-собственность-эксплуатация» (ПСЭ) или «модернизация-собственность-эксплуатация» (МСЭ) — во втором. В некоторых случаях используется формулировка «проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация» (ПСФЭ) для указания на дополнительные обязанности частного партнера в отношении проектирования объекта и финансирования его строительства.

В. Справочная информация по ПЧП

25. В большинстве стран, в которых сооружались новые объекты инфраструктуры с помощью частных инвестиций, ПЧП являются важным инструментом удовлетворения национальных потребностей в области инфраструктуры. К числу наиболее существенных элементов национальной политики относятся уровень конкуренции, который предполагается установить в каждом секторе инфраструктуры, структурная организация соответствующего сектора и механизмы, используемые для обеспечения надлежащего функционирования рынков инфраструктуры или общедоступных услуг. Национальная политика, направленная на стимулирование частных инвестиций в инфраструктуру, часто сопровождается мерами, нацеленными на обеспечение конкуренции между поставщиками общедоступных услуг или на предотвращение злоупотребления монопольными условиями в тех случаях, когда внедрение конкуренции невозможно.

26. При разработке программ по стимулированию инвестиций частного сектора в развитие и эксплуатацию публичной инфраструктуры и услуг ряд стран

сочли полезным провести обзор предпосылок, исходя из которых были установлены монополии публичного сектора, в том числе исторических обстоятельств и политических условий, которые привели к их созданию, с целью:

- а) определить, по-прежнему ли сохраняют эти секторы характеристики естественной монополии; и
- б) оценить возможность и желательность внедрения конкуренции в некоторые секторы инфраструктуры.

1. Частные инвестиции и политика в области инфраструктуры

27. Меры, которые могут потребоваться для реализации правительственной политики по содействию развитию конкуренции в различных секторах инфраструктуры, будут в основном зависеть от господствующей рыночной структуры. К числу основных элементов, характеризующих ту или иную рыночную структуру, относятся экономические, юридические, технические или иные барьеры для участия конкурентов, степень вертикальной или горизонтальной интеграции, количество компаний, действующих на рынке, а также доступность замещающей продукции или услуг.

а) Политика конкуренции и монополии

28. Термин «монополия» в строгом смысле слова означает рынок, на котором действует только один поставщик. В то же время чистая монополия и идеальная конкуренция представляют собой два противоположных полюса спектра. Большинство рынков товаров и услуг характеризуется определенной степенью конкуренции, которая находится между этими двумя полюсами. В целом монополии могут быть классифицированы как естественные монополии, юридические монополии и монополии де-факто; каждый вид может потребовать применения различных политических подходов:

а) *Естественные монополии.* Эти виды экономической деятельности позволяют единственному поставщику снабжать целый рынок при более низкой стоимости, чем в случае двух или более поставщиков. Такая ситуация типична для тех видов экономической деятельности, которые связаны с крупными инвестициями и высокими фиксированными издержками, но при сокращающихся затратах на производство дополнительной единицы услуг (например, дополнительного кубического метра воды) для удовлетворения возросшего спроса. Как правило, для естественных монополий характерны потребности в крупных первоначальных инвестициях в основной капитал, в результате чего новой компании, у которой отсутствуют сопоставимые возможности для получения экономии за счет эффекта масштаба, трудно выйти на рынок с товаром по более низкой цене, чем у обладателя монополии;

б) *Юридические монополии.* Юридические монополии устанавливаются законом и могут охватывать те секторы или виды деятельности, которые являются или не являются естественными монополиями. Что касается последней категории, то монополия существует исключительно в результате запрета конкуренции. Обстоятельства, заставившие многие страны установить юридические монополии, часто основывались на том соображении, что национальные потребности в инфраструктуре — как с точки зрения качества, так и количества — не могут быть должным образом удовлетворены, если в области инфраструктуры будут действовать свободные рыночные силы;

в) *Монополии де-факто.* Эти монополии не обязательно могут являться результатом базовых экономических условий или принятия каких-либо правовых норм; они возникают просто в отсутствие конкуренции, если подобное положение обусловлено, например, интегрированной природой компании, действующей в области инфраструктуры, и ее способностью контролировать важнейшие условия, что исключает появление на рынке других поставщиков.

29. Хотя существование монополий иногда оправдывается юридическими, политическими или социальными обстоятельствами, они могут вызывать негативные экономические последствия. Поставщик услуг, действующий в монопольных условиях, обычно имеет возможность устанавливать цены выше тех, которые взимались бы в условиях конкуренции. Дополнительный доход, возникающий в результате недостаточной конкуренции, предполагает переход достояния от потребителей к производителям. Кроме того, практика показала, что монополии вызывают сказывающиеся на экономике чистые потери в благосостоянии из-за завышенных цен, которые обусловлены искусственно низким производством, снижением темпов внедрения нововведений и недостаточными усилиями по сокращению производственных затрат. Кроме того, особенно применительно к секторам инфраструктуры, могут возникать вторичные последствия для других рынков. (Например, отсутствие конкуренции и недостаточная эффективность в секторе телекоммуникаций вызывают негативные последствия в результате повышения затрат для экономики в целом.)

30. Несмотря на негативные экономические последствия, монополии и другие установленные в порядке регулирования барьеры для конкуренции иногда поддерживались даже в отсутствие условий, характерных для естественных монополий. Одна из причин, на которую ссылаются для обоснования сохранения монополий, состоит в том, что они могут использоваться для содействия достижению определенных политических целей, например для обеспечения предоставления услуг в некоторых регионах или некоторым категориям потребителей по низким ценам или даже ниже себестоимости. Примеры услуг, цена на которые может не покрывать затраты, включают экстренную телефонную связь, водопровод и энергоснабжение, сниженные транспортные тарифы для некоторых категорий пассажиров (например, школьников или пенсионеров), а также некоторые другие услуги для пользователей, относящихся к группам населения с низким доходом или проживающих в сельской местности. Являющийся монополистом поставщик услуг может финансировать предоставление таких услуг через внутреннее «перекрестное субсидирование» за счет других рентабельных услуг, предоставляемых в других регионах или другим категориям потребителей.

