

**Межпарламентская Ассамблея государств — участников
Содружества Независимых Государств**

**РЕКОМЕНДАЦИИ
по развитию и применению механизмов
публично-частного партнерства в государствах — участниках СНГ
(сборник модельных документов,
методических и практических рекомендаций)¹**

**Раздел 1. ПОЛИТИКА В СФЕРЕ
ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА
ДЛЯ ГОСУДАРСТВ — УЧАСТНИКОВ СНГ**

1. Введение

Общая часть

1.1. Правительство (иной высший орган исполнительной власти) государства (далее — Правительство) намерено разработать и придерживаться единого системного подхода к подготовке и реализации проектов публично-частного партнерства² (далее — ПЧП), а также развитию ПЧП в государстве.

1.2. Цели Правительства применимо к ПЧП — обеспечить участие частного сектора в экономическом и социальном развитии государства, привлечение инвестиций в создание новой инфраструктуры и реконструкцию существующих объектов публичной инфраструктуры, а также иные цели, указанные в пункте 2 настоящего раздела.

1.3. ПЧП — один из механизмов, которые могут использоваться для создания публичной инфраструктуры или оказания общественно значимых услуг. Настоящая политика не отдает исключительное предпочтение ПЧП перед иными подходами к развитию инфраструктуры на территории государства и механизмами привлечения частных инвестиций в инфраструктурный сектор.

1.4. Правительство намеревается развивать и поддерживать механизмы ПЧП в тех сферах, в которых они могут принести большую пользу экономике и обществу по сравнению с традиционными государственными или муниципальными закупками. Инфраструктурные проекты будут реализовываться на основании ПЧП тогда и только тогда, когда достигается более выгодное по сравне-

¹ ЕБРР не предоставляет никаких подтверждений или гарантий, напрямую или косвенно, в отношении точности и полноты информации, изложенной в данном документе. ЕБРР не проводил независимой проверки какой-либо информации, содержащейся в настоящем документе. ЕБРР не принимает никаких обязательств и не несет никакой ответственности в отношении любой информации, содержащейся в настоящем документе, а также в отношении любых ошибок или упущений. Настоящий документ является собственностью ЕБРР.

² Термин «публично-частное партнерство», используемый в настоящем документе о политике государства в сфере ПЧП, имеет то же значение, что и в модельном законе МПА СНГ «О публично-частном партнерстве».

нию с государственными или муниципальными закупками соотношение «цена — качество» (далее — СЦК).

1.5. Настоящая политика относится ко всем моделям и формам ПЧП, включая концессионное и неконцессионное ПЧП³.

Цель политики в сфере ПЧП

1.6. Настоящий документ устанавливает основы политики государства в сфере ПЧП. Правительство стремится выполнять все требования передовой международной практики в этой сфере с учетом нормативно-правовой базы государства, ее экономических и социальных приоритетов.

1.7. Правительство признает, что для выполнения задачи, поставленной перед ним при реализации настоящей политики, необходимо создать условия для привлечения частных инвестиций как от юридических лиц, зарегистрированных на территории государства, и физических лиц — резидентов государства, так и от зарубежных юридических лиц и их объединений (консорциумов).

1.8. Реализация настоящей политики также является для потенциальных инвесторов и финансирующих организаций подтверждением того, что проекты ПЧП поддерживаются на государственном уровне.

1.9. Развитие ПЧП является для государства одной из приоритетных задач. Правительство признает, что представители частного сектора заинтересованы в первую очередь в защите своих имущественных интересов и получении достаточных юридических гарантий для реализации проектов ПЧП. Именно на это (а также на обеспечение публичных интересов) нацелено развитие нормативно-правовых, институциональных и политических условий для реализации проектов ПЧП.

1.10. Настоящая политика определяет политические и институциональные основы для реализации проектов ПЧП и защиты государственных интересов при их реализации. Для этого Правительство внедрит прозрачные процедуры подготовки и управления проектами ПЧП.

1.11. Настоящая политика призвана заложить основы для реализации ряда пилотных проектов ПЧП с учетом передовой международной практики, что станет фундаментом в основе дальнейшего развития ПЧП в государстве на дальнейшие годы.

2. Цели ПЧП

2.1. Первоочередные цели развития ПЧП включают:

- а) создание новой и модернизация существующей инфраструктуры;
- б) привлечение дополнительных инфраструктурных инвестиций;
- в) снижение стоимости и улучшение качества строительства и эксплуатации инфраструктуры;
- г) повышение эффективности управления и технического обслуживания инфраструктуры в течение всего ее жизненного цикла;

³ Терминология может быть изменена с учетом наименования соответствующих форм ПЧП в соответствующем государстве.

д) облегчение доступа населения к публичным (общественно значимым) услугам;

е) повышение качества публичных услуг;

ж) использование опыта, технологий, ноу-хау компаний частного сектора.

2.2. Иные, вспомогательные цели, достигаемые благодаря развитию ПЧП, включают:

а) повышение предсказуемости расходов бюджета государства, бюджетов субъектов государства⁴ и бюджетов муниципальных образований;

б) создание более клиентоориентированной культуры оказания публичных услуг;

в) стимулирование инноваций;

г) обеспечение условий для ускоренного развития предпринимательской деятельности;

д) получение государством большей гибкости в распоряжении бюджетными средствами;

е) повышение прозрачности и ответственности публичного сектора в ходе закупок работ и услуг у частных лиц.

3. Понятие и критерии ПЧП

Критерии ПЧП

3.1. Не существует единого определения ПЧП, общепринятого во всем мире. В некоторых государствах термину «ПЧП» дано узкое определение в законодательстве, и он используется лишь в отношении проектов строго определенного типа. В других юрисдикциях ПЧП — общий термин, который используют в отношении всевозможных видов сотрудничества публичного и частного сектора на договорных и (или) институциональных основах. Государство придерживается компромиссного подхода: определение ПЧП не является чрезмерно узким, тем не менее проект может считаться проектом ПЧП лишь при соответствии ряду критериев.

3.2. Критериями ПЧП являются:

а) предоставление частным партнером публичной инфраструктуры и (или) публичных услуг, т. е. инфраструктуры или услуг, традиционно создаваемых и предоставляемых публично-правовыми субъектами;

б) долгосрочный характер партнерства (срок соглашения о ПЧП — от трех (пяти) лет до . . . лет⁵);

в) выполнение частным партнером обязательств по созданию либо реконструкции и эксплуатации и (или) техническому обслуживанию⁶, либо эксплуатации и (или) техническому обслуживанию⁷ объекта ПЧП (публичной инфраструктуры) и (или) оказанию публичных услуг;

г) распределение рисков между публичным и частным партнерами;

⁴ Указывается в случае, если административно-территориальное устройство государства — федеративное.

⁵ Опциональное ограничение — на усмотрение органа государства, осуществляющего функции публичного партнера (далее — уполномоченный орган).

⁶ Первый вариант (более жесткое ограничение) на усмотрение уполномоченного органа.

⁷ Второй вариант (менее жесткое ограничение) на усмотрение уполномоченного органа.

д) полное либо частичное финансирование частным партнером (за счет собственных и (или) заемных средств) реализации проекта⁸.

3.3. В большинстве проектов ПЧП частный партнер предоставляет большую часть финансирования для целей проекта. Однако предоставление частным партнером финансирования не является неотъемлемым критерием ПЧП⁹.

3.4. Соглашение о ПЧП носит возмездный характер. Частный партнер осуществляет возврат инвестиций либо за счет платежей от конечных потребителей публичных услуг или пользователей публичной инфраструктуры (напрямую или косвенным образом), либо за счет платежей из бюджета (либо за счет средств, получаемых из внебюджетных фондов), либо из нескольких источников в совокупности.

3.5. Публичного партнера в проектах ПЧП, как правило, представляют органы государственной власти или органы местного самоуправления. Государственные и муниципальные предприятия, государственные компании и корпорации, а также иные юридические лица, преимущественно контролируемые государством или муниципальным образованием¹⁰ также могут выступать от имени публичного партнера или на его стороне.

3.6. Частным партнером могут выступать только юридические лица, зарегистрированные по законодательству государства. Это ограничение распространяется исключительно на момент заключения соглашения о ПЧП, т. е. участвовать в конкурсе могут и иностранные юридические лица или консорциумы, которые в случае их отбора должны будут создать проектную компанию по законодательству государства, которая будет выступать в качестве частного партнера¹¹. (*Вариант:* Частным партнером могут выступать как юридические лица, зарегистрированные по законодательству государства, так и иностранные юридические лица)¹².

3.7. Государственные и муниципальные предприятия, государственные компании и корпорации, а также иные юридические лица, преимущественно контролируемые государством или муниципальным образованием¹³, не могут владеть более чем 49% (иное значение) долей (акций) частного партнера¹⁴.

Срок ПЧП

3.8. Срок ПЧП (в пределах законодательно установленного ограничения в . . . лет)¹⁵ устанавливается с учетом:

а) жизненного цикла инфраструктуры, создаваемой, реконструируемой, эксплуатируемой и (или) обслуживаемой частным партнером;

⁸ Опциональное ограничение — на усмотрение уполномоченного органа. В случае если указанный подпункт будет включен в политику в сфере ПЧП, пункт 3.3 подлежит удалению — и наоборот.

⁹ На усмотрение уполномоченного органа.

¹⁰ Перечень подлежит корректировке (уточнению) с учетом положений законодательства государства.

¹¹ Первый вариант (более жесткое ограничение) на усмотрение уполномоченного органа.

¹² Второй вариант (менее жесткое ограничение) на усмотрение уполномоченного органа.

¹³ Перечень подлежит корректировке (уточнению) с учетом положений законодательства государства.

¹⁴ Опциональное ограничение — на усмотрение уполномоченного органа.

¹⁵ В зависимости от решения уполномоченного органа в соответствии с подпунктом б пункта 3.2 настоящего раздела.

- б) времени, необходимого для того, чтобы частный партнер осуществил возврат вложенных инвестиций (включая стоимость привлечения капитала);
- в) времени, необходимого для того, чтобы частный партнер достиг показателей, определенных в соглашении о ПЧП, достижение которых является целью проекта (например, определенного уровня или объема оказываемых услуг);
- г) особенностей отрасли или подотрасли, в которой реализуется проект ПЧП.

Сферы применения ПЧП

3.9. Сферы применения ПЧП в государстве включают:

- а) транспорт;
- б) жилищно-коммунальное хозяйство;
- в) энергетику;
- г) государственное и муниципальное управление;
- д) обеспечение обороноспособности, безопасности и правопорядка;
- е) связь и телекоммуникации;
- ж) научную деятельность, образование, воспитание и культуру;
- з) социальное обслуживание;
- и) здравоохранение, физическую культуру и спорт;
- к) туризм;
- л) сельское хозяйство;
- м) иные сферы, если законодательство не устанавливает ограничений в их отношении (но лишь при условии получения предварительного согласия компетентного государственного или муниципального органа)¹⁶.

4. Организационная структура

Орган, ответственный в сфере ПЧП

4.1. Основные функции органа, ответственного в сфере ПЧП (далее — орган по ПЧП):

- а) дальнейшее формирование и совершенствование политики в сфере ПЧП;
- б) издание обязательных требований в отношении процедур и методологических рекомендаций в сфере ПЧП;
- в) оценка отдельных проектов ПЧП и принятие решений о целесообразности их реализации;
- г) предоставление общих рекомендаций публичным органам и иным заинтересованным лицам в отношении применения законодательства в сфере ПЧП и подготовки проектов ПЧП;
- д) сбор и анализ информации о проектах ПЧП и результатах их реализации, предоставление соответствующих отчетов;
- е) разработка и распространение руководств, рекомендованных к применению в сфере ПЧП;

¹⁶ Опциональное ограничение — на усмотрение уполномоченного органа.

- ж) создание условий для успешной реализации проектов ПЧП, в том числе подготовка квалифицированных кадров;
- з) координация и поддержка проектов ПЧП (в различных формах);
- и) разработка более совершенных способов финансирования проектов ПЧП;
- к) ведение реестра (базы) проектов ПЧП;
- л) обеспечение межведомственной координации деятельности высших органов исполнительной власти при реализации соглашения о ПЧП.

Обязательства органа, осуществляющего функции публичного партнера

4.2. Органы, осуществляющие функции публичного партнера, — это органы, уполномоченные Правительством осуществлять обязательства публичного партнера в проекте ПЧП. В конечном счете, именно эти органы несут ответственность за услуги и инфраструктуру, предоставляемые в рамках проектов ПЧП. В некоторых случаях уполномоченные органы делегируют свои полномочия другим лицам: например, государственному или муниципальному предприятию. В таком случае можно говорить о разделении обязанностей между уполномоченным органом и органом, непосредственно осуществляющим реализацию проекта.

4.3. Орган по ПЧП должен предоставлять поддержку уполномоченным органам в определении потенциальных проектов ПЧП, а также в формировании перспективных проектных решений и идей, отборе консультантов, заключению с ними договоров, а также в их координации.

4.4. Консультанты могут играть значительную роль в подготовке технико-экономических обоснований проекта ПЧП, а также выступать в качестве консультантов какой-либо стороны проекта.

4.5. Орган по ПЧП должен предоставлять рекомендации уполномоченным органам касательно отбора и координации консультантов.

5. Этапы подготовки проекта ПЧП

5.1. Правительство осуществляет подготовку и контроль реализации проекта ПЧП на следующих основных этапах:

а) идентификация проекта (включая формирование исходной идеи проекта и его технико-экономического обоснования (при необходимости)). На данном этапе будет определяться применимость механизмов ПЧП для проекта в целях избежать лишних затрат ресурсов (в том числе финансовых) на подготовку проекта, который не может быть реализован на принципах ПЧП;

б) подготовка исходной концепции и технико-экономическое обоснование (далее — ТЭО) проекта ПЧП;

в) оценка проекта ПЧП. Среди прочего, на данном этапе будет приниматься решение о форме реализации проекта ПЧП (в форме концессии или в форме другой модели ПЧП¹⁷);

¹⁷ Может подлежать корректировке в соответствии с терминологией, используемой в государстве.

- г) стадия отбора частного партнера, заканчивающаяся коммерческим закрытием;
- д) финансовое закрытие;
- е) контроль реализации проекта ПЧП;
- ж) последующая оценка проекта ПЧП.

6. Оценка проекта ПЧП

6.1. Все проекты ПЧП в государстве будут проходить процедуру оценки до начала стадии отбора частного партнера.

6.2. Оценка проекта ПЧП будет включать анализ всех аспектов проекта (проводимый командой специалистов, которые не были непосредственно вовлечены в подготовку проекта¹⁸).

6.3. Ключевым критерием оценки проекта ПЧП является СЦК. СЦК подразумевает оптимальное сочетание между общими затратами проекта и качеством услуг, т. е. относится к максимизации чистой выгоды от проекта.

6.4. Оценка СЦК может быть произведена с использованием качественного, количественного или смешанного подходов. ТЭО проекта должно включать в себя информацию, необходимую для оценки СЦК. Оценка по качественным показателям может включать, например, сравнение с иными проектами в данной отрасли или в соответствующем регионе. Оценка по количественным показателям подразумевает сравнение чистой дисконтированной стоимости двух альтернативных финансовых моделей: одна из них предполагает реализацию проекта публичной стороной, а другая предполагает реализацию проекта на основе механизмов ПЧП (подробнее указанная процедура урегулирована в матрице оценки соответствия «цена — качество» в государствах — участниках СНГ (далее — матрица оценки СЦК)¹⁹).

6.5. В проектах ПЧП общегосударственного уровня оценка будет изначально производиться ответственным отраслевым министерством, а затем — Органом по ПЧП. В проектах ПЧП муниципального уровня оценка происходит аналогично общегосударственным проектам, за исключением того, что оценка сначала производится не министерством, а муниципальным исполнительным органом. Если проект ПЧП включает в себе какие-либо меры государственной поддержки, то его финальная оценка должна быть произведена Органом по ПЧП.

6.6. Оценка производится на основании ТЭО проекта и подтверждающей его документации.

6.7. Основными критериями, которыми Правительство будет руководствоваться при оценке проектов ПЧП, являются:

- а) соответствие национальным планам развития, а также планам и стратегиям развития отдельных отраслей экономики;
- б) экономическая целесообразность проекта;

¹⁸ Ограничение может быть введено не сразу, а на определенной стадии развития ПЧП в соответствующем государстве, когда в органах государственной власти появится достаточное число специалистов в ПЧП, чтобы разные команды могли готовить и оценивать проекты.

¹⁹ См. раздел 2 настоящих Рекомендаций.

- в) возможность реализации проекта на основе механизмов ПЧП (в сравнении с проектом, реализуемым публичной стороной);
- г) оценка СЦК по качественным показателям (при наличии достаточного количества информации);
- д) распределение обязанностей и рисков сторон проекта;
- е) приемлемость льгот, предоставляемых частному партнеру;
- ж) инвестиционная привлекательность проекта для финансирующих организаций;
- з) достаточность средств государственного или муниципального бюджета (если применимо);
- и) собираемость платы в проекте и ее доступность для конечных потребителей услуги или пользователей инфраструктуры (если применимо);
- к) приемлемость экологических и социальных последствий проекта;
- л) приемлемость налоговых последствий проекта;
- м) приемлемость планируемой процедуры отбора частного партнера.

6.8. Оценка проектов ПЧП будет производиться на основании методики оценки эффективности проектов публично-частного партнерства в государствах — участниках СНГ²⁰ и матрицы оценки СЦК.

6.9. Дополнительные критерии оценки могут быть впоследствии определены Органом по ПЧП или Правительством для отдельных проектов в различных отраслях экономики.

7. Отбор частного партнера

Процедура проведения отбора частного партнера для проектов ПЧП

7.1. Важнейшие аспекты проведения процедуры отбора частного партнера в проектах ПЧП:

а) *сообщение о проведении конкурса*. Публикация сообщения о проведении конкурса означает начало формальной процедуры отбора частного партнера. На данном этапе заинтересованные лица могут получить дополнительную документацию, необходимую для следующих этапов отбора. Сообщение публикуется на официальном сайте для публикации информации о проведении торгов и в официальном печатном издании.

б) *предварительный отбор*. Целью предварительного отбора является отбор тех участников, которые соответствуют определенным критериям, подтверждающим, что такие участники в состоянии реализовать проект ПЧП. Приглашение на участие в предварительном отборе должно включать критерии и методологию оценки заявки участника предварительного отбора.

в) *приглашение к участию в конкурсе*. Документация, включенная в приглашение к участию в конкурсе (далее — конкурсная документация), должна содержать всю информацию, необходимую участникам конкурса для подготовки предложения к участию в конкурсе. Приглашение к участию в конкурсе должно также содержать проект основных условий соглашения о ПЧП либо

²⁰ См. раздел 4 настоящих Рекомендаций.

проект соглашения о ПЧП²¹. Приглашение к участию в конкурсе должно устанавливать четкие критерии, используемые для оценки предложений участников конкурса, а также вес каждого из критериев.

г) *этап проведения конкурса*. При проведении государственных закупок основной деятельностью государственного заказчика на этапе проведения конкурса является предоставление разъяснений участникам конкурса положений конкурсной документации. Тем не менее в проектах ПЧП может потребоваться более активный диалог с участниками конкурса в процессе отбора.

д) *оценка конкурсных предложений и отбор победителя конкурса*. На данном этапе конкурсные комиссии должны вести детализированный протокол оценки конкурсных предложений, включая описание всех ее этапов. Протокол должен содержать методологию принятия решений, используемую членами комиссии, а также обоснование всех их решений.

е) *заключительные переговоры*. В проекте ПЧП часто необходимы дополнительные переговоры с победителем конкурса для согласования финального проекта соглашения о ПЧП.

Внеконкурсные (прямые) переговоры

7.2. Внеконкурсные (прямые) переговоры, проводимые для отбора частного партнера без проведения конкурса, могут быть разрешены только в определенных обстоятельствах, когда только один потенциальный частный партнер способен удовлетворить требования публичного партнера.

Опубликование сведений о результатах конкурса

7.3. Сведения о результатах конкурса по отбору частного партнера, за исключением сведений, составляющих государственную тайну или иную охраняемую законом тайну, подлежат опубликованию. Информация публикуется на официальном сайте для публикации информации о проведении торгов и в официальном печатном издании.

Частная инициатива

7.4. Проекты ПЧП также могут быть инициированы частными инвесторами в рамках механизма так называемой частной инициативы. Частная инициатива подается частным инвестором по своей инициативе, а не в соответствии с каким-либо запросом уполномоченного органа. Использование механизма частной инициативы может помочь государству получить опыт и идеи частного сектора. Однако применение этого механизма требует дополнительных процедур и правил, используемых для нахождения баланса между стимулированием реализации проектов ПЧП частными инвесторами и обеспечением достаточной прозрачности и оптимального СЦК.

7.5. Предложение инвестора, инициирующего проект ПЧП, должно быть опубликовано на официальном сайте публичного партнера. Если в течение 45 дней (иной срок) никакое третье лицо не подаст заявку на участие в проекте,

²¹ На усмотрение уполномоченного органа.

публичный партнер заключает соглашение о ПЧП по проекту с инициатором проекта без проведения конкурсных процедур. В случае появления иных заинтересованных лиц публичный партнер проводит конкурсные процедуры и возмещает инициатору проекта разумные расходы, понесенные при подготовке проекта, в случае его проигрыша на конкурсе либо предоставляет иные преимущества и льготы инициатору проекта при проведении конкурса²².

8. Финансирование проектов ПЧП²³

Государственное финансирование и поддержка

8.1. Правительство будет участвовать в финансировании проектов ПЧП через предоставление займов и (или) грантов, участие в уставном капитале частного партнера, а также посредством иных способов, указанных в настоящем разделе.

8.2. Государственное финансирование и поддержка будут осуществляться, когда проекты экономически целесообразны, но не привлекательны с финансовой точки зрения, или когда в проекте присутствуют риски, которыми частный партнер не может в достаточной степени управлять.

8.3. Правительство будет использовать следующие виды государственной поддержки при выполнении определенных условий в случаях, установленных Правительством и (или) органом по ПЧП:

а) публичный партнер может предоставить частному партнеру дополнительную инфраструктуру;

б) публичный партнер может предоставить частному партнеру капитальный грант;

в) публичный партнер может предоставить налоговые и таможенные льготы (или гарантии, что налоговый режим не изменится в течение определенного периода) частному партнеру;

г) публичный партнер при определенных обстоятельствах может предоставить частному партнеру периодические гранты и субсидии, в том числе для поддержки доступной платы для пользователей;

д) публичный партнер может принять на себя обязательство по соглашению о ПЧП осуществить платежи частному партнеру при определенных обстоятельствах в качестве механизма распределения рисков, например для обеспечения минимальной доходности проекта;

е) публичный партнер может предоставить гарантии по исполнению определенных платежных обязательств, например обязательств в связи с досрочным прекращением соглашения о ПЧП, стороной по которому является государственное предприятие;

ж) как правило, публичный партнер не предоставляет гарантии в отношении каких-либо долгов частного партнера перед кредиторами и не предоставляет гарантии в отношении их существенной части. Если публичный партнер

²² На усмотрение уполномоченного органа.

²³ Если применимо, указанный раздел также может быть дополнен положениями о финансировании проектов ПЧП в государстве международными финансовыми институтами / институтами развития (в зависимости от договоренностей Правительства с соответствующими институтами).

полностью гарантирует возврат долга частного партнера перед кредиторами по проекту, то это существенно снижает степень предварительного контроля проекта старшими кредиторами, а также ослабляет их интерес в контроле дальнейшей реализации проекта ПЧП.

Права и интересы кредиторов

8.4. Правительство в рамках проектов ПЧП обеспечит соблюдение всех требуемых в соответствии с законодательством процедур для получения согласия публичного партнера на использование обеспечения в отношении всех активов проекта (в том числе в отношении всех договоров по проекту), чтобы старшие кредиторы могли войти в проект, если частный партнер не сможет его реализовать, и временно выполнять функции частного партнера до нахождения подходящей замены.

8.5. Правительство при необходимости привлечения заемного финансирования в проект ПЧП обеспечит заключение прямого соглашения со старшими кредиторами и частным партнером, в которое будут включены условия о вступлении кредиторов в проект и замене частного партнера, а также связанные с этим условия. Прямые соглашения, в зависимости от требований кредиторов, будут включать положения об устранении возникших нарушений, условия о вступлении в проект, сроки различных уведомлений, условия о переуступке прав и обязанностей, то есть те условия, которые дадут старшим кредиторам возможность устранить последствия нарушений частного партнера и обеспечить дальнейшую реализацию проекта ПЧП.

9. Контроль исполнения соглашения, отчетность и последующая оценка

Контроль и надзор

9.1. Уполномоченный орган будет нести ответственность перед обществом за предоставление услуг даже после заключения соглашения о ПЧП и будет осуществлять контроль за реализацией проекта ПЧП. Правительство обеспечит наличие соответствующих ресурсов у уполномоченного органа.

9.2. В соглашениях о ПЧП будет устанавливаться механизм мониторинга для определения степени выполнения партнером своих обязательств по соглашению о ПЧП. Такой мониторинг будет носить системный характер.

9.3. Требования к осуществлению контроля и надзора в сфере ПЧП будут установлены Правительством и (или) органом по ПЧП в соответствии с краткими рекомендациями по мониторингу качества предоставляемых услуг и результатов проектов ПЧП в государствах — участниках СНГ²⁴.

Открытость

9.4. Все заключенные соглашения о ПЧП будут находиться в публичном доступе, за исключением случаев, когда иное необходимо для обеспечения национальной безопасности или сохранения коммерческой тайны, а также за

²⁴ См. раздел 9 настоящих Рекомендаций.

исключением отдельных условий таких соглашений, представляющих собой коммерческую тайну.

9.5. Устанавливая требования к опубликованию соглашений о ПЧП, Правительство демонстрирует частному сектору свое намерение осуществлять открытые и честные конкурентные процедуры в рамках ПЧП.

Информация о ПЧП

9.6. Орган по ПЧП будет вести систематизированную и хорошо организованную базу данных обо всех проектах ПЧП. Ведение такой базы будет способствовать открытости проведения конкурентных процедур и позволит государству отслеживать свои финансовые обязательства.

9.7. Правительство и (или) орган по ПЧП установят стандартные требования к отчетности в отношении результатов деятельности по всем проектам ПЧП — ключевые показатели разного рода — на основании методологии внедрения ключевых показателей эффективности в проектах ПЧП для государств — участников СНГ²⁵. Такие требования будут описывать показатели, которые должны быть измерены, стандарты выполнения услуг, системы измерения и последствия невыполнения частным партнером соответствующих обязательств. Также Правительство будет публиковать периодические отчеты о реализации проектов ПЧП в соответствии со стандартными формами, которые будут регистрироваться и анализироваться при реализации любого проекта ПЧП.

Последующая оценка проектов ПЧП

9.8. Последующая оценка каждого проекта, проводимая после его завершения, будет производиться командой специалистов, независимых от органа по ПЧП, поскольку орган по ПЧП был вовлечен в оценку и согласование проекта.

²⁵ См. раздел 8 настоящих Рекомендаций.

Раздел 2. МАТРИЦА ОЦЕНКИ СООТНОШЕНИЯ «ЦЕНА — КАЧЕСТВО»

Глоссарий

CAPM	Capital Asset Pricing Model	—	Модель оценки капитальных активов
NPV	Net Present Value	—	Чистая приведенная стоимость
PSC	Public Sector Comparator	—	Ожидаемые затраты при проведении государственных закупок
STPR	Social Time Preference Rate	—	Ставка социальных временных предпочтений
WACC	Weighted Average Cost of Capital	—	Средневзвешенная стоимость капитала
Метод или форма реализации проекта		—	В тексте данного документа под методом реализации подразумевается возможность реализации выбранной концепции проекта в виде одной из форм государственного участия — государственного заказа, ПЧП
СЦК	Соотношение «цена — качество»	—	Соотношение (анализ) «цена — качество». Русскоязычное обозначение термина Value for Money (VfM)

1. Описание концепции «цена — качество» и метода оценки преимуществ ПЧП

Показатель «цена — качество» — соотношение затрат на проект и качества его реализации (степени соответствия результатов проекта поставленным целям его осуществления) на всех этапах его функционирования.

Основной целью проведения анализа СЦК является обеспечение эффективности выбора метода реализации проекта: посредством ПЧП или с использованием традиционного метода — государственных закупок. Реализация проекта посредством ПЧП целесообразна только при достижении оптимального СЦК. Результаты оценки СЦК позволяют сформировать мнение о целесообразности реализации проекта посредством ПЧП, а также сделать вывод о:

- наиболее подходящей форме ПЧП;
- оптимальном объеме работ, передаваемом частному партнеру;
- параметрах, которые должны использоваться для установления необходимых результатов работ;

— наиболее привлекательной заявке от частного партнера.

Оценка возможности достижения максимального качества услуг при минимальных проектных затратах — ключевой элемент в процессе анализа государственными органами потенциального проекта ПЧП. Достижение наилучшего соотношения цены и качества в проектах ПЧП осуществляется путем привлечения к проекту частного сектора с характерными для него эффективностью и экономичностью бизнес-процессов¹, а также через надлежащее распределение проектных рисков. Анализ СЦК имеет ряд особенностей: базовым допущением является наличие потенциальной возможности реализации проекта за счет государственных источников финансирования.

Методология оценки показателя СЦК включает два основных вида анализа: количественный и качественный. Количественный анализ включает все факторы проекта, которые могут быть измерены в стоимостном выражении. Основным компонентом количественного анализа является сравнение проекта ПЧП с гипотетическим сценарием, согласно которому проект реализуется путем государственных закупок. Для оценки затрат государства рассчитывается ожидаемый уровень затрат при реализации проекта с помощью госзакупок (PSC). Качественный анализ СЦК учитывает факторы проекта, которым невозможно дать количественную оценку и которые, соответственно, не были включены в количественный анализ.

Стоимостным выражением СЦК является разница между ожидаемыми затратами государственного сектора при реализации проекта с помощью госзакупок и посредством ПЧП. Если ожидаемые затраты при ПЧП меньше ожидаемых затрат при госзакупках, показатель СЦК является положительным. При этом, если затраты меньше в сценарии с государственными закупками, можно сделать вывод либо о преимуществе данного метода реализации проекта, либо о наличии более оптимального способа структурирования потенциального соглашения о ПЧП и распределения рисков между сторонами партнерства.

Количественное значение показателя СЦК определяется в абсолютном выражении (как разница между затратами при использовании механизма госзакупок и ожидаемыми затратами при ПЧП) или относительном (как соотношение абсолютного значения показателя СЦК и величины затрат при использовании метода государственных закупок).

При определении ожидаемых затрат на реализацию проекта с помощью госзакупок оцениваются скорректированные на риск гипотетические затраты при выполнении государством функций финансирования, строительства и управления проектом. Ожидаемые затраты при государственных закупках рассчитываются в качестве базиса, относительно которого сравнивается потенциальный проект ПЧП.

Элементы затрат при реализации проекта методом государственных закупок:

¹ Экономичность бизнес-процессов предполагает отсутствие необоснованных статей затрат или завышенных затрат в рамках деятельности субъекта экономической деятельности.

а) базовые затраты. В сумму базовых затрат включают: капитальные затраты на сооружение объекта, операционные затраты на протяжении периода функционирования объекта, управленческие издержки и премию. В большинстве случаев базовые затраты в рамках госзакупок и ПЧП должны соответствовать друг другу. При этом в ценовую заявку частного партнера включается премия, являющаяся компенсацией за риски, которые передаются частному партнеру в рамках соглашения о ПЧП;

б) финансирование. У государства отсутствует необходимость в привлечении финансовых ресурсов для каждого отдельного проекта. При этом, в связи с необходимостью расходовать финансовые ресурсы на более раннем этапе реализации проекта по сравнению с методом ПЧП, для государства возникает альтернативная стоимость финансовых ресурсов;

в) дополнительные затраты. При осуществлении крупных проектов возникают значительные затраты, связанные с управлением и реализацией проекта. Их величина может варьироваться в зависимости от метода реализации;

г) конкурентная нейтральность. Базовые затраты в рамках сценария реализации ПЧП будут включать в себя ряд налоговых платежей и страховых премий. Соответствующие издержки отсутствуют в модели государственных закупок, так как часто государственная сторона не является плательщиком налогов и может в определенных случаях покрывать убытки за счет государственных финансовых ресурсов (самострахование). Таким образом, необходима корректировка на конкурентную нейтральность (добавление затрат в расчет стоимости государственных закупок) для устранения влияния данных затрат при реализации проекта посредством ПЧП. В данной корректировке также учитываются возможные недостатки реализации проекта государственной стороной (например, повышенные требования к отчетности, наличие бюрократических процедур);

д) риск, сохраняемый государственной стороной. Для точной оценки и сравнения суммарных затрат государства при различных методах реализации инвестиционного проекта необходимо идентифицировать и измерить в количественном выражении риски, покрытие которых будет обеспечиваться государственной стороной. Используя механизм ПЧП, государство передает значительную часть рисков частному партнеру в обмен на премию к базовым затратам.

Факторы, обеспечивающие достижение наиболее высокого значения показателя СЦК:

а) оптимальное распределение рисков между сторонами — участниками проекта. Предполагается, что при оптимальном распределении каждый риск будет передан тому участнику, который обеспечит наиболее эффективное управление этим риском;

б) рассмотрение затрат на протяжении всего периода эксплуатации объекта;

в) планирование и разработка сопутствующих услуг, если результаты предварительной оценки подтверждают наличие возможности обеспечить за их счет более высокое значение показателя СЦК;

г) составление государственной стороной детальной спецификации результатов работ;

д) качественная реализация процесса передачи рисков с обеспечением надлежащих условий для покрытия затрат той стороной, которая приняла на себя риск в рамках соглашения о ПЧП;

е) возможность адаптации к изменениям в первоначальной спецификации результатов проекта на протяжении всего срока реализации с поддержанием СЦК на приемлемом уровне;

ж) обеспечение системы стимулов и штрафов в соглашении о ПЧП для своевременной и качественной реализации проекта с учетом установленной спецификации результатов работ;

з) заключение соглашения о ПЧП с учетом временного горизонта, в соответствии с которым государственная сторона может обоснованно определить требования к результатам работ;

и) наличие необходимого опыта в реализации подобных проектов как у государственной, так и у частной стороны партнерства;

к) контроль затрат на подготовку и реализацию проекта для обеспечения их соразмерности объему инвестиций по проекту.