31. В числе других причин, оправдывающих сохранение юридических монополий в отсутствие условий, характерных для естественных монополий, иногда упоминалось о необходимости повышения привлекательности соответствующего сектора для частных инвесторов. Частные операторы могут настаивать на получении исключительных прав на предоставление какой-либо услуги в целях сокращения коммерческого риска своих инвестиций. Однако эту цель необходимо оценивать с учетом интересов потребителей и положения в экономике в целом. Тем странам, в которых предоставление исключительных прав считается необходимым стимулом для частных инвестиций, возможно, целесообразно рассмотреть вопрос об ограничении конкуренции, хотя и только на временной основе (см. главу II «Планирование и подготовка проектов», пункты 19–20).

b) Возможности для конкуренции в различных секторах

32. До последнего времени монопольные условия господствовали в большинстве секторов инфраструктуры либо поскольку соответствующий сектор являлся естественной монополией, либо поскольку барьеры, установленные в порядке регулирования, или другие барьеры, затрудняющие выход на рынок или работу (например, вертикально интегрированная структура поставщиков общедоступных услуг), препятствовали эффективной конкуренции. Однако ряд факторов, например, технический прогресс и инновации, растущая потребность в выделении средств и финансировании инфраструктуры, ограниченные поступления государственных доходов и необходимость более эффективной разработки и эксплуатации публичной инфраструктуры, расширили потенциальные возможности для конкуренции в различных секторах инфраструктуры, побуждая законодательные и регулирующие органы в большинстве стран содействовать развитию конкуренции в различных секторах инфраструктуры путем принятия

законодательства, отменяющего монополии и другие барьеры для выхода на рынок, изменяющего структурную организацию секторов инфраструктуры и создающего такую нормативно-правовую базу, которая содействует эффективной конкуренции. Масштабы возможного развития сколь-либо значимой конкуренции зависят от конкретного сектора, величины рынка и других факторов.

2. Структурная перестройка секторов инфраструктуры

33. Во многих странах привлечение частного сектора к развитию инфраструктуры последовало за внедрением мер по структурной перестройке секторов инфраструктуры. Законодательные преобразования обычно начинаются с отмены норм, запрещающих участие частных компаний в деятельности в области инфраструктуры, и с ликвидации всех других юридических препятствий для конкуренции, которые не могут быть оправданы публичными интересами. В то же время следует отметить, что решение о том, в какой степени соответствующий сектор инфраструктуры может быть открыт для конкуренции, должно приниматься в свете общей экономической политики страны. Некоторые страны, в особенности развивающиеся страны, могут быть вполне законно заинтересованы в развитии определенных секторов местной промышленности и могут, таким образом, принять решение не открывать некоторые секторы инфраструктуры для конкуренции.

34. Что касается монопольных условий, которые проистекают из юридических запретов, а не являются результатом экономических и технических базовых причин, то основное решение, которое необходимо принять в законодательном порядке, — это решение об устранении действующих юридических барьеров. Это, возможно, потребует подкрепить установлением регулирующих конкуренцию правил (например, запрещением сговора, картелей, грабительских цен или других несправедливых видов коммерческой практики) и осуществляемым регулируемыми органами надзором (см. главу I «Общие законодательные и институциональные рамки», пункты 37–57). Однако обеспечение эффективной конкуренции в ряде секторов лишь за счет ликвидации закрепленных в законодательстве барьеров без принятия законодательных мер по структурной перестройке соответствующего сектора может оказаться невозможным. В некоторых странах монополии сохранялись на временной основе лишь в течение того периода, который был необходим для оказания содействия постепенному, более упорядоченному и более социально приемлемому переходу от монополистической к конкурентной рыночной структуре.

а) Расчленение секторов инфраструктуры

35. Вертикальная или горизонтальная интеграция³ участников рынка, включая компании в области инфраструктуры, может существенно ослабить конкуренцию на рынке. Интегрированные компании могут злоупотреблять своим положением на рынке, отсеивая одних конкурентов или не допуская других на рынок. Пагубные для конкуренции последствия такой ситуации усугубляются наличием монополистических элементов в некоторых сферах инфраструктуры, как, например, единая инфраструктура железнодорожного или автомобильного транспорта. Однако интеграция может в то же время и повысить эффективность и тем самым способствовать конкуренции. Таким образом, в каждом конкретном случае, как правило, необходима экономическая оценка, для того чтобы определить, является ли конкретный вид или уровень интеграции в целом благоприятным или пагубным для конкуренции. В любом случае, учитывая трудности с развитием конкуренции в некоторых видах инфраструктуры, некоторые страны сочли необходимым отделить монополистические элементы (например, электросети,

³ Вертикальная интеграция — это общий контроль над двумя предприятиями, которые находятся на различных стадиях производства: например, производитель электрического оборудования и компания, занимающаяся проектированием и монтажом электросетей. Горизонтальная интеграция — это слияние предприятий, которые находятся на одной стадии производства, например, две транспортные компании.

используемые для снабжения электроэнергией) от конкурентных элементов в определенных секторах инфраструктуры (например, производство энергии).

36. Однако необходимо тщательно взвешивать ожидаемые затраты и выгоды от таких изменений. Затраты могут включать издержки, связанные собственно с изменением (например, операционные издержки и затраты переходного периода, включая убытки, понесенные компаниями, которые в результате введения новой схемы утратят льготы или защищенные позиции), и издержки, обусловленные функционированием новой схемы, в частности более высокие затраты на координацию, например, в связи с более сложным сетевым планированием, технической стандартизацией и регулированием. С другой стороны, среди полученных выгод могут быть новые инвестиции, более совершенные или новые услуги, более широкий выбор и более низкие экономические затраты.

b) Недавний опыт в основных секторах инфраструктуры

i) Электроэнергия

37. Недавно принятые в различных странах новые законы, касающиеся электроэнергии, предусматривают расчленение энергетического сектора путем разделения производства, передачи и распределения электроэнергии. В некоторых случаях для того, чтобы сохранить монополию лишь над тем видом деятельности, применительно к которому существуют монопольные условия (например, применительно к проводной передаче электроэнергии для публичного использования), проводится дальнейшее разграничение: поставки отделяются от распределения. В этих странах компании по передаче и распределению не приобретают и не продают электроэнергию, а осуществляют только ее транспортировку за плату, определяемую в порядке регулирования. Торговля электричеством происходит между производителями или посредниками, с одной стороны, и пользователями — с другой. В некоторых из этих стран конкуренция ограничивается только крупными пользователями или вводится поэтапно.

38. Страны, принявшие решение о внедрении конкуренции в секторы энергетики и газа, путем принятия нового законодательства организовали новые рыночные структуры, оговорив пределы, в которых рынок должен быть расчленен (а иногда и количество поставщиков общедоступных услуг, которые должны быть созданы за счет расчленения существовавшей монополии), или ликвидировали барьеры для выхода на рынок новых участников. В этих же законах, касающихся энергетического сектора, были также установлены специальные регулирующие конкуренцию правила, которые являлись по своему характеру либо структурными (например, запрещение перекрестной собственности на компании, действующие в различных сегментах рынка, таких как производство, передача и распределение или продажа и распределение газа и электричества), либо поведенческими (например, правила о доступе третьих сторон, запрещение альянсов или других тайных договоренностей). В целях обеспечения функционирования этих новых энергетических рынков были созданы новые институты и механизмы регулирования, такие как энергетические пулы, диспетчерские механизмы или регулирующие учреждения в секторе энергетики. И наконец, параллельно этим нововведениям необходимо было изменить другие аспекты законодательства и политики в области энергетики, в том числе нормы, регулирующие рынки нефти, газа, угля и других источников энергии.

ii) Водоснабжение и канализация

39. В секторе водоснабжения и канализации наиболее часто встречающейся реформой рыночной структуры является горизонтальное расчленение. В некоторых странах создано несколько предприятий водоснабжения вместо существовавшего ранее одного-единственного предприятия. Это наиболее характерно для стран, в которых отдельные сети не взаимосвязаны или лишь отчасти взаимосвязаны, но не только для них. Практика показала, что горизонтальное

расчленение облегчает сопоставление показателей деятельности различных поставщиков услуг.

40. В некоторых странах частным инвесторам было предложено обеспечить коммерческое водоснабжение для коммунальных предприятий или, например, соорудить и обеспечить эксплуатацию предприятий по очистке или опреснению воды. При таком вертикальном расчленении частные услуги (и разрозненные пакеты инвестиций, которые для них требуются) обычно предоставляются коммунальному предприятию на основании контракта и не приводят к коренному изменению монопольного характера рыночной структуры: предприятия обычно не вступают в конкуренцию друг с другом, и, как правило, им не разрешается снабжать потребителей в обход коммунальных предприятий. Некоторые страны внедрили конкуренцию в секторы коммерческого водоснабжения и транспортировки воды; в ряде случаев функционируют активные рынки воды. В других ситуациях конкуренция ограничивается сегментами дорогостоящей воды, разлитой по бутылкам или перевозимой цистернами, а также частными колодцами.

iii) Транспорт

41. В связи с принятыми в различных странах мерами по структурной перестройке проводилось разграничение между транспортной инфраструктурой и транспортными услугами. Первый сектор может часто обладать характеристиками естественной монополии, в то время как сектор услуг в целом является конкурентным. Вопрос о конкуренции в секторе транспортных услуг следует рассматривать не только в рамках отдельного вида транспорта, но также и перекрестно между различными видами, поскольку железнодорожные, автомобильные, автобусные, воздушные и водные перевозки могут вступать в конкуренцию за пассажиров и груз.

42. Что касается железных дорог, то некоторые страны избрали вариант разделения вопросов собственности на инфраструктуру и ее эксплуатации (например, применительно к железнодорожным путям, сигнальным системам и вокзалам), с одной стороны, и вопросов услуг по железнодорожным перевозкам (например, пассажирским и грузовым) — с другой. В рамках подобных схем законодательство не разрешает оператору железнодорожных путей предоставлять также и транспортные услуги, которые предоставляются другими компаниями, часто в условиях конкуренции друг с другом. В других странах интегрированным компаниям разрешено как эксплуатировать инфраструктуру, так и предоставлять услуги, однако права третьих сторон на доступ к инфраструктуре, которые иногда называются «правами на железнодорожную сеть», защищены в законодательном порядке. В этих случаях транспортные компании, будь то иная железнодорожная линия или компания, занимающаяся предоставлением транспортных услуг, имеют право на доступ к железнодорожным путям на определенных условиях, причем компания, контролирующая определенный путь, обязана предоставить такой доступ.

43. Во многих странах до последнего времени управление портами осуществлялось как монополиями публичного сектора. При открытии этого сектора для участия частных компаний на рассмотрении законодателей находились различные модели. Согласно системе владения территорией порта портовые власти несут ответственность за инфраструктуру, а также общую координацию портовых операций, однако они не предоставляют услуги для судов или грузов. В системах обслуживания портов одно предприятие несет ответственность и за инфраструктуру, и за услуги. Конкуренцию между поставщиками услуг (например, в таких сферах, как буксировка, стивидорные работы и складское хранение), возможно, легче обеспечить и поддерживать при системе владения территорией.

44. В законодательство, регулирующее функционирование аэропортов, может также потребоваться внесение изменений, с тем чтобы создать возможности для осуществления частных инвестиций или обеспечения конкуренции между аэропортами или в их рамках. Здесь, возможно, необходимо также тщательно

рассмотреть вопросы взаимосвязи между эксплуатацией аэропортов и управлением воздушным движением. В рамках отдельных аэропортов во многих странах внедрена конкуренция в таких секторах услуг, как погрузка-разгрузка, снабжение продуктами питания и иное обслуживание самолетов, а также в таких секторах пассажирских услуг, как розничная торговля, рестораны, автомобильные стоянки и т.д. В одних странах подряд на сооружение и эксплуатацию нового терминала в существующем аэропорту также выдавался новому оператору, что создавало конкуренцию между терминалами. В других странах на основе СЭП возводились новые аэропорты, а уже существующие передавались в частную собственность.