Поскольку концепция СЦК предполагает проведение комплексного сравнения методов реализации проекта (не только количественного анализа), предположение о том, что лучшее СЦК обеспечивается выбором метода реализации проекта исключительно на основании более низких ожидаемых затрат, является некорректным. Государственным органам в процессе анализа методов реализации проекта необходимо рассматривать также качественные критерии, чтобы не стимулировать частный сектор занижать ценовые предложения в ущерб качеству и надежности реализации проекта. Использование в качестве единственного критерия наименьшие ожидаемые затраты возможно только при отсутствии различий в спецификации результатов работ.

1.1. Роль показателя СЦК и величины затрат на государственные закупки в оценке инвестиционных проектов

Оценка показателя СЦК позволяет обеспечить принятие последовательных и прозрачных решений, основанных на общепринятой методологии. При этом его роль в процессе принятия решений может различаться: в некоторых странах (например, в Великобритании) его оценка используется в качестве барьера, который не позволяет реализовывать по схеме ПЧП проекты с негативным значением показателя СЦК. В других странах (например, в Бельгии) результатам оценки СЦК придается меньшее значение, поскольку другие вводные данные, которые не включены в расчет показателя СЦК, могут существенно повлиять на окончательное решение о выборе метода реализации проекта.

Факторы, определяющие использование анализа СЦК, могут различаться в зависимости от страны. В большинстве стран роль этого показателя определяется следующими факторами:

а) в некоторых странах и отраслях, в частности там, где ПЧП является относительно новым методом реализации инвестиционных проектов, или там, где

на политическом или общественном уровне существует непринятие ПЧП в качестве взаимовыгодного сотрудничества государства и частного сектора, анализ СЦК может использоваться как способ объективного подтверждения целесообразности ПЧП и обоснования его преимуществ по сравнению с подходом к реализации проекта при помощи государственных закупок («eye-opener» или «awareness-raiser»);

б) в других странах и отраслях, в которых использование ПЧП в качестве метода реализации инвестиционных проектов не является спорным, основная цель применения анализа СЦК заключается в подтверждении того, что выбранный метод реализации и ценовая заявка частного сектора (для сценария ПЧП) обеспечивают оптимальное соотношение цены и качества («gate-keeper»);

в) помимо обоснования метода реализации проекта, анализ СЦК может использоваться для выстраивания взаимодействия с частными партнерами на стадии подготовки к реализации проекта в качестве переговорного инструмента для рассмотрения только тех ценовых заявок, которые обеспечивают положительное СЦК («инструмент переговоров»).

Анализ СЦК не подразумевает оценку инвестиционного проекта с точки зрения эффективности использования государственных ресурсов, которая проводится посредством полного анализа «выгоды — затраты» (cost-benefit analysis). Такой анализ включает в себя определение всех издержек, рисков и выгод реализации проекта с учетом факторов, которым невозможно дать количественную оценку, а также с учетом монетизации косвенных эффектов. При этом в рамках анализа СЦК предполагается, что решение о целевом использовании государственных средств уже принято, и наиболее приоритетным на данном этапе подготовки проекта является выбор эффективного метода его реализации

Анализ СЦК также не позволяет сделать вывод относительно достаточности государственных ресурсов для реализации проекта

1.2. Применение анализа СЦК на различных стадиях жизненного цикла проекта (на стадиях подготовки, конкурса, а также в иных случаях)

Оценка СЦК проводится на различных стадиях подготовки и реализации проекта. Ниже приведены последовательные этапы оценки СЦК (табл. 1):

Таблица 1

Этап	Описание
1	— Расчет условной ценовой заявки (ЦЗ) — Расчет PSC
2	Сравнение PSC с условной ЦЗ и выбор опции с бóльшим СЦК
3	Выбор способа реализации проекта и запрос ценовых предложений при выборе метода ПЧП
4	Получение ценовых предложений и их сравнение с PSC или ЦЗ для подтверждения СЦК
5	Сравнение PSC с фактическими показателями реализации проекта ПЧП

В большинстве стран анализ СЦК проводится как минимум один раз на этапе подготовки или реализации проекта. Сроки и периодичность анализа на протяжении жизненного цикла проекта различаются в зависимости от страны. В некоторых странах (например, Франции) приоритетной является оценка СЦК на стадии подготовки проекта. В других странах (например, Великобритании) оценка является непрерывным процессом, осуществляемым на протяжении всего проекта. В данном случае оценка используется для принятия решений на различных стадиях подготовки, согласования и утверждения проекта.

1. На *стадии подготовки* проекта оценка СЦК базируется на сравнении традиционного метода государственных закупок и метода ПЧП. Результаты оценки являются обоснованием решения о выборе метода реализации проекта. Факторами, определяющими проведение анализа СЦК на данной стадии, являются описанные выше «eye-opener» и «gate-keeper». Оценка СЦК на стадии подготовки основывается на расчетных данных с учетом теоретических предположений, так как фактические ценовые заявки частной стороны на данной стадии отсутствуют.

2. На *стадии реализации* проекта оценка СЦК может использоваться для анализа и сравнения ценовых заявок частного сектора, а также для их сравнения с затратами при проведении государственных закупок. В данном случае фактором, определяющим проведение оценки СЦК, будет использование ее в качестве инструмента переговоров. В некоторых странах оценка на этапе выбора *победившей* ценовой заявки направлена также на обеспечение конкуренции среди потенциальных частных партнеров. Соответственно, качество и уровень конкуренции являются отдельными релевантными критериями достижения оптимального СЦК. Таким образом, реализация проекта в условиях сильной конкуренции среди потенциальных частных партнеров будет способствовать заключению государством соглашения о ПЧП на наиболее выгодных условиях с максимальным значением показателя СЦК.

3. В *иных случаях*, помимо основных стадий подготовки и реализации проекта:

а) в некоторых странах (Франции, Германии, Великобритании) используется механизм укрупненного определения СЦК по качественным критериям, который может осуществляться на ранней стадии подготовки проекта до начала его детальной оценки. В данном случае анализ сфокусирован на определении возможности применения ПЧП как метода реализации проекта;

б) во время реализации и (или) после завершения проекта различные типы анализа СЦК, основанные на фактических показателях проекта, могут использоваться для определения фактического значения показателя СЦК для подтверждения того, что преимущества ПЧП были реализованы в полном объеме. Данным анализом в основном является аудит (мониторинг²) результатов деятельности.

В рамках мониторинга проводится анализ достигнутых ключевых показателей эффективности (КПЭ) (в том числе относительно плановых показателей),

² Более детально приведен в разделе 9 настоящих Рекомендаций.

обоснование форм и условий продолжения эксплуатации и (или) последующей модернизации объекта проекта ПЧП, подготовка предложений по реализации последующих проектов.

Также в рамках мониторинга производится анализ расходования бюджетных средств на проект.

По результатам оценки фактического значения СЦК принимаются решения относительно дальнейшего использования ПЧП в качестве метода реализации последующих проектов.

2. Описание методологии и формул расчета

Ниже представлена укрупненная схема проведения анализа СЦК (табл. 2):

Таблица 2

Этап	Описание
1	Оценка качественных критериев: — определение применимости ПЧП в качестве метода реализации проекта при подготовке или выборе проекта (или анализ и сравнение качественных критериев по полученным ценовым заявкам — на этапе конкурса)
2	Количественная оценка: — прогноз затрат при ПЧП; — прогноз затрат при госзакупках
3	Вывод о методе реализации проекта

Необходимо отметить, что результаты количественного или качественного анализа не должны рассматриваться по отдельности для аргументации выбора или отказа от реализации проекта посредством ПЧП:

— несущественные различия в результатах: если по результатам оценки СЦК разница между методами реализации проекта незначительна, относительно большее значение следует присвоить результатам качественного анализа;

— уровень чувствительности результатов: при наличии высокого уровня неопределенности в отношении вводных данных или значительного уровня чувствительности результатов оценки показателя СЦК к изменению основных переменных, рекомендуется придавать большее значение результатам качественного анализа.

2.1. Качественная оценка СЦК

В рамках оценки качественных критериев различают два направления:

— определение применимости ПЧП в качестве метода реализации проекта;

— анализ и сравнение качественных критериев полученных ценовых заявок.

Определение применимости ПЧП в качестве метода реализации проекта

Первый шаг в оценке показателя СЦК заключается в предварительном тестировании принципиальной возможности использования ПЧП в качестве метода реализации проекта. Данный анализ является основой для принятия решения о проведении более детальной количественной оценки. Способы реализации проекта, которые по результатам предварительного тестирования будут признаны не подходящими для данного проекта, могут быть исключены из дальнейшего анализа на раннем этапе, что позволяет сэкономить значительные ресурсы. Процесс отбора проектов разделен на две стадии: стадия исключения и стадия выбора.

Стадия исключения предполагает анализ базовых вопросов о пригодности метода ПЧП для данного проекта.

Критерии оценки

а) Проект реализуется в сфере инфраструктуры или предоставления общественных услуг. Проект должен находиться в сфере ответственности государства. С другой стороны, проекты в тех секторах экономики, которые обеспечиваются работой частного сектора (например, промышленное производство), не должны рассматриваться в качестве претендентов для реализации посредством ПЧП.

б) Проект должен соответствовать общей политике в сфере ПЧП. Данный критерий касается соответствия проекта релевантным нормативным правовым актам. Проекты в секторах экономики, в которых организовывать ПЧП запрещено законом, не должны рассматриваться на дальнейших этапах анализа.

в) Проект предлагается в рамках конкурентных процедур с учетом подачи заявок потенциальными частными партнерами. В случае подачи ценовой заявки по собственной инициативе, без запроса государственной стороны, проект проходит отдельную процедуру для предложений частной инициативы.

г) Проект не должен противоречить соответствующим национальным, отраслевым и иным планам развития.

Результаты оценки

На стадии исключения проект анализируется на основе соответствия (несоответствия) приведенным ниже критериям.

а) Проект, преодолевающий данную стадию, — проект, который соответствует всем критериям, рассматривается в дальнейшем в качестве возможного для реализации посредством ПЧП.

б) Проект, не преодолевающий данную стадию, — проект, не соответствующий хотя бы одному из приведенных критериев, не реализовывается по схеме ПЧП и может быть направлен на дальнейшую доработку или корректировку.

Стадия выбора предполагает дальнейшую оценку проектов, которые прошли первоначальную стадию исключения.

Критерии оценки

а) Готовность отрасли (сектора) экономики.

Критерий подготовленности отрасли позволяет определить, способствуют ли состояние сектора и условия, в которых развивается отрасль, реализации соответствующих проектов по схеме ПЧП:

- наличие надлежащей нормативной и регуляторной среды;
- наличие мер, стимулирующих участие в проектах частного сектора;
- структура сектора экономики;
- обеспечение устойчивого регулирования отрасли;
- механизмы тарифообразования;
- наличие успешно реализованных проектов в секторе.

б) Заинтересованность и подготовленность частной стороны.

Критерий заинтересованности и подготовленности частной стороны оценивает наличие у представителей частной стороны желания и возможностей для реализации проекта:

- заинтересованность участников рынка;
- способность частного сектора реализовать проект ПЧП;
- допустимое распределение рисков;
- заинтересованность иностранных инвесторов;
- доступ к финансированию.

в) Готовность государственной стороны.

Критерий оценивает способность и наличие необходимых ресурсов для реализации проекта у государственного партнера. Также данный критерий оценивает вероятность возникновения препятствий для реализации проекта из-за противодействия должностных лиц:

- наличие уполномоченного органа (например, отраслевого) для реализации проекта;
- наличие успешно реализованных проектов с участием соответствующего государственного органа;
- способность государственного органа реализовать проект ПЧП;
- поддержка должностных лиц;
- широкая общественная поддержка проекта.

г) Критерий осуществимости и готовности проекта.

Данный перечень критериев оценивает проект с точки зрения его характеристик и коммерческого потенциала реализации посредством ПЧП:

- техническая осуществимость и сложность реализации (наличие земельного участка и ключевых ресурсов, наличие опробованных технологий для реализации проекта, прогнозируемость затрат, возможность контролировать строительные и операционные риски, независимость от результатов других проектов, понятные процедуры лицензирования и получения разрешений);
- социальные, экологические, институциональные аспекты (контролируемые экологические риски и риски, связанные с охраной труда и здоровья, незначительная потребность в сносе зданий и переселении людей, ожидаемое отсутствие сопротивления организационной (институциональной) реорганизации в связи с реализацией проекта с привлечением частного партнера);

- аспекты финансовой привлекательности (установление приемлемого уровня тарифов (цен), реалистичная оценка финансовой привлекательности (целесообразности реализации), стабильный спрос на услуги (ограниченное количество альтернатив), прогнозируемость поступлений по проекту (выручки));

- стадия разработки (подготовки) (наличие предварительных вариантов ТЭО проекта, наличие государственной поддержки проекта, наличие четко определенной концепции и ожидаемых результатов реализации проекта, доступность надежной информации);

д) Применимость ПЧП для реализации конкретного проекта.

Данный критерий оценивает соответствие конкретного проекта характеристикам, необходимым для реализации посредством ПЧП:

- спецификация результатов реализации проекта;

- возможность идентифицировать и распределить между сторонами риски проекта;

- достаточная величина проекта (минимальный объем инвестиций для рассмотрения метода ПЧП);

- долгосрочный характер реализации проекта;

- потенциальное достижение увеличения эффективности при реализации посредством ПЧП.

Результаты оценки

В рамках оценки каждому критерию присваивается значение по единой шкале (например, от 1 до 4).

Таким образом, неподходящие для реализации посредством ПЧП проекты могут быть эффективно исключены (поскольку анализ производится на раннем этапе) или скорректированы. При этом в рамках данного анализа также выявляются аспекты, требующие доработки (например, недостающая информация по определенным направлениям) для дальнейшей оценки проекта и определения показателя СЦК.

Анализ и сравнение качественных критериев по полученным ценовым заявкам

Качественные характеристики ценовых заявок частной стороны могут учитываться при определении показателя СЦК для ПЧП. Выгоды для государства не всегда одинаковы от проекта к проекту и включают: завершение создания объекта за более короткий срок, инновации в проектировании, строительстве и используемых материалах, улучшенное качество предоставления услуг, более высокую фондоотдачу, увеличение поступлений по проекту и повышения необходимого уровня опыта и ресурсов подрядчика для соблюдения условий предоставления услуг в течение всего периода эксплуатации объекта. Оценка заявок по качественным критериям может проводиться одновременно или после количественного анализа. Такие преимущества, как более низкие тарифы, улучшенное качество предоставления услуг, улучшенная производительность активов и более короткий период создания объекта могут являться более важными критериями отбора, чем ценовая заявка по стоимости проекта. Приведен-

ные далее критерии могут применяться на стадии конкурса и позволяют проводить анализ заявок по качественным критериям.

Основными критериями данного анализа являются:

- принятие частным партнером рисков, которые не поддаются стоимостной оценке;
- опыт частного партнера, финансовая устойчивость и наличие необходимых ресурсов финансирующей организации;
- инновационное проектирование и управление строительством;
- выгода для конечных потребителей, превышающая изначально установленные нормативы;
- оказание надлежащего уровня услуг без субсидий государства;
- соответствие общественным интересам;
- соответствие современным нормативам в сфере охраны окружающей среды;
- улучшенный доступ к услугам для потребителей;
- опыт и технологии, не доступные государственному партнеру;
- повышенное качество предоставления услуг.

2.2. Количественная оценка СЦК

В рамках данной секции рассматривается расчет показателей, необходимых для проведения количественного анализа. Данные показатели оцениваются для варианта реализации проекта с использованием традиционного метода — государственных закупок или посредством ПЧП (расчет скорректированной ценовой заявки).

Этапы расчета элементов затрат при реализации проекта с помощью госзакупок (элементов РSC) представлены ниже (табл. 3):

Таблица 3

Этап	Описание этапов	Результаты
Процесс расчета предварительного РSC	<ul style="list-style-type: none"> — Выделение компонентов затрат — Оценка прямых затрат — Оценка косвенных затрат 	Расчет предварительного РSC
Оценка конкурентной нейтральности	<ul style="list-style-type: none"> — Оценка преимуществ государственной собственности — Оценка недостатков государственной собственности 	Расчет эффекта конкурентной нейтральности
Количественная оценка рисков	<ul style="list-style-type: none"> — Определение рисков реализации проекта — Изменение последствий реализации риска — Расчет вероятности возникновения каждого риска 	Расчет значений рисков в стоимостном выражении
Итоговый расчет РSC	<ul style="list-style-type: none"> — Определение оптимального 	Скорректированная

	<p>распределения рисков</p> <ul style="list-style-type: none"> — Оценка рисков, принимаемых частным сектором — Оценка рисков, принимаемых государством 	<p>ожидаемая величина затрат при госзакупках</p>
--	--	--

Затраты на создание и эксплуатацию объекта

Расчет затрат при реализации проекта через государственные закупки

Для целей количественного анализа затраты на создание и эксплуатацию объекта включают прямые и косвенные затраты, а также поступления от третьих сторон.

1. Прямые затраты — затраты, которые могут быть отнесены на предоставление конкретных услуг.

1.1. Прямые капитальные затраты — затраты, которые можно отнести на оказание определенной услуги по созданию объекта. Данные затраты могут включать строительство новых сооружений или приобретение существующих активов:

- затраты на проектирование объекта;
- закупка сырья для создания объекта;
- платежи внешним поставщикам;
- затраты на обеспечение процесса реализации проекта государством (включают разработку проектной документации и управление контрактом);
- закупка оборудования.

1.2. Поступления от реализации активов. Если проект предполагает продажу активов, созданных в рамках реализации проекта, из величины затрат вычитается приведенная стоимость доходов от продажи, уменьшенная на затраты по реализации. Если активы остаются в государственной собственности и при этом имеют более продолжительный срок полезного использования по сравнению с альтернативным методом реализации проекта, расчет затрат должен включать остаточную стоимость таких активов.

1.3. Эксплуатационные затраты. Эксплуатационные затраты направлены на поддержание функционирования объекта и предоставление услуг. Данные затраты могут включать:

- затраты на закупку сырья;
- затраты на замену (ремонт) оборудования;
- расходы на оплату труда персонала, обслуживающего объект (производственный персонал, рабочие и проч.);
- прямые затраты на управление объектом;
- страхование.

2. Косвенные затраты — прочие затраты, которые не относятся напрямую к предоставлению услуг, но необходимы для обеспечения работы объекта. Данные затраты могут включать нижеследующие.

2.1. Операционные издержки:

— накладные затраты: дополнительные затраты на функционирование объекта (например, энергоснабжение, уборка, канцтовары); сопутствующее IT-оборудование (например, используемое в административных целях);

— административные затраты: расходы на оплату труда персонала, не вовлеченного напрямую в предоставление услуг; затраты по общему управлению проектом.

2.2. Капитальные затраты (связанные в основном с использованием административных зданий).

3. Ожидаемые поступления по проекту от третьих сторон. Поступления от третьих сторон на протяжении срока эксплуатации объекта сокращают стоимость реализации проекта для государства и должны вычитаться из общего объема операционных затрат. При прогнозировании поступлений от третьих сторон необходимо также учитывать затраты и риски, связанные с их получением.

Расчет скорректированной ценовой заявки (ожидаемых платежей государства при ПЧП)

В большинстве случаев до получения ценовых предложений частного сектора, базовые затраты в рамках методов реализации проекта с помощью госзакупок и посредством ПЧП должны приниматься на одинаковом уровне. При этом в ценовую заявку частного партнера включается премия, являющаяся компенсацией за риски, которые распределяются в рамках соглашения о ПЧП (премия учтена в требуемых частным партнером платежах). При этом в случае наличия ожидаемого обоснованного сокращения базовых затрат при реализации проекта посредством ПЧП, данное преимущество должно быть учтено в анализе СЦК (в скорректированной ценовой заявке). До получения ценовых предложений частного сектора уровень такого сокращения затрат может определяться на основе опыта подобных проектов исходя из среднего процента уменьшения базовых затрат с учетом объема работ, передаваемого частному партнеру.

Прочие затраты, связанные с реализацией проекта

Помимо базовых, при осуществлении проекта возникают значительные прочие затраты, связанные с планированием и реализацией проекта. Данные затраты различаются в зависимости от метода реализации проекта и включают:

— затраты на управление проектом — платежи за осуществление управления проектом;

— транзакционные издержки — дополнительные затраты, которые в основном возникают при реализации проекта посредством ПЧП и включают затраты на консультационные услуги (юридический, финансовый, технический консалтинг).

Прогнозируемый уровень прочих затрат определяется и добавляется при расчете затрат в рамках соответствующего метода реализации проекта. Затраты на управление проектом и транзакционные издержки, как правило, выше при реализации проекта посредством ПЧП.

Корректировка на конкурентную нейтральность

Конкурентные преимущества, связанные с государственным сектором как собственником активов, в основном включают налоги, плательщиками которых являются частные компании и квазигосударственные компании³ (в отличие от государственных учреждений, которые освобождены от уплаты налогов). При этом государственная собственность на активы может также быть связана с конкурентными недостатками, которые в основном заключаются в более тщательном контроле со стороны общества и более строгих требованиях к отчетности. Конкурентная нейтральность устраняет эффект конкурентных преимуществ или недостатков, которые возникают как следствие государственной собственности на активы при реализации проекта через механизм госзакупок. Таким образом, корректировка на конкурентную нейтральность является важной частью расчета показателя СЦК, поскольку позволяет сравнивать затраты при проведении государственных закупок и ценовые заявки частного сектора на сопоставимой основе, устраняя эффекты, возникающие при государственном владении активами.

Составляющие конкурентной нейтральности:

— различия в налоговых обязательствах, возникающие при государственном владении активом. Налоговые платежи являются дополнительными издержками частной стороны, которые не возникают при реализации проекта посредством госзакупок;

— различия в условиях применяемых регуляторных требований и ограничений. Элементы конкурентной нейтральности могут также возникать, когда при реализации проекта с помощью госзакупок государство не обязано соответствовать определенным нормативам и требованиям, предъявляемым к частной стороне при реализации проекта посредством ПЧП. Данные элементы конкурентных преимуществ измеряются на основе совокупности затрат, необходимых для соответствия тем стандартам, которые устанавливаются для частной стороны. Аналогичный процесс оценки используется в случаях предъявления к государственному партнеру существенных дополнительных требований со стороны регуляторов (например, в отношении отчетности). В данном случае корректировка на конкурентную нейтральность будет осуществляться вычитанием соответствующих расходов из затрат на государственные закупки;

— корректировка также может потребоваться в отношении затрат частного партнера на страхование, если соответствующий риск не был учтен в стоимостной оценке сохраняемого риска. При осуществлении государством проекта без страхования определенных рисков (без привлечения третьей стороны — страховой организации) оно принимает на себя дополнительные риски без соответствующего отражения в ожидаемых затратах в расчете затрат на государственные закупки. Корректировка предполагает добавление к затратам

³ Под квазигосударственными компаниями понимаются компании, 50% и более голосующих акций (долей участия в уставном капитале) которых прямо или косвенно принадлежат государству.

величины соответствующих страховых премий для страхования дополнительных рисков.

Учет рисков и их распределение в рамках анализа показателя СЦК⁴

Для целей анализа совокупность рисков разделяется на:

- риски, которые планируется передать частному партнеру;
- риски, которые планируется закрепить за государственным партнером;
- риски, которые планируется разделить между сторонами.

Для определения количественной оценки рисков с целью использования в расчете СЦК, выполняется анализ рисков на предмет влияния на статьи затрат и поступлений по проекту, а также на финансовые показатели по проекту в целом. При этом анализ рисков осуществляется с точки зрения затрат государственного партнера, соответственно, количественной оценке подлежат только риски, закрепляемые за государственным партнером (в расчете затрат при проведении государственных закупок к данной категории относится вся совокупность рисков), а риски, передаваемые частному партнеру при реализации проекта посредством ПЧП, приравниваются к нулю. Для рисков, разделяемых между частным и государственным партнером, рекомендуется применять качественную оценку.

Влияние рисков на статьи затрат и поступлений определяется в виде ожидаемых отклонений фактических значений данных величин (в результате наступления риска) от планируемых. Определение отклонений статей затрат и поступлений по проекту в результате наступления риска является количественной оценкой и выполняется в отношении наиболее значимых в целом для проекта рисков. В рамках качественного анализа определяются наиболее значимые в общей совокупности риски, которые характеризуются наибольшей вероятностью наступления и которые вызывают наибольшее отклонение по определенным статьям затрат (поступлений) или финансовых показателей по проекту в целом⁵. Для качественного анализа значимости рекомендуется использовать матрицу влияния рисков (табл. 4).

Таблица 4

Рисковое событие	Воздействие риска				
	Нематериальное	Незначительное	Умеренное	Значительное	Критическое
Почти невозможное	Риск 1				
Маловероятное		Риск 2			
Возможное			Риск 3		
Вероятное				Риск 4	
Ожидаемое					Риск 5

⁴ Детально приведено в разделах 3 и 4 настоящих Рекомендаций.

⁵ Перечень финансовых показателей проекта приведен в разделе 4 настоящих Рекомендаций.

Количественная оценка отклонений выполняется в относительных величинах с использованием диапазонов значений (например, минимальное, максимальное, наиболее вероятное). Диапазон отклонений оценивается на основе репрезентативных статистических данных по проектам-аналогам, экспертных мнений и анализа чувствительности. Стоимость рисков (передаваемых частному партнеру и сохраняемых государственным партнером) оценивается следующим образом:

$$R_i = v_i \times \sum_{t=1}^T M_{j_t}, \text{ где:}$$

v_i — наиболее вероятное отклонение (отклонение с учетом вероятности наступления риска) статьи затрат (поступлений) для i -того риска;

M_{j_t} — прогнозные затраты (поступления) государственного партнера по проекту по j -той статье в периоде t ;

T — период реализации проекта.

Полученные оценки рисков в стоимостном выражении суммируются и применяются в расчете объема затрат по проекту при различных способах его реализации для определения СЦК.

Пример формы таблицы оценки суммарной стоимости рисков государственного партнера для различных способов реализации проекта представлен ниже (табл. 5).

Таблица 5

Наименование риска	Реализация с помощью госзакупок		Реализация посредством ПЧП	
	Может быть передан	Не может быть передан	Передается	Не передается
Риск 1	R_1 , руб.			R_1 , руб.
Риск 2		R_2 , руб.		R_2 , руб.
Риск i	R_i , руб.		0	
Итого	ΣR	ΣR	0	ΣR

Распределение оцениваемой совокупности рисков на сохраняемые государственным партнером и передаваемые частной стороне осуществляется с использованием следующих принципов:

— определенный риск должен быть закреплен за той стороной, которая имеет больше средств для управления вероятностью наступления риска и минимизации затрат по устранению его последствий;

— принятие стороной на себя определенного риска должно компенсироваться соответствующим вознаграждением;

— сторона, принимающая риск, должна обладать финансовыми возможностями, достаточными для предотвращения наступления риска и устранения его последствий.

Для максимизации СЦК оптимальное распределение рисков между сторонами проекта является более приоритетным, чем максимизация объема рисков, передаваемых частному партнеру, которая может привести к необоснован-

ному завышению требуемой премии (см. пункт 3 настоящего раздела). Оптимальное соотношение распределяемых рисков и требуемой частным партнером премии достигается при соблюдении следующих правил:

- при исполнении работ, в случае когда частный партнер несет ответственность и обладает необходимым инструментарием контроля за результатом, он способен принять на себя соответствующие риски, не завышая ожидаемой премии за риск. Такие риски рекомендуется передавать частному партнеру;
- при исполнении работ, в случае когда государственный партнер стремится закрепить за собой ответственность и контроль, но при этом передать соответствующие риски, — частный партнер будет стремиться к завышению ожидаемой премии. Такие риски либо риски, которые способен контролировать исключительно государственный партнер, не рекомендуется передавать частной стороне.

При определении рисков, передаваемых частной стороне, также необходимо учитывать, что риски передаются множеству организаций частного сектора (включая инвестора, банк или иную финансирующую организацию, строительных подрядчиков, оператора объекта), и это накладывает дополнительные условия на механизмы управления рисками. Данный аспект важно учитывать и в отношении рисков, сохраняемых за государственным партнером, так как они распределяются между несколькими организациями публичного сектора, в том числе теми, которые не являются прямыми участниками проекта. Взаимодействие между данными организациями при управлении рисками также должно учитываться при оценке их стоимости.

Таким образом, оптимальное распределение рисков между частным и государственным партнером позволяет минимизировать потенциальный объем затрат на устранение последствий возникновения рисков. Это, в свою очередь, находит отражение в премии за риск, которая закладывается частным партнером в стоимость финансирования проекта. В результате снижение ожидаемых рисков, премии за риск уменьшает общую стоимость финансирования по проекту и увеличивает его эффективность в рамках ПЧП.

Затраты на финансирование

Вне зависимости от того, привлекается ли целевое финансирование для реализации определенного инвестиционного проекта, для государства возникает альтернативная стоимость капитала.

К примеру, вместо финансирования проекта посредством госзакупки, государство может потратить бюджетные средства на досрочную выплату государственного долга. Таким образом, стоимость средств для финансирования проекта госзаказом сопоставима со стоимостью экономии государства на процентах в случае досрочного погашения госдолга (в случае выкупа части государственных облигаций проценты по ним начисляться не будут).

Соответственно, в качестве альтернативной стоимости капитала используется стоимость финансирования для государственного сектора — ставка доходности по государственным облигациям. Таким образом, при дисконтировании платежей государства для каждого из методов реализации проекта (для

расчета затрат при проведении государственных закупок и реализации проекта посредством ПЧП) напрямую учитывается стоимость финансирования для государственного сектора.

При этом для расчета скорректированной ценовой заявки и осуществления предварительной оценки СЦК до получения ценовых предложений от частного сектора государственному органу, реализующему проект, необходим прогноз затрат на финансирование, которые будет нести частный партнер и которые, соответственно, будут включены в размер платежей государства. Для определения ожидаемых затрат на финансирование частного сектора, государственным органом, реализующим проект, привлекается независимый финансовый консультант.

Подход к определению ставки дисконтирования

Цель использования ставки дисконтирования — приведение будущих денежных потоков к их текущей стоимости для использования в рамках сравнения методов реализации проекта. Финальный результат оценки СЦК очень чувствителен к используемой ставке дисконтирования. Более низкая ставка дисконтирования будет способствовать выбору метода реализации проекта с помощью государственных закупок, более высокая ставка — методу реализации посредством ПЧП. Принципы определения ставки дисконтирования для целей расчета СЦК:

— ставка дисконтирования должна отражать относительную стоимость денежных потоков с точки зрения государства. Риски и неопределенность денежных потоков, а также стоимость капитала частного партнера практически не влияют на относительную стоимость денежных потоков государственного партнера и не должны учитываться при выборе ставки дисконтирования;

— ставка дисконтирования основывается на стоимости привлечения финансовых ресурсов для государства — доходности соответствующей долгосрочной государственной облигации⁶;

— ставка дисконтирования, которая используется при расчете величины затрат на государственные закупки, не корректируется на риск, поскольку добавление факторов риска с учетом включения стоимостной оценки сохраняемых государством рисков в прогнозных затратах приведет к двойному счету. Номинальные денежные потоки дисконтируются с использованием номинальной ставки дисконтирования.

Регулирующая организация определяет подходящую ставку дисконтирования — доходность по соответствующей государственной облигации — на основе информации относительно ожидаемой продолжительности проекта. По-

⁶ В методиках оценки показателя СЦК различных стран предполагается использование разных ставок дисконтирования: доходности государственных облигаций, ставки социальных временных предпочтений, установленной в законодательном порядке ставки, с учетом или без учета премии за риск проекта. Для целей применения в анализе проектов в странах СНГ рекомендуется ориентироваться на доходность государственных облигаций или на единую ставку, рассчитанную экспертами и утвержденную органом, уполномоченным на утверждение методики. Важно обеспечить простоту расчета ставки и последовательность ее применения от проекта к проекту.

скольку с увеличением объема рисков увеличивается требуемая доходность, для учета неопределенности денежных потоков (государственных затрат в зависимости от метода реализации проекта) инициатор проекта может стремиться обосновать применение более высокой ставки дисконтирования (ставки, скорректированной на премию за риск). При этом такой подход может привести к нелогичным результатам расчета: при применении более высокой ставки дисконтирования приведенная стоимость затрат будет ниже из-за увеличившегося риска, учтенного в ставке. Таким образом, необходимо учитывать предполагаемую неопределенность затрат и поступлений в прогнозе денежных потоков на основе стоимостной оценки рисков. То есть потоки, скорректированные на риск, могут приводиться к текущей стоимости по безрисковой ставке (доходности государственных облигаций — стоимости заимствований для государственного сектора).

3. Расчет СЦК и ожидаемых затрат при государственных закупках на примере автодорожного проекта ПЧП

В рамках данного раздела представлен пример расчета СЦК по реализуемому уполномоченным (транспортным) государственным органом проекту⁷ в автодорожном секторе. В рамках расчета СЦК сравниваются два метода реализации проекта: традиционный метод с помощью госзакупок и альтернативный метод посредством ПЧП. Для целей данного примера предполагается, что оценка СЦК проводится до получения ценовых предложений по проекту от частного сектора и, соответственно, основывается на ожидаемом объеме требуемых частным партнером платежей (состоящих из компенсации затрат на создание объекта и платежей за доступность). Расчет затрат на государственные закупки основан на ожидаемых затратах при реализации проекта уполномоченным государственным органом с помощью госзакупок для достижения аналогичных минимальных требований к результату работ, предъявляемых потенциальным частным партнерам в соответствии с запросом ценовых предложений.

Оценка СЦК осуществлена путем расчета приведенной стоимости прогнозируемых затрат, скорректированных на стоимостную оценку сохраняемых государством рисков, для каждого из рассматриваемых методов реализации проекта и с учетом корректировки затрат на госзакупки на конкурентную нейтральность.

В рамках сравнения способов реализации проекта будут рассмотрены два сценария с различным распределением рисков между публичным и частным партнером. Так, сценарий № 1 подразумевает оптимальное распределение рисков между частным и публичным партнером, сценарий № 2 подразумевает максимальное распределение рисков между частным и публичным партнером (в том числе закрепление за частным партнером рисков, которые он не в состоянии должным образом контролировать).

⁷ Данный расчет приводится для иллюстративных целей и не был основан на показателях существующего потенциального или реализованного инвестиционного проекта. Указанные показатели не следует рассматривать в качестве действительных оценок затрат или необходимого времени для реализации какого-либо проекта.

График реализации проекта

Предпосылки относительно графика реализации проекта основаны на предположительной продолжительности основных этапов работ для метода ПЧП и метода госзакупок (табл. 6).

Таблица 6

Этап реализации	Госзакупки	ПЧП
Ожидаемая дата финансового закрытия	Не применимо	31 марта 2017 г.
Период строительства	55 мес.	52 мес.
Завершение строительных работ	1 ноября 2021 г.	1 августа 2021 г.
Период эксплуатации	30 лет	30 лет
Дата завершения проекта	31 октября 2051 г.	31 июля 2051 г.

Чистая приведенная стоимость (NPV) проекта при реализации традиционным методом

При реализации проекта традиционным методом с помощью госзакупок ожидаемая чистая приведенная стоимость затрат государства по реализации рассматриваемого проекта составит 137 447,9 млн руб. (одинакова для сценария № 1 и сценария № 2). Данная величина включает:

- ожидаемые прямые затраты государства на проектирование, сооружение, техническое обслуживание и ремонт объекта;
- дополнительные затраты, возникающие в связи с реализацией и управлением проектом;
- стоимостную оценку рисков, сохраняемых государственным партнером. при реализации проекта с помощью госзакупок государство сохраняет за собой всю полноту рисков, связанных с увеличением уровня затрат по причине возникновения непредвиденных расходов или несоблюдения графика строительства;
- поправку на конкурентную нейтральность для устранения различий в регуляторных требованиях и необходимости уплаты налогов в зависимости от метода реализации проекта.

Элементы NPV при реализации с помощью госзакупок представлены ниже (табл. 7).

Таблица 7

Составляющие NPV, млн руб.	Госзакупки (сценарий № 1)	Госзакупки (сценарий № 2)
Затраты на сооружение объекта	74 552,7	74 552,7
Техническое обслуживание и ремонт	25 503,3	25 503,3
Итого строительство и эксплуатация	100 056,0	100 056,0
Сохраняемые риски	28 986,0	28 986,0
Дополнительные затраты	5 409,4	5 409,4

Поправка на конкурентную нейтральность	2 996,5	2 996,5
Итого NPV (скоррект.)	137 447,9	137 447,9

NPV проекта при реализации посредством ПЧП

При реализации проекта альтернативным методом посредством ПЧП ожидаемая чистая приведенная стоимость затрат государства по реализации рассматриваемого проекта составит 114 357,6 млн руб. при сценарии № 1 и 148 002,1 млн руб. при сценарии № 2. Данная величина включает:

— платежи частному партнеру на основе соглашения о ПЧП (платежи во время периода сооружения объекта для компенсации соответствующих затрат по мере достижения определенных этапов строительства и периодические платежи за доступность после ввода объекта в эксплуатацию);

— дополнительные затраты, возникающие в связи с реализацией и управлением проектом;

— стоимостную оценку рисков, сохраняемых государственным партнером. При реализации проекта посредством ПЧП государство передает значительную часть рисков частному партнеру, который обязан предоставить объект согласно графику и в рамках утвержденного в соглашении о ПЧП бюджета. Основные риски, закрепляемые за государством, связаны с получением необходимых согласований (как правило, в части действий или бездействия государственных органов) и проведением тендерного процесса, а также с состоянием актива в долгосрочной перспективе.

Элементы NPV при реализации посредством ПЧП представлены ниже (табл. 8).

Таблица 8

Составляющие NPV, млн руб.	ПЧП (сценарий № 1)	ПЧП (сценарий № 2)
Платежи частному сектору	108 613,9	144 093,9
Сохраняемые риски	3 002,5	1 167,0
Дополнительные затраты	2 741,2	2 741,2
Итого NPV (скоррект.)	114 357,6	148 002,1

Результат оценки СЦК

Сценарий № 1

По результатам анализа ожидаемое значение СЦК при реализации проекта посредством ПЧП по сравнению с реализацией с помощью госзакупок составляет 23 090,3 млн руб.

Результаты расчета представлены ниже (табл. 9).

Таблица 9.

Сценарий № 1	Метод госзакупок	Метод ПЧП
Платежи частному сектору	100 056,0	108 613,9

Сохраняемые риски	28 986,0	3 002,5
Дополнительные затраты	5 409,4	2 741,2
Поправка на конкурентную нейтральность	2 996,5	-
Итого NPV (скоррект.)	137 447,9	114 357,6
СЦК, млн руб.	23 090,3	
СЦК, % от NPV при методе госзакупок	17%	

Для получения диапазона ожидаемого значения показателя СЦК был проведен анализ чувствительности базового значения (для сценария № 1) к изменению основных предпосылок. По результатам данного анализа ожидаемый диапазон значения СЦК — от 13% до 21% (табл. 10).

Таблица 10

Факторы	Показатель СЦК
Базовое значение показателя СЦК	17%
+1% к ставке дисконтирования	19%
-1% от ставки дисконтирования	15%
+1% к ожидаемой долгосрочной инфляции	18%
-1% от ожидаемой долгосрочной инфляции	16%
+10% к затратам на строительство при госзакупках (платежи при ПЧП — без изменений)	21%
-10% от затрат на строительство при госзакупках (платежи при ПЧП — без изменений)	13%
+10% к затратам на эксплуатацию при госзакупках (платежи при ПЧП — без изменений)	19%
-10% от затрат на эксплуатацию при госзакупках (платежи при ПЧП — без изменений)	14%

Сценарий № 2

По результатам анализа в случае реализации сценария № 2 при использовании ПЧП не достигается оптимальное СЦК. Таким образом, предпочтительным методом реализации проекта в рамках сценария № 2 являются госзакупки.

Результаты расчета в табличной и графической форме представлены ниже (табл. 11).

Таблица 11

Сценарий № 2	Метод госзакупок	Метод ПЧП
Платежи частному сектору	100 056,0	144 093,9
Сохраняемые риски	28 986,0	1 167,0
Дополнительные затраты	5 409,4	2 741,2
Поправка на конкурентную	2 996,5	-

нейтральность		
Итого NPV (скоррект.)	137 447,9	148 002,1
СЦК, млн руб.	-10 554,2	
СЦК, % от NPV при методе госзакупок	-8%	

При реализации сценария № 2 наиболее эффективным методом реализации проекта являются госзакупки. Отличие результатов анализа по сценарию № 1 и сценарию № 2 свидетельствует о неэффективном распределении рисков между частным и государственным партнерами в сценарии № 2 — предположительное закрепление за частным партнером рисков, которые он не в состоянии должным образом контролировать, повлекло за собой значительное увеличение требуемых (ожидаемых) частным партнером платежей за счет дополнительной премии за риск при незначительном снижении сохраняемого государством риска по сравнению со сценарием № 1.

Приложение. Обзор международного опыта по применению показателя СЦК

Последовательность проведения анализа СЦК является стандартной, при этом в мировой практике отсутствует единая методология осуществления тех или иных этапов анализа. Очередность оценки СЦК включает следующие этапы:

- принятие решения об использовании СЦК;
- оценка платежей государства при реализации ПЧП;
- оценка предварительного РSC;
- проведение корректировок для обеспечения сравнимости;
- приведение текущей стоимости;
- оценка СЦК.

В число основных параметров различия практики применения анализа СЦК входят:

- обязанность и регламентирование проведения анализа СЦК при выборе метода реализации проекта;
- периодичность оценки СЦК;
- подход к оценке рисков;
- подход к оценке качественных эффектов;
- расчет ставки дисконтирования.

Ниже представлен краткий обзор методик проведения анализа соотношения СЦК в некоторых странах.

Великобритания

Обязанность и регламентирование проведения анализа СЦК

В соответствии с процедурой Казначейства (HM Treasury) государственные органы, реализующие проект, обязаны проводить анализ СЦК для того, чтобы обосновать метод реализации проекта (госзакупки или одна из форм ПЧП). При этом данный анализ должен включать использование разработанных таблиц для расчета в электронном формате.

Периодичность оценки

Государственным органам, реализующим проект, предписывается начинать анализ на как можно более раннем этапе. Проведение разделяется на три этапа. Первый этап анализа вариантов реализации проекта осуществляется для индикативного расчета СЦК после первоначальной инвестиционной оценки в рамках процесса бюджетирования затрат соответствующих государственных органов (Spending Review Process). Второй этап анализа проводится в рамках подготовки резюме экономического обоснования проекта (Outline Business Case) до публикации уведомления о тендере в OJEU (OJEU Notice⁸). Третий этап анализа предполагает итеративное проведение обновлений расчета СЦК с учетом появления новых данных и изменения предположений с момента выпус-

⁸ Процедура осуществления государственных закупок в Великобритании, частично регулируемая законодательством ЕС, в частности относительно выпуска Official Journal of the European Union (OJEU) Notice, будет изменена по завершении процедуры выхода страны из состава ЕС.

ка OJEU Notice до финансового закрытия по проекту для оценки возможного уменьшения значения СЦК.

Подход к оценке рисков

Для учета неопределенности в прогнозных денежных потоках используется оценка отдельных рисков, при этом делается поправка на предрасположенность к оптимизму в расчетах затрат и доходов (optimism bias). Оценочное значение рисков, рассчитанное посредством присвоения вероятности реализации и предполагаемого влияния на денежные потоки по каждому риску, в большинстве случаев увеличивается по мере продвижения по стадиям подготовки проекта, вместе с тем поправка на предрасположенность к оптимизму снижается.

Подход к оценке качественных критериев

Для рассмотрения варианта реализации проекта посредством ПЧП необходимо положительное заключение как по количественному, так и по качественному анализу. При этом приоритетное влияние на окончательное решение о выборе метода реализации проекта имеет качественный анализ. Для анализа нефинансовых эффектов реализации проекта рассматриваются следующие факторы: реализуемость (viability), целесообразность (desirability) и достижимость (achievability) проекта.

Расчет ставки дисконтирования

Ставка дисконтирования рассчитывается в реальном выражении и корректируется на предполагаемый уровень инфляции. Ставка дисконтирования в реальном выражении основана на ставке социальных временных предпочтений (social time preference rate, STPR), определяемой значением, которое общество придает текущему потреблению по сравнению с потреблением в будущем. STPR рассчитывается и устанавливается Казначейством и состоит из следующих элементов: ставки, по которой дисконтируется потребление в будущем по отношению к текущему потреблению, и произведения годового роста в потреблении на душу населения на эластичность предельной полезности потребления. Премия за специфический риск проекта не учитывается. Единая ставка применяется для всех методов реализации проекта.

Германия

Обязанность и регламентирование проведения анализа СЦК

Государственные органы, реализующие проект, обязаны для обоснования метода реализации проводить анализ в соответствии с установленной практикой на федеральном уровне. Детализированные инструкции для анализа СЦК принимаются в отношении отдельных отраслей экономики и административно-территориальных единиц.

Периодичность оценки

Анализ СЦК проводится на трех этапах реализации проекта: этапе идентификации, на котором с помощью качественных критериев определяется, подходит ли вариант реализации проекта посредством ПЧП; этапе подготовки, на котором проводится предварительный количественный анализ с расчетом затрат в рамках государственных закупок и варианта реализации проекта посредством ПЧП и принимается решение о проведении процедур по запросу ценовых за-

явок от участников рынка; этапе реализации проекта, на котором полученные ценовые заявки сравниваются с механизмом государственных закупок и принимается финальное решение о варианте реализации проекта и выигравшей ценовой заявке (при реализации посредством ПЧП).

Подход к оценке рисков

Каждому риску присваивается качественная оценка вероятности возникновения (высокая, средняя, низкая) и ожидаемого влияния на денежные потоки. Для рисков, которым присвоена высокая вероятность возникновения или сильное ожидаемое воздействие на денежные потоки, рассчитывается количественная оценка. Количественная оценка рисков осуществляется на основе произведения вероятности возникновения и ожидаемого влияния на денежные потоки в случае реализации риска.

Подход к оценке качественных критериев

Проводится предварительное тестирование пригодности конкретного проекта для реализации посредством ПЧП, предшествующее детальному количественному анализу. Согласно руководству по проведению анализа СЦК в Германии, должны быть учтены все нефинансовые эффекты, при этом анализ приводится без использования стандартного перечня критериев — они определяются с учетом метода реализации проекта. Нефинансовые эффекты оцениваются с помощью качественных критериев без присвоения количественной оценки и являются предпосылкой для принятия решения о целесообразности проведения детального количественного анализа.

Расчет ставки дисконтирования

Расчет ставки дисконтирования основан на стоимости финансирования для государства на срок, соответствующий периоду финансирования проекта при реализации посредством ПЧП. При этом рассчитывается средневзвешенная ставка на основе сроков до погашения согласно профилю финансирования частного партнера. Премия за специфический риск проекта не учитывается. Единая ставка применяется для всех методов реализации проекта.

Канада

Обязанность и регламентирование проведения анализа СЦК

Государственные органы, реализующие проект, обязаны для обоснования метода реализации проводить анализ СЦК в соответствии с одной из установленных методологий, применимой для конкретного административно-территориального образования. При этом на федеральном уровне отсутствует единая детализированная методология анализа СЦК.

Периодичность оценки

Анализ СЦК проводится на двух этапах реализации проекта: этапе идентификации и планирования до разработки спецификации результатов проекта и проектного соглашения, после которых анализ обновляется; этапе конкурентного отбора, на котором после рассмотрения заявок потенциальных участников в качестве частного партнера анализ обновляется с учетом данных конкретных заявок и принимается финальное решение о варианте реализации проекта и выигравшей ценовой заявке (при реализации посредством ПЧП).

Подход к оценке рисков⁹

Каждому риску присваивается количественная оценка вероятности возникновения и ожидаемого влияния на денежные потоки. Далее осуществляется симуляция на основе статистических моделей для построения функции распределения возможного суммарного влияния рисков на денежные потоки, с помощью которой оценивается общая стоимость рисков, сохраняемых государственным партнером. Функция распределения формируется путем многократной (минимум 10 тыс.) подстановки случайных значений влияния отдельных рисков из заданного диапазона с использованием специального программного обеспечения.

Подход к оценке качественных критериев

Перед детальным количественным анализом проводится предварительная качественная оценка вариантов осуществления проекта, которые являются реализуемыми с точки зрения возможности использования схемы ПЧП и заинтересованности в участии в проекте частных партнеров (*viability* и *marketability*). Реализуемость оценивается по установленному перечню критериев.

Расчет ставки дисконтирования

Расчет ставки дисконтирования основан на стоимости финансирования для конкретного административно-территориального образования (на уровне провинций и территорий), соответствующей ставке по долгосрочным облигациям. Премия за специфический риск проекта не учитывается в ставке дисконтирования, при этом потенциальное влияние рисков учитывается в денежных потоках. Единая ставка применяется для всех методов реализации проекта.

Австралия

Обязанность и регламентирование проведения анализа СЦК

Государственные органы, реализующие проект, обязаны для обоснования метода реализации проводить анализ СЦК в соответствии с методологией, установленной на национальном уровне. Также устанавливаются особенности применения национальной методологии в административно-территориальных образованиях (например, относительно порядка утверждения и публикации результатов расчета величины затрат при проведении государственных закупок).

Периодичность оценки

Анализ СЦК (расчет величины затрат при проведении государственных закупок) проводится до выпуска запроса ценовых предложений и обновляется после получения предложений от участников рынка. Расчет затрат при государственных закупках корректируется после выпуска запроса предложений только в случае изменения объема работ по проекту или при выявлении неправильной оценки одного из элементов. При этом расчет затрат не корректируется, если в полученных предложениях от участников рынка был идентифицирован более эффективный способ реализации проекта.

Подход к оценке рисков

⁹ На основе руководства государственного агентства Infrastructure Ontario.

После идентификации всего перечня рисков проекта выделяются наиболее существенные риски (с высокой вероятностью и значительным эффектом). Каждому существенному риску присваивается количественная оценка вероятности возникновения и ожидаемого влияния на денежные потоки с учетом времени возникновения (учитывается инфляционный рост величины возможного эффекта и стоимость денег во времени). Оценка вероятности может производиться упрощенным (на основе экспертного мнения с учетом опыта реализации схожих проектов) или более сложным методом (на основе построения функции распределения вероятности с использованием статистического программного обеспечения). Выбор метода оценки вероятности зависит от значимости проекта и сложности характерных для него рисков.

Подход к оценке качественных критериев

Оценка СЦК должна включать как анализ количественных, так и качественных критериев. Регламентированный процесс отбора ценовых предложений участников предусматривает первоочередную оценку количественных факторов посредством сравнения заявок с процессом государственных закупок и последующую идентификацию и анализ влияния качественных факторов, которые не были включены в расчет затрат на государственные закупки. Качественные факторы отбора заявок имеют наибольшее значение при незначительной разнице между госзакупками и самой конкурентной ценовой заявкой.

Расчет ставки дисконтирования

Для дисконтирования денежных потоков используются различные ставки для варианта реализации проекта посредством государственных закупок (основана на стоимости заимствований для государственного сектора) и посредством ПЧП (основана на стоимости финансирования для частного партнера, которая рассчитывается с применением модели CAPM с учетом распределения рисков между частным и государственным партнером).

США

Обязанность и регламентирование проведения анализа СЦК

Проведение анализа регламентируется законодательством отдельных штатов, в которых оценка СЦК является обязательным условием для реализации проекта посредством ПЧП. Практика регулирования ПЧП проектов и регламентации анализа на федеральном уровне отсутствует.

Периодичность оценки

В разных штатах методология анализа может отличаться, при этом основные элементы (сопоставление затрат при механизме государственных закупок и стоимости реализации проекта посредством ПЧП) одинаковы. Таким образом, в зависимости от штата расчет основных элементов СЦК может осуществляться с разной периодичностью. В штате с наиболее детализированной методологией — Вирджинии — анализ проводится в три этапа: первоначальный анализ для определения целесообразности реализации конкретного проекта посредством ПЧП, корректировка расчета после получения ценовых заявок от участников и дальнейшее обновление результатов с учетом доступной информации для принятия решения о выборе победившей заявки.

Подход к оценке рисков

Проведение анализа рисков предполагается одним из следующих методов: построение матрицы рисков¹⁰ с применением диапазона вероятности наступления риска, влияния риска на затраты и влияния риска на график выполнения проекта; определение ожидаемого значения влияния риска (осуществляется в дополнение к построению матрицы рисков при наличии достаточной информации для определения точных значений вероятности и влияния рисков); проведение симуляции на основе статистических моделей (метод Монте-Карло).

Подход к оценке качественных критериев

Оценка СЦК должна включать как анализ количественных, так и качественных критериев. Процесс анализа предусматривает первоочередную оценку качественных факторов для определения различий в методах реализации проекта с учетом основных целей. Соответственно, анализируемые качественные критерии будут определяться в соответствии с целями проекта.

Расчет ставки дисконтирования

Рекомендованная методология расчета ставки дисконтирования схожа с австралийской. При дисконтировании должны учитываться стоимость денег во времени, инфляция, процентные ставки и любые систематические риски, которые в основном распределяются частной стороне. Рекомендуется использовать одинаковые ставки дисконтирования для затрат на государственные закупки и реализацию проекта посредством ПЧП, при этом метод расчета ставки может быть принят на основе одного из подходов: social time preference rate (практика Великобритании), WACC, CAPM (с учетом разных ставок для различных методов реализации проекта, практика Австралии), безрисковая ставка (при условии, что все риски проекта отражены в потоках).

ЮАР

Обязанность и регламентирование проведения анализа СЦК

Необходимость проведения комплексного исследования осуществимости проекта ПЧП установлена на законодательном уровне. Такое исследование должно содержать описание стратегических и операционных выгод от реализации проекта ПЧП и их взаимосвязь с целями и стратегией государства, демонстрировать доступность ПЧП для государственной стороны, распределять финансовые, технологические и операционные риски между частной и государственной стороной, отражать обоснованное СЦК и подтверждать наличие у государства возможности управлять проектом ПЧП.

Периодичность оценки

Обязательным является утверждение уполномоченным в стране органом результатов анализа осуществимости проекта посредством ПЧП до начала реализации проекта. Регламентируется обязанность обновления результатов анализа при появлении новой информации или изменений в ключевых предпосылках.

Подход к оценке рисков

¹⁰ Red-Amber-Green Analysis согласно P3 Risk Management Guidelines штата Вирджиния.

Рекомендуется оценивать риски в качестве отдельных элементов денежных потоков, а не учитывать их в ставке дисконтирования. Оценку рисков предполагается осуществлять в следующем порядке: определение влияния каждого риска путем перемножения ожидаемых затрат в случае реализации риска и вероятности его наступления; определение ожидаемого периода реализации каждого риска; оценка затрат от реализации риска на каждом этапе осуществления проекта; построение номинального денежного потока с учетом всех рисков.

Подход к оценке качественных критериев

В соответствующей методологии отсутствует исчерпывающий перечень качественных критериев анализа, при этом указывается необходимость и важность их оценки на наиболее раннем этапе анализа.

Расчет ставки дисконтирования

В качестве ставки дисконтирования для проекта рекомендуется использовать номинальную доходность государственных облигаций со сроком погашения, сопоставимым с периодом реализации проекта. Национальное Казначейство ЮАР может привлекаться для оказания содействия в определении конкретной облигации, доходность по которой будет использоваться в качестве ставки дисконтирования. Корректировка ставки на риск является исключением из обычной практики и может применяться только в случае невозможности учета эффекта определенных рисков в денежных потоках. Рекомендуется в анализе использовать номинальные денежные потоки и, соответственно, номинальную ставку дисконтирования. Рассчитанная ставка дисконтирования должна применяться последовательно в рамках анализа проекта.

Россия

Обязанность и регламентирование проведения анализа СЦК

Проведение анализа регламентируется законодательством на федеральном уровне. Регламентация анализа едина для всех территориально-административных образований.

Периодичность оценки

До направления предложения о реализации проекта ПЧП, подаваемого в уполномоченный орган¹¹ (как по инициативе публичного, так и частного партнера), необходимо подготовить обоснование сравнительного преимущества проекта при реализации посредством ПЧП. В течение 90 дней после получения соответствующего предложения уполномоченный орган утверждает заключение о наличии (отсутствии) сравнительного преимущества проекта.

Подход к оценке рисков

Стоимостная оценка рисков осуществляется путем расчета суммарного объема принимаемых публичным партнером обязательств в случае реализации рисков. При этом совокупность рисков распределяется по группам: риски подготовительных и проектировочных мероприятий, риски создания объекта, риски эксплуатации объекта, риски получения доходов от использования объекта и прочие риски. Объем принимаемых публичным партнером обязательств в слу-

¹¹ Как правило, отраслевой уполномоченный орган.

чае реализации рисков рассчитывается по каждой группе отдельно исходя из общего объема затрат по соответствующим статьям и вероятного отклонения затрат при наступлении риска.

Подход к оценке качественных критериев

При оценке СЦК отсутствует требование анализа качественных критериев. При этом качественные критерии (в частности, относительно соответствия целей, задач и предмета проекта целям, задачам и предмету государственных программ) анализируются в рамках оценки социально-экономического эффекта от реализации проекта.

Расчет ставки дисконтирования

Ставка дисконтирования рассчитывается как средневзвешенная стоимость привлечения кредитных ресурсов по источникам финансирования (средства бюджета Российской Федерации, средства бюджетов субъектов Российской Федерации и средства, привлекаемые публичным партнером для исполнения своих обязательств по проекту путем заимствований у финансовых организаций и иных внешних источников). В качестве стоимости привлечения финансовых ресурсов рассматривается доходность к погашению по соответствующим источнику финансирования облигациям со сроком обращения, сопоставимым со сроком реализации проекта, и средневзвешенная ставка по заимствованиям от финансовых организаций (для соответствующего источника финансирования).

Раздел 3. МАТРИЦА РИСКОВ

Глоссарий

CAPEX	Capital Expenditure	—	Капитальные затраты
DSCR	Debt Service Coverage Ratio	—	Коэффициент покрытия долга
IRR	Internal Rate of Return	—	Внутренняя норма доходности
OPEX	Operating Expenses	—	Операционные затраты
ВИЭ		—	Возобновляемые источники энергии
ПВП			Пункт взимания платы
СМР		—	Строительно-монтажные работы
СПК		—	Специальная проектная компания
ТЭО		—	Технико-экономическое обоснование
ТЭП		—	Технико-экономические показатели

1. Методология подготовки матрицы рисков

1.1. Общее определение матрицы рисков

Матрица рисков представляет собой таблицу (систематизированный перечень), в которой все выявленные риски классифицированы и распределены между основными участниками проекта. Также матрица рисков может содержать их описание, способ минимизации, ранжирование по вероятности наступления и степени воздействия.

При подготовке проекта ПЧП должны быть учтены риски, связанные с его реализацией. Учет рисков:

- позволяет достичь оптимального соотношения «цена — качество» (далее — СЦК) для публичного партнера при реализации проекта ПЧП (например, передача ряда рисков частному партнеру делает проект более привлекательным с позиции публичного партнера);

- снижает вероятность возникновения, наступления и воздействия на проект неблагоприятных рисков событий в ходе его реализации, так как учет рисков является частью процесса по управлению ими.

Таблица 1. Этапы формирования матрицы рисков проекта ПЧП

Этап	Комментарий	Результаты
1. Идентификация рисков		
Выявление рисков	<i>Необходимый этап</i>	Формирование реестра рисков
Определение способов минимизации рисков	<i>Рекомендуемый этап</i>	
2. Анализ и оценка рисков		
Количественная оценка	<i>Опциональный этап</i>	
Качественная оценка	<i>Опциональный этап</i>	
3. Категоризация рисков		

Классификация рисков	<i>Необходимый этап</i>	Матрица рисков
Ранжирование рисков	<i>Опциональный этап</i>	
Распределение рисков	<i>Необходимый этап</i>	

Детальный состав и содержание матрицы рисков могут варьироваться в различных практиках ПЧП. В настоящих Рекомендациях названия рисков и их описание приведены в реестре рисков (пункт 2 настоящего раздела). Категоризация, распределение и управление рисками отражаются непосредственно в матрице рисков (пункт 3 настоящего раздела). Ранжирование рисков не включено в настоящий документ и производится в случае, если риски можно достоверно оценить. При этом в широком смысле под составлением матрицы рисков, ее ролью в процессе подготовки проекта ПЧП будет подразумеваться составление как реестра, так и матрицы рисков.

Указанный подход к техническому разделению на реестр и матрицу рисков обусловлен следующим:

- этап идентификации рисков завершается составлением определенного отчетного документа, в качестве которого может выступать реестр рисков. Таким образом, отражение информации в реестре рисков позволяет не дублировать информацию непосредственно в самой матрице;

- с практической точки зрения, описание рисков может занимать значительный объем текстовой информации. Включение данного объема информации в матрицу рисков может сделать ее достаточно громоздкой и неудобной для конечного пользователя;

- в матрице рисков может присутствовать ряд рисков, одинаковых по своей природе, но возникающих на разных стадиях проекта (например, валютный риск, риски согласований и т. д.). Таким образом, целесообразным является выделение описания уникальных рисков в отдельный документ.

Матрица рисков по проекту ПЧП:

- помогает выявить все наиболее релевантные риски проекта и дает понимание общего уровня рисков по проекту;

- способствует достижению более эффективного распределения ресурсов по управлению рисками, расстановке приоритетов по методам управления рисками;

- позволяет зафиксировать желаемую позицию публичного партнера по распределению рисков;

- играет роль проверочного списка на стадии переговоров с частными партнерами (помогает определить, все ли риски были учтены).

На начальных этапах проекта частным партнерам может быть представлена краткая (а не детальная, разработанная публичным партнером для своих внутренних целей) версия матрицы рисков. С одной стороны, такой подход даст понимание для частных партнеров об основных рисках проекта, с другой — на начальных этапах проекта ПЧП позволит избежать переговоров об оптимальном распределении рисков (что может занимать длительное время).

Специфические и базовые риски проекта могут быть детально обсуждены публичным и частным партнерами в процессе переговоров в рамках коммерческого закрытия.

1.2. Описание процедур необходимых для составления матрицы рисков

Выявление рисков и определение способов их минимизации

Выявление рисков является предварительным этапом по составлению реестра и матрицы рисков.

Порядок выявления рисков включает в себя следующие процедуры:

- определение типа входных данных, используемых для выявления рисков;
- описание инструментов и методов выявления рисков;
- определение типа выходных данных при выявлении рисков.

В качестве входных данных для выявления рисков может быть использована:

- существующая документация по проекту ПЧП;
- законодательные акты и иная нормативная база, применимая к проекту;
- макроэкономическая информация (динамика валютных курсов, процентных ставок);
- информация по специфичным для проекта показателям предполагаемого объема оказываемых услуг (интенсивность движения для автодорог, количество посещений больницы, приемов в поликлинике для проектов в здравоохранении и т. д.);
- информация по рискам, выявленным при реализации аналогичных проектов.

Основным инструментом выявления рисков является экспертная оценка, которая может быть получена в рамках группового совещания (так называемого «мозгового штурма») либо интервью с экспертами.

Определение способов минимизации рисков производится путем реализации четырех основных стратегий по управлению рисками:

- уклонения от рисков (установление требований к частному партнеру, пересмотр задач по проекту);
- снижения рисков, например осуществление мероприятий по управлению рисками, создание резервов;
- принятия рисков (контроль уровня принятого риска);
- передачи рисков (страхование, хеджирование).

Оценка способов минимизации рисков не является обязательной для составления матрицы рисков, но рекомендуется для повышения эффективности процесса управления рисками при осуществлении проекта. Пример типовой матрицы рисков, включающей рекомендации по управлению рисками, приведен в пункте 3 настоящего раздела.

В качестве выходных данных в рамках процесса выявления рисков может выступать список рисков или реестр рисков. Как результирующий документ рекомендуется использовать реестр рисков, поскольку он включает в себя не только набор самих рисков, но и их краткое описание.

Анализ и оценка рисков — общий подход

Данный этап применяется при составлении матрицы рисков не всегда. Он требуется, если возникает необходимость ранжирования рисков (определения рангов вероятности наступления рисков и степени их воздействия на проект ПЧП). Анализ и оценка риска производится двумя основными группами методов: качественными и количественными.

В первом случае подразумевается использование метода экспертных оценок, в рамках которого рисковые события и степень воздействия рисков подразделяются на несколько групп в зависимости от вероятности своей реализации и степени воздействия (от низкой до очень высокой).

Количественные методы предполагают измерение величины риска в денежном выражении, они представлены анализом чувствительности, сценарным анализом и методом Монте-Карло. При этом следует принимать во внимание, что на текущем этапе развития рынка ПЧП на территории стран СНГ отсутствует широкая база исторических данных о вероятностях и степени воздействия рисков по реализованным проектам.

Детальная методология оценки рисков приведена в разделе 4 настоящих Рекомендаций

Классификация рисков

Классификация рисков представляет собой:

- разделение по функциональному признаку (например, технические, финансовые, юридические риски и проч.);
- разделение рисков по основным этапам проекта (проектирование, строительство, эксплуатация).

1.3. Подход к распределению рисков и формирование матрицы рисков

Подход к распределению рисков

Распределение рисков между сторонами — один из ключевых аспектов проекта ПЧП. От данного распределения зависит:

- принципиальная возможность его реализации (например, распределение ряда рисков частному партнеру может сделать проект нереализуемым с финансовой точки зрения — т. е. финансирующие организации не смогут разделить риски специальной проектной компании (СПК) и предоставить финансирование проекту);
- выгода от реализации проекта ПЧП как для публичного партнера (исходя из модели СЦК), так и для частного партнера (часть рисков которого может быть покрыта публичным партнером);

- требуемая норма доходности частного партнера (премия за риск).
- Риски проекта могут быть разделены на три категории:
- передаваемые частному партнеру;
 - сохраняемые публичным партнером;
 - совместные риски.

Таким образом, в процессе распределения рисков по проекту ПЧП важно сохранить баланс интересов обеих сторон. Согласно международной практике главное правило распределения рисков предполагает, что риск несет та сторона, которая способна наиболее эффективно им управлять. В случае если затруднительно определить, какая сторона может эффективно управлять риском, возможно совместное разделение риска между сторонами.

Данная логика подтверждается сложившейся практикой: в проектах ПЧП частному партнеру передаются риски, связанные со строительством и эксплуатацией, поскольку он является непосредственным исполнителем данных работ. В данном случае перенос риска на частного партнера должен его стимулировать применять инновационные подходы в рамках ПЧП, а также предоставлять качественные услуги, контролируя рост издержек.

Перенос слишком малого объема рисков на частного партнера может привести к невыгодности проекта для публичного партнера. Перенос чрезмерного количества рисков на частного партнера (например, тех, которыми частный партнер не может эффективно управлять) может привести к высоким премиям за риск, которые будет требовать частный партнер, снижая таким образом показатель «цена — качество».