с) Переходные меры

45. Переход от монополии к рынку требует взвешенного управления. Политические, социальные и иные факторы заставили ряд стран использовать постепенный или поэтапный подход к проведению реформ. В условиях постоянных изменений в технологиях и других внешних действующих факторах некоторые страны приняли решение о таких реформах в отдельных секторах, которые могут быть ускорены или скорректированы для учета этих изменяющихся обстоятельств.

46. Некоторые страны пришли к выводу о нецелесообразности единовременного введения конкуренции. В подобных случаях в законодательстве предусматривались временные исключительные права, ограничения на число поставщиков общедоступных услуг или прочие ограничения на конкуренцию. Подобные меры направлены на то, чтобы предоставить в распоряжение обладателя монополии достаточное время для подготовки к конкуренции и корректировки цен и одновременно обеспечить для поставщика общедоступных услуг надлежащие стимулы для осуществления инвестиций и расширения сферы предоставляемых услуг. В других странах были приняты положения, предусматривающие периодический пересмотр (например, в момент пересмотра цен) таких ограничений в целях определения того, по-прежнему ли существуют условия, явившиеся основанием для их введения.

47. Другой переходной мерой, которая применялась по крайней мере в некоторых странах, где поставщики общедоступных услуг представляли собой предприятия, находившиеся в государственной собственности, является структурная перестройка или приватизация соответствующего поставщика услуг. В большинстве стран, в которых была проведена приватизация предприятий, находившихся в государственной собственности и предоставлявших общедоступные услуги, либерализация чаще всего либо сопровождала приватизацию, либо предшествовала ей. Некоторые страны проводили реформы в ином порядке и осуществили приватизацию компаний, обладающих значительным объемом исключительных прав, что часто преследовало цель увеличения поступлений от приватизации. В дальнейшем они, однако, столкнулись с трудностями и иногда с большими затратами в деле ликвидации, ограничения или сокращения срока действия на более позднем этапе исключительных прав или монополий, защищавших частные или приватизированные уполномоченные компании-поставщики общедоступных услуг.

3. Формы участия частного сектора в проектах в области инфраструктуры

48. ПЧП могут принимать различные формы, начиная с находящихся в публичной собственности и эксплуатируемых публичными предприятиями объектов инфраструктуры и кончая полностью приватизированными проектами. Целесообразность применения того или иного конкретного варианта для какого-либо конкретного вида инфраструктуры или услуг должна определяться правительством с учетом национальных потребностей в области развития инфраструктуры и услуг и на основе оценки наиболее эффективных путей создания и эксплуатации конкретных видов инфраструктуры и услуг. В том или ином конкретном секторе могут использоваться несколько различных вариантов.

а) Публичная собственность и эксплуатация публичным предприятием

49. В тех случаях, когда поставлена цель сохранения публичной собственности и контроля, обеспечение финансирования за счет прямых частных инвестиций, а также обеспечение эксплуатации инфраструктуры и предоставления услуг в соответствии с коммерческими принципами могут быть достигнуты путем создания контролируемой правительством структуры в качестве отдельного юридического лица, которая будет выступать собственником проекта и осуществлять его эксплуатацию. Управление такой структурой может осуществляться как независимым частным коммерческим предприятием, т.е. в соответствии с нормами и коммерческими принципами, применимыми в отношении частных компаний. В некоторых странах эксплуатация объектов инфраструктуры традиционно осуществляется через компании такого типа. Возможности для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру можно обеспечить, предоставив частным инвесторам право участвовать в капитале таких компаний или же путем реализации права таких компаний выпускать облигации или другие долговые обязательства.

50. Еще одной формой привлечения частного сектора для осуществления проектов в области инфраструктуры, находящейся в публичной собственности и эксплуатируемой публичным предприятием, может быть заключение «контрактов на обслуживание», когда публичный оператор передает частному сектору право на осуществление определенных видов деятельности по эксплуатации и обслуживанию. Правительство может также передать широкие функции по осуществлению деятельности, связанной с эксплуатацией и обслуживанием, частному предприятию, которое выступает от имени организации-заказчика. В рамках такого соглашения, которое иногда именуется «контрактом на управление», оплата услуг частного оператора может быть увязана с технико-экономическими показателями его деятельности, зачастую в рамках механизма распределения прибыли, хотя могут использоваться также методы оплаты по фиксированным ставкам, особенно в тех случаях, когда сторонам трудно согласовать взаимоприемлемые механизмы для оценки показателей деятельности оператора.

б) Публичная собственность и эксплуатация частным предприятием

51. Альтернативный подход может состоять в передаче частным предприятиям всех функций по эксплуатации объектов публичной инфраструктуры и услуг. Одним из возможных путей является предоставление частному предприятию, обычно на определенный срок, права пользоваться данным объектом, предоставлять соответствующие услуги и получать доход в результате осуществления такой деятельности. Такой объект может уже существовать или может быть специально построен соответствующим частным предприятием. Такое сочетание публичной собственности и эксплуатации частным предприятием обладает рядом существенных признаков, характерных для механизма, который в некоторых правовых системах именуется «концессией на публичные работы» или «концессией на общедоступные услуги».

52. Другой формой ПЧП является выбор организацией-заказчиком частного предприятия для эксплуатации объекта, который был построен правительством или от его имени или же строительство которого финансировалось за счет публичных средств. В рамках такого механизма оператор обязуется эксплуатировать и обслуживать инфраструктуру, и ему предоставляется право взимать плату за предоставляемые услуги. В таком случае оператор обязуется выплачивать организации-заказчику часть полученных в результате эксплуатации инфраструктуры доходов, которые используются организацией-заказчиком для амортизации затрат на строительство. Такие механизмы именуются в некоторых правовых системах «лизингом» или «сдачей в аренду».