За публичным партнером, как правило, остаются риски, которые возникают из-за обстоятельств, находящихся под его непосредственным контролем. К таким рискам могут быть отнесены:

- риски, связанные с подготовкой проектной и конкурсной документации;
- риски, связанные с выкупом земельного участка;
- риски, связанные с подготовкой территории строительства и переносом значительных инженерных сетей;
- риски, связанные с будущими изменениями договорных условий по инициативе публичного партнера;
- риски, связанные с изменениями законодательства.

Принципы формирования матрицы рисков

Принципы, которые должны регулировать создание матрицы рисков:

- разные проекты несут в себе разные возможности к перераспределению рисков между сторонами-участницами;
- успешные переговоры по передаче рисков требуют четкого понимания публичным партнером отмеченных в реестре рисков, их значительного влияния на желание частного партнера оказывать услуги в рамках контракта и на стоимость финансирования, а также на то, какую выгоду на затраченные

средства приносит перераспределение рисков. Этим обусловлена необходимость определить и оценить все риски;

— в тех отраслях, где частный партнер имеет полные права владения, контроль и несет полную ответственность, частная сторона должна поощряться к принятию на себя всех рисков, которыми она может управлять эффективнее, чем публичная сторона. Если публичный партнер стремится сохранить за собой многие обязанности и рычаги управления, относящиеся к предоставлению услуг по контракту, и в то же время пытается перераспределить значительный объем рисков на частную сторону, то возникает весьма высокая вероятность того, что частный партнер будет требовать большее вознаграждение за свои услуги;

— оптимальное распределение рисков между частным и публичным партнерами побуждает частного партнера оказывать услуги вовремя и по оптимальной цене, используя большее количество инновационных решений. Главным правилом можно считать перенесение рисков от публичного к частному партнеру только в том случае, если частная сторона, предоставляющая услуги по контракту, сможет контролировать результат предоставления услуг лучше, чем публичный партнер.

Таблица распределения рисков (матрица рисков) должна отображать процент риска, распределяемый между сторонами. Если процент вычислить не представляется возможным, используют простые отметки о том, какая сторона несет риск.

2. Типовой реестр рисков

Базовые и специфические риски

Риски, рассматриваемые при составлении реестра и матрицы рисков, как правило, могут различаться как в зависимости от сектора экономики, так и в рамках одной отрасли. При этом существует определенный перечень рисков, которые характерны для всех проектов. К таким рискам относят:

- риск приобретения земельных участков (Land Purchase and Site Risk);
- экологический и социальный риск (Environmental and Social Risk);
- риск проектирования (Design Risk);
- строительный риск (Construction Risk);
- риск своевременного ввода в эксплуатацию (Completion Risk);
- риск соотношения качества и стоимости (Performance / Price Risk);
- риск наличия ресурсной базы (Resource / Input Risk);
- риск спроса (Demand Risk), в том числе риск недостаточного количества посещений для больничного комплекса, риск недостаточной загруженности автодороги вследствие строительства альтернативного маршрута и т. д.;
- риск эксплуатации (Maintenance Risk);
- форс-мажор (Force Majeure);
- валютные и процентные риски (Exchange and Interest Rate Risk);

- страховой риск (Insurance Risk);
- политический риск (Political Risk);
- регуляторный риск и риск изменения законодательства (Regulatory / Change in Law Risk);
- инфляционный риск (Inflation Risk);
- риск устаревания технологий (Disruptive Technology Risk);
- риск досрочного расторжения (Early Termination Risk).

Помимо указанных базовых рисков, существуют специфические риски, на которые следует обратить особое внимание при подготовке матрицы рисков, как указано в примерах ниже.

Риски секторов здравоохранения и образования:

- риск выстраивания эффективного взаимодействия с другими лечебными учреждениями (сектор здравоохранения);
- риск выстраивания эффективного взаимодействия оператора и эксплуатационной компании (сектор здравоохранения);
- риск согласования и утверждения спецификации медицинских услуг в случае их предоставления частным партнером (сектор здравоохранения);
- риск получения лицензии на предоставление услуг (сектор здравоохранения);
- риск согласования использования другого типа оборудования в случае изменения технологии (сектор здравоохранения);
- риск согласования возможности изменения профиля медицинского учреждения (сектор здравоохранения);
- риск выстраивания эффективного взаимодействия с организациями, предоставляющими услуги питания, стерилизации отходов (сектор здравоохранения);
- риск отсутствия долгосрочных гарантий определенного объема спроса (сектор здравоохранения, сектор образования);
- риск согласования возможности предоставления дополнительных (непрофильных) услуг (сектор здравоохранения, сектор образования).

Риски сектора энергетики (на примере электроэнергетики):

- риск неготовности сети и доступности сетевой инфраструктуры: объекты, необходимые для включения электростанции в состав энергетической системы, могут быть не введены в эксплуатацию в указанный срок, что приведет к невозможности эксплуатации электростанции, или такие объекты могут быть рассчитаны на меньший объем передачи, что может привести к существенному увеличению тарифов;
- риск согласования и утверждения тарифов и инвестиционных программ;
- риск собираемости платежей: неполучение (несвоевременное получение) платежей от покупателей электроэнергии;
- риск недостаточности уровня воды, ветра, солнечной активности для функционирования электростанции на основе ВИЭ;

— риск перебоев в функционировании объектов с учетом социальной значимости сектора.

Риски жилищно-коммунального хозяйства (на примере переработки отходов):

— риск согласований, заключающийся в возможном неполучении необходимых лицензий на переработку определенных видов отходов;

— риск организации эффективного процесса сортировки отходов.

Риски в сфере транспорта (на примере автомобильных дорог):

— риск выручки: сокращение выручки от взимания платы за проезд;

— риск увеличения затрат на обслуживание автодороги из-за большей (выше планового) интенсивности движения;

— риск использования автодороги перегруженными транспортными средствами;

— риск возникновения необходимости строительства возле объекта мостов, туннелей, дополнительных дорожных развязок, не предусмотренных в проектной документации.

Типовой реестр рисков

Таблица 2. Типовой реестр рисков, которые могут возникнуть при подготовке и реализации инвестиционного проекта

Реестр рисков		
Риск		Описание
1. Риски проектирования		
1.1.	Риски согласований проектной документации, технических условий	Риск отказа в согласовании либо увеличение сроков по согласованию проектной документации и (или) технических условий со стороны владельцев инженерных сетей (коммуникаций), риск изменения технических условий со стороны владельцев инженерных сетей (коммуникаций).
1.2.	Риск увеличения сроков проектирования	Риск изменения сроков реализации проекта вследствие задержки выполнения работ по проектированию.
1.3.	Риски, связанные с инженерными изысканиями	При разработке рабочей документации и проведении дополнительных инженерных изысканий возможно обнаружение залежей полезных ископаемых, археологических объектов, инженерных сетей и (или) коммуникаций, загрязнений почвы и (или) грунта (грунтовых вод), кладбищ (в том числе захоронений человеческих останков) и (или) военных объектов (включая взрывчатые вещества и (или) боеприпасы) в грунте (почве, грунтовых водах), релье-

Реестр рисков		
Риск		Описание
		ефное несоответствие с данными проектной документации либо обнаружение иных отклонений от ранее выявленных качественных характеристик грунта и иных данных ранее проведенных инженерных изысканий. Данные несоответствия могут привести к необходимости уточнения принятых проектных и технологических решений. Внесение вышеуказанных изменений связано с дополнительными временными и финансовыми издержками для сторон проекта и (в зависимости от обнаруженных отклонений от результатов ранее проведенных инженерных изысканий) может привести к невозможности реализации проекта.
1.4.	Риск увеличения стоимости создания объекта по результатам проектирования	Риск изменения стоимости реализации проекта, выявленного на стадии проектирования.
1.5.	Задержка в подготовке рабочей документации	Риск задержек в подготовке рабочей документации публичным партнером и техническим инженером.
1.6.	Изменения в проектных и строительных стандартах во время строительства	Если первоначальная проектная документация содержала недостатки, ответственность несет частный партнер. Если изменения произошли по требованию публичного партнера, риск покрывается публичным партнером.
2.	Земельные риски	
2.1.	Задержки (невозможность) изъятия земельных участков полосы отвода (для линейного объекта, если применимо), необходимых для сооружения объекта	Задержки или фактическая невозможность изъятия земельных участков, необходимых для осуществления строительства объекта, в связи с чем частный партнер вправе потребовать компенсации возникших дополнительных расходов, а также увеличение сроков строительства объекта в рамках режима особых обстоятельств.
2.2.	Завышенная стоимость изымаемых земельных участков, необходимых для сооружения объекта	Риск того, что участки, необходимые для строительства объекта согласно проектной документации, будут приобретены по завышенной стоимости.

Реестр рисков		
Риск		Описание
2.3.	Ошибки землеустроительной документации	Риск выявления ошибок, неточностей и (или) несоответствия результатов выполненных земельных и кадастровых работ проектной документации и (или) документации по планировке территории, в том числе по замечаниям государственных органов, что, в свою очередь, может привести к увеличению сроков предоставления земельных участков частному партнеру.
2.4.	Задержка получения разрешений или согласований, влияющих на сроки реализации проекта	Неполучение, задержка в получении или отмена разрешений (согласований), влияющих на сроки реализации проекта, в том числе в отношении объектов природоохранного и санитарного характера.
2.5.	Безопасность стройплощадки	Риск несанкционированного вмешательства третьих лиц в процесс подготовки строительной площадки.
2.6	Риск подготовки земельного участка	Риски, связанные с подготовкой территории строительства, в том числе перенос инженерных коммуникаций, подведение необходимой инфраструктуры, изменение целевого назначения и др.
2.7	Скрытые дефекты земельных участков	Риски обнаружения скрытых дефектов земельных участков (экстраординарные факторы).
3. Строительные риски		
3.1.	Обеспечение и контроль качества строительно-монтажных работ	Риск некачественного выполнения строительных работ.
3.2.	Соответствие стандартам и спецификациям строительства	Риск несоответствия спецификациям, указанным в проектной документации, и государственным стандартам и требованиям, предъявляемым к строительным работам согласно техническим регламентам, а также применимым нормативным техническим актам.
3.3.	Перерасход средств и задержки по причинам, отличным от причин, за которые выплачивается компенсация по особому обстоятельству	Риск увеличения необходимых расходов по сравнению с согласованным уровнем вследствие действия факторов, не предполагающих наличие компенсации такого увеличения (частному партнеру из средств публичного партнера в рамках режима особых обстоятельств).

Реестр рисков		
Риск		Описание
3.4.	Задержки в получении разрешений и согласований	Неполучение, задержка в получении или отмена разрешений (согласований), влияющих на сроки реализации проекта.
3.5.	Задержки в результате изменений со стороны публичного партнера	Риск несоблюдения сроков реализации проекта по причине внесения изменений в спецификацию проекта, инициированных публичным партнером.
3.6.	Задержки в результате изменений со стороны частного партнера	Риск несоблюдения сроков реализации проекта по причине внесения изменений в спецификацию проекта, инициированных частным партнером.
3.7.	Трудовые споры	Риск возникновения недовольства работников частного партнера, подрядчиков частного партнера и иных участников проекта (если применимо), которое может повлиять на параметры реализации проекта, в связи с условиями труда и уровнем заработной платы.
3.8.	Доступность трудовых и материальных ресурсов	Риск отсутствия необходимого объема ресурсов для реализации проекта.
3.9.	Риск проектного управления, интеграции, задержек	Риск неэффективного управления проектом.
3.10.	Повреждение объекта ПЧП	Риск повреждения объекта ПЧП в процессе строительства.
3.11.	Вред третьей стороне	Риск необходимости компенсировать вред, нанесенный третьей стороне в процессе строительства.
3.12.	Повреждение коммуникаций	Риск повреждения инженерных коммуникаций третьих лиц в процессе строительства.
3.13.	Достаточность страхового покрытия	Риск того, что страховое покрытие будет недостаточным для возмещения ущерба имуществу, результатам СМР или третьим лицам.
3.14.	Банкротство субподрядчика	Риск невыполнения обязательств субподрядчиками по причине банкротства.
3.15.	Скрытые дефекты новой инфраструктуры и заявленные дефекты существующей инфраструктуры	Риск наличия скрытых дефектов инфраструктуры, возникших по вине подрядчика (например, вследствие нарушения технологии строительства), которые могут проявиться в течение или по завершении периода соглашения.

Реестр рисков		
Риск		Описание
3.16.	Загрязнение воды, воздуха, почвы, которое не было известно заранее	Риск загрязнения окружающей среды по вине подрядчика на этапах строительства и эксплуатации.
3.17.	Нарушение патентных прав	Риск нарушения прав правообладателя, если при строительстве применяется патентованная технология.
3.18.	Брак материала	Риск использования при строительстве некачественных строительных материалов, изделий и конструкций.
3.19.	Охрана труда	Риск производственных травм и несчастных случаев при создании объекта.
3.20.	Безопасность строительства	Риск несоблюдения требований стандартов безопасности при создании объекта.
3.21.	Разногласия между проектировщиками (подрядчиками, профессиональной командой)	Риск возникновения споров между участниками проекта, приводящее к ненадлежащей реализации проекта, задержкам в его осуществлении и дополнительным расходам сторон (в том числе в связи с разрешением споров между сторонами).
4. Форс-мажор		
4.1.	Обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажор)	Действие непредвиденных обстоятельств непреодолимой силы, находящихся вне контроля сторон (стихийные бедствия, суровые погодные условия, например, аномальные морозы или ливни, войны, гражданские беспорядки, акты террора или саботажа, загрязнение радиоактивными, химическими и бактериологическими веществами).
5. Риски выручки		
5.1.	Риск сбора платы (получения выручки)	Риск снижения или увеличения выручки, в том числе по причине снижения взимаемых сборов (платежей, тарифов) и изменения спроса на пользование объектом по сравнению с прогнозным.
5.2.	Снижение выручки из-за некачественного предоставления коммунальных услуг	Риск снижения выручки из-за предоставления ресурсоснабжающими организациями услуг недостаточного качества.
5.3	Снижение выручки из-за простоя мощностей	Риск недополучения выручки из-за простоя мощностей (по сравнению с ранее спрогнози-

Реестр рисков		
Риск		Описание
	вследствие аварий	рованными значениями) в силу технических аварий.
6.	Операционные риски	
6.1.	Увеличение затрат на обслуживание из-за большого объема (выше планового) предоставляемых услуг	Значительное превышение фактического объема предоставления услуг относительно прогнозируемым (например, по причине чрезмерно низкой платы (тарифа)).
6.2.	Некорректные прогнозы и превышение операционных затрат	Превышение затрат на проект, вызванное наличием ошибок в прогнозах, составленных на начальном этапе реализации проекта.
6.3.	Фактические операционные расходы превышают прогнозы	Риск того, что расходы на эксплуатацию недооценены частным партнером при подаче конкурсного предложения (без учета макроэкономических факторов).
6.4.	Преждевременный износ оборудования	Износ оборудования ранее окончания стандартного срока использования.
6.5.	Доступность трудовых и материальных ресурсов	Наличие в распоряжении стороны, реализующей проект, всех материальных и трудовых ресурсов, необходимых для успешного выполнения работ по проекту.
6.6.	Отношения с субподрядчиками	Наличие устойчивых отношений с субподрядчиками, обеспечивающих своевременное и полноценное исполнение всех обязательств, возложенных на сторону субподрядчика.
6.7.	Изменения в спецификации предоставления услуг со стороны публичного партнера	Внесение изменений в разработанную проектную документацию публичным партнером (проектные и технические решения), что влечет дополнительные финансовые и временные издержки для проекта.
6.8.	Вред, причиненный третьей стороне	Вред, нанесенный в процессе реализации проекта стороне, не являющейся участником проекта (третья сторона).
6.9.	Нанесение ущерба объекту или его гибель	Риск нанесения сильного или непоправимого вреда проекту третьей, независимой стороной, а также риск гибели объекта. Такой вред может привести как к увеличению сроков, так и к росту стоимости реализации проекта или гибели объекта.

Реестр рисков		
Риск		Описание
6.10.	Загрязнение воды, воздуха, почвы	Загрязнение окружающей среды по вине подрядчика на этапе эксплуатации.
6.11.	Соблюдение стандартов передачи объекта ПЧП	Риск того, что частный партнер передаст объект в состоянии, не отвечающим ТЭП, и публичный партнер будет вынужден проводить капитальный ремонт.
6.12.	Охрана труда	Риск производственных травм.
6.13.	Получение и поддержание лицензий в соответствии в законодательством	Неполучение, задержка в получении или отмена разрешений (согласований), влияющих на сроки реализации проекта, в том числе в отношении объектов природоохранного и санитарного характера.
6.14.	Трудовые споры	Риск возникновения недовольства работников частного партнера, подрядчиков частного партнера и иных участников проекта (если применимо) в связи с условиями труда и уровнем заработной платы.
6.15.	Вандализм	Акты вандализма по отношению к объекту или сопутствующей инфраструктуре.
7.	Финансовые, валютные и инфляционные риски	
7.1.	Риск изменения процентной ставки, прочих условий финансирования	Как правило, при использовании фиксированной ставки риск изменения процентной ставки несет частный партнер, а при использовании плавающей ставки — разделяется.
7.2.	Риск привлечения финансирования	Риск невозможности привлечения финансирования в необходимом объеме (при составлении детализированной матрицы рисков необходимо отражать все используемые виды финансирования (долевое, долговое, софинансирование строительства публичным партнером); в зависимости от типа непредставленного финансирования зависит детальное распределение рисков).
7.3.	Валютный риск	Риск неблагоприятного изменения курса валют в случае наличия долга и выручки, номинированных в разных валютах.
7.4.	Инфляция строительных издержек	Обусловленное инфляцией увеличение затрат на строительные материалы и работы в номинальном выражении. Как правило, риск закрепляется за публичным партнером. В зависимости от срока строительства и размера риска, он

Реестр рисков		
Риск		Описание
		может быть разделен.
7.5.	Инфляция операционных издержек	Обусловленное инфляцией увеличение эксплуатационных затрат в номинальном выражении. Как правило, в части изменения в рамках индекса потребительских цен риск несет публичный партнер, сверх ИПЦ — частный партнер. Риски гиперинфляции зачастую покрываются публичным партнером.
7.6	Риск увеличения сроков достижения финансового закрытия	Продление срока переговоров по предоставлению финансирования по проекту ПЧП (финансовое закрытие). Вследствие увеличения срока могут возникнуть негативные последствия для обеих сторон (перенос сроков начала строительства, увеличение стоимости проекта и стоимости финансирования по проекту ПЧП и т. д.).
8. Налоговые риски		
8.1.	Изменение действующего налогового законодательства и применимых ставок налогов и сборов	Риск изменения законодательства в отношении налоговых платежей и сборов, а также изменение таможенных пошлин.
8.2.	Трактовка налогового законодательства государственными органами	Толкование налоговыми органами не в пользу частного партнера норм налогового законодательства (например, ограничений на возмещение или зачет НДС по расходам, осуществленным частным партнером за счет средств, полученных в качестве государственного финансирования в рамках соглашения ПЧП).
9. Юридические риски		
9.1.	Общие и дискриминационные изменения законодательства, применимых стандартов	Риск того, что изменение законодательства прямо или косвенно негативно влияет на частного партнера, при этом такое изменение законодательства не влияет (влияет незначительно) на других лиц (включая других частных партнеров, исполнителей аналогичных проектов) или непропорционально влияет на частного партнера по сравнению с частными партнерами или исполнителями, реализующими аналогичные проекты ПЧП.

Реестр рисков		
Риск		Описание
9.2	Риск конкурсного процесса	Риск оспаривания законности результатов конкурса (что ставит под вопрос законность проекта ПЧП, переносит сроки его реализации, а также может влиять на структуру конкурса).
9.3	Риск изменения законодательства в сфере градостроительства	Риск того, что градостроительные ограничения, введенные после даты подачи частным партнером конкурсного предложения, не позволят частному партнеру реализовать проект в соответствии с его конкурсным предложением, если наступление риска вызывает задержку строительства (реконструкции) или существенные дополнительные расходы частного партнера.
10. Риски неисполнения обязательств		
10.1.	Расторжение соглашения ПЧП	Риск того, что публичный партнер или частный партнер окажутся неспособными выполнять обязательства по соглашению.
11. Стратегические риски		
11.1	Изменение в составе акционеров частного партнера	Изменения в структуре акционерного участия или контроля в отношении частного партнера, приводящие к ослаблению ее финансовой устойчивости и (или) квалификации (опыта). Конфликт между акционерами (участниками) частного партнера в связи с формированием и деятельностью его органов управления.
11.2	Конфликт интересов среди акционеров частного партнера	Риск возникновения разногласий между акционерами СПК по поводу принятия решений в отношении реализации проекта на стадии эксплуатации.

3. Типовая матрица рисков

Таблица 3

Матрица разделения рисков						
Риск	Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий	
		Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно		
1. Риски проектирования						
1.1.	Риски согласований проектной документации, технических условий	Увеличение затрат на строительство	Воз- можно	Возможно		Распределение рисков зависит от того, чьей ответственностью является проектирование и проведение необходимых инженерных изысканий. В случае если публичный партнер выполнил проектирование и необходимые изыскания и передал материалы частному партнеру по итогам конкурса, то публичный партнер несет ответственность за данные риски. В случае бездействия государственного органа по согласованию документации риски лежат на публичном партнере.
1.2.	Риск увеличения сроков проектирования	Увеличение затрат на строительство	Воз- можно	Возможно		Распределение рисков зависит от того, чьей ответственностью является проектирование и проведение необходимых инженерных изысканий. В случае если публичный партнер выполнил проектирование и необходимые изыскания и

¹ Возможно — распределение рисков между сторонами зависит от причин возникновения рисков, а также от коммерческих договоренностей сторон (так называемая распродажа рисков).

Да — ответственность за реализацию риска возлагается на одну из сторон.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
						передал материалы частному партнеру по итогам конкурса, то публичный партнер несет ответственность за данные риски.
1.3.	Риски, связанные с инженерными изысканиями	Увеличение затрат на строительство	Воз- можно	Возможно		Распределение рисков зависит от того, чьей ответственностью является проектирование и проведение необходимых инженерных изысканий. В случае если публичный партнер выполнил проектирование и необходимые изыскания и передал материалы частному партнеру по итогам конкурса, то публичный партнер несет ответственность за данные риски.
1.4.	Риск увеличения стоимости создания объекта по результатам проектирования	Увеличение затрат на строительство	Да			В случае если проектирование включается в обязанности частного партнера, итоговая стоимость создания объекта должна быть согласована с публичным партнером.
1.5.	Задержка в подготовке рабочей документации	Увеличение затрат на строительство		Да		Как правило, риск частного партнера. Освобождение от ответственности частного партнера в случае, если строительство задерживается по причине необоснованной задержки в согласовании публичным партнером.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
1.6.	Изменения в проектных и строительных стандартах во время строительства	Увеличение затрат на строительство	Воз- можно	Возможно	Воз- можно	Если первоначальная проектная документация содержала недостатки, ответственность несет частный партнер. Если изменения произошли по требованию публичного партнера, частный партнер не примет риск.
2. Земельные риски						
2.1.	Задержки (невозможность) изъятия земельных участков полосы отвода (для линейного объекта, если применимо), необходимых для сооружения объекта	Увеличение затрат на строительство	Да			Если для выполнения работ требуется полоса отвода (для линейного объекта, если применимо), данный вопрос является ответственностью публичного партнера.
2.2.	Завышенная стоимость изымаемых земельных участков, необходимых для сооружения	Увеличение затрат на строительство	Да			Как правило, риск публичного партнера, так как обычно публичный партнер отвечает за предоставление участков.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
	объекта					
2.3.	Ошибки земле- устроительной документации	Увеличение за- трат на строи- тельство	Да			Как правило, риск публичного партнера, ес- ли публичный партнер отвечает за подготов- ку данной документации.
2.4.	Задержка полу- чения разреше- ний или согла- сований, влия- ющих на сроки реализации про- екта	Увеличение за- трат на строи- тельство			Да	Частный и публичный партнеры должны прилагать усилия для получения разреше- ний, публичный партнер оказывать содей- ствие. Отдельно может быть рассмотрена ситуация неправомерных действий или без- действия государственных органов.
2.5.	Безопасность стройплощадки	Увеличение за- трат на строи- тельство		Да		Ответственность частного партнера.
2.6	Риск подготовки земельного участка	Увеличение за- трат на строи- тельство	Воз- можно	Возможно		Зависит от того, в чьей ответственности по соглашению находится подготовка террито- рии строительства, а также от специфики конкретных работ, с учетом рисков обнару- жения не указанных в проектной документа- ции сетей и других объектов. Также может применяться принцип существенности, например, несущественные затраты может

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
						покрыть частный партнер.
2.7	Скрытые дефекты земельных участков	Увеличение затрат на строительство	Да	Возможно		Как правило, риск публичного партнера, также может быть применим принцип ответственности, например, несущественные затраты может покрыть частный партнер
3. Строительные риски						
3.1.	Обеспечение и контроль качества строительно-монтажных работ	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Ответственность частного партнера.
3.2.	Соответствие стандартам (требованиям государственных органов) и спецификациям строительства (требованиям проекта)	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		
3.3.	Перерасход средств и задержки по при-	Увеличение затрат на строительство. Уве-		Да		Ответственность частного партнера.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
	чинам, отлич- ным от причин, за которые вы- плачивается компенсация	личение сроков строительства				
3.4.	Задержки в по- лучении разре- шений и согла- сований	Увеличение за- трат на строи- тельство. Уве- личение сроков строительства	Воз- можно	Да		Как правило, риск частного партнера. Част- ный партнер и публичный партнер должны прилагать усилия для получения разреше- ний, публичный партнер оказывать содей- ствие. Отдельно может быть рассмотрена ситуация неправомерных действий или без- действия государственных органов.
3.5.	Задержки в ре- зультате изме- нений со сторо- ны публичного партнера	Увеличение за- трат на строи- тельство и опе- рационных за- трат, а также увеличение сроков строи- тельства	Да			Любое изменение публичного партнера спе- цифицировано в соглашении о ПЧП. Част- ный партнер имеет право вето, если затраги- ваются гарантии по безопасности и проекти- рованию. Публичный партнер должен предусмотреть дополнительный капиталь- ный грант (софинансирование строительства публичным партнером).
3.6.	Задержки в ре- зультате изме- нений со сторо- ны частного	Увеличение за- трат на строи- тельство и опе- рационных за-		Да		Публичный партнер имеет право вето, если не соблюдаются его требования.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
	партнера	трат, а также увеличение сроков строительства				
3.7.	Трудовые споры	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Риск частного партнера, если споры возникли не в политической сфере.
3.8.	Доступность трудовых и материальных ресурсов	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Риск частного партнера, если не было вмешательства государства. Следует учесть риск импорта, таможенной очистки и монопольных поставок.
3.9.	Риск проектного управления, интеграции, задержек	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Предполагается, что управлением проекта занимается частный партнер. Риск может быть разделен, если новый объект зависит от работы, выполненной публичным партнером.
3.10.	Повреждение объекта ПЧП	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Может быть застрахован. Частный партнер может требовать возмещения у третьих сторон. Если вред наносит государство во время исполнения своих обязанностей по соглашению о ПЧП, то оно несет ответственность.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
						Государство возмещает убытки сверх страховой суммы.
3.11.	Вред третьей стороне	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Может быть застрахован. Риск частного партнера, если не было вмешательства публичного партнера.
3.12.	Повреждение коммуникаций	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		В некоторых юрисдикциях публичный партнер заключает соглашения с ресурсоснабжающими организациями и передает выгоды от этого соглашения частному партнеру. В других юрисдикциях только ресурсоснабжающая организация имеет право проводить работы со своими коммуникациями.
3.13.	Достаточность страхового покрытия	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да	Воз- можно	Международная практика показывает, что публичный партнер несет риск того, что страхование может быть недоступно по коммерческим ставкам или определенные риски могут не подлежать страхованию.
3.14.	Банкротство субподрядчика	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Ответственность частного партнера.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
3.15.	Скрытые дефекты новой инфраструктуры и заявленные дефекты существующей инфраструктуры	Увеличение затрат на строительство и операционных затрат, а также увеличение сроков строительства		Да		Частный партнер должен устранить дефекты. Если скрытые дефекты не удалось обнаружить в течение нескольких лет эксплуатации, то возникает риск их неустранения по контракту со строительным субподрядчиком.
3.16.	Загрязнение воды, воздуха, почвы, о котором не было известно заранее	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Выброс опасных отходов должен проводиться под наблюдением соответствующих органов. Риск частного партнера, за который он может взимать премию.
3.17.	Нарушение патентных прав	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Риск частного партнера, если публичный партнер не имеет патента или лицензии на применяемые техники строительства.
3.18.	Брак материала	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Ответственность частного партнера.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
3.19.	Охрана труда	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Ответственность частного партнера.
3.20.	Безопасность строительства	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Частный партнер должен предусмотреть гарантии субподрядчиков.
3.22.	Разногласия между проектировщиками, подрядчиками или профессиональной командой	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства		Да		Кредиторы часто ожидают договор под ключ. В случае применения других подходов, возможно, потребуется определенный резерв на покрытие расходов с случае разногласий и замены субподрядчиков.
4.	Форс-мажор					
4.1.	Обстоятельства непреодолимой силы (форс-мажор)	Увеличение затрат на строительство. Увеличение сроков строительства	Воз- можно	Да		Зависит от наличия возможности застраховать риск. В некоторых юрисдикциях подобные риски несет публичный партнер.
5.	Риски выручки					

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
5.1.	Риск сбора пла- ты (получения выручки)	Снижение вы- ручки	Воз- можно	Возможно	Воз- можно	Зависит от выбранного платежного меха- низма.
5.2.	Снижение вы- ручки из-за не- качественного предоставления коммунальных услуг	Снижение вы- ручки		Да		Частный партнер и публичный партнер мо- гут начать переговоры с ресурсоснабжаю- щими организациями. Издержки несет част- ный партнер. Может применяться положе- ние об освобождении от ответственности, в случае если частный партнер предпримет усилия по снижению убытков.
5.3	Снижение вы- ручки из-за про- стоя мощностей вследствие ава- рий	Снижение вы- ручки	Воз- можно	Возможно	Воз- можно	Распределение риска зависит от того, кто является виновником аварии (публичный партнер или частный).
6. Операционные риски						
6.1.	Увеличение за- трат на обслу- живание из-за большого (выше планового) объ- ема предостав- ляемых услуг	Увеличение операционных затрат	Воз- можно	Возможно	Воз- можно	Риск разделяется в случае применения эле- ментов механизма платы за доступность, ко- торый предоставляет частичную защиту от риска.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
6.2.	Некорректные прогнозы и превышение операционных затрат	Увеличение операционных затрат		Да		Частный партнер должен подкреплять свои предложения реалистичными прогнозами бюджета.
6.3.	Фактические операционные расходы превышают прогнозы	Увеличение операционных затрат		Да		Если инфляция выше ожидаемой, платежи за доступность (тарифы) должны быть проиндексированы. В других случаях риск несет частный партнер.
6.4.	Преждевременный износ оборудования	Увеличение операционных затрат	Воз- можно	Да		Риск частного партнера, если только изменения по приведению систем к совместимости с другими системами публичного партнера не были затребованы публичным партнером.
6.5.	Доступность трудовых и материальных ресурсов	Увеличение операционных затрат		Да		Как правило, риск частного партнера.
6.6.	Отношения с субподрядчиками	Увеличение операционных затрат		Да		Как правило, риск частного партнера.
6.7.	Изменения в спецификации предоставления	Увеличение операционных затрат	Да			Снижение дохода или рост издержек должны возмещаться публичным партнером.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
	услуг со сторо- ны публичного партнера					
6.8.	Вред, причи- ненный третьей стороне	Увеличение операционных затрат		Да		Может быть застрахован. Как правило, риск частного партнера, если нет вины публично-го партнера.
6.9.	Нанесение ущерба или ги- бель объекта	Увеличение операционных затрат		Да		Как правило, риск частного партнера, если нет вины публичного партнера. Также мо- жет применяться страхование.
6.10.	Загрязнение во- ды, воздуха, почвы	Увеличение операционных затрат		Да		Риск частного партнера, если он ответстве- нен за причинение вреда. Если неподкон- трольно частному партнеру, то концессио- нер освобождается от ответственности. Ущерб возмещается за счет, например, стра- хового покрытия третьей стороны, которая причинила вред.
6.11.	Соблюдение стандартов пе- редачи объекта ПЧП	Увеличение за- трат жизненно- го цикла		Да		Соглашение о ПЧП должно предусматривать условия передачи объекта в конце срока эксплуатации. Следует включить в соглаше- ние о ПЧП положение о резервном счете или банковской гарантии на передачу объекта соглашения о ПЧП.
6.12.	Охрана труда	Увеличение операционных		Да		Ответственность частного партнера.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
		затрат				
6.13.	Получение и обновление лицензий в соответствии с законодательством	Увеличение операционных затрат	Воз- можно	Да		Ответственность частного партнера, если только публичный партнер не отказал в предоставлении или обновлении лицензии.
6.14.	Трудовые споры	Увеличение операционных затрат		Да		Как правило, риск частного партнера.
6.15.	Вандализм	Увеличение операционных затрат		Да		Как правило, риск частного партнера.
7.	Финансовые, валютные и инфляционные риски					
7.1.	Риск изменения процентной ставки, прочих условий финансирования	Увеличение затрат жизненного цикла		Да	Воз- можно	Как правило, риск изменения процентной ставки несет частный партнер. Риск может быть разделен при использовании плавающей ставки.
7.2.	Риск привлечения финансирования	Увеличение затрат жизненного цикла		Да	Воз- можно	Как правило, частный партнер отвечает за привлечение частного финансирования. Публичный партнер может отвечать за предоставление государственного финансирования, если такое предусмотрено.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
7.3.	Валютный риск	Увеличение затрат на строительство и увеличение затрат жизненного цикла		Возможно	Возможно	Риск неблагоприятного изменения курса валют в случае наличия долга и выручки, номинированных в различных валютах. Риск удорожания импортного оборудования. Как правило, отвечает частный партнер, стремясь обеспечить финансирование в функциональной валюте. В определенных случаях публичный партнер может принять валютный риск.
7.4.	Инфляция строительных издержек	Увеличение затрат на строительство		Да	Возможно	Обусловленное инфляцией увеличение затрат на строительные материалы и работы в номинальном выражении. Как правило, риск закрепляется за частным партнером. В зависимости от срока строительства и размера риска риск может быть разделен.
7.5.	Инфляция операционных издержек	Увеличение операционных затрат		Да	Возможно	Обусловленное инфляцией увеличение эксплуатационных затрат в номинальном выражении. Как правило, в рамках согласованного платежного механизма в виде платы за доступность риск в размере ИПЦ несет публичный партнер, сверх ИПЦ — частный партнер. Риски гиперинфляции зачастую покрываются публичным партнером.

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
7.6.	Риск увеличения сроков достижения финансового закрытия	Увеличение стоимости строительства, увеличение стоимости финансирования, сдвиг сроков проекта		Возможно	Воз- можно	С одной стороны, частный партнер отвечает пакетом обеспечения за достижение финансового закрытия в установленные соглашением о ПЧП сроки. С другой стороны, недостижение сроков финансового закрытия может быть вызвано факторами, неподконтрольных частному партнеру (например, ухудшение макроэкономических условий и ограничение доступа к рынку финансирования). В последнем случае риск может быть разделен с публичным партнером.
8. Налоговые риски						
8.1.	Изменение действующего налогового законодательства и применимых ставок налогов и сборов	Увеличение операционных затрат	Да		Воз- можно	Как правило, частные партнеры ожидают соответствующую компенсацию, так как данный фактор не контролируется ими.
8.2.	Трактовка налогового законодательства государственными органами	Увеличение операционных затрат	Да		Воз- можно	Как правило, частные партнеры ожидают соответствующую компенсацию, так как данный фактор не контролируется ими. При подготовке проекта должен быть проведен качественный и детальный анализ нало-

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
						гового окружения проекта.
9. Юридические риски						
9.1.	Общие и дискриминационные изменения законодательства, применимых стандартов	Увеличение операционных затрат	Да	Да		Частный партнер может потребовать разделить риск с публичным партнером в случае общего изменения законодательства. При дискриминационном изменении публичный партнер полностью несет риск и должен выплатить компенсацию. В некоторых случаях риски изменений в законодательстве регулируются законодательством о ПЧП.
9.2.	Риск конкурсного процесса	Сдвиг сроков проекта, увеличение затрат по проекту (стоимость строительства, финансирования)			Воз- можно	Распределение рисков зависит от причины оспаривания законности конкурса.
9.3.	Риск изменения градостроительного законодательства	Увеличение стоимости строительства. Увеличение сроков строительства	Да			В случае наступления изменений градостроительного законодательства, не известных на дату подачи конкурсных предложений, публичный партнер компенсирует частному инвестору понесенные дополнительные расходы (или же продлевает срок исполнения

Матрица разделения рисков						
Риск		Влияние риска	Распределение риска ¹			Комментарий
			Пуб- личный партнер	Частный партнер	Сов- местно	
						обязательств по соглашению ПЧП) в рамках режима особых обстоятельств.
10. Риски неисполнения обязательств						
10.1.	Расторжение соглашения о ПЧП	Государственный бюджет	Да	Да	Да	Необходимо рассмотреть расторжение соглашения о ПЧП по вине публичного партнера, частного партнера и в случае форс-мажора. В условиях зрелого рынка частный партнер получит компенсацию после перепродажи проекта другому частному партнеру. При нестабильной рыночной ситуации возникает вопрос, как кредиторы получают возмещение старшего долга и в каком объеме.
11. Стратегические риски						
11.1.	Изменение в составе акционеров частного партнера			Да		Следует учесть необходимость получения согласия публичного партнера на изменение структуры акционеров до окончания строительства. Может быть установлено ограничение на отрасль специализации нового частного партнера.
11.2.	Конфликт интересов среди акционеров частного партнера			Да		Предконкурсные и конкурсные документы должны содержать положения о структуре управления частного партнера.

Приложение. Практический пример распределения рисков для автодорожного проекта

Здесь приведен пример матрицы распределения рисков для автодорожного проекта «7-8 участок скоростной автомобильной дороги М-11 Москва — Санкт-Петербург на участке км 543 — км 684», реализованного ГК «Автодор».

Данная матрица рисков (табл. 4) приводится в укрупненном виде, в котором подобные матрицы включаются в презентации для частных партнеров.

Таблица 4

Название риска	Описание риска	Разделение рисков		
		Частный партнер	Публичный партнер	Совместно
Риски несвоевременного предоставления земельных участков, подготовленных под строительство объекта	Изменение сроков реализации проекта вследствие задержки выполнения работ по подготовке территории строительства, предоставления земельных участков.		Да	
Риски проектирования	Ошибки в проектных решениях. Риски частного партнера: — вследствие оптимизации проектных решений частным партнером; — с момента разработки рабочей документации в полном объеме в порядке и на условиях, предусмотренных соглашением ПЧП. Риски государства: — вследствие обнаружения существенных ошибок проектной документации на стадии разработки рабочей документации частным партнером.			Да
Риск изменения законодательства	Изменение законодательства после заключения соглашения, включая изменение налогового законодательства, в значительной		Да	

Название риска	Описание риска	Разделение рисков		
		Частный партнер	Публичный партнер	Совместно
	степени ухудшающего изначальные условия, на которые частный партнер был вправе рассчитывать при заключении соглашения.			
Риск несвоевременного завершения работ	Увеличение сроков строительства.	Да		
Риск увеличения стоимости строительства	Превышение фактических затрат по проекту над оценочными в ходе строительства объекта, в том числе вследствие удорожания строительных материалов, недобросовестности подрядных организаций.	Да		
Экологические риски	Ущерб окружающей среде в ходе строительства и эксплуатации объекта. Риски частного партнера: — экологические риски, связанные с негативным воздействием на окружающую среду при нарушении норм и требований экологического законодательства, законодательства в целом, положений экологической экспертизы, полученной государством в отношении проектных решений по строительству и эксплуатации объекта. Риски государства: — риск возникновения социальных протестов по причине негативного воздействия на окружающую среду, если такие протесты			Да

Название риска	Описание риска	Разделение рисков		
		Частный партнер	Публичный партнер	Совместно
	возникли не вследствие нарушения частным партнером норм и требований экологического законодательства, законодательства в целом, положений экологической экспертизы, полученной государством в отношении проектных решений по строительству и эксплуатации объекта.			
Риск гибели или утраты имущества автомобильной магистрали	Полная или частичная гибель или утрата имущества создаваемой автомобильной дороги в ходе строительства.	Да		
Риски содержания объекта	Увеличение фактических затрат на содержание и ремонт трассы вследствие изменения стоимости материалов, отдельных видов работ.	Да		
Риски изменения спроса на пользование объектом	Снижение или увеличение спроса на пользование автомобильной дорогой по сравнению с прогнозным.		Да	
Риск неплатежеспособности частного партнера	Неплатежеспособность частного партнера.	Да		
Риск банкротства или неплатежеспособности банка, предоставившего гарантию обеспечения исполнения обязательств частного партнера по	Банкротство (полная или частичная неплатежеспособность) банка, предоставившего банковскую гарантию, произошедшее в ходе строительства и (или) эксплуатации.	Да		

Название риска	Описание риска	Разделение рисков		
		Частный партнер	Публичный партнер	Совместно
соглашению				
Риски необходимости изменения технических показателей дороги в процессе эксплуатации	Расширение дороги, развязок, модернизация оборудования ПВП.		Да	

Раздел 4. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОЕКТОВ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Глоссарий

BNPV	Budget Net Present Value	— Бюджетная чистая приведенная стоимость
BIRR	Budget Internal Rate of Return	— Бюджетная внутренняя норма доходности
BBCR	Budget Benefit-cost Ratio	— Бюджетное соотношение «затраты — выгоды»
CF	Cash Flow	— Денежный поток
CFADS	Cash Flow Available to Debt Service	— Денежный поток для обслуживания долга
DSRA	Debt Service Reserve Account	— Баланс денежных средств на резервном счете по обслуживанию долга
DPBP	Discounted Payback Period	— Дисконтированный период окупаемости
DSCR	Debt Service Coverage Ratio	— Коэффициент покрытия долга
ENPV	Economic Net Present Value	— Экономическая чистая приведенная стоимость
EIRR	Economic Internal Rate of Return	— Экономическая внутренняя норма доходности
EBCR	Economic Benefit-cost Ratio	— Экономическое соотношение «затраты — выгоды»
FCFE	Free Cash Flow to Equity	— Чистый дисконтированный поток акционеров
FCFF	Free Cash Flow to Firm	— Чистый дисконтированный поток фирмы
IRR	Internal Rate of Return	— Внутренняя норма доходности (ВНД)
KPI	Key Performance Indicators	— Ключевые показатели эффективности
LLCR	Loan Life Coverage Ratio	— Коэффициент покрытия долга в течение периода до погашения долга
NPV	Net Present Value	— Чистая приведенная стоимость (ЧПС)
PBP	Payback Period	— Период окупаемости
PLCR	Project Life Coverage Ratio	— Коэффициент покрытия долга в течение всего периода проекта
TV	Terminal Value	— Постпрогнозная стоимость
WACC	Weighted Average Cost of Capital	— Средневзвешенная стоимость капитала
ПС		— Приведенная стоимость
ССД		— Социальная ставка дисконтирования
ТЗ		— Техническое задание

ТЭО

- Технико-экономическое обоснование. В данном документе под ТЭО может подразумеваться технико-экономическое обоснование, бизнес-план, либо иной документ, удовлетворяющий требованиям действующего законодательства

1. Общие положения**1.1. Цель, задачи и структура**

Методика оценки эффективности проектов ПЧП (далее — методика) разработана для государственных органов исполнительной власти, отвечающих за анализ и подготовку реализации проектов, направленных на удовлетворение общественных потребностей посредством развития инфраструктуры общего пользования (далее — уполномоченный орган) в странах СНГ, в целях методического содействия анализу и выбору наиболее эффективного из доступных альтернативных проектов и форм их реализации. При этом для целей осуществления процедур, указанных в методике, уполномоченным органом могут привлекаться консалтинговые компании и эксперты. Также методика может использоваться инвесторами, которые осуществляют разработку и подготовку соответствующего обоснования инвестиционного проекта, прочими участниками рынка и экспертами.

Методика содействует формированию общего инструментария оценки эффективности альтернативных проектов и способов их реализации, стандартизации процедур выбора для реализации наиболее эффективных проектов и повышению прозрачности и объективности процесса оценки эффективности проектов.

Методика применима для сравнительной оценки целесообразности и эффективности реализации инфраструктурных проектов, осуществление которых рассматривается в рамках следующих договорно-правовых форм: публично-частное партнерство (концессионное соглашение, соглашение о публично-частном партнерстве) и государственные закупки (государственный контракт).

Методика покрывает следующие аспекты сравнительной оценки:

- критерии оценки эффективности альтернативных проектов и способов их реализации;
- порядок оценки и выбора наиболее эффективной формы реализации проекта с точки зрения удовлетворения потребностей общества и оптимизации затрат государства;
- методология расчета критериев оценки эффективности, а также расчета соотношения «цена — качество» для различных способов реализации проектов.

Методика применима для сравнительной оценки альтернативных проектов и способов их реализации в сфере развития общественной инфраструктуры и прочих сферах применения ПЧП. В случае отсутствия альтернативных проектов методика может применяться для анализа одного проекта и форм его реали-

зации, при этом абсолютные значения критериев для прохождения соответствующих этапов анализа устанавливаются уполномоченным органом. Под инфраструктурой общего пользования (общественной инфраструктурой) подразумевается совокупность сооружений, зданий, оборудования, систем и служб, объединенных функцией оказания населению социально значимых (общественно потребляемых) услуг, финансируемых за счет средств государственного бюджета. В рамках методики к общественной инфраструктуре могут относиться:

- объекты транспортной инфраструктуры (автомобильные дороги, железные дороги, речные и морские порты, аэропорты, аэродромы, инфраструктура общественного транспорта);
- объекты социальной инфраструктуры (объекты здравоохранения, социальной защиты населения, культуры, спорта, образования);
- объекты коммунальной инфраструктуры (объекты водоснабжения и водоотведения, объекты, используемые для утилизации или захоронения твердых бытовых отходов);
- объекты энергетической инфраструктуры (объекты производства, передачи и распределения электрической энергии, тепло- и газоснабжения, наружного освещения мест общего пользования);
- объекты связи и коммуникаций;
- прочие объекты.

1.2. Основные термины и определения, используемые в методике

Анализ рисков — идентификация и оценка всех рисков, которые могут повлиять на достижение целей инвестиционного проекта в рамках установленного бюджета и периода времени.

Государственные закупки (госзакупки) — приобретение государством за счет средств государственного бюджета товаров (работ, услуг) у их производителей для целей реализации инвестиционного проекта.

Инвестиции — денежные средства, ценные бумаги, иное имущество, в том числе имущественные права, иные права, имеющие денежную оценку, вкладываемые в объекты предпринимательской и/или иной деятельности в целях получения прибыли и (или) достижения иного полезного эффекта.

Инвестиционный проект — комплекс действий (работ, услуг, приобретений, управленческих операций и решений), направленных на достижение целей инвестирования.

Инвестиционный проект, направленный на развитие общественной инфраструктуры (далее в методике — проект) — комплекс действий (работ, услуг, приобретений, управленческих операций и решений), направленных на создание (модернизацию, реконструкцию) объектов общественной инфраструктуры в целях удовлетворения потребностей общества.

Инициатор проекта — организация, обеспечившая разработку предложения о реализации проекта, в качестве которой может выступать как частный партнер, так и профильный орган исполнительной власти.

Способы реализации инвестиционного проекта (варианты реализации) — формы реализации публичного инвестиционного проекта с точки зрения распределения рисков и источников финансирования.

Стоимость капитала — стоимость средств, необходимых для финансирования инвестиционного проекта, определяемая как средневзвешенная стоимость каждого источника в общей структуре финансирования.

Уполномоченный орган — государственный орган исполнительной власти, уполномоченный государством осуществлять обязательства публичного партнера в проекте ПЧП, а также отвечающий за анализ и подготовку реализации проектов, направленных на удовлетворение общественных потребностей посредством развития инфраструктуры общего пользования.

2. Порядок оценки эффективности инвестиционных проектов

Как определено в модельном законе МПА СНГ «О публично-частном партнерстве», все проекты ПЧП должны пройти процедуру оценки до начала стадии отбора частного партнера.

В мировой практике выработан набор критериев, которые позволяют определить наиболее эффективный инфраструктурный проект среди альтернативных предложений (при условии удовлетворения определенных потребностей общества), а также предпочтительный механизм его реализации. Выделяют следующие группы данных критериев эффективности.

1. Критерии, отображающие финансовую эффективность проекта (в том числе показатели кредитной устойчивости). Данная группа используется для оценки привлекательности проекта для его участников. Значения этих критериев демонстрируют, насколько целесообразна реализация проекта, обеспечивается ли покрытие издержек инвесторов и возврат привлеченных заемных средств.

2. Критерии, отображающие социально-экономическую целесообразность проекта. Данная группа используется для оценки социальной эффективности проекта с целью определения ее экономического и социального эффекта в денежном выражении.

3. Критерии, характеризующие бюджетную целесообразность (в том числе учитывая достаточность ресурсов публичного партнера и приемлемость бюджетных обязательств). Данная группа критериев применяется для оценки эффективности реализации проекта с точки зрения использования средств государственного бюджета путем сопоставления денежных оттоков и притоков бюджета.

Оценку инвестиционного проекта по вышеуказанным критериям рекомендуется проводить в несколько этапов, что связано с трудоемкостью расчета некоторых критериев. Данными этапами являются стратегический и комплексный анализ¹:

¹ Указанные показатели и процедуры для проведения стратегического и комплексного анализа рекомендуется проводить для всех крупных проектов, при этом возможно руководствоваться принципом пропорциональности глубины анализа для небольших или более простых проектов, также в зависимости от уровня развития ПЧП в стране, может применяться более укрупненный анализ.

— стратегический анализ осуществляется на наиболее ранних стадиях: при определении основных характеристик (показателей) проекта и предварительной проверке возможности осуществления проекта. На данном этапе оценки отбираются проекты, которые обеспечивают соответствующие потребности общества, а также анализируются ограничения, влияющие на возможность реализации проекта. Также в рамках стратегического анализа производится идентификация форм реализации проекта;

— комплексный анализ включает более детальную оценку и осуществляется для выбора предпочтительного проекта (проектов) из перечня альтернативных. Окончательный выбор формы реализации проекта осуществляется с учетом анализа соотношения «цена — качество».

При этом по каждому инвестиционному проекту вне зависимости от предпочтительной формы реализации предполагается проведение анализа рисков на всех этапах подготовки.

Ниже представлена таблица, в которой указано, на каком этапе проводится комплексный и стратегический анализ при реализации инвестиционного проекта посредством ПЧП (табл. 1):

Таблица 1

Основные шаги	Действия ²	Результат
Анализ применимости ПЧП в качестве метода реализации проекта	Выявление потенциала реализации приоритетного проекта посредством ПЧП	Концепция проекта. Одобряется реализация проекта посредством ПЧП
Структурирование и оценка проекта ПЧП	Структурирование Идентификация рисков Распределение рисков и обязательств Платежный механизм ТЭО Оценка Стратегический анализ Комплексный анализ Определение соотношения «цена — качество»	Коммерческие условия проекта. Одобряется для продолжения анализа сделки
Разработка соглашения о ПЧП	Установление требований к результатам Детализация платежного механизма и механизма внесения корректировок Установление механизма решения споров	Финальное решение. Одобряется для подписания

² Также необходимо проводить публичные обсуждения проекта как на ранних этапах, так и непосредственно перед объявлением конкурса.

	Определение условий расторжения	
Управление заключением соглашения	Определение стратегии проведения конкурса Проведение конкурсных процедур Приоритизация заявок Финансовое закрытие	
Управление реализацией соглашения	Установление структуры управления контрактом Мониторинг и управление реализацией соглашения и анализ и управление рисками Внесение изменений при необходимости	

Ниже представлена схема оценки эффективности инвестиционных проектов, которая проводится публичной стороной на этапе отбора и последующего выбора формы реализации проектов, которые предполагается финансировать полностью или частично за счет средств государственного бюджета (табл. 2).

Таблица 2

Этап	Мероприятия
Стратегический анализ проекта	Идентификация проекта Соответствие стратегии Анализ опций (альтернатив) Определение формы государственной поддержки Выявление стоп-факторов Проверка достаточности информации Также производится проверка стоп-факторов и предварительный анализ СЦК ³
<i>Результат этапа: Если проект успешно проходит стадию стратегического анализа, далее следует стадия комплексного анализа. В противном случае проект отклоняется и отправляется на доработку.</i>	
Комплексный анализ проекта	Определение финансовой и коммерческой эффективности Определение социально-экономической эффективности Определение бюджетной эффективности Также проводится анализ рисков и обновление анализа СЦК.

³ Анализ соотношения «цена — качество» (детальное описание приведено в разделе 2 настоящих Рекомендаций) проводится в отношении определения организационно-правовой формы реализации проекта на этапе анализа опций (элемент стратегического анализа). В рамках комплексного анализа результаты определения соотношения «цена — качество» обновляются с учетом наличия актуализированной информации.

Результат этапа: Если проект успешно проходит стадию комплексного анализа, принимается решение о его реализации (проект одобрен). В противном случае проект отклоняется и отправляется на доработку⁴.

3. Стратегический анализ

Стратегический анализ представляет собой экспресс-анализ инвестиционных проектов, проводимый с целью исключения из дальнейшей оценки проектов, которые не принесут коммерческого или социально-экономического эффекта либо от которых ожидается эффект на относительно меньшем уровне по сравнению с альтернативными проектами. Данный подход позволяет сэкономить временные и финансовые ресурсы публичного партнера на разработку проектов, которые не принесут выгоды для общества. При этом предпосылкой для проведения стратегического анализа является определение решаемых за счет реализации потенциального инвестиционного проекта потребностей, которое осуществляется путем отбора и анализа социально-экономических потребностей государства, регионов, общества в целом, а также посредством анализа недостатков существующей инфраструктуры. Потребности могут различаться в зависимости от отрасли (пример формирования потребностей по отраслям приведен в приложении 1 к настоящему разделу).

В ходе стратегического анализа государственный сектор рассматривает совокупность разумных вариантов решения сформулированной в рамках анализа потребностей задачи по развитию инфраструктуры, отвечающих требованиям государства к итоговым результатам, и отбирает оптимальные варианты решения для более подробного изучения.

Последовательность осуществления стратегического анализа включает следующие этапы:

Этап 1. Идентификация проекта, предполагающая, что:

- проект точно определен как самостоятельный объект анализа;
- цели проекта четко сформулированы, отражают выгоды от реализации проекта, общественную, социальную и экономическую значимость проекта в рамках удовлетворения сформулированных потребностей государства, регионов или общества в целом. Постановка целей инвестиционного проекта должна опираться на результаты обоснования социально-экономических потребностей государства, регионов и общества в его реализации. Цели проекта должны обладать следующими свойствами: специфичность, измеримость, достижимость, релевантность, срок ожидаемого достижения цели;
- проект может являться неотъемлемой частью более крупного инвестиционного проекта (в данном случае его следует рассматривать как составную часть более крупного проекта);

⁴ Во многих странах инфраструктурные проекты повышенной социальной и государственной важности могут реализовываться даже при условии получения негативного результата в рамках комплексного анализа. При наличии экономической целесообразности для потенциального частного партнера с учетом привлечения государственной поддержки проекты, которые являются экономически неэффективными, могут реализовываться посредством ПЧП.

— могут быть выявлены альтернативные варианты реализации и проекты, направленные на достижение таких же целей.

Этап 2. Проверка соответствия документам долгосрочного и среднесрочного планирования государства и (или) административно-территориального образования (в зависимости от уровня и масштаба проекта) предполагающая, что инвестиционный проект:

— соответствует направлениям и принципам развития, сформулированным в документах планирования (включая концепции и стратегии развития на среднесрочный и долгосрочный периоды, программы социально-экономического развития, инвестиционные программы, государственные и отраслевые планы развития);

— обеспечивает комплексный подход к решению конкретной проблемы и удовлетворению сформированных потребностей во взаимосвязи с соответствующими программными мероприятиями;

— включен в один или несколько соответствующих программных документов (опционально) и имеет обоснование, в том числе в виде предполагаемого социально-экономического эффекта, структурированное согласно методике.

Этап 3. Анализ опций (альтернатив). На данном этапе проводится анализ альтернативных способов удовлетворения потребностей государства и общества в рамках предлагаемого проекта, а также анализ возможных вариантов организационно-правовой схемы реализации проекта посредством предварительной оценки соотношения «цена — качество».

Анализ опций проводится вне зависимости от наличия или отсутствия альтернативных проектов. Количество опций зависит от специфики проекта. Для определения опций реализации проводится:

— определение критериев для выбора опций реализации проекта;

— изучение лучших практик реализации схожих проектов;

— определение полного перечня возможных способов реализации проекта (например, рассмотрение различных технологических решений, структуры и видов финансирования, периодов реализации проекта, расположения площадки);

— рассмотрение платежного механизма (например, для обеспечения окупаемости инвестиций частной стороны, финансовые обязательства частной и публичной стороны) в рамках опции реализации проекта посредством ПЧП, а также возможного распределения ключевых рисков по проекту ПЧП;

— определение опции «минимальных действий», при которой публичной стороне необходимо осуществить минимальное число действий, вовлечь минимальное количество ресурсов для реализации проекта.

На базе полученного полного перечня опций реализации проекта формируется краткий перечень опций, исходя из оценки выполнимости или разумности каждой представленной опции и оценки достаточности ресурсов для их реализации, в том числе финансовых, трудовых и материально-технических. Сформированный перечень опций реализации проекта далее анализируется на

последующих этапах согласно методике в качестве отдельных проектов. Решение о выборе опции для реализации проекта принимается на основании применения показателей эффективности с учетом оценки альтернативных проектов.

Этап 4. Определение формы государственной поддержки проекта, предполагающее установление требуемого объема и формы его финансирования за счет средств государственного бюджета. При этом окончательное решение о форме государственной поддержки и, соответственно, о форме реализации проекта в целом принимается на основе анализа соотношения «цена-качество». В рамках стратегического анализа может быть выполнен предварительный анализ СЦК как на основе качественных, так и количественных критериев. Детальная методология проведения оценки соотношения «цена — качество» приведена в разделе 2 настоящих Рекомендаций.

Этап 5. Выявление стоп-факторов проекта. Данный этап предполагает идентификацию и анализ возможных стоп-факторов проекта, т. е. внутренних (контролируемых участниками проекта) и внешних (находящихся вне контроля участников) ограничений, присущих рассматриваемому проекту, которые представляют собой существенную угрозу для его успешной реализации. Успешная реализация проекта предполагает достижение целей проекта при соблюдении заявленных сроков реализации и объемов инвестирования.

Процесс идентификации стоп-факторов проводится в следующем порядке.

Стадия 1. Выявление потенциальных ограничений для успешной реализации проекта. Основные ограничения проекта могут быть распределены по группам (технические, экономические, коммерческие, политические, организационные, связанные с финансированием)

Стадия 2. Определение степени проработки ограничений проекта при его подготовке. Проработка ограничения предполагает его детальное описание, проведение (при необходимости) специальных исследований и рассмотрение эффективных механизмов нейтрализации (минимизации) его негативного влияния. Ограничение признается проработанным, если оно не является препятствием для успешной реализации проекта

Стадия 3. Выявление стоп-факторов. Ограничение признается стоп-фактором, если оно не было учтено при подготовке проекта и представляет существенную угрозу для успешной реализации рассматриваемого проекта. Для выявления стоп-факторов может быть использован контрольный список вопросов (пример такого контрольного списка основных вопросов приведен в приложении 2 к настоящему разделу).

Этап 6. Проверка на наличие разработанной документации по проекту. Для проведения стратегического анализа необходима подготовка следующей документации.

1. Предварительное технико-экономическое обоснование проекта (ТЭО).

2. Предварительная финансовая модель с учетом различных вариантов финансирования проекта в соответствии с типовыми требованиями (требования к финансовой модели приведены в приложении 3 к настоящему разделу).

3. Прочая документация (которая может включать задание (ТЗ) на проектирование объекта).

Формирование заключения. После завершения всех этапов стратегического анализа, формируется заключение по стратегическому анализу рассматриваемого проекта, в котором принимается одно из следующих решений.

1. Принять проект для рассмотрения на следующей стадии оценки эффективности — стадии комплексного анализа.

2. Отправить проект на доработку инициатору и последующее повторное рассмотрение на стадии стратегического анализа.

3. Отклонить проект.

Таким образом, результатом осуществления стратегического анализа является список проектов — отклоненных, отправленных на доработку и принятых для осуществления комплексного анализа. В рамках стратегического анализа также может быть рассчитана предварительная оценка социально-экономической эффективности⁵.

4. Комплексный анализ

4.1. Оценка финансовой эффективности

Анализ исходных данных и предпосылок

Анализ исходных данных и допущений проводится с целью получения достаточной уверенности в их разумности и обоснованности и включает в себя проверку их соответствия источникам информации, использованным при подготовке проекта, и сравнение с данными, полученными из альтернативных источников.

Основные категории исходных данных и допущений, которые подлежат анализу:

- макроэкономические предпосылки;
- факторы, определяющие выручку;
- капитальные затраты;
- переменные операционные затраты;
- постоянные операционные затраты;
- потребность в оборотном капитале;
- налоговые предпосылки;
- допущения по условиям финансирования.

По результатам анализа необходимо подтвердить разумность и обоснованность исходных данных и предпосылок. В случае выявления неточностей в исходных данных или некорректности предпосылок, проект отправляется на доработку.

⁵ Стратегический анализ может частично пересекаться с анализом качественных критериев в рамках оценки соотношения «цена — качество». При этом анализ СЦК не подразумевает оценку инвестиционного проекта с точки зрения эффективности использования государственных ресурсов. Соответственно, в рамках анализа СЦК предполагается, что решение о целевом использовании государственных средств уже принято в рамках оценки эффективности инвестиционного проекта и наиболее приоритетным на этом этапе подготовки проекта является выбор эффективного метода его реализации.

Расчет ключевых показателей

Расчет ключевых показателей финансовой эффективности проекта основывается на прогнозе денежных потоков согласно предоставленной финансовой модели и включает следующие показатели⁶: финансовой эффективности и кредитной устойчивости⁷.

1. Финансовая эффективность

Чистая приведенная стоимость (NPV) рассчитывается путем дисконтирования свободных денежных потоков по проекту с использованием ставки дисконтирования, равной прогнозной средневзвешенной стоимости капитала для проекта:

$$NPV_p = \sum_{n=1}^N \frac{FCFF_n}{\prod_{i=1}^n (1 + WACC_i)} + \frac{TV_N}{\prod_{i=1}^N (1 + WACC_i)}, \text{ где:}$$

FCFF — свободные денежные потоки;

n — номер прогнозного периода (для свободных денежных потоков);

i — номер прогнозного периода (для ставки дисконтирования);

N — количество лет в прогножном периоде;

TV_N — терминальная стоимость (заключительный денежный поток);

WACC — средневзвешенная стоимость капитала, которая рассчитывается по формуле:

$$WACC = K_d * (1 - t) * \frac{D}{V} + K_s * \frac{E}{V}, \text{ где:}$$

K_s — требуемая доходность собственного капитала для инвестора;

K_d — требуемая доходность заемного капитала до налогов;

t — ставка корпоративного подоходного налога;

E — размер собственного капитала;

D — размер заемного капитала;

V — размер инвестированного (собственного и заемного) капитала.

Внутренняя норма доходности (IRR) рассчитывается как ставка дисконтирования, при которой NPV проекта равна нулю.

Период окупаемости (PBP) рассчитывается с применением формулы:

$$PBP = \min t, \text{ при котором } \sum_{t=1}^T CF_t > CF_0, \text{ где:}$$

t — число периодов;

⁶ Возможен расчет двух типов показателей эффективности в зависимости от типа применяемого денежного потока: при использовании денежного потока проекта, который поступает в распоряжение кредиторов и акционеров (FCFF), рассчитываются показатели по проекту в целом, при использовании денежного потока, поступающего в распоряжение акционеров (FCFE), соответствующие показатели рассчитываются только для акционеров. При этом необходимо применять ставку дисконтирования последовательно в зависимости от потоков: для FCFF — WACC, для FCFE — стоимость собственного капитала.

⁷ При расчете ключевых показателей, может быть выявлена финансовая неэффективность проекта (NPV < 0, IRR меньше уровня требуемой доходности, отсутствие окупаемости инвестиций и т. д.). При этом по результатам анализа не обязательно должно быть принято решение об отклонении проекта на данном основании, учитывая специфику рассматриваемых в рамках методики проектов (направленность проектов на удовлетворение социально-экономических потребностей). Данные показатели, соответственно, учитываются в дальнейшем анализе с целью отбора наиболее эффективного проекта (с наибольшим положительным NPV или наименьшим отрицательным NPV) в рамках предлагаемых альтернатив и опций реализации.

CF_t — денежный поток для t -го периода;

CF_0 — величина исходных инвестиций в нулевой период.

Дисконтированный период окупаемости (DPBP) рассчитывается с применением формулы:

$$DPBP = \min t, \text{ при котором } \sum_{t=1}^T CF_t / (1 + r)^t > CF_0, \text{ где:}$$

t — число периодов;

CF_t — денежный поток для t -го периода;

CF_0 — величина исходных инвестиций в нулевой период;

r — ставка дисконтирования.

Показатели финансовой эффективности рекомендуется рассчитывать как для проекта в целом, так и для непосредственно участников и (или) акционеров проекта.

При расчете показателей финансовой эффективности следует принимать во внимание специфику проекта ПЧП, в особенности платежный механизм, таким образом, например, финансовая эффективность проекта для инвесторов может быть обеспечена за счет механизма платежа за доступность (в случае если публичный партнер выплачивает определенный платеж, который обеспечивает окупаемость инвестиций частного партнера).

Также специфика проекта ПЧП может предусматривать определенный срок соглашения, в таком случае, прогнозы денежных потоков для анализа эффективности проекта для частного партнера и инвесторов будут строиться на срок соглашения.

Критерии эффективности: $NPV \geq 0$, $IRR \geq$ ставки дисконтирования, период окупаемости — специфическое значение для каждого проекта

2. Кредитная устойчивость

Коэффициент обслуживания долга (DSCR)⁸ рассчитывается с применением формулы:

$$DSCR = \frac{CFADS}{P + I}, \text{ где:}$$

CFADS — денежный поток, доступный для обслуживания старшего долга в данном периоде;

$P + I$ — сумма выплат по обслуживанию старшего долга в данном периоде (P — выплата основной суммы долга, I — выплата процентов).

Коэффициент покрытия долга в течение периода до погашения долга (LLCR) рассчитывается с применением формулы:

$$LLCR = \frac{CFADS(NPV_i) + DSRA_t}{D}, \text{ где:}$$

⁸ Показатели DSCR, LLCR и PLCR рассчитываются для проектов и вариантов реализации проектов, предполагающих привлечение заемного финансирования, и составляют подгруппу показателей кредитной эффективности.

CFADS (NPV_1) — чистая приведенная стоимость будущих денежных потоков, доступных для обслуживания долга на протяжении периода до полного погашения долга, дисконтированная по стоимости долга;

DSRA — баланс денежных средств на резервном счете по обслуживанию долга на конец периода t ;

D — остаток задолженности на конец данного периода.