с) Частная собственность и эксплуатация частным предприятием

53. Согласно третьему подходу, частное предприятие не только занимается эксплуатацией объекта, но также владеет соответствующими активами. В этом случае также могут существовать значительные различия в режимах, применимых к таким проектам в соответствии с внутригосударственным законодательством, например по вопросу о том, сохраняет ли организация-заказчик за собой право возратить правовой титул на объект или же взять на себя ответственность за его эксплуатацию (см. также главу IV «Внедрение ПЧП: юридические рамки и договор о ПЧП», пункты 23–29).

54. В том случае, если объект эксплуатируется на основании правительственной лицензии, частное владение физическими активами (например, телекоммуникационной сетью) зачастую осуществляется независимо от лицензии на предоставление услуг населению (например, услуг по междугородной телефонной связи), поскольку такая лицензия может быть при определенных обстоятельствах отозвана компетентным публичным органом. Таким образом, частное владение объектом отнюдь не обязательно предполагает наличие неограниченного права на предоставление услуг.

55. Существуют также схемы ПЧП, в которых функции по управлению объектом и предоставлению услуг населению разделены. Такие виды ПЧП обычно используются при строительстве, расширении, модернизации объектов или же при управлении объектами, используемыми неторговыми секторами (т.е. не занимающимися предоставлением товаров или услуг населению за плату), в связи с менее прибыльной публичной деятельностью. В таких механизмах ответственность за предоставление самих общедоступных услуг не передается частному партнеру, а сохраняется за организацией-заказчиком или другой государственной структурой. Поскольку частный партнер не взимает плату или сбор за использование объекта населением, единственным или основным источником дохода является плата, поступающая от организации-заказчика или другой государственной структуры.

4. Финансовые структуры и источники финансирования инфраструктуры

а) Концепция проектного финансирования

56. Крупномасштабные проекты ПЧП, связанные с сооружением новых объектов инфраструктуры, часто осуществляются новыми компаниями, специально созданными для этой цели учредителями проекта. Такая новая компания, которую часто называют «проектной компанией», становится движущей силой мобилизации средств на осуществление проекта. Поскольку у проектной компании отсутствует составленный кредитный баланс или балансовый отчет, на который могли бы положиться кредиторы, то предпочтение отдается такому механизму финансирования создания новой инфраструктуры, который называется «проектным финансированием». В рамках операций проектного финансирования кредит будет предоставляться в той мере, в которой кредиторы согласятся рассматривать в качестве источника средств для погашения займов, полученных проектной компанией, в первую очередь поток наличности и поступления по проекту. Других гарантий либо не существует, либо они покрывают лишь некоторые ограниченные риски. Поэтому активы и доходы проекта, а также связанные с проектом права и обязанности оцениваются на независимой основе, и между ними и активами акционеров проектной компании проводится четкое разграничение.

57. Проектное финансирование также считается «безоборотным» финансированием ввиду отсутствия права регресса на акционеров проектной компании. Однако на практике кредиторы редко проявляют готовность выделить значительные суммы, необходимые для проектов в области инфраструктуры, исключительно на основе ожидаемого потока денежной наличности или исходя из активов проекта. Кредиторы могут снизить свои риски, включив в проектные документы ряд положений о резервном или вторичном обеспечении или

использовав другие средства обеспечения кредита, которое предоставляется акционерами проектной компании, правительством, покупателями или другими заинтересованными третьими сторонами. Такой механизм обычно именуется «ограниченным оборотным» финансированием.

b) Источники финансирования проектов в области инфраструктуры

58. Все более важную роль в развитии инфраструктуры играют методы, служащие альтернативами традиционным методам публичного финансирования. В последние годы новые инвестиционные проекты в области инфраструктуры в различных странах включали проекты, которые финансировались исключительно или в основном за счет частных источников. Двумя основными формами финансирования являются финансирование за счет заемных средств, обычно в форме ссуд, получаемых на коммерческих рынках, и финансирование путем эмиссии акций. Тем не менее существующие источники финансирования не ограничиваются упомянутыми выше.

i) Акционерный капитал

59. Акционерный капитал для ПЧП прежде всего образуется за счет средств учредителей проекта или других индивидуальных инвесторов, заинтересованных в приобретении акций проектной компании. Однако на долю такого акционерного капитала, как правило, приходится лишь определенная часть общих затрат на проект в области инфраструктуры. Для мобилизации коммерческих ссуд или для получения доступа к другим источникам средств в целях удовлетворения потребностей проекта в капитале учредители проекта и другие индивидуальные инвесторы вынуждены предоставлять кредиторам и другим поставщикам капитала преимущественное право на получение выплат, соглашаясь, таким образом, на то, что их собственные инвестиции будут оплачиваться только после завершения выплат таким другим поставщикам капитала. Поэтому учредители проекта обычно принимают на себя наиболее высокий финансовый риск. В то же время они будут получать наибольшую долю прибыли от проекта после того, как первоначальные инвестиции будут оплачены. Значительный объем инвестиций в акционерный капитал со стороны учредителей проекта обычно приветствуется кредиторами и правительством, поскольку это позволяет снизить долю платежей по погашению задолженности в общем потоке наличных средств проектной компании и служит дополнительной гарантией заинтересованности таких компаний в осуществлении проекта.

ii) Коммерческие ссуды

60. Основным источником средств для финансирования ПЧП часто являются заемные средства. Такие средства можно получить на финансовом рынке, главным образом в форме ссуд, предоставляемых проектной компании национальными или иностранными коммерческими банками, использующими, как правило, средства, мобилизованные за счет краткосрочных или среднесрочных депозитов, по которым такие банки выплачивают проценты по плавающим ставкам. Поэтому коммерческие банки обычно предоставляют ссуды с плавающей процентной ставкой, и срок их погашения, как правило, короче срока осуществления проекта. Тем не менее во всех случаях, когда это возможно и экономически целесообразно с учетом существующих на финансовом рынке условий, банки предпочитают мобилизовывать и предоставлять среднесрочные или долгосрочные ссуды по фиксированным ставкам, с тем чтобы не подвергать себя и проектную компанию в течение продолжительного периода времени риску колебания процентных ставок, а также сократить необходимость в операциях хеджирования. Коммерческие ссуды обычно предоставляются кредиторами при том условии, что их погашение будет производиться в первоочередном порядке по отношению к оплате любых других обязательств заемщика. Поэтому коммерческие ссуды обычно именуется «несубординированными» или «первостепенными» ссудами.