Коэффициент покрытия долга в течение всего периода проекта (PLCR) рассчитывается с применением формулы:

$$PLCR = \frac{CFADS(NPV_p) + DSRA}{D}, \text{ где:}$$

CFADS (NPV_p) — чистая приведенная стоимость будущих денежных потоков, доступных для обслуживания долга на протяжении периода проекта⁹, дисконтированная по стоимости долга;

DSRA — баланс денежных средств на резервном счете по обслуживанию долга на конец данного периода;

D — остаток задолженности по кредиту конец данного периода.

Критерии эффективности: показатели специфичны для каждого проекта и зависят от структуры финансирования, уровня рисков проекта и требований финансирующих организаций.

4.2. Оценка социально-экономической эффективности

Социально-экономический анализ оценивает вклад проекта в благосостояние региона, страны или общества в целом. Данная оценка, как правило, предполагает определение целесообразности государственного участия в реализации проекта и проводится по нескольким качественным и количественно-качественным критериям. Индикативный перечень возможных социально-экономических эффектов (в соответствии с потребностями общества) при реализации инфраструктурных проектов в различных секторах экономики приведен в приложении 1 к настоящему разделу.

Концепция социально-экономического анализа дополняет финансовый анализ и позволяет более полно и широко оценить выгоды реализации проекта для государства и общества, при этом учитываются как прямые, так и косвенные денежные потоки, связанные с реализацией проекта.

Проведение социально-экономического анализа включает следующие этапы:

- монетизация нерыночных эффектов;
- дисконтирование затрат и выгод;
- учет в расчетах дополнительных косвенных эффектов;
- расчет показателей экономической эффективности.

⁹ В соглашении об основных условиях (Term Sheet) может устанавливаться крайний срок учета CFADS до окончания проекта для расчета данного показателя.

Монетизация нерыночных социально-экономических эффектов

Применяется для таких результатов реализации проекта, которые не могут быть измерены напрямую, но поддаются денежной оценке. Для денежной оценки общего социально-экономического эффекта проекта может применяться показатель потребительской «готовности платить» (Willingness to Pay), расчет которого производится умножением средней величины определяемой по выборке из потенциальных пользователей объекта готовности платить на общее количество потенциальных пользователей. Данный показатель добавляется в денежные потоки проекта в качестве социально-экономической составляющей для расчета эффективности расходования средств.

Дисконтирование затрат и выгод

В качестве ставки дисконтирования в процессе социально-экономического анализа, как правило, применяется социальная ставка дисконтирования (ССД), которая показывает, каким образом будущие выгоды и затраты, связанные с проектом, могут быть приведены к текущей дате с учетом социальных эффектов. ССД может отличаться от финансовой ставки дисконтирования.

В качестве ССД¹⁰ может применяться¹¹:

- стоимость заимствований для государства;
- ставка межвременных социальных предпочтений;
- переменные ставки на протяжении периода реализации проекта (снижение ставки в пределах прогнозного периода для предоставления большей значимости эффекту, который проект окажет на будущие поколения).

Методология расчета ставки может различаться, но ставка должна применяться последовательно ко всем проектам и вариантам реализации. Государственные органы могут установить единую ставку для анализа проектов.

Учет в расчетах дополнительных косвенных эффектов

Для включения в оценку социально-экономических эффектов, которые не поддаются монетизации, может применяться метод рангов и весов: каждому из альтернативных проектов и выбранных вариантов реализации присваивается ранг на основе ожидаемого отклонения социально-экономического эффекта от проекта по сравнению с базовым вариантом (текущей ситуацией) по общей шкале (например, от -4, что соответствует значению эффекта гораздо хуже значения для базового сценария, до 4, что соответствует значению эффекта гораздо лучше значения для базового сценария). Для интеграции оценок дополнительных косвенных эффектов в результаты итогового анализа каждому из эффектов исходя из его значимости (величины оказываемого влияния) присваивается вес.

¹⁰ Ориентировочный уровень ССД для развивающихся стран составляет 8–15%, для развитых стран — 3–7%.

¹¹ Также может быть установлена единая ставка для использования в анализе всех проектов, которые проходят соответствующую процедуру одобрения.

Расчет показателей социально-экономической эффективности

Основные показатели, используемые в рамках анализа социально-экономической эффективности проекта:

ENPV — сумма дисконтированной величины будущих выгод и затрат с учетом монетизированных социально-экономических эффектов и применением ССД в качестве ставки дисконтирования.

$$ENPV = \sum_{t=0}^n a_t S_t = \frac{S_0}{(1+i)^0} + \frac{S_1}{(1+i)^1} + \dots + \frac{S_n}{(1+i)^n}, \text{ где:}$$

S_t — сумма экономических потоков проекта в период времени t ;
 a_t — коэффициент дисконтирования в период времени t ;
 i — ставка дисконтирования (ССД).

EIRR — ставка дисконтирования, при которой ENPV равен нулю.

$$0 = \sum_{t=0}^n \frac{S_t}{(1 + EIRR)^t}$$

Соотношение «затраты — выгоды» (EBCR) — отношение приведенной стоимости будущих социальных выгод к приведенной стоимости затрат с учетом монетизированных социально-экономических эффектов.

$$\frac{B}{C} = \frac{PV(B)}{PV(C)}, \text{ где:}$$

PV(B) — приведенная стоимость выгод;
 PV(C) — приведенная стоимость затрат.

Критерии эффективности: $ENPV \geq 0$, $EIRR \geq \text{ССД}$, $B/C \geq 1$.

В случае если NPV проекта больше или равен нулю, проект не требует поддержки государства. Напротив, при отрицательном NPV такой проект может быть эффективен при наличии достаточной поддержки со стороны государства. В таком случае, если социально-экономическая эффективность подтверждается ($ENPV \geq 0$), проект одобряется для дальнейшего анализа. Если $ENPV < 0$, проект отвергается, так как его дальнейшая реализация неэффективна¹².

4.3. Оценка бюджетной эффективности

Данный этап оценки предполагает анализ целесообразности участия государства в проекте, исходя из увеличения нагрузки на государственный бюджет. В процессе анализа бюджетной эффективности должны учитываться как прямые, так и косвенные бюджетные эффекты.

Прямые эффекты связаны с непосредственным поступлением денежных средств от реализации проекта в государственный бюджет. К прямым эффектам

¹² В данном случае следует учитывать специфику проектов ПЧП, так как, например, проект, структурированный с использованием механизма платежа за доступность, будет иметь неотрицательную финансовую эффективность для инвесторов, при этом сам платеж за доступность может рассматриваться как форма государственной поддержки.

относят увеличение бюджетных доходов, которое обеспечивается за счет налоговых поступлений по проекту на инвестиционной и эксплуатационной стадиях. Прямые налоговые поступления в бюджеты различных уровней непосредственно обусловлены реализацией инвестиционного проекта. Оценка данных поступлений производится на основе денежных потоков по инвестиционному проекту на инвестиционной и эксплуатационной стадиях, исходя из действующего законодательства, а также действующих ставок и порядка расчета налоговых отчислений в бюджеты различных уровней.

При анализе прямых эффектов следует принимать во внимание специфику проекта ПЧП, в особенности платежный механизм, таким образом, например, если проект предполагает механизм платежа за доступность (в случае если публичный партнер выплачивает определенный платеж, который обеспечивает окупаемость инвестиций частного партнера) такие платежи частному партнеру необходимо рассматривать как прямые расходы (оттоки) бюджетных средств. Также важно учесть, возможно ли поступление выручки или ее части от реализации проекта ПЧП в бюджеты различных уровней.

Косвенные эффекты связаны с изменениями доходов и расходов бюджетных средств, которые обусловлены влиянием проекта на сторонние организации и население:

- прямое финансирование предприятий, участвующих в реализации проекта;
- изменение налоговых поступлений от предприятий, деятельность которых зависит от реализации проекта;
- выплаты пособий лицам, попадающих под сокращение в связи с реализацией проекта;
- выделение из бюджета средств для переселения и трудоустройства граждан в связи с реализацией проекта;
- экономия средств бюджета на выплату пособий при реализации проектов, предусматривающих создание рабочих мест в регионах с низкой экономической активностью и высоким уровнем безработицы.

Анализируемые в рамках оценки бюджетной эффективности денежные потоки включают следующие.

1. Притоки бюджетных средств:

- выручка или часть выручки от проекту (если такой механизм предусмотрен проектом);
- прямые и косвенные притоки от налогов, акцизов, пошлин, сборов и отчислений во внебюджетные фонды, установленные действующим законодательством;
- доходы от лицензирования, конкурсов и тендеров на разведку, строительство и эксплуатацию объектов, предусмотренных проектом;
- платежи в погашение кредитов и займов, выданных из бюджета участникам проекта;
- платежи в погашение налоговых кредитов (при «налоговых каникулах»);

— дивиденды по принадлежащим государству акциям и другим ценным бумагам, выпущенным в связи с реализацией проекта;

— остаточная стоимость активов в собственности государства по окончании периода реализации проекта.

2. Оттоки бюджетных средств:

— затраты на создание инфраструктуры;

— затраты на подготовку земельных участков, используемых в рамках проекта;

— предоставление бюджетных ресурсов на условиях закрепления в собственности соответствующего органа управления части акций, выпускаемых в связи с реализацией проекта;

— предоставление бюджетных средств в виде инвестиционного кредита;

— предоставление бюджетных средств на безвозмездной основе (субсидирование), предоставление капитального гранта для проекта ПЧП;

— платеж за доступность частному партнеру (если такой механизм предусмотрен проектом);

— бюджетные дотации, связанные с проведением определенной ценовой политики и обеспечением соблюдения определенных социальных приоритетов;

— налоговые льготы, отражающиеся в уменьшении поступлений от налогов и сборов.

Основными показателями, используемыми в рамках анализа бюджетной эффективности проекта являются следующие.

1. Чистая приведенная стоимость денежных потоков бюджета (BNPV) — рассчитывается по аналогичной формуле расчета ЧПС для оценки финансовой эффективности, при этом используются денежные потоки бюджета и соответствующая ставка дисконтирования.

2. Внутренняя норма доходности для бюджета (BIRR) — рассчитывается по аналогичной формуле расчета ВНД для оценки финансовой эффективности, при этом используется ЧПС бюджета¹³.

3. Коэффициент «выгоды — затраты» (отношение полученного дохода к осуществленным затратам, BBСR):

$$BBСR = \frac{\sum_{n=0}^N DCF_{pos,n} + DTV_{pos,N}}{\sum_{n=0}^N DCF_{neg,n} + DTV_{neg,N}}, \text{ где:}$$

n — номер прогнозного периода (для свободных денежных потоков);

N — количество периодов;

$DCF_{pos,n}$ — дисконтированный положительный денежный поток бюджета в период n;

$DCF_{neg,n}$ — дисконтированный отрицательный денежный поток бюджета в период n;

¹³ В случае предоставления государственных гарантий для анализа и отбора проектов может также использоваться индекс доходности гарантий — отношение BNPV к величине гарантий.

$DTV_{pos,N}$ — дисконтированная постпрогнозная стоимость положительных денежных потоков бюджета в период N ;

$DTV_{neg,N}$ — дисконтированная постпрогнозная стоимость отрицательных денежных потоков бюджета в период N .

4. Удельная эффективность проекта (BPI) — рассчитывается как соотношение $BNPV$ и первоначальных бюджетных инвестиций в проект.

5. Дисконтированный период окупаемости — рассчитывается по аналогичной формуле расчета $DPBP$ для оценки финансовой эффективности, при этом используются денежные потоки бюджета и соответствующая ставка дисконтирования.

В силу специфики проектов ПЧП, связанной с определенным сроком проектного соглашения, расчеты бюджетной эффективности рекомендуется выполнять как с учетом постпрогнозной стоимости, так и без ее учета (т. е. учесть потоки на срок соглашения). При расчете терминальной стоимости следует учитывать специфику проекта, например, если объект передается к публичному партнеру, то прогнозные потоки должны быть скорректированы.

В качестве ставки дисконтирования рекомендуется использовать ставку доходности по долгосрочным государственным займам (облигациям). Если облигации неликвидны или отсутствует активный рынок облигаций, могут быть использованы прочие источники для определения ставки, которая будет отражать стоимость займа для государства (например, расчет на основе еврооблигаций, данные А. Дамодарана и др.).

4.4. Анализ рисков

Вне зависимости от формы реализации проекта процедуры подготовки проекта включают элементы анализа рисков на каждом этапе посредством подготовки реестра рисков и формирования стратегий по управлению данными рисками. При рассмотрении реализации проекта посредством ПЧП предполагается осуществление более подробного анализа рисков и подготовка более детального реестра и матрицы рисков. Данный анализ подразумевает определение величины и разделение ответственности за конкретные риски между частной и публичной сторонами.

Основным результатом процесса выявления и регистрации рисков является создание реестра рисков. Главная цель заключается в установлении аспектов потенциального проекта, которые с наибольшей вероятностью повлияют на совокупные затраты и качество реализации проекта, а также в определении стороны (публичной или частной), которая сможет наиболее эффективно управлять тем или иным риском.

Передача определенного риска частной стороне связана с двумя основными видами издержек: дополнительной компенсацией частному сектору (премия за риск, которая включается в цену заявки частной стороны) и потерей гибкости в отношении изменения спецификации услуги на протяжении действия договора. Основой проведения эффективного процесса распределения рисков является контроль превышения преимуществ от перемещения риска, выражен-

ных в сокращении затрат и улучшении качества предоставляемых услуг, над указанными издержками.

Выявление рисков и определение способов их минимизации

Идентификация (выявление) рисков является предварительным этапом по составлению реестра и матрицы рисков. Порядок выявления рисков включает в себя следующие процедуры:

- определение типа входных данных, используемых для выявления рисков;
- описание инструментов и методов выявления рисков;
- определение типа выходных данных при выявлении рисков.

В качестве входных данных для выявления рисков могут быть использованы:

- существующая документация по проекту ПЧП;
- законодательные акты и иная нормативная база, применимая к проекту;
- макроэкономическая информация (динамика валютных курсов, процентных ставок);
- информация по специфичным для проекта показателям предполагаемого объема оказываемых услуг (интенсивность движения для автодорог, количество посещений больницы, приемов в поликлинике — для проектов в здравоохранении и т. д.);
- информация по рискам, выявленным при реализации аналогичных проектов.

Основным инструментом выявления рисков является экспертная оценка, которая может быть получена в рамках группового совещания (так называемого «мозгового штурма») либо интервью с экспертами.

Определение способов минимизации рисков производится путем реализации четырех основных стратегий по управлению рисками:

- уклонения от рисков (установление требований к частному партнеру, пересмотр задач по проекту);
- снижения рисков, например осуществление мероприятий по управлению рисками, создание резервов;
- принятия рисков (контроль уровня принятого риска);
- передачи рисков (страхование, хеджирование).

Оценка способов минимизации рисков не является обязательной для составления матрицы рисков, но рекомендуется для повышения эффективности процесса управления рисками проекта¹⁴. В качестве выходных данных в рамках процесса выявления рисков рекомендуется использовать реестр рисков, который включает в себя набор самих рисков, а также их краткое описание.

¹⁴ Пример типовой матрицы рисков, включающей рекомендации по управлению рисками, приведен в разделе 3 настоящих Рекомендаций.

Оценка рисков

Данный этап позволяет осуществить ранжирование рисков (определение рангов вероятности наступления рисков и степени их воздействия на проект ПЧП). Анализ и оценка риска производится двумя основными группами методов: качественными и количественными.

В первом случае подразумевается метод экспертных оценок, в рамках которого рисковые события и степень воздействия рисков подразделяются на несколько групп в зависимости от вероятности своей реализации и степени воздействия (от низкой до очень высокой).

Количественные методы предполагают измерение величины риска в денежном выражении и представлены анализом чувствительности, сценарным анализом и методом Монте-Карло. При этом следует принимать во внимание, что на текущем этапе развития рынка ПЧП на территории стран СНГ отсутствует широкая база исторических данных о вероятностях и степени воздействия рисков по реализованным проектам.

В рамках качественного анализа определяются наиболее значимые в общей совокупности риски, которые характеризуются наибольшей вероятностью наступления и которые вызывают наибольшее отклонение по определенным статьям затрат (поступлений) или финансовых показателей по проекту в целом. Для качественного анализа значимости рекомендуется использовать матрицу влияния рисков (табл. 3).

Таблица 3

Рисковое событие	Воздействие риска				
	Нематериальное	Незначительное	Умеренное	Значительное	Критическое
Почти невозможное					
Маловероятное					
Возможное					
Вероятное					
Ожидаемое					

Для определения количественной оценки рисков выполняется анализ рисков на предмет влияния на статьи затрат и поступлений по проекту, а также на финансовые показатели по проекту в целом. Влияние рисков на статьи затрат и поступлений определяется в виде ожидаемых отклонений фактических значений данных величин (в результате наступления риска) от планируемых. Определение отклонений статей затрат и поступлений по проекту в результате наступления риска является количественной оценкой и выполняется в отношении наиболее значимых в целом для проекта рисков.

В количественной оценке рисков применяются следующие методы:

- анализ чувствительности;
- сценарный анализ;

— Метод Монте-Карло.

Выбор метода должен производиться исходя из вида конкретного риска и его основных характеристик. Целью количественной оценки рисков проекта ПЧП является определение степени устойчивости результатов финансовых прогнозов к основным рискам проекта ПЧП.

Суть метода анализа чувствительности состоит в изменении значений некоторых исходных данных и допущений финансовой модели (факторов чувствительности) в заданном диапазоне, а также в определении влияния данных изменений на финансовые показатели (например, коэффициенты). При этом фактор чувствительности изменяется с определенным шагом (например, 5% или 20%), в то время как остальные параметры фиксируются.

Пример факторов чувствительности для проекта ПЧП:

- капитальные затраты;
- эксплуатационные затраты;
- инфляция;
- стоимость финансирования;
- ключевые даты проекта.

Значимость риска определяется степенью чувствительности результирующих показателей (размер платежей публичного партнера, IRR, DSCR, показатели бюджетной эффективности и т. д.) к изменению заданного параметра, характеризующего риск.

Диапазоны изменений значений факторов чувствительности выбираются экспертным путем на основе ожидаемых или возможных отклонений фактических значений факторов чувствительности от значений, заложенных в финансовую модель.

Метод Монте-Карло предполагает вероятностную природу факторов чувствительности (каждое из возможных значений диапазона каждого фактора имеет определенную вероятность) и моделирование значительного числа реализаций финансовой модели. На основе полученных результатов строится распределение вероятности изменения стоимости или срока проекта ПЧП на определенную величину. Этот метод позволяет проанализировать влияние одновременного изменения нескольких параметров на результирующие инвестиционные показатели проекта.

Стоимость рисков (передаваемых частному партнеру и сохраняемых государственным партнером) оценивается следующим образом:

$$R_i = v_i \times \sum_{t=1}^T M_{j_t}, \text{ где:}$$

v_i — наиболее вероятное отклонение (отклонение с учетом вероятности наступления риска) статьи затрат (поступлений) для i -го риска;

M_{j_t} — прогнозные затраты (поступления) государственного партнера по проекту по j -той статье в периоде t ;

T — период реализации проекта.

Полученные оценки рисков в стоимостном выражении суммируются и применяются в расчете объема затрат по проекту при различных способах его реализации.

Подход к разделению (распределению) рисков

Риски проекта могут быть разделены на три категории:

- передаваемые частному инвестору;
- сохраняемые публичным партнером;
- совместные риски.

Основной принцип распределения рисков предполагает, что риск несет та сторона, которая способна наиболее эффективно им управлять. В случае если затруднительно определить, какая сторона может эффективно управлять риском, возможно совместное разделение риска между сторонами.

Разделение рисков и построение матрицы рисков детально описывается в разделе 3 настоящих Рекомендаций.

Результаты анализа рисков

Как правило, риски отражаются в ставке дисконтирования, в определенных случаях могут быть отражены в явном виде в потоках (например, расходы на страхование). По итогам анализа рисков необходимо подготовить матрицу рисков, а также отразить в обосновании проекта мероприятия по управлению рисками.

4.5. Результаты комплексного анализа

После завершения всех этапов комплексного анализа формируется заключение в отношении рассматриваемого проекта, в котором по итогам анализа принимается одно из следующих решений:

- при получении положительных результатов по каждому из трех критериев (финансовая, социально-экономическая и бюджетная эффективность) проект одобряется для реализации;
- при рассмотрении результатов анализа необходимо учитывать специфику проектов, так, для определенных проектов социальной сферы может допускаться получение отрицательных результатов по одному или двум критериям при условии положительного результата по критерию социально-экономической эффективности для обеспечения выгод для общества;
- при получении отрицательных результатов по каждому из трех критериев, проект отклоняется или направляется на доработку (пересмотр);
- при рассмотрении проектов необходимо учитывать результаты анализа рисков, их значимость, распределение между участниками проекта, а также степень проработки плана мероприятий по управлению рисками;
- при выборе проекта (проектов) и формы реализации должен также учитываться объем доступных для публичного партнера ресурсов, равно как к ресурсы и компетенции частного партнера.

Рекомендуется в рамках комплексного анализа также опираться на результаты оценки «цена — качество» с учетом прогнозов рассматриваемой финансовой модели.

5. Оценка соотношения «цена — качество»

В рамках комплексного анализа рекомендуется выполнить полноценный

анализ «цена — качество» как на основе качественных, так и количественных критериев. Проведение такого анализа осуществляется в рамках следующих этапов.

1. Оценка качественных критериев (предварительный этап) для определения применимости ПЧП в качестве метода реализации проекта.
2. Количественная оценка, включающая прогноз затрат при различных методах реализации проектов.
3. Оценка качественных критериев (заключительный этап) для анализа полученных ценовых заявок.

Качественная оценка соотношения «цена — качество»

В зависимости от этапа проведения, в рамках оценки качественных критериев различают два направления:

1. Определение применимости ПЧП в качестве метода реализации проекта. Данный анализ является основой для принятия решения о проведении более детальной количественной оценки. Способы реализации проекта, которые по результатам предварительного тестирования будут признаны неподходящими для данного проекта, могут быть исключены из дальнейшего анализа на раннем этапе, что позволяет сэкономить значительные ресурсы. Процесс отбора проектов разделен на две стадии: стадия исключения и стадия выбора.

2. Анализ и сравнение качественных критериев по полученным ценовым заявкам. Качественные характеристики ценовых заявок частной стороны учитываются при определении показателя «цена — качество» для ПЧП. Выгоды для государства не всегда одинаковы от проекта к проекту и включают: завершение создания объекта за более короткий срок, инновации в проектировании, строительстве и используемых материалах, улучшенное качество предоставления услуг, более высокую фондоотдачу, увеличение поступлений по проекту и необходимый уровень опыта и ресурсов подрядчика для соблюдения условий предоставления услуг в течение всего периода эксплуатации объекта. Данный этап качественной оценки в основном проводится после количественного анализа.

Количественная оценка показателя «цена — качество»

Показатели, которые определяются для различных форм реализации проекта для проведения количественной оценки соотношения «цена — качество»:

- затраты на создание и эксплуатацию объекта;
- прочие затраты, связанные с реализацией проекта;
- корректировка на конкурентную нейтральность;
- учет рисков и их распределение в рамках анализа показателя цена-качество;
- затраты на финансирование;
- подход к определению ставки дисконтирования;

Детальная методология проведения оценки соотношения «цена — качество» приведена в разделе 2 настоящих Рекомендаций.

Приложение 1. Индикативный перечень потребностей общества на примере некоторых секторов (ожидаемый социально-экономический эффект проекта)

Транспортный сектор:

- экономия времени в пути;
- экономия владельца инфраструктуры и собственника транспортных средств;
- увеличение пассажиропотока;
- снижение аварийности;
- снижение загрязнения окружающей среды;
- рост грузооборота;
- экономия ресурсов (пассажиры, грузоотправителей).

Энергетика:

- увеличение возможности снабжения электроэнергией для удовлетворения растущего спроса или снабжения потребителей, ранее не имевших доступа к электроснабжению;
- снижение затрат на энергию, повышение энергоэффективности;
- повышения надежности электроснабжения;
- снижение потерь электроэнергии;
- снижение вредных выбросов.

Здравоохранение:

- увеличение продолжительности жизни;
- рост уровня образованности;
- сокращение времени пребывания в стационаре больницы;
- уменьшение размера выплат по нетрудоспособности;
- повышение качества жизни населения.

Приложение 2. Пример контрольного списка основных вопросов для выявления стоп-факторов

1. Какова техническая сложность и инновационность рассматриваемого проекта?
2. Предполагаемое месторасположение объекта.
3. Наличие требований к земельному участку.
4. Опыт проектной команды (публичного и частного партнера) в реализации аналогичных проектов.
5. Ограничения со стороны рынка сбыта продукции.
6. Ограничения со стороны ресурсной базы.
7. Возможно ли эффективное управление рисками и минимизация рисков.
8. Сроки подготовки и реализации проекта.
9. Уровень конкуренции на рынке.
10. Какая технология предполагается к использованию: новая или апробированная?
11. Можно ли установить технические требования к прямым результатам (услугам)?

Приложение 3. Базовые требования к финансовой модели

Финансовая модель проекта разрабатывается в соответствии со следующими требованиями:

- финансовая модель должна быть построена в Microsoft Excel;
- финансовая модель должна содержать минимальное количество макросов;
- информация в финансовой модели должна быть представлена последовательно: сначала входные данные (на отдельном листе), затем — расчеты (при этом расчетные листы не должны содержать заданных значений без формул или внутри формул), далее — результаты;
- в финансовой модели должны использоваться максимально простые формулы, сложные формулы должны быть разложены на составляющие в различных ячейках;
- никакая часть финансовой модели не может быть скрыта, защищена, заблокирована или иным образом недоступна для просмотра; все коды формул должны быть видны;
- расчеты движения денежных средств по годам реализации проекта должны быть выполнены в ценах соответствующих лет с учетом прогнозных макроэкономических показателей;
- финансовая модель должна обладать достаточной степенью детализации, т. е. содержать разбивки по основным видам работ (услуг), периодам, статьям доходов и затрат и т. п. (если применимо);
- финансовая модель должна отвечать принципу единообразия и последовательности в расчетах и форматировании;
- финансовая модель должна допускать внесение изменений в первоначально заложенные допущения и автоматически корректировать финансовые прогнозы в случае внесения таких изменений;
- финансовая модель должна позволять проводить анализ чувствительности результатов финансовых прогнозов к изменению ключевых допущений (исходных данных) модели на всем протяжении прогнозного периода.

Ориентировочная структура финансовой модели.

1. Вводные данные:

- а) горизонт планирования;
- б) макроэкономические и отраслевые предпосылки;
- в) предпосылки по объему капитальных вложений;
- г) операционные предпосылки;
- д) предпосылки финансирования;
- е) налоговые предпосылки;
- ж) прочие предпосылки;

2. Расчеты:

- а) выручка:
 - прогноз объемов реализации продукции;
 - прогноз цен реализации (тарифов);

- б) себестоимость:
 - прогноз переменных расходов;
 - прогноз постоянных расходов;
- в) административные и управленческие расходы:
 - административные расходы;
 - маркетинговые расходы;
 - коммерческие расходы;
 - прочие операционные расходы;
- г) оборотный капитал:
 - прогноз потребности в оборотном капитале;
- д) основные средства и капитальные вложения:
 - расчет балансовой стоимости ОС, амортизации и капитальных вложений;
- е) расчет платежного механизма (если применимо);
- ж) финансирование:
 - прогноз потребности финансирования с учетом различной структуры привлечения финансовых ресурсов;
- з) ставка дисконтирования.

3. Результаты:

- а) отчетность:
 - отчет о прибылях и убытках;
 - бухгалтерский баланс;
 - отчет о движении денежных средств;
- б) ключевые показатели деятельности:
 - коэффициенты рентабельности;
 - коэффициенты долговой нагрузки проекта;
 - прочие коэффициенты;
- в) денежные потоки, показатели финансовой, бюджетной и социально-экономической эффективности:
 - расчет NPV денежных потоков;
 - расчет внутренней нормы доходности (IRR);
 - расчет срока окупаемости (PBP);
- г) чувствительность и сценарии:
 - анализ чувствительности проекта (итоговых показателей NPV и IRR) к изменениям основных предпосылок;
 - сценарный анализ.

**Раздел 5. КОМПЕНСАЦИЯ ПРИ ДОСРОЧНОМ ПРЕКРАЩЕНИИ
СОГЛАШЕНИЯ О ПЧП: ЧЕК-ЛИСТ
(НА ПРИМЕРЕ КОНЦЕССИОННОГО СОГЛАШЕНИЯ,
СТРУКТУРИРОВАННОГО НА ПРИНЦИПАХ
ПРОЕКТНОГО ФИНАНСИРОВАНИЯ)**

В разделе представлены возможные схемы компенсации при досрочном прекращении соглашения о ПЧП на примере самой распространенной формы такого соглашения – концессионного соглашения, структурированного на принципах проектного финансирования. В зависимости от специфики конкретного проекта и основания досрочного прекращения суммы компенсации могут различаться.

Глоссарий

КС – концессионное соглашение

Старший долг – заемное финансирование проекта с использованием различных инструментов (коммерческий кредит, облигации и др.), которое является обязательством, возмещаемым при ликвидации компании в первую очередь, в отличие от других обязательств (субординированные займы, займы акционеров, акционерный капитал и др.). Термины «старший долг» и «заемные инвестиции» используются взаимозаменяемо

Собственные инвестиции – финансирование, осуществляемое акционерами проектной компании или за счет собственных средств частного партнера с использованием различных инструментов (субординированные займы, займы акционеров, акционерный капитал и др.)

ЗУ – земельный участок

Особые обстоятельства – обстоятельства, возникновение которых не могло быть разумно предвидено сторонами КС на дату его заключения

Форс-мажор – обстоятельства непреодолимой силы

Финансирующие организации – организации, предоставляющие заемное финансирование в виде старшего долга

1. Основания досрочного прекращения КС

Вина концессионера	Вина концедента	Особые обстоятельства	Форс-мажор
<p>Существенное нарушение требований к объекту КС (строительных / эксплуатационных)</p> <p>Существенное нарушение финансовых обязательств по КС / банкротство</p> <p>Угроза жизни / здоровью людей</p> <p>Существенное нарушение сроков по КС</p>	<p>Существенное нарушение финансовых обязательств по КС</p> <p>Непредоставление объекта КС / ЗУ</p> <p>Действия концедента, приводящие к утрате прав на объект КС / ЗУ</p> <p>Существенное нарушение иных обязательств по КС</p>	<p>Изменение законодательства</p> <p>Археологические находки на ЗУ</p> <p>Неполучение разрешений / лицензий</p> <p>Макроэкономические риски</p> <p>Правительственные и иные политические риски (санкции и пр.)</p>	<p>Природные (стихийные) бедствия</p> <p>Войны и вооруженные конфликты</p> <p>Революции</p> <p>Забастовки</p> <p>Эпидемии</p>

1.1. Схема компенсации при досрочном прекращении КС зависит от основания его прекращения.

1.2. Компенсация выплачивается концедентом концессионеру и (или) финансирующей организации.

2. Основные принципы расчета компенсации при досрочном прекращении КС

Вина концессионера	Вина концедента	Особые обстоятельства	Форс-мажор
<p>Сумма невыплаченного долга перед финансирующими организациями (основной долг + проценты, комиссии и штрафы)</p> <p><i>Возможно:</i></p> <p>Стоимость активов с учетом износа и амортизации</p>	<p>Полная сумма невыплаченного долга перед финансирующими организациями (основной долг + проценты, комиссии и штрафы)</p> <p>Полная сумма (или часть) вложенных собственных средств</p> <p><i>Возможно:</i></p> <p>Упущенная выгода или доходность* на собственные инвестиции (при наличии)</p>	<p>Сумма компенсации может зависеть от вида особых обстоятельств, ведущих к прекращению КС, и может равняться:</p> <p>– компенсации при вине концедента</p> <p><i>или</i></p> <p>– компенсации при форс-мажоре</p> <p><i>или</i></p> <p>– компромиссной сумме между двумя вышеуказанными вариантами</p>	<p>Сумма компенсации обычно представляет собой компромиссный вариант между составляющими компенсации при прекращении по вине концессионера и компенсации при прекращении по вине концедента</p>

* Доходность на собственные инвестиции может включать в себя проценты по субординированным займам, доходность на акционерный капитал и др.

Сумма и состав компенсации зависят от основания досрочного прекращения КС и от специфики конкретного проекта.