iii) *«Субординированный» долг*

61. Третьим видом средств, который обычно используется в таких проектах, являются «субординированные» ссуды, которые иногда именуется также «мезанинным» капиталом. Такие ссуды занимают место выше акционерного капитала в порядке очередности платежей, однако имеют более низкий статус по сравнению с первостепенными ссудами. Такая субординация может быть общей (т.е. в целом может предусматриваться более низкий статус по сравнению с любой первостепенной задолженностью) или специальной, когда в кредитном соглашении конкретно определяются те виды задолженности, по отношению к которым ссуда является субординированной. Субординированные ссуды зачастую предоставляются по фиксированным ставкам, которые обычно выше ставок по первостепенной задолженности. В качестве дополнительного инструмента привлечения такого капитала или же в некоторых случаях в качестве альтернативы более высоким процентным ставкам кредиторам по субординированным ссудам может быть предоставлена возможность прямого участия в прибылях в результате эмиссии привилегированных или конвертируемых акций или облигаций, причем иногда предусматривается возможность подписки на акции проектной компании по преференциальным ценам.

iv) *Институциональные инвесторы*

62. Помимо субординированных ссуд, предоставленных учредителями проекта или публичными финансовыми учреждениями, субординированные заемные средства могут быть получены от финансовых компаний, инвестиционных фондов, страховых компаний, коллективных инвестиционных планов (например, взаимных фондов), пенсионных фондов и других так называемых «институциональных инвесторов». Такие учреждения, как правило, располагают крупными денежными суммами, которые могут быть направлены на долгосрочные инвестиции и которые могут являться важным источником дополнительного капитала для ПЧП. Основной причиной, побуждающей такие учреждения идти на риск, связанный с предоставлением капитала для ПЧП, являются перспективы получения вознаграждения, а также заинтересованность в диверсификации инвестиций.

v) *Финансирование за счет использования рынка капитала*

63. Для финансирования проектов ПЧП используются также средства, полученные на рынке капитала. Такие средства могут быть мобилизованы путем размещения привилегированных акций, облигаций и других оборотных долговых обязательств на одной из признанных фондовых бирж. Для публичного предложения оборотных долговых обязательств, как правило, необходимо получить разрешение у соответствующего регулирующего органа, а также обеспечить выполнение требований, применимых в рамках соответствующей правовой системы, например требований в отношении информации, которую необходимо указать в проспекте эмиссии, и — в некоторых правовых системах — требований в отношении предварительной регистрации. Облигации и другие оборотные долговые обязательства могут быть обеспечены только общей репутацией эмитента или же по ним может быть предоставлено обеспечение в виде ипотечного залога или же другого права удержания какого-либо конкретного имущества.

64. Существующие предприятия общественного пользования с уже устоявшейся коммерческой репутацией, как правило, обладают более широкими возможностями для получения доступа на рынки капитала, чем компании, которые специально создаются для сооружения и эксплуатации какого-либо нового объекта инфраструктуры и которые не имеют необходимого рейтинга кредитоспособности. Так, некоторые фондовые биржи требуют, чтобы компания-эмитент уже имела соответствующую устоявшуюся репутацию в течение определенного минимального срока, прежде чем ей будет разрешено осуществлять эмиссию оборотных долговых обязательств.

vi) *Финансирование исламскими финансовыми учреждениями*

65. Еще одной группой потенциальных кредиторов являются исламские финансовые учреждения. Такие учреждения действуют в соответствии с нормами и практикой, соответствующими традициям исламского права. Одной из отличительных особенностей банковской деятельности в соответствии с такими нормами является отсутствие выплат по процентам или жесткие ограничения на право взимать проценты и, следовательно, использование других форм вознаграждения за предоставленные заемные средства, например участие в прибылях или прямое участие финансовых учреждений в доходах от сделок их клиентов. Вследствие используемых методов деятельности исламские финансовые учреждения могут быть в большей степени, чем другие коммерческие банки, заинтересованы в прямом или косвенном участии в акционерном капитале проекта.

vii) *Финансирование международными финансовыми учреждениями*

66. Важную роль в качестве источников ссуд, гарантий или акционерного капитала для ПЧП могут также играть международные финансовые учреждения. Всемирный банк, Международная финансовая корпорация, а также региональные банки развития принимали участие в финансировании целого ряда проектов, что способствовало активному продвижению ПЧП в осуществлении таких проектов.

67. Международные финансовые учреждения могут также сыграть весьма полезную роль в создании «синдикатов» для предоставления ссуд на цели осуществления проекта. Некоторые из таких учреждений имеют специальные программы кредитования, в соответствии с которыми они становятся единственными «официальными кредиторами» по проекту, выступая от своего собственного имени и от имени участвующих банков и принимая на себя ответственность за обработку платежей участников и за последующее получение и распределение полученных от заемщика платежей в погашение ссуды либо в соответствии с конкретными соглашениями, либо на основании других прав, которыми они обладают, имея статус преференциального кредитора. Некоторые международные финансовые учреждения могут также предоставлять акционерный или «мезанинный» капитал путем инвестирования средств в действующие на рынке капитала фонды, которые специализируются на ценных бумагах, эмитируемых операторами инфраструктуры. И наконец, международные финансовые учреждения могут предоставлять гарантии от различных политических рисков, что может облегчить задачу проектной компании по мобилизации средств на международном финансовом рынке (см. главу II «Планирование и подготовка проектов», пункты 84–94).

viii) *Поддержка со стороны агентств по кредитованию экспорта и содействию инвестированию*

68. Агентства по кредитованию экспорта и содействию инвестированию могут оказывать поддержку реализации проекта в форме ссуд, гарантий или сочетания этих двух механизмов. Участие агентств по кредитованию экспорта и содействию инвестированию может нести с собой целый ряд преимуществ, включая более низкие процентные ставки по сравнению со ставками, применяемыми коммерческими банками, и более долгосрочные ссуды, которые в ряде случаев предоставляются по фиксированной процентной ставке (см. главу II «Планирование и подготовка проектов», пункты 95–97).

ix) *Комбинация публичных и частных источников финансирования*

69. В дополнение к ссудам и гарантиям, предоставленным коммерческими банками и национальными или многосторонними публичными финансовыми учреждениями, в некоторых случаях для финансирования проектов ПЧП публичные средства предоставляются в комбинации с частным капиталом. Источником таких публичных средств могут быть доходы правительства или суверенное

заимствование. Такие средства могут использоваться в комбинации с частными средствами в качестве первоначальных инвестиций или в качестве долгосрочных платежей или же могут быть предоставлены в форме правительственных субсидий или гарантий. Правительство может выступать одним из спонсоров проектов в области инфраструктуры путем участия в акционерном капитале проектной компании, что позволяет снизить объем акционерного капитала и заемных средств, которые необходимо мобилизовать из частных источников (см. главу II «Планирование и подготовка проектов», пункты 54–83).

5. Основные стороны — участники реализации проектов в области инфраструктуры

70. Состав участников проекта ПЧП может в значительной степени различаться в зависимости от конкретного сектора инфраструктуры, условий участия частного сектора и механизмов, используемых для финансирования проекта. В нижеследующих пунктах определяются основные стороны, участвующие в реализации типичного проекта ПЧП, предусматривающего сооружение нового объекта инфраструктуры в рамках механизма «проектного финансирования».

а) Организация-заказчик и другие публичные органы

71. В реализации проектов ПЧП часто принимают участие различные публичные органы принимающей страны, действующие на общенациональном, региональном или местном уровне. Организация-заказчик является основным органом, отвечающим за проект в рамках правительства. Кроме того, для осуществления проекта может потребоваться активное участие (например, для выдачи лицензий или разрешений) других публичных органов, помимо организации-заказчика, на том же или на другом уровне правительства. Такие органы играют принципиально важную роль в реализации проектов ПЧП.

72. Организация-заказчик или другой публичный орган, как правило, определяет проект в соответствии со своей политикой в области развития инфраструктуры в соответствующем секторе, а также определяет такой характер участия частного сектора, который будет способствовать наиболее эффективному функционированию объекта инфраструктуры (см. главу II «Планирование и подготовка проектов», пункты 5–18). После этого организация-заказчик осуществляет процедуры, в результате которых заключается договор с отобранным частным партнером (см. главу III «Решение заключить договор», пункты 12–18). Кроме того, в течение всего срока осуществления проекта правительство, возможно, должно будет оказывать различную поддержку законодательного, административного, регламентационного и в некоторых случаях финансового характера, с тем чтобы обеспечить успешное сооружение и надлежащую эксплуатацию объекта (см. главу IV «Реализация ПЧП: юридические рамки и договор о ПЧП», пункты ...). Наконец, в рамках некоторых проектов правительство может стать конечным собственником объекта.

б) Проектная компания и учредители проекта

73. Проекты ПЧП обычно реализуются совместным предприятием, в состав которого входят строительные и проектно-конструкторские компании, а также поставщики капитального оборудования, которые заинтересованы в том, чтобы стать основными подрядчиками или поставщиками по проекту. Компании, участвующие в таком совместном предприятии, в настоящем *Руководстве* называются «учредителями» проекта. Такие компании будут активно участвовать в разработке проекта на начальных этапах, и их способность сотрудничать друг с другом и привлекать других надежных партнеров станет важнейшим условием своевременного и успешного завершения работ. Кроме того, важным фактором обеспечения долгосрочной жизнеспособности проекта является участие компании, обладающей опытом эксплуатации объектов, подобных сооружаемому. Если, как это имеет место в случае большинства проектов (см. главу IV «Реализация ПЧП: юридические рамки и договор о ПЧП», пункты ...), учредители

проекта создают самостоятельное юридическое лицо, в число участников могут также входить другие акционеры-инвесторы, не участвующие каким-либо иным образом в реализации проекта (как правило, речь идет об институциональных инвесторах, инвестиционных банках, двусторонних или многосторонних кредитных учреждениях, а иногда также и о правительстве или находящейся в правительственной собственности корпорации). Иногда — если проектная компания должна быть учреждена в соответствии с законами принимающей страны (см. главу IV «Реализация ПЧП: юридические рамки и договор о ПЧП», пункты ...) — правительство поощряет участие местных инвесторов.

с) Кредиторы

74. Риски, с которыми сталкиваются кредиторы в рамках проектного финансирования, будь то безоборотное или ограниченное оборотное финансирование, гораздо выше, чем при обычных сделках. Это особенно верно в тех случаях, когда обеспечительную стоимость соответствующих физических активов (например, дороги, моста или туннеля) получить весьма трудно по причине отсутствия «рынка», на котором такие активы могут быть беспрепятственно реализованы, или существования препятствий для обращения взыскания на такие активы или для вступления во владение ими. Это обстоятельство влияет не только на условия, на которых предоставляются ссуды (например, обычно более высокая стоимость проектного финансирования и наличие многочисленных условий предоставления финансовых средств), но и на практические возможности привлечения средств.