3. Схема компенсации при досрочном прекращении КС по вине концессионера

Стадии проекта		
Подписание КС – начало строительства	Начало строительства – ввод в эксплуатацию	Ввод в эксплуатацию – окончание срока КС
<p><i>Возможно:</i></p> <p>Заемные инвестиции (тело или часть тела долга + проценты) и банковские комиссии (и штрафы) по долгу в случае, если открыто банковское финансирование до начала строительства</p> <p>Компенсация стоимости разработки рабочей и проектной документации (если ее разрабатывает концессионер)</p> <p>Налоги и обязательные платежи</p> <p>Учесть баланс остатков денежных средств на счетах и иные ликвидные активы</p>	<p>Заемные инвестиции (тело или часть тела долга + проценты)</p> <p>Банковские комиссии (и штрафы) по долгу</p> <p>Расходы концессионера по строительным работам, выполненным и принятым, но не оплаченным на дату прекращения КС (с учетом ранее выплаченного аванса, если применимо), в размере, пропорциональном доле софинансирования строительства концедентом. Как альтернатива, если не предусматривается компенсация заемных инвестиций и собственных инвестиций</p> <p><i>Возможно (частично или полностью):</i></p> <p>Собственные инвестиции концессионера (акционерный капитал)</p>	<p>Заемные инвестиции (тело или часть тела долга + проценты)</p> <p>Банковские комиссии (и штрафы) по долгу</p> <p>Расходы концессионера по строительным работам, выполненным и принятым, но не оплаченным на дату прекращения КС (с учетом ранее выплаченного аванса, если применимо), в размере, пропорциональном доле софинансирования строительства концедентом. Как альтернатива, если не предусматривается компенсация заемных инвестиций и собственных инвестиций</p> <p><i>Возможно (частично или полностью):</i></p> <p>Собственные инвестиции концессионера (акционерный капитал)</p>

	<p>+ субординированные займы акционеров) без доходности. Может использоваться как альтернатива компенсации за выполненные строительные работы</p> <p><i>Возможно:</i></p> <p>Налоги и обязательные платежи</p> <p>Учесть баланс остатков денежных средств на счетах и иные ликвидные активы</p>	<p>+ субординированные займы акционеров). Может использоваться как альтернатива компенсации за выполненные строительные работы</p> <p><i>Возможно:</i></p> <p>Налоги и обязательные платежи</p> <p>Учесть баланс остатков денежных средств на счетах и иные ликвидные активы</p> <p>Частичная компенсация доходности на собственные инвестиции концессионера</p>
--	---	--

4. Схема компенсации при досрочном прекращении КС по вине концедента

Стадии проекта		
Подписание КС – начало строительства	Начало строительства – ввод в эксплуатацию	Ввод в эксплуатацию – окончание срока КС
<p>Заемные инвестиции (тело долга + проценты) и банковские комиссии (и штрафы) по долгу в случае, если открыто банковское финансирование до начала строительства</p> <p>Собственные инвестиции концессионера (акционерный капитал + субординированные займы акционеров) и расходы по проекту (например, расходы на разработку рабочей документации, на управление проектом, на финансовое закрытие)</p> <p>Компенсация стоимости разработки рабочей и проектной документации (если ее разрабатывает концессионер), если не предусмотрена компенсация заемных и собственных инвестиций</p> <p><i>Возможно:</i></p> <p>Доходность на собственные инвестиции</p>	<p>Заемные инвестиции (тело долга + проценты)</p> <p>Банковские комиссии (и штрафы) по долгу</p> <p>Собственные инвестиции (акционерный капитал + субординированные займы акционеров), включая доходность акционера</p> <p><i>Возможно:</i></p> <p>Расходы на расторжение (например, на демобилизацию строительства)</p> <p>Налоги и обязательные платежи</p> <p>Учесть баланс остатков денежных средств на счетах и иные ликвидные активы</p>	<p>Заемные инвестиции (тело долга + проценты)</p> <p>Банковские комиссии (и штрафы) по долгу</p> <p>Собственные инвестиции (акционерный капитал + субординированные займы акционеров), включая доходность акционера</p> <p><i>Возможно:</i></p> <p>Расходы на расторжение (например, на расторжение соглашений, переезд сотрудников и др.)</p> <p>Налоги и обязательные платежи</p> <p>Учесть баланс остатков денежных средств на счетах и иные ликвидные активы</p>

Налоги и обязательные платежи		
Учесть баланс остатков денежных средств на счетах и иные ликвидные активы		

5. Схема компенсации при досрочном прекращении КС в результате форс-мажора и особых обстоятельств

5.1. Компенсация, представляющая компромиссный вариант между компенсацией при прекращении КС по вине концессионера и компенсацией при прекращении КС по вине концедента, может включать:

- а) заемные инвестиции (тело или часть тела долга + проценты);
- б) собственные инвестиции (акционерный капитал + субординированные займы акционеров).

5.2. Доходность концессионера и расходы, сопутствующие досрочному прекращению КС, могут распределяться между сторонами в определенной пропорции (т. е. концессионеру компенсируется определенная часть).

5.3. Сумма компенсации при наступлении особых обстоятельств в зависимости от проекта и вида особых обстоятельств может равняться компенсации при досрочном прекращении КС по вине концедента, или компенсации при форс-мажоре, или компромиссной сумме.

РАЗДЕЛ 6. ОСНОВНЫЕ УСЛОВИЯ СОГЛАШЕНИЯ О ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Проект типового документа для государств – участников СНГ

1. Предварительные замечания

1.1. Настоящие основные условия [соглашения о публично-частном партнерстве / концессионного соглашения] (далее – «Соглашение») в отношении проекта [указать наименование проекта] (далее – «Проект») утверждены [решением о заключении Соглашения (указать реквизиты)]¹.

1.2. Сторонами Соглашения (далее – «Стороны») являются [. . .] (далее – «Публичный партнер») и [. . .] (далее – «Частный партнер»).

2. Предмет, объект и срок действия Соглашения

2.1. Предметом Соглашения является [необходимо выбрать несколько из указанных далее действий: проектирование / строительство / реконструкция и эксплуатация / техническое обслуживание] объекта Соглашения, указанного в пункте 2.2 (далее – «Объект Соглашения»).

2.2. Объектом Соглашения является [указать наименование недвижимого имущества или комплекса движимого и недвижимого имущества, а также вид объекта: объект транспортной инфраструктуры, объект здравоохранения, объект коммунальной инфраструктуры или иной объект в соответствии с классификацией объектов публично-частного партнерства законодательства государства – участника СНГ], расположенный на следующем земельном участке / земельных участках: [. . .] (далее – «Земельный участок»).

2.3. Срок действия Соглашения составляет [. . .] с [даты подписания / государственной регистрации] (либо указать иную дату в случае, если Соглашение вступает в силу не сразу, а после выполнения каких-либо предварительных условий) (далее – «Дата заключения»).

2.4. Общий срок [создания / реконструкции] Объекта Соглашения составляет не более [. . .] с Даты заключения.

2.5. Срок ввода в эксплуатацию Объекта Соглашения – в течение [. . .] с даты завершения [создания / реконструкции] Объекта Соглашения.

2.6. Сроком использования Частным партнером Объекта Соглашения считается срок [с даты ввода Объекта Соглашения в эксплуатацию и до окончания срока действия Соглашения].

2.7. Право собственности на Объект Соглашения [принадлежит / будет принадлежать] [Публичному партнеру / Частному партнеру]. [По окончании срока действия Соглашения Объект Соглашения переходит в собственность Публичного партнера².]

¹ Указанные основные условия являются типовым (модельным) документом, в который могут вноситься изменения в соответствии со спецификой конкретного проекта и законодательства государства – участника СНГ.

² В случае если объем инвестиций Публичного партнера в создание Объекта Соглашения превышает объем инвестиций Частного партнера.

2.8. [Объект Соглашения подлежит / не подлежит передаче в собственность Публичному партнеру при прекращении Соглашения.]

2.9. [Срок передачи Объекта Соглашения [и всей необходимой документации в отношении его] Частным партнером в собственность Публичному партнеру – в течение [. . .] с даты прекращения Соглашения.]

2.10. [Совместно с Объектом Соглашения Публичный партнер передает Частному партнеру иное имущество, не входящее в состав Объекта Соглашения. Описание такого имущества, цели, порядок и срок его использования, а также иные обязательства Частного партнера в отношении такого имущества устанавливаются в Соглашении.]

2.11. Сроки по Соглашению могут быть изменены при наступлении особых обстоятельств, обстоятельств непреодолимой силы и / или в иных случаях, указанных в Соглашении, в порядке, указанном в Соглашении.

3. [Создание / реконструкция] Объекта Соглашения

3.1. Частный партнер обязуется осуществить [создание / реконструкцию] Объекта Соглашения посредством достижения требований Публичного партнера, указанных в описании Объекта Соглашения, в том числе в технико-экономических показателях.

3.2. [До [указать срок] Частный партнер разрабатывает и согласовывает с Публичным партнером / Публичный партнер передает Частному партнеру проектную документацию, необходимую для Проекта.]

3.3. Частный партнер несет ответственность перед Публичным партнером за допущенное при [создании / реконструкции] Объекта Соглашения нарушение требований, установленных Соглашением, и требований законодательства, технических регламентов, проектной документации, иных обязательных требований к качеству Объекта Соглашения.

3.4. [Создание / реконструкция] Объекта Соглашения осуществляется [полностью за счет Частного партнера (включая заемные средства) / за счет Частного партнера и Публичного партнера] в объеме инвестиций, установленном в пункте 5.

3.5. Частный партнер при исполнении Соглашения [полностью за свой счет] осуществляет поддержание Объекта Соглашения в исправном состоянии, проводит текущий ремонт и капитальный ремонт, несет расходы по содержанию Объекта Соглашения.

3.6. Частный партнер осуществляет страхование риска гибели и случайного повреждения Объекта Соглашения.

3.7. Публичный партнер обеспечивает подключение Объекта Соглашения к инженерным и иным коммуникациям за свой счет в соответствии с Соглашением.

3.8. Частный партнер [вправе передавать Объект Соглашения в залог на следующих условиях: [. . .] / не вправе передавать Объект Соглашения в залог].

3.9. Частный партнер вправе осуществлять [создание / реконструкцию] Объекта Соглашения самостоятельно и / или с привлечением третьих лиц, за действия которых Частный партнер отвечает как за собственные.

3.10. Публичный партнер обязуется [осуществить подготовку территории строительства / оказывать Частному партнеру содействие в ходе строительства / реконструкции Объекта Соглашения / *указать иные обязательства Публичного партнера*].

3.11. Стороны вправе привлечь технического эксперта, порядок отбора, функции и полномочия которого устанавливаются Соглашением. Соглашение должно предусматривать порядок взаимодействия Сторон с техническим экспертом, а также порядок распределения расходов по привлечению и оплате услуг технического эксперта.

4. Осуществление Частным партнером деятельности с использованием Объекта Соглашения ([эксплуатация / техническое обслуживание] Объекта Соглашения)

4.1. [Частный партнер при осуществлении деятельности с использованием Объекта Соглашения обязан оказывать населению следующие услуги:

[. . .] (далее совместно – «Услуги».)

4.2. [Частный партнер обязан осуществлять техническое обслуживание Объекта Соглашения, в том числе:

[. . .].]

4.3. Частный партнер при осуществлении деятельности с использованием Объекта Соглашения вправе осуществлять выполнение следующей деятельности:

[. . .].]

4.4. Оказание Услуг осуществляется [на бесплатной / платной основе]. [Оплата Услуг производится по тарифам, устанавливаемым [. . .] (*заполняется в случае, если оказание Услуг осуществляется на платной основе*)].

4.5. Деятельность с использованием Объекта Соглашения может осуществляться Частным партнером самостоятельно и / или с привлечением третьих лиц, за действия которых Частный партнер отвечает как за собственные.

4.6. Публичный партнер обязуется [*указать обязательства Публичного партнера в рамках эксплуатации / технического обслуживания*].

4.7. В период эксплуатации Объекта капитальный ремонт осуществляется [Публичным партнером / Частным партнером], а модернизация Объекта – [Публичным партнером / Частным партнером]. Финансирование капитального ремонта и модернизации Объекта осуществляется [*указать порядок*].

5. Объем инвестиций³

5.1. Минимальный объем инвестиций (собственных инвестиций концессионера и заемных средств) в [создание / реконструкцию] Объекта Соглашения устанавливается в размере [. . .].

5.2. Минимальный объем инвестиций в [эксплуатацию / техническое обслуживание] Объекта Соглашения устанавливается в размере [. . .].

³ Требования к объему инвестиций устанавливаются в тех государствах-участниках, в которых соответствующие условия Соглашения считаются существенными или по иным основаниям обязательными к закреплению в Соглашении.

6. Предоставление Частному партнеру Объекта Соглашения и Земельного участка

6.1. Публичный партнер предоставляет Частному партнеру [права владения и пользования Объектом Соглашения / право собственности на Объект Соглашения] на срок [действия Соглашения / иной срок] в соответствии с Соглашением.

6.2. Публичный партнер предоставляет Частному партнеру Земельный участок на праве [аренды / *указать иные основания*].

6.3. Объект Соглашения и Земельный участок на момент их передачи Частному партнеру [должны быть свободными от каких-либо прав третьих лиц, обременений и ограничений / обременены следующими правами: [. . .]].

6.4. Акт приема-передачи в отношении Земельного участка и Объекта Соглашения оформляется Публичным партнером и Частным партнером после заключения Соглашения. При этом применяются следующие сроки:

а) [срок заключения договора аренды Земельного участка – не позднее чем через [. . .] с Даты заключения];

б) [срок действия договора аренды Земельного участка приравнивается к сроку действия Соглашения, при этом основанием для прекращения договора аренды является прекращение действия Соглашения];

в) [передача Объекта Соглашения Публичным партнером Частному партнеру осуществляется в течение [. . .] с Даты заключения].

6.5. [Арендная плата устанавливается в договоре аренды Земельного участка в следующем размере: *указывается размер или формула для его подсчета*.]

6.6. Частный партнер [вправе за счет собственных средств / не вправе возводить на Земельном участке объекты недвижимого имущества, не входящие в состав Объекта Соглашения [при условии согласия Публичного партнера], право собственности на которые будет принадлежать Частному партнеру.

6.7. [Договор аренды Земельного участка подлежит государственной регистрации в установленном законодательством порядке, вступает в силу с даты его регистрации и распространяет свое действие на отношения Сторон, возникшие с даты его подписания. Государственная регистрация договора аренды Земельного участка осуществляется за счет [Публичного партнера / Частного партнера].]

6.8. Права Частного партнера на Объект Соглашения подлежат государственной регистрации в установленном законодательством порядке за счет [Публичного партнера / Частного партнера]⁴.

6.9. Права Публичного партнера на Объект Соглашения подлежат государственной регистрации в установленном законодательством порядке за счет [Публичного партнера / Частного партнера].

⁴ Устанавливается в случае, если Объект Соглашения подлежит созданию и передаче Публичному партнеру.

7. [Основные финансовые обязательства Сторон]

7.1. [Частный партнер обязуется уплатить Публичному партнеру плату за использование Объекта Соглашения в размере [. . .] в течение [. . .] [с даты начала эксплуатации Объекта Соглашения / *указать иной срок*] [в денежной форме / *указать иную форму, если применимо*], путем [разового единовременного перечисления Частным партнером всей указанной суммы Публичному партнеру по реквизитам, указанным в Соглашении / *указать иной порядок, если применимо*].]

7.2. [Публичный партнер обязуется уплатить Частному партнеру плату Публичного партнера на реквизиты Частного партнера, указанные в Соглашении [*указать состав, размер, порядок и график выплат*].]

8. Заемное финансирование

8.1. Частный партнер вправе привлекать заемные средства для финансирования исполнения своих обязательств по Соглашению.

8.2. Публичный партнер выражает свое согласие на замену Частного партнера в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения Частным партнером своих обязательств перед концедентом или финансирующими организациями, которая производится при условии ее предварительного согласования с Публичным партнером на условиях трехстороннего прямого соглашения, заключаемого Публичным партнером и Частным партнером с финансирующими организациями по форме, приведенной в приложении к Соглашению.

9. Обеспечение исполнения обязательств по Соглашению

9.1. Обеспечение исполнения Частным партнером своих обязательств по Соглашению осуществляется на основе положений, установленных Соглашением, путем [предоставления безотзывной банковской гарантии / договора залога банковского вклада / страхования ответственности Частного партнера по Соглашению / *указать иной допустимый согласно законодательству государства – участника СНГ способ*], в размере [*указать общий размер или размер отдельных составных частей обеспечения на различных стадиях реализации Соглашения*].

9.2. Срок, на который Частным партнером предоставляется обеспечение исполнения обязательств по Соглашению, составляет [весь срок действия Соглашения / *указать иные сроки, в том числе сроки предоставления и сроки действия отдельных составных частей обеспечения, если применимо*].

10. Порядок осуществления контроля за исполнением Соглашения

10.1. Публичный партнер вправе осуществлять контроль за соблюдением Частным партнером условий Соглашения [сроков исполнения обязательств по Соглашению, а также обязательств по эксплуатации Объекта Соглашения в соответствии с целями, установленными Соглашением]. Основными целями контроля являются: [увеличение объема и улучшение качества производимых товаров / работ / услуг; проверка выполнения Частным партнером обязательств по Соглашению; контроль соблюдения требований по охране окружающей среды и безопасности ведения работ].

10.2. Частный партнер обеспечивает представителям Публичного партнера беспрепятственный доступ на Объект Соглашения и к документации, относящейся к осуществлению деятельности по Соглашению.

11. Ответственность

11.1. В случае нарушения Частным партнером своих обязательств он обязуется уплатить следующие штрафы:

[. . .].

11.2. В случае нарушения Публичным партнером своих обязательств он обязуется уплатить следующие штрафы:

[. . .].

11.3. В случае неисполнения или неполного исполнения Стороной каких-либо денежных обязательств по Соглашению, в том числе невыплаты, несвоевременной или неполной выплаты каких-либо сумм, на невыплаченные суммы подлежат начислению пени в размере [. . .] за каждый день просрочки.

11.4. Сторона вправе не приступать к исполнению своих обязанностей по Соглашению или приостановить их исполнение с незамедлительным уведомлением другой стороны в случае, если нарушение другой Стороной своих обязанностей по Соглашению препятствует исполнению обязанностей, предусмотренных Соглашением.

12. Особые обстоятельства и обстоятельства непреодолимой силы

12.1. В Соглашении подлежит установлению перечень особых обстоятельств, к которым, среди прочих, относятся следующие обстоятельства:

а) [нарушение сроков предоставления Земельного участка;

б) выявление в отношении Земельного участка обстоятельств, препятствующих созданию / реконструкции Объекта Соглашения и осуществлению деятельности с его использованием, в том числе обнаружение археологических объектов, опасных веществ и др.;

в) изъятие / реквизиция / национализация / конфискация по решению органа государственной власти Объекта Соглашения и (или) Земельного участка;

г) невыдача или нарушение срока выдачи разрешений / заключений уполномоченных органов, а также лицензий, аккредитаций и иных разрешительных документов, при условии что Частный партнер выполнил все необходимые с его стороны действия согласно Соглашению и законодательству; аннулирование или отмена необходимых лицензий, разрешений, произошедшие не по вине Частного партнера;

д) утрата Публичным партнером права собственности на Объект Соглашения и (или) Земельный участок;

е) изменение законодательства, ухудшающее положение Частного партнера, в том числе условия его налогообложения;

ж) вмешательство в деятельность Частного партнера со стороны Публичного партнера и (или) иных органов государственной и (или) муниципальной власти;

з) нарушение сроков утверждения или неутверждение проектной документации, произошедшее не по вине Частного партнера;

и) нарушение сроков государственной регистрации прав Частного партнера на Объект Соглашения и (или) Земельный участок, произошедшее не по вине Частного партнера.]

12.2. Наступление особых обстоятельств ведет к следующим последствиям:

а) если в результате наступления особых обстоятельств Частный партнер не может исполнить какие-либо свои обязательства по Соглашению в срок, Публичный партнер обязан предоставить Частному партнеру дополнительное время для исполнения соответствующих обязательств;

б) если в результате наступления особых обстоятельств Частный партнер понес дополнительные расходы [и / или недополученные доходы], Публичный партнер обязан компенсировать Частному партнеру такие дополнительные расходы [и / или недополученные доходы] [в полном размере / в случае если их сумма превысила [. . .]];

в) если неисполнение или ненадлежащее исполнение Частным партнером своих обязательств по Соглашению вызвано наступлением особых обстоятельств, Частный партнер освобождается от ответственности за такое неисполнение или ненадлежащее исполнение;

г) при необходимости внесения изменений в Соглашение или договор аренды Земельного участка вследствие наступления особых обстоятельств Стороны обязаны начать переговоры о внесении необходимых изменений в порядке, установленном Соглашением и законодательством;

д) если выполняются условия, установленные в Соглашении, Частный партнер вправе требовать досрочного прекращения Соглашения и выплаты компенсации при досрочном прекращении Соглашения.

12.3. В случае наступления обстоятельств непреодолимой силы Сторона не должна нести ответственность за неисполнение или просрочку исполнения своих обязательств в соответствии с Соглашением в той степени, в которой такие неисполнение или просрочка прямо вызваны такими обстоятельствами непреодолимой силы.

12.4. Во избежание сомнений обстоятельствами непреодолимой силы для целей Соглашения считаются: *[указать определение / перечень таких обстоятельств в зависимости от требований законодательства государства – участника СНГ]*.

13. Подсудность и применимое право

13.1. Если иное не установлено Соглашением, до передачи в орган разрешения споров Стороны обязаны разрешать любые споры, разногласия или требования, возникающие из Соглашения или в связи с ним, в том числе касающиеся его заключения, исполнения, нарушения, прекращения или недействительности, путем проведения обязательных досудебных согласительных процедур.

13.2. В случае если спор не был разрешен в течение [. . .] со дня его возникновения, спор подлежит разрешению в *[указать суд / третейский суд]* (далее – «Арбитраж») в соответствии с [. . .].

13.3. Соглашение, включая права и обязанности Сторон, действительность и последствия его недействительности, арбитражную оговорку и иные условия, регулируется и подлежит толкованию в соответствии с [. . .].

14. Досрочное прекращение Соглашения. Компенсация при досрочном прекращении Соглашения

14.1. Соглашение может быть прекращено досрочно по следующим основаниям:

- а) по соглашению Сторон;
- б) по решению Публичного партнера, если неисполнение или ненадлежащее исполнение Частным партнером обязательств по Соглашению повлекло за собой причинение вреда жизни или здоровью людей;
- в) по решению Арбитража по заявлению одной из Сторон, в том числе:
 - по требованию Публичного партнера в указанных в Соглашении случаях существенных нарушений Частным партнером условий Соглашения (по вине Частного партнера);
 - по требованию Частного партнера в указанных в Соглашении случаях существенных нарушений Публичным партнером условий Соглашения (по вине Публичного партнера);
 - по требованию Частного партнера в указанных в Соглашении случаях наступления особых обстоятельств;
 - по требованию любой из Сторон в указанных в Соглашении случаях наступления обстоятельств непреодолимой силы.

14.2. Размер компенсации при досрочном прекращении Соглашения устанавливается в Соглашении в зависимости от основания досрочного прекращения Соглашения, при этом при любом основании досрочного прекращения Соглашения подлежит компенсации [размер задолженности Частного партнера перед финансирующими организациями / размер расходов Частного партнера на создание / реконструкцию Объекта Соглашения].

14.3. Компенсация при досрочном прекращении Соглашения подлежит выплате Публичным партнером на счет Частного партнера или иной счет, согласованный Сторонами, в течение [. . .] с даты досрочного прекращения Соглашения.

Описание Объекта Соглашения

[далее следует описание технико-экономических показателей Объекта Соглашения с учетом специфики конкретного проекта]

Раздел 7. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Проект типового документа для государств – участников СНГ

Настоящие рекомендации разработаны для должностных лиц и специалистов органов государственной и муниципальной власти государств – участников СНГ (далее – ОГВ) с целью определения их основных задач и действий на различных этапах подготовки и реализации проектов ПЧП.

Документ содержит рекомендации для ОГВ в отношении следующих этапов реализации проектов ПЧП:

- а) идентификация проекта ПЧП;
- б) подготовка проекта ПЧП;
- в) оценка эффективности проекта ПЧП, в том числе определение соотношения «цена – качество» (далее – СЦК) проекта ПЧП;
- г) отбор частного партнера;
- д) коммерческое закрытие;
- е) финансовое закрытие;
- ж) контроль реализации проекта ПЧП;
- з) последующая оценка проекта ПЧП.

1. Идентификация проекта ПЧП

1.1. На данном этапе ОГВ необходимо сформировать исходную идею проекта, а также провести определение потребностей общества и установить цели проекта.

1.2. Одной из основных целей ОГВ на этапе идентификации проекта ПЧП является оценка применимости механизмов ПЧП для проекта, предполагаемого к реализации, и оценка необходимости реализации проекта.

1.3. Государствам – участникам СНГ рекомендуется разработать и утвердить методики для определения проектов, которые могут быть реализованы с применением механизмов ПЧП. Такое определение проектов необходимо для того, чтобы избежать дальнейших трат бюджетных средств на проекты, которые не могут быть реализованы с применением механизмов ПЧП.

1.4. ОГВ необходимо отбирать наиболее перспективные проекты ПЧП с точки зрения возможности привлечения частных инвестиций в проекты, а также с точки зрения необходимости их реализации для развития соответствующей отрасли. Приоритет должен отдаваться проектам, которые в наибольшей мере обеспечивают удовлетворение потребностей общества, а также обеспечивают оптимальное СЦК.

1.5. Проект ПЧП должен соответствовать стратегическим планам и задачам инфраструктурного развития государства – участника СНГ, а также планам и задачам развития определенной отрасли, в которой предполагается реализация проекта ПЧП.

1.6. На этапе идентификации проекта ПЧП ОГВ необходимо подготовить предварительное технико-экономическое обоснование (далее – ТЭО), подтвер-

ждающее применимость механизмов ПЧП для соответствующего проекта, а также целесообразность реализации проекта ПЧП. Разработке предварительного ТЭО может предшествовать разработка первоначальной концепции проекта, содержащей сформированную исходную идею проекта. Указанная концепция и ТЭО должны предоставляться органу, ответственному за подготовку ПЧП в соответствующей отрасли.

1.7. Подготовка предварительного ТЭО перед подготовкой расширенного финального варианта ТЭО может помочь в самом начале провести анализ стоп-факторов, определить, с какими трудностями и проблемами может столкнуться проект ПЧП, и учитывать их при подготовке финального ТЭО.

1.8. На этапе идентификации проекта ПЧП, при необходимости обеспечения качества управления проектом, ОГВ создается межведомственная проектная группа путем привлечения специалистов подведомственных организаций, независимых экспертов, проектных, инжиниринговых и других компаний, заинтересованных и уполномоченных государственных органов, представителей палаты предпринимателей, субъектов предпринимательства, а также консультантов. Межведомственная проектная группа изучает предложения и инициативы по ПЧП, оценивает и определяет приоритетность, способ осуществления проекта ПЧП и вид конкурса, изучает результаты исследований и предварительных расчетов.

2. Подготовка проекта ПЧП

2.1. Целью этапа подготовки проекта ПЧП является разработка таких условий реализации проекта, в том числе коммерческой, финансовой, технической и юридической модели его реализации, которые позволят привлечь частных инвесторов для его осуществления и обеспечат наилучшее СЦК.

2.2. Государствам – участникам СНГ необходимо определить требования к профессиональной квалификации должностных лиц ОГВ и иных лиц, ответственных за подготовку проекта ПЧП. Значительный опыт реализации проектов ПЧП у ОГВ является одним из ключевых факторов успешной реализации проекта ПЧП.

2.3. На этапе подготовки проекта ПЧП перед ОГВ, как правило, стоит в качестве задачи осуществление следующих действий, некоторые из которых могут быть перенесены на частного партнера – например, при реализации механизма частной инициативы (частного предложения):

- а) осуществление экономического, технического и юридического исследования проекта ПЧП;
- б) подготовка ТЭО или бизнес-плана проекта;
- в) подготовка финансовой модели (если ее подготовка осуществляется публичной стороной);
- г) анализ и оценка рисков проекта ПЧП;
- д) оценка СЦК;
- е) подготовка плана реализации проекта ПЧП;
- ж) подготовка проектной (проектно-сметной) документации (если ее подготовка осуществляется до начала реализации проекта);

з) подготовка необходимых изменений в действующее законодательство (если применимо);

и) проведение необходимых мероприятий с земельными участками в той степени, в которой это возможно (например, формирование земельных участков (включая их выделение и межевание), регистрация прав на земельные участки);

к) получение необходимых разрешений, согласий и согласований от государственных органов;

л) юридическое структурирование проекта;

м) проведение общественных слушаний;

н) проведение встреч, конференций и переговоров с потенциальными инвесторами.

2.4. Одной из основных задач ОГВ в рамках подготовки проекта ПЧП является подготовка ТЭО (или бизнес-плана проекта). ТЭО готовится органом, ответственным за реализацию проекта ПЧП, или привлеченными им консультантами (юридическими, финансовыми, техническими). После подготовки соответствующий отчет подлежит утверждению профильным министерством или иным органом публичного партнера, уполномоченным законодательством.

2.5. Государствам-участникам рекомендуется разработать методики проведения анализа и применения критериев финансовой, социально-экономической и бюджетной эффективности проектов ПЧП, оценки их экологического и социального эффекта.

2.6. ТЭО, среди прочих требований, установленных нормативными правовыми актами государства – участника СНГ, должно содержать:

а) обоснование необходимости и целесообразности реализации проекта ПЧП с точки зрения потребности населения государства-участника в соответствующей публичной инфраструктуре и (или) публичных услугах;

б) юридическое обоснование проекта ПЧП (может ли проект быть реализован в соответствии с действующим в государстве-участнике законодательством, какие поправки в действующее законодательство необходимы для реализации проекта, возможно ли предусмотреть такие поправки в разумный для соответствующего проекта срок);

в) техническое обоснование проекта ПЧП (может ли проект быть реализован при использовании доступных на настоящий момент технологий без существенных рисков технического характера);

г) оценку бюджетных последствий реализации проекта ПЧП, включая оценку налоговых последствий;

д) обоснование инвестиционной привлекательности проекта ПЧП и соответствия проекта стратегическим планам развития соответствующей отрасли и инфраструктурного развития страны в целом;

е) оценку экологических последствий реализации проекта ПЧП и возможные меры минимизации негативного воздействия на окружающую среду;

ж) обоснование применимости механизмов ПЧП к проекту и сравнительного преимущества реализации проекта ПЧП в соответствующей форме в соотношении с иными возможными механизмами выполнения публичным партне-

ром возложенной на него законодательством государства-участника публичной функции.

2.7. В целях учета интересов населения, потребителей, пользователей объектов инфраструктуры и иных заинтересованных лиц, а также в целях информирования всех заинтересованных лиц о реализации проекта ОГВ должны проводить общественные слушания по результатам подготовки ТЭО проекта ПЧП.

2.8. В случае необходимости принятия нормативных актов в целях создания надлежащих правовых условий для реализации проекта ПЧП целесообразно проведение анализа регуляторного воздействия принимаемых актов на условия осуществления предпринимательской деятельности в соответствии с требованиями применимого законодательства.

2.9. После подготовки проекта ПЧП ОГВ необходимо произвести оценку эффективности проекта ПЧП, которая осуществляется на основании ТЭО и подтверждающей его документации.

2.10. Финансовые и иные организации, заинтересованные в финансировании проекта ПЧП, могут участвовать в разработке и обсуждении концепции проекта ПЧП, конкурсной документации, проекта договора ПЧП, в том числе вносить предложения по схеме финансирования проекта ПЧП, обеспечения исполнения обязательств по привлекаемым займам, предполагаемым платежам в случаях расторжения договора ПЧП и иным вопросам, связанным с финансированием проекта ПЧП.

2.11. В целях привлечения потенциальных частных партнеров к обсуждению проекта ПЧП могут проводиться круглые столы, встречи, роуд-шоу (презентации), отраслевые конференции, форумы, выставки, инвестиционный маркетинг и другие необходимые мероприятия, в том числе с привлечением консультантов.

3. Оценка эффективности проекта ПЧП

3.1. ОГВ должны производить оценку всех проектов ПЧП на всех стадиях реализации проекта, в особенности на стадии подготовки проекта ПЧП, а также обновлять результаты оценки с учетом поступления новых данных.

3.2. Также ОГВ должны обеспечить независимую проверку (анализ) результатов оценки эффективности проекта ПЧП (в том числе ТЭО) и использованных допущений. Государствам – участникам СНГ необходимо установить регламент (правила) проведения такой проверки. Она должна проводиться специалистами, которые не были непосредственно вовлечены в подготовку проекта (это необходимо в связи с тем, что специалисты, которые были вовлечены в подготовку проекта, часто не могут произвести его независимую и беспристрастную оценку).

3.3. Первоначальным этапом оценки проектов ПЧП является осуществление стратегического анализа, который предполагает проведение идентификации проекта, подтверждение соответствия целей проекта стратегии ОГВ и долгосрочным целям и приоритетам государства, предварительное определение формы государственной поддержки проекта, выявление стоп-факторов и про-

верку достаточности информации¹. Стратегический анализ может проводиться как на этапе идентификации проекта, так и на этапе подготовки проекта, при этом отличаясь глубиной и детальностью проведения.

3.4. Помимо стратегического анализа, оценка эффективности проекта ПЧП также предполагает проведение комплексного анализа, в который входит анализ критериев, отображающих финансовую, социально-экономическую и бюджетную эффективность проекта².

3.5. На каждом этапе реализации проекта проводится оценка и последующее обновление оценки на основе актуальной информации СЦК³, а также анализ рисков⁴.

3.6. В случае если инициатор проекта уже подготовил оценку эффективности проекта с учетом стратегического и комплексного анализа, а также провел анализ СЦК и анализ рисков, ОГВ должны проводить независимую проверку результатов, допущений и актуальности данной оценки.

3.7. Помимо первоначальной оценки проекта ПЧП ОГВ должны производить оценку каждого изменения соглашения о ПЧП, уровень которой будет зависеть от предлагаемых изменений. Для несущественных изменений соглашения о ПЧП оценка может производиться в сокращенном варианте, с привлечением меньших ресурсов и в более короткие сроки.

3.8. Финансово-экономические расчеты проекта ПЧП должны быть также согласованы с финансовым органом соответствующего публично-правового образования, а также с органом, уполномоченным осуществлять исполнительно-распорядительную деятельность в области экономического развития соответствующей территории, либо с иными органами власти, предусмотренными законодательством государства – участника СНГ.

3.9. Одним из ключевых критериев оценки проекта ПЧП для ОГВ является СЦК. Последнее подразумевает оптимальное сочетание общих затрат проекта и качества услуг, т. е. относится к максимизации выгоды от реализации проекта посредством ПЧП по сравнению с государственными закупками. ОГВ при оценке СЦК должны использовать качественные и количественные критерии.

3.10. Государствам – участникам СНГ рекомендуется принять методологию оценки СЦК, в которой будут установлены критерии, порядок и сроки оценки, распределение полномочий по оценке проектов между различными органами государственной власти и уровнями (государственный или муниципальный) в зависимости от проекта ПЧП⁵.