75. Вследствие значительных масштабов инвестиций, необходимых для проектов ПЧП, ссуды довольно часто предоставляются в форме «синдицированных» кредитов, при этом один или несколько банков играют ведущую роль в проведении переговоров по согласованию финансовых документов от имени других участвующих финансовых учреждений, главным образом коммерческих банков. Коммерческие банки, которые специализируются на кредитовании определенных отраслей экономической деятельности, обычно не проявляют готовности брать на себя риски, с которыми они не знакомы (обсуждение связанных с проектами рисков и их распределения см. в главе II «Планирование и подготовка проектов», пункты 21–43). Так, например, учреждения, занимающиеся долгосрочным кредитованием, могут быть не заинтересованы в предоставлении краткосрочных ссуд для финансирования сооружения инфраструктуры. Поэтому при крупномасштабных проектах участие в осуществлении различных этапов проектов часто принимают различные кредиторы. Для избежания споров, которые могут возникнуть в результате коллизии действий отдельных кредиторов, или споров между кредиторами в отношении погашения их ссуд кредиторы, предоставляющие средства на крупные проекты, иногда выделяют кредиты на основании общего соглашения о кредитовании. В тех случаях, когда различные кредитные механизмы предоставляются на основании отдельных соглашений о кредитовании, кредиторы обычно заключают так называемое «межкредиторское соглашение». Межкредиторское соглашение, как правило, содержит положения, касающиеся таких вопросов, как осуществление выплат на пропорциональной основе или в определенном порядке очередности; условия объявления событий, влекущих за собой отказ от исполнения обязательств, и сокращение срока погашения кредита; а также координация процедур обращения в собственность кредиторов обеспечения, предоставленного проектной компанией. Эта важная тема прав, предоставляемых кредитору, также обсуждается в главе IV «Реализация ПЧП: юридические рамки и договор о ПЧП», раздел E (Обеспечительные интересы), подраздел 2 (Обеспечительные интересы в нематериальных активах), и главе VII «Другие области права», раздел B, подраздел 3.

d) Международные финансовые учреждения и агентства по кредитованию экспорта и содействию инвестированию

76. Международные финансовые учреждения и агентства по кредитованию экспорта и содействию инвестированию сталкиваются по существу с теми же проблемами, что и другие кредиторы проекта. Помимо этого они будут особенно заинтересованы в том, чтобы реализация проекта и его функционирование не противоречили конкретным программным целям таких учреждений и агентств. Международные финансовые учреждения уделяют все более пристальное внимание воздействию проектов в области инфраструктуры на окружающую среду и их жизнеспособности в долгосрочном плане. Международные финансовые учреждения, предоставляющие ссуды на осуществление проекта, будут также тщательно анализировать методы и процедуры, применяемые при выборе частного партнера. Многие глобальные и региональные финансовые учреждения, а также национальные учреждения по финансированию развития разработали руководящие принципы или другие требования в отношении закупок, производимых за счет предоставляемых ими средств, которые обычно отражены в их стандартных кредитных соглашениях (см. также главу III «Решение заключить договор», пункты ...; см. также Типовой закон ЮНСИТРАЛ о публичных закупках).

e) Страховщики

77. Обычно по проекту в области инфраструктуры заключаются договоры страхования от случайных происшествий в отношении сооружений и оборудования, страхования риска гражданской ответственности и страхования компенсации, выплачиваемой работникам. Другими возможными видами страхования являются страхование на случай прерывания производственной деятельности, перерывов в поступлении наличных средств или на случай превышения затрат (см. главу IV «Реализация ПЧП: юридические рамки и договор о ПЧП», пункты ...). Такие виды страхования, как правило, предлагаются на рынке коммерческого страхования, хотя возможности коммерческого страхового покрытия в отношении чрезвычайных обстоятельств, выходящих за рамки контроля сторон (например, войны, мятежи, акты вандализма, землетрясения или ураганы), могут быть ограничены. Частный рынок страхования играет все более важную роль в обеспечении страхового покрытия в связи с некоторыми видами политических рисков, таких как расторжение договора, неисполнение публичным органом своих договорных обязательств или необоснованное требование независимых гарантий. В некоторых странах страховщики предлагают комплексные страховые пакеты, цель которых состоит в том, чтобы учесть определенные риски, не покрытые в результате пробелов между отдельными полисами страхования. В дополнение к частному страхованию гарантии от политических рисков могут быть предоставлены международными финансовыми учреждениями, например Всемирным банком, Многосторонним агентством по инвестиционным гарантиям и Международной финансовой корпорацией, а также региональными банками развития или агентствами по кредитованию экспорта и содействию инвестированию (см. главу II «Планирование и подготовка проектов», пункты 84–96).

f) Независимые эксперты и консультанты

78. Независимые эксперты и консультанты играют весьма важную роль на различных этапах реализации ПЧП. Опытные компании обычно стремятся дополнить потенциал своих собственных технических экспертов услугами внешних экспертов и консультантов, например финансовых экспертов, а также международных консультантов по юридическим вопросам или консультативных компаний по архитектурно-строительным и инженерно-техническим вопросам. Консультантами учредителей проекта часто выступают торговые и инвестиционные банки, которые оказывают помощь в организации финансирования и в составлении намечаемого проекта, т.е. в проведении такой работы, которая, хотя и имеет

принципиально важное значение для проектного финансирования, существенно отличается от собственно финансирования. Независимые эксперты могут консультировать кредиторов проекта, например, в вопросах оценки связанных с проектом рисков в конкретной принимающей стране. Они могут также оказывать помощь публичным органам в разработке стратегий развития инфраструктуры в отдельных секторах и в подготовке надлежащей нормативно-правовой базы. Кроме того, независимые эксперты и консультанты могут оказывать помощь организации-заказчику в подготовке технико-экономических обоснований и других предварительных исследований, в составлении запросов предложений или стандартных договорных условий и спецификаций, в оценке и сопоставлении предложений или в проведении переговоров по договору о ПЧП.

79. Помимо частных организаций ряд межправительственных организаций (например, ЮНИДО и региональные комиссии Экономического и Социального Совета) и международных финансовых учреждений (например, Всемирный банк и региональные банки развития) имеют специальные программы, в рамках которых они могут предоставлять такого рода техническую помощь непосредственно правительствам или же оказывать содействие правительствам в выявлении квалифицированных консультантов.