3.11. В случае удовлетворения требованиям, установленным законодательством государства – участника СНГ, по результатам подготовки и оценки проекта ПЧП уполномоченный орган исполнительной власти должен принять решение о реализации проекта ПЧП. Требования к содержанию решения о реализации проекта ПЧП устанавливаются законодательством государства – участника СНГ.

¹ См. раздел 4 настоящих Рекомендаций.

² См. раздел 4 настоящих Рекомендаций.

³ См. раздел 2 настоящих Рекомендаций.

⁴ См. раздел 3 настоящих Рекомендаций.

⁵ См. разделы 2 и 4 настоящих Рекомендаций.

4. Отбор частного партнера

Процедура проведения отбора частного партнера для проектов ПЧП

4.1. Наибольшая эффективность применения механизмов ПЧП для государства возникает при проведении открытой конкурентной процедуры отбора частного партнера для ПЧП. Конкурентная процедура позволяет достичь наиболее выгодного СЦК, а открытость процедуры подтверждает легитимность принятия государством решений, связанных с реализацией проекта ПЧП.

4.2. ОГВ должны проводить процедуру отбора частного партнера в соответствии с законодательством государства – участника СНГ, в том числе основываясь на принципах, закрепленных в нормативных правовых актах о ПЧП.

4.3. В исключительных случаях, установленных законодательством государства-участника, ОГВ могут проводить внеконкурентные (прямые) переговоры о заключении соглашения о ПЧП с потенциальным частным партнером без проведения конкурентных процедур.

4.4. С целью проведения отбора частного партнера для проектов ПЧП ОГВ должны создавать конкурсную комиссию, включающую, помимо прочих, специалистов в отрасли, в которой реализуется проект ПЧП. Законодательство государства – участника СНГ должно устанавливать функции, полномочия и порядок работы конкурсной комиссии.

Сообщение о проведении конкурса

4.5. После принятия решения о реализации проекта ПЧП ОГВ должны подготовить и опубликовать сообщение о проведении конкурса. Сообщение о проведении конкурса должно быть опубликовано на официальном сайте публичного партнера, а также на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов (при наличии), и в официальном издании для публикации информации о проведении торгов (при наличии).

4.6. Сообщение о проведении конкурса должно содержать сроки проведения конкурса, его предмет, критерии отбора участников, а также иные условия, установленные законодательством государства – участника СНГ. ОГВ могут вносить изменения в сообщение о проведении конкурса, но только при условии продления срока подготовки заявок на участие в конкурсе или конкурсных предложений для заявителей (участников).

Предварительный отбор

4.7. ОГВ должны сформировать четкие критерии проведения этапа предварительного отбора участников конкурса. Такие критерии:

а) не должны приводить к ограничению конкуренции или неоправданному ограничению допуска участников к конкурсу;

б) должны относиться к квалификации, профессиональным и деловым качествам участников конкурса или представлять собой иные объективные критерии, на основании которых можно определить способность заявителя реализовать соответствующий проект ПЧП.

4.8. При выборе критериев ОГВ должны руководствоваться спецификой проекта с целью отбора участников, которые наилучшим образом подходят для реализации соответствующего проекта ПЧП.

Приглашение к участию в конкурсе

4.9. Конкурсная документация, включенная в приглашение к участию в конкурсе (далее – конкурсная документация), должна содержать всю информацию, необходимую участникам конкурса для подготовки предложения к участию в конкурсе. ОГВ необходимо установить четкие критерии, используемые для оценки участников конкурса, а также вес каждого из критериев.

4.10. Конкурсная документация должна быть составлена таким образом, чтобы в полной мере подтверждать соответствие процедуры отбора всем требованиям, а также принципам ПЧП, установленным законодательством. В конкурсную документацию рекомендуется также включить иные сведения и информацию, которые не требуются законодательством, но могут быть важными для участников при принятии решения об участии в конкурсе.

Конкурсная документация должна содержать следующую информацию:

- а) содержание конкурсной заявки, способ, место, срок представления и действия конкурсных заявок;
- б) способы и условия обеспечения конкурсной заявки;
- в) сроки и способы получения разъяснений по содержанию конкурсной документации;
- г) требования к документам, подтверждающим соответствие потенциальных частных партнеров предъявляемым квалификационным требованиям;
- д) описание критериев определения лучшей конкурсной заявки;
- е) процедуры, место, дату и время вскрытия конвертов с конкурсными заявками;
- ж) предполагаемые виды и объемы государственной поддержки, а также источники возмещения затрат и получения доходов по проекту ПЧП;
- з) основные условия или проект соглашения о ПЧП (представляется приложением к конкурсной документации);
- и) требования к языку представления конкурсной заявки;
- к) указание на право потенциального частного партнера изменять или отзываться свою конкурсную заявку до истечения срока представления конкурсных заявок.

4.11. ОГВ вправе вносить изменения в конкурсную документацию при условии опубликования соответствующих изменений и продления срока подготовки и представления конкурсных предложений для участников.

4.12. Заинтересованные лица вправе обратиться с запросом к организатору конкурса о разъяснении положений конкурсной документации. При этом устанавливается окончательный срок для представления таких запросов (например, не позднее 30 календарных дней до истечения окончательного срока представления конкурсных заявок). Организатор конкурса в течение разумного срока направляет ответ на запрос и без указания, от кого поступил запрос, публикует такое разъяснение на официальном сайте для размещения информации о

проведении торгов либо сообщает его всем потенциальным частным партнерам, которым организатор конкурса предоставил конкурсную документацию (в случае ее предоставления ограниченному кругу лиц).

Этап проведения конкурса

4.13. При проведении конкурса от ОГВ может понадобиться более активное участие, чем предоставление разъяснений участникам конкурса положений конкурсной документации, что особенно актуально при реализации наиболее сложных и дорогостоящих проектов ПЧП.

4.14. Конкурентный диалог организуется для формирования оптимальных решений по техническим, финансовым, юридическим и иным необходимым параметрам проекта ПЧП, мерам государственной поддержки, критериям определения лучшей конкурсной заявки и иных решений, с учетом потребностей и возможностей каждого из заинтересованных потенциальных частных партнеров.

4.15. ОГВ могут проводить встречи, совещания, консультации или конференции с участниками конкурса, прошедшими предварительный отбор (при его проведении), для целей обсуждения положений конкурсной документации и возможной их корректировки. ОГВ следует избегать чрезмерного количества изменений в конкурсную документацию, так как все основные критерии проекта должны были быть разработаны на этапах идентификации и подготовки проекта ПЧП.

4.16. При проведении указанных встреч и конференций ОГВ должны в полной мере соблюдать принципы отбора частного партнера и предоставлять равные права и доступ к информации всем участникам конкурса. Проведение подобных встреч и конференций не должно чрезмерно затягивать процесс отбора частного партнера.

4.17. ОГВ должны вести протоколы всех коммуникаций с участниками конкурса, отражая в них разъяснения и обоснования всех решений ОГВ, принятых на данном этапе. ОГВ должны обеспечить конфиденциальность полученной при коммуникации с участниками конкурса информации, которая составляет коммерческую тайну.

4.18. ОГВ вправе привлекать консультантов по сопровождению проектов ПЧП на стадии конкурса.

Оценка конкурсных предложений и отбор победителя конкурса

4.19. Государствам – участникам СНГ рекомендуется разработать методику оценки конкурсных предложений, обязательную для соблюдения конкурсными комиссиями.

4.20. Перечень критериев определения лучшего конкурсного предложения может включать:

- а) сроки строительства, создания, реконструкции, модернизации и (или) эксплуатации объекта соглашения о ПЧП;
- б) технико-экономические показатели объекта соглашения о ПЧП;
- в) объем и сроки выплат платежей публичного партнера по проекту ПЧП;

г) объем средств частного партнера (включая собственные и заемные средства), подлежащих инвестированию для реализации проекта ПЧП; риски, принимаемые на себя частным партнером;

д) предельные цены (тарифы) на выполняемые работы или оказываемые услуги, надбавки к таким ценам (тарифам);

е) качество предлагаемых участником конкурса инженерно-технических решений и пр.

4.21. На этапе оценки конкурсных предложений конкурсные комиссии должны вести детализированный протокол оценки конкурсных предложений, включая описание всех ее этапов. Протокол должен содержать методологию принятия решений, используемую членами комиссии, а также обоснование всех их решений.

4.22. ОГВ должны обеспечить доведение до участников конкурса решений конкурсной комиссии, а также их публикацию, в том числе на официальном сайте публичного партнера, и (или) на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов (при наличии), и (или) в официальном издании для публикации информации о проведении торгов (при наличии).

4.23. Также ОГВ могут проводить анализ СЦК на основе представленных участниками конкурса заявок (если применимо).

Заключительные переговоры

4.24. При реализации проекта ПЧП часто необходимы дополнительные переговоры с победителем конкурса для согласования финального проекта соглашения о ПЧП. При проведении переговоров с победителем конкурса ОГВ должны обеспечить неизменность условий соглашения о ПЧП, которые являлись существенными для принятия решения об участии в конкурсе или являлись критериями отбора участников конкурса. В отношении отдельных категорий объектов соглашения о ПЧП законодательством государства – участника СНГ могут устанавливаться ограничения или полный запрет на проведение переговоров после определения победителя конкурса.

4.25. В случае увеличения сметной стоимости проекта ПЧП, в том числе по причине изменения законодательства или существенного изменения курса национальной валюты к иностранной валюте, если такое увеличение не влечет за собой изменения технических решений, может проводиться корректировка документации по проекту и осуществляется утверждение новой конкурсной документации. При этом проведение нового конкурса не требуется.

Опубликование сведений о результатах конкурса

4.26. Сведения о результатах конкурса по отбору частного партнера, за исключением сведений, составляющих государственные секреты или иную охраняемую законом тайну, размещаются ОГВ на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов и (или) в официальных печатных изданиях.

Частная инициатива

4.27. Законодательством государства – участника СНГ должны быть разработаны правила и условия заключения соглашений о ПЧП с использованием механизма частной инициативы (частного предложения, предложения о заключении соглашения о ПЧП).

4.28. При применении механизма частной инициативы одной из основных целей ОГВ является обеспечение создания условий для реализации и финансирования проектов ПЧП частными инвесторами и обеспечение достаточной прозрачности отбора частного партнера и оптимального СЦК.

4.29. При реализации механизма частной инициативы предложение инвестора также должно пройти соответствующую процедуру оценки эффективности проекта ПЧП, применяемую для проектов ПЧП, инициируемых публичным партнером⁶.

4.30. Предложение инвестора, инициирующего проект ПЧП, должно быть опубликовано на официальном сайте публичного партнера, и (или) на официальном сайте для размещения информации о проведении торгов (при наличии), и (или) в официальном издании для публикации информации о проведении торгов (при наличии). При наличии иных заинтересованных лиц, которые готовы реализовать проект, ОГВ должны обеспечить проведение конкурентного отбора частного партнера в рамках конкурса.

4.31. В случае проведения конкурентного отбора частного партнера в рамках конкурса ОГВ должны обеспечить защиту прав и законных интересов инвестора, инициирующего проект ПЧП. Инвестору могут предоставляться определенные льготы и меры стимулирования в соответствии с законодательством государства – участника СНГ, в частности:

а) освобождение от необходимости предоставлять обеспечение исполнения своих обязательств на этапе предварительного отбора и (или) конкурса или освобождение от исполнения иных обязательств на этапе предварительного отбора и (или) конкурса;

б) право изменить свое конкурсное предложение после оценки конкурсных предложений иных участников конкурса в случае, если конкурсное предложение иного участника конкурса было признано лучшим;

в) право требовать у участника конкурса, заключившего с публичным партнером соглашение о ПЧП (в случае, если этим участником не является инициатор проекта), компенсацию затрат инициатора проекта на подготовку проекта в размере, установленном конкурсной документацией;

г) иные льготы и меры стимулирования.

5. Коммерческое закрытие

5.1. После определения победителя конкурса или проведения переговоров, указанных в пункте 4.24, а также в случае отсутствия иных заинтересованных лиц в рамках механизма частной инициативы (пункт 4.30) публичная сторона и частный партнер заключают соглашение о ПЧП.

⁶ См. раздел 4 настоящих Рекомендаций.

5.2. Соглашение о ПЧП заключается в срок, установленный в законодательстве государства – участника СНГ, конкурсной документации либо решении о заключении соглашения о ПЧП.

5.3. При необходимости проведения итоговых переговоров на стадии коммерческого закрытия срок для заключения соглашения о ПЧП может быть продлен. На практике итоговые переговоры могут длиться в течение нескольких недель или даже месяцев. Однако ОГВ следует стремиться к тому, чтобы минимизировать среднюю продолжительность таких переговоров в проектах ПЧП.

5.4. На этапе коммерческого закрытия проект ПЧП может быть изменен только в той части, в которой это допускается законодательством государства – участника СНГ.

6. Финансовое закрытие

6.1. Коммерческое и финансовое закрытие проекта ПЧП во многих случаях происходит в разное время, так как после коммерческого закрытия финансирующим организациям может понадобиться время для анализа положений соглашения о ПЧП, а частному партнеру надо будет выполнить предварительные условия, необходимые для привлечения финансирования.

6.2. В такой ситуации существует риск, что проект не будет реализован в связи с недостижением финансового закрытия или ОГВ будут вынуждены внести неблагоприятные для публичного партнера изменения в соглашение о ПЧП с целью удовлетворения интересов финансирующих организаций, так как проведение нового отбора частного партнера потребует дополнительных временных и денежных затрат.

6.3. Для минимизации указанного риска ОГВ могут предусмотреть требование в конкурсной документации об обеспечении частным партнером своих обязательств по достижению финансового закрытия. Другим вариантом минимизации указанного риска может быть требование об обязательном подтверждении наличия необходимых финансовых средств или заключения предварительных соглашений о финансировании в конкурсном предложении участников. Тем не менее ОГВ необходимо иметь в виду, что включение подобных условий усложнит процесс подготовки конкурсных предложений для участников и, следовательно, может привести к снижению привлекательности проекта для потенциальных инвесторов.

6.4. Для целей достижения финансового закрытия соглашение о ПЧП может устанавливать предварительные условия, обязательные для выполнения публичным партнером и частным партнером (как по отдельности, так и совместно).

6.5. ОГВ должны обеспечить своевременное выполнение предварительных условий финансового закрытия, относящихся к публичному партнеру, а после выполнения всех предварительных условий, в том числе получения публичным партнером подтверждения о привлечении частным партнером собственных или заемных финансовых средств, необходимых для реализации про-

екта ПЧП, ОГВ должны обеспечить подписание акта, подтверждающего достижение сторонами соглашения о ПЧП финансового закрытия.

6.6. На этапе финансового закрытия между публичным партнером, частным партнером и кредитором (кредиторами) может быть заключено прямое соглашение (далее – ПС) в случае, если предполагается привлечение заемного финансирования. При этом указанное соглашение может включать следующие условия:

а) обязательства стороны ПС по информированию других сторон о наступлении каких-либо обстоятельств, связанных с исполнением обязательств по соглашению о ПЧП, ПС и соглашениям о финансировании, в том числе в отношении возможности расторжения указанных соглашений;

б) порядок взаимодействия сторон в случае нарушения частным партнером условий соглашений о финансировании или соглашения о ПЧП, в том числе для целей предотвращения остановки реализации проекта;

в) возможность и порядок перевода соглашения о ПЧП на кредитора или на третье лицо, т. е. замены частного партнера в проекте, в определенных ПС случаях, в том числе в случае невозможности реализации проекта существующим частным партнером;

г) согласие публичного партнера на создание различных видов обеспечения в пользу кредитора и на выплату платежей по соглашению о ПЧП на указанный кредитором счет;

д) ограничения на внесение изменений в определенные разделы соглашения о ПЧП и в иные договоры по проекту, которые могут повлиять на права кредитора;

е) условие о преимущественной силе положений ПС над положениями соглашения о ПЧП и иных договоров по проекту;

ж) иные условия, включение которых в ПС требуется для защиты интересов кредитора (кредиторов).

7. Контроль реализации проекта ПЧП

Мониторинг, контроль и надзор

7.1. ОГВ сохраняют ответственность за предоставление услуг даже после заключения соглашения о ПЧП. После достижения коммерческого и финансового закрытия ОГВ должны осуществлять систематический контроль исполнения соглашения о ПЧП как на стадии создания или реконструкции объекта соглашения о ПЧП, так и на стадии его эксплуатации и технического обслуживания, а также производить оценку представленных частным партнером отчетных документов.

7.2. ОГВ должны назначить уполномоченных органов и лиц, ответственных за проведение контроля и надзора за исполнением соглашения о ПЧП. Такие органы и лица должны обладать достаточным опытом реализации проектов ПЧП, знаниями отрасли, в которой реализуется проект ПЧП, а также иметь достаточные ресурсы для осуществления контроля и надзора.

7.3. Уполномоченные органы должны производить контроль и надзор не только за выполнением обязательств частным партнером, но и за выполнением своих обязательств публичным партнером. В случае обнаружения нарушения или риска нарушения публичным партнером своих обязательств по соглашению о ПЧП ОГВ должны принять меры по минимизации последствий нарушения соглашения о ПЧП или по минимизации риска такого нарушения.

7.4. Для целей проведения контроля и надзора за исполнением соглашения о ПЧП ОГВ могут привлекать независимых экспертов и специалистов в соответствующей отрасли, а также проводить опросы среди пользователей услуг, предоставляемых частным партнером. Подобные процедуры позволят определить качество и доступность предоставляемых частным партнером услуг.

7.5. Права и обязанности ОГВ по проведению контроля и надзора должны быть четко урегулированы законодательством и соглашением о ПЧП. При этом ОГВ не должны необоснованно вмешиваться в хозяйственную деятельность частного партнера и препятствовать исполнению частным партнером своих обязательств по соглашению о ПЧП при выполнении контрольных и надзорных функций.

7.6. Более детальные требования к мониторингу и контролю в проектах ПЧП установлены в разделе 9 настоящих Рекомендаций.

Открытость и информация о ПЧП

7.7. ОГВ должны обеспечить ведение базы данных соглашений о ПЧП, которая будет находиться в публичном доступе, за исключением случаев, установленных законодательством государства – участников СНГ, в том числе в связи с необходимостью обеспечения национальной безопасности и сохранения коммерческой тайны. Для этих целей в базе данных могут опубликовываться соглашения о ПЧП в сокращенном варианте или их основные условия.

7.8. При внесении изменений в соглашения о ПЧП ОГВ должны обеспечить своевременное отражение соответствующих сведений в базе данных соглашений о ПЧП.

7.9. Ведение такой базы будет способствовать открытости проведения конкурентных процедур и позволит публичному партнеру отслеживать свои финансовые обязательства.

8. Последующая оценка проекта ПЧП

8.1. ОГВ должны обеспечить последующую оценку каждого проекта ПЧП после его завершения. Такая оценка должна производиться командой независимых от ОГВ специалистов, участвующих в подготовке и реализации проекта ПЧП.

8.2. Законодательством государства – участника СНГ должны быть закреплены критерии и методы последующей оценки проектов ПЧП, а также состав информации, необходимой для ее проведения. ОГВ должны обеспечить сбор соответствующей информации в процессе подготовки и реализации проекта ПЧП.

8.3. ОГВ должны использовать выводы, полученные в рамках последующей оценки проектов ПЧП, для целей выявления позитивного и негативного опыта и совершенствования процесса подготовки и реализации проектов ПЧП.

Раздел 8. МЕТОДОЛОГИЯ ВНЕДРЕНИЯ КПЭ В ПРОЕКТЫ ПЧП

1. Подход к установлению системы КПЭ в инфраструктурных проектах

1.1. В мировой практике одним из общепризнанных инструментов управления инфраструктурными проектами ПЧП служит система ключевых показателей эффективности (КПЭ). Главная цель внедрения КПЭ в проектах ПЧП – определение целевых ориентиров реализации проектов. Выбор КПЭ является основополагающим элементом системы управления эффективностью реализации проекта ПЧП и зависит от конечных целей государства и уполномоченного органа, реализующего проект.

1.2. Для способствования применению инновационных методов и технологических решений при реализации проекта со стороны частного партнера используются КПЭ, определяющие конечный результат, в отличие от показателей и спецификаций, определяющих средства и процесс осуществления проекта.

1.3. При построении системы управления эффективностью проекта ПЧП на основе КПЭ необходимо принимать во внимание следующие требования:

1.3.1. Для достижения максимального социально-экономического эффекта инфраструктурные проекты должны быть связаны с потребностями общества и государства в целом, а также его отдельных регионов и территорий. Таким образом, КПЭ проекта должны быть приведены в соответствие с нормативными документами государства, а также целями государственного органа, отвечающего за реализацию проекта.

1.3.2. Кроме целей социально-экономического развития при разработке КПЭ должны быть учтены требования ко всем этапам реализации проекта (проектирование, строительство, эксплуатация, передача объекта публичной стороне). Такой подход способствует определению конкретных результатов для каждого из этапов проекта, а также достижению согласования показателей, относящихся к различным этапам реализации проекта. Систему КПЭ для проекта ПЧП привязывают к конечным результатам, достигаемым на каждом этапе.

1.3.3. С учетом длительного срока реализации проектов условия контракта должны быть достаточно гибкими для обеспечения возможности адаптации КПЭ к изменяющимся условиям внешней среды при сохранении высокого уровня качества.

1.3.4. Система КПЭ не должна быть единственным управленческим рычагом, она должна дополнять более традиционные методы планирования и контрольных мероприятий, используемые в ПЧП.

1.4. В соответствии с системой КПЭ также устанавливается система стимулов и штрафов. Приоритетной задачей является увязывание целей более высокого уровня, устанавливаемых для уполномоченных органов, с конкретными КПЭ отдельных проектов ПЧП. Такие цели более высокого уровня в основном связаны с потребностями общества.

1.5. Классификация КПЭ осуществляется в зависимости от уровня детализации соответствующих требований (от наиболее детального уровня специ-

фикации материалов и их обработки до общесистемных индикаторов эффективности), а также типа (технические, экономические, экологические, социальные).

Переход от одного уровня установления КПЭ к другому предполагает передачу риска посредством заключения договора между соответствующим публичным партнером и частным партнером в зависимости от выбранной формы реализации проекта. В данной классификации можно выделить пять уровней показателей на этапах проектирования, строительства, технического обслуживания и эксплуатации.

Первый уровень – *уровень установления спецификации материалов и оборудования* – предполагает определение конкретного перечня необходимых материалов, марок оборудования и прочих детальныx характеристик процесса создания объекта.

Второй уровень – *уровень установления свойств материалов и оборудования* – предполагает определение необходимых свойств материалов и общих характеристик оборудования.

Третий уровень – *уровень установления характеристик строительства* – включает такие элементы, как размещение рабочей силы, выбор оборудования и времени проведения работ и прочие основные свойства процесса создания объекта.

Четвертый уровень – *уровень установления функциональных требований к характеристикам объекта* – определяет детальныe свойства создаваемых объектов. Данные показатели основываются на потребностях будущих пользователей объекта.

Пятый уровень – *уровень установления требований согласно целям пользователей, государства и общества* – является самым высоким уровнем установления требований. Данный уровень предполагает увязывание целей проекта с требованиями к деятельности соответствующего уполномоченного органа государственной власти. Обеспечение соблюдения данных требований является ответственностью владельца объекта при традиционной форме реализации проекта, а в случае применения механизма ПЧП часть ответственности передается частному партнеру.

Данная классификация устанавливает зависимость между формой реализации проекта и уровнем требований. При использовании механизма ПЧП требования могут устанавливаться начиная с наиболее высокого уровня – требований общества и пользователей. По мере продвижения от традиционных (госзакупки) к альтернативным формам реализации проекта требования к созданию и функционированию объекта могут устанавливаться на более высоком уровне. Как правило, в соглашениях о ПЧП публичная сторона и частный партнер согласовывают условия требований (показателей) на уровнях четвертом и пятом, частный партнер далее взаимодействует с проектировщиками и подрядчиками в своей команде для обеспечения соблюдения показателей на уровнях первом, втором и третьем.

Типы используемых КПЭ на примере автодорожного проекта

Технические КПЭ

I. Инфраструктурные:

- Характеристики дорожного полотна
- Требования к нанесению дорожной разметки и размещению дорожных знаков
- Характеристики освещения автодороги
- Стандарты сооружения туннелей, мостов и путепроводов
- Требования к ограждению проезжей части и тротуарам
- Характеристики дренажной системы
- Характеристики пунктов сбора платы за проезд
- Требования к обустройству зон отдыха
- Требования к размещению зеленых зон, деревьев и насаждений
- Стандарты информационных систем и спутникового мониторинга движения

II. Качество услуг:

- Доступность дорожных полос
- Стандарты ликвидации аварийных ситуаций / последствий дорожно-транспортных происшествий
- Требования к проведению ремонтно-восстановительных работ
- Стандарты информирования участников движения о дорожно-транспортных происшествиях и путях объезда
- Требования к функционированию пунктов сбора платы за проезд

Экономические и финансовые КПЭ:

- Соответствие затрат запланированному бюджету
- Соответствие доходов прогнозным показателям
- Достижение целевого соотношения цена – качество
- Чистая приведенная стоимость
- Внутренняя норма доходности
- Соответствие целевым показателям долговых ковенантов, в том числе коэффициента обслуживания долга, коэффициента покрытия долга в течение периода до погашения долга, коэффициента платежеспособности, коэффициента финансовой независимости

Экологические КПЭ:

- Воздействие на окружающую среду
- Влияние на протяжении всего периода реализации проекта
- Влияние на ареалы обитания животных
- Воздействие на разнообразие биологических видов
- Прочие (экономия ресурсов, потребление энергии и т. д.)

Социальные КПЭ:

- Удовлетворенность общества объектом инфраструктуры
- Удовлетворенность пользователей объектом инфраструктуры
- Соблюдение условий безопасности
- Взаимодействие различных заинтересованных сторон в рамках проекта
- Влияние объекта инфраструктуры в пределах определенного региона
- Прочие (удовлетворенность занятых работников условиями труда, удовлетворенность работодателя сотрудниками, обучение сотрудников и т. д.)

2. Рекомендации относительно основных принципов внедрения показателей КПЭ в проектах ПЧП

2.1. При установлении конкретных целевых показателей в соглашении о ПЧП необходимо руководствоваться следующими принципами:

а) *сохранение автономности частного партнера* посредством спецификации конечного результата, а не методов или средств его достижения, что способствует использованию инновационного потенциала частной стороны;

б) *поддержание достаточного уровня гибкости* посредством установления целевых показателей, предусматривающих возможность применения некоторых норм соглашения на усмотрение частного партнера, а также согласования процедуры пересмотра первоначальных показателей;

в) *реалистичность устанавливаемых показателей* – отсутствие чрезмерно оптимистичных или агрессивных значений целевых индикаторов.

2.2. Применение КПЭ призвано обеспечить успешную реализацию проекта ПЧП, которая предполагает достижение целей проекта при соблюдении согласованных бюджетных и временных ограничений. Посредством установления КПЭ обеспечивается соблюдение требований на всех этапах реализации проекта.

Этап проектирования и строительства

2.3. Использование КПЭ на этапе проектирования и строительства является менее распространенным по сравнению с этапом эксплуатации, поскольку частный партнер в соответствии с соглашением о ПЧП эксплуатирует объект на протяжении длительного периода до возвращения государству. При этом уполномоченные органы используют укрупненные КПЭ для приведения в соответствие процедур проектирования и строительства с собственными целевыми показателями эффективности.

2.4. На данном этапе выделяются КПЭ процесса реализации проекта ПЧП согласно следующим направлениям:

а) организационная структура для мониторинга и контроля процесса проектирования и строительства объекта;

б) процедуры разрешения споров и разногласий, возникших в результате ненадлежащего исполнения обязательств по проведению работ проектирования и строительства.

2.5. Структуру мониторинга процесса проектирования и строительства составляют (с включением в отчеты соответствующих КПЭ):

- график проектирования и строительства объекта;
- аудит системы управления качеством;
- план управления качеством процесса проектирования;
- план управления качеством процесса строительства;
- проверка безопасности объекта;
- программа проектирования и строительства объекта;
- проверка результатов строительства (включая данные о соответствии техническим КПЭ);
- инспекция и тестирование результатов строительства;
- ключевые промежуточные результаты этапа проектирования и строительства;
- системы управления и планирования;

- требования к проектированию;
- периодические отчеты о текущем этапе осуществления работ;
- финансовые отчеты (включая сопоставление фактических и бюджетных / прогнозных показателей).

2.6. Разногласия возникают между сторонами соглашения о ПЧП в случае, если одна из сторон считает, что другая сторона не выполнила (выполнила некачественно или не в полном объеме) свои обязательства, при этом вторая сторона не соглашается с предъявленными требованиями. Разрешение разногласий по проекту рекомендуется проводить на этапе их возникновения путем переговоров, поэтому действия по урегулированию спора важно осуществлять согласно соответствующим положениям соглашения о ПЧП и с привлечением группы компетентных независимых экспертов.

2.7. На данном этапе необходимо предусмотреть:

- процедуру разрешения споров и разногласий;
- систему мер, применяемых в случае ненадлежащего качества работы;
- финансовые гарантии выполнения обязательств.

Этап эксплуатации и технического обслуживания

2.8. Эффективная эксплуатация инфраструктурных объектов позволяет повысить срок службы и обеспечить экономию средств на ремонты, а также капитальных затрат на реконструкцию и восстановление.

2.9. На данном этапе выделяются КПЭ процесса реализации проекта ПЧП согласно следующим направлениям:

а) установление связи между КПЭ проекта и показателями уполномоченного органа, что предполагает увязывание целевых показателей деятельности уполномоченного органа с целями общества в целом и основывается на допущении о достижении в конечном итоге более существенных целей общества через достижение менее значительных специфических целей проекта;

б) начисление штрафных баллов за некачественную эксплуатацию объекта, что предполагает установление системы формализованных баллов за несоблюдение согласованных показателей частной стороной и штрафных санкций;

в) взаимосвязь КПЭ с системами мониторинга и контроля деятельности частного партнера, что предполагает наличие таких элементов, как:

- система внутреннего контроля частного партнера;
- программа регулярной оценки процесса эксплуатации;
- планы и руководства по управлению качеством;
- регулярные совещания и отчеты;
- контроль качества (например, качества поверхности и состояния дренажной системы автодороги);
- совместные (публичной стороны и частной стороны) протоколы относительно эксплуатации объекта;
- план управления активами;
- среднесрочный план управления;
- план по принятию экстренных мер и управлению безопасностью;

- контроль за состоянием окружающей среды;
- процесс анализа КПЭ;
- отчеты по обслуживанию пользователей и работе с их жалобами;
- перечень независимых контролеров и аудиторов;
- система управления данными, касающимися эксплуатации объекта;
- финансовые отчеты (включая сопоставление фактических и бюджетных / прогнозных показателей).

2.10. Процедуры по контролю ситуаций некачественного обслуживания объекта и разрешению спорных ситуаций напрямую связаны с системой штрафных баллов: если частный партнер превышает установленное количество баллов за определенный период, то возможно применение не только финансовых штрафных санкций, но и соответствующих прав публичного партнера. Такие права предусматривают возможность публичного партнера самостоятельно продолжать обеспечение функционирования объекта и выполнение работ по техническому обслуживанию, когда частный партнер не осуществляет данные процедуры надлежащим образом. Наиболее распространенным средством реализации таких прав публичного партнера, предусмотренным в соглашении о ПЧП, является право на прямое управление (step-in right). Оно предполагает, что публичный партнер может перенимать или передавать третьей стороне обязанности частного партнера, которые не соблюдаются или выполняются не в полной мере. При этом частный партнер несет ответственность за возмещение всех расходов, понесенных публичным партнером в связи с таким вмешательством. К средствам реализации подобных прав также относится право приостановки деятельности, согласно которому публичный партнер может приостановить выполнение частным партнером определенных операций и работ по обеспечению функционирования и технического обслуживания объекта в случае их неудовлетворительного выполнения на время, пока частный партнер не разработает план мероприятий по корректировке соответствующих процедур.

Этап передачи объекта после окончания срока действия соглашения о ПЧП

2.11. Соглашения о ПЧП содержат раздел, регламентирующий порядок передачи объекта после окончания срока действия соглашения. Данный раздел включает определенные требования, гарантирующие, что объект будет возвращен публичной стороне в функционирующем состоянии после долгосрочной концессии. Такие требования в основном предусматривают отсутствие необходимости осуществления определенных капитальных работ по проекту в течение среднесрочного периода (например, пяти лет) после передачи объекта. Объект не может быть возвращен, если он не соответствует всем требованиям, предусмотренным в соглашении.

2.12. На данном этапе выделяются следующие категории КПЭ:

а) порядок передачи объекта (включая, например, регламентирование проведения соответствующих проверок, установление необходимого остаточного срока службы после передачи объекта, а также обучение персонала пуб-

личной стороны для эффективного принятия функций обеспечения функционирования объекта после передачи);

б) финансовые гарантии частного партнера в отношении функционирования объекта после передачи (например, открытие частным партнером безотзывного гарантийного аккредитива на определенный период после передачи объекта с покрытием установленной доли затрат на эксплуатацию объекта).

2.13. Периодичность подготовки и представления соответствующих отчетов для каждого этапа реализации проекта (проектирование и строительство, эксплуатация, передача объекта), а также требования к их содержанию могут отличаться в зависимости от конкретного проекта и государственного органа, отвечающего за его реализацию.

2.14. Определенные КПЭ могут применяться как к проекту в целом, так и к отдельным участникам соглашения о ПЧП.

2.15. Рекомендуется предусмотреть регламент процедуры внесения изменений в КПЭ на каждом этапе реализации проекта.

Практический пример применения КПЭ в структуре соглашения о ПЧП для автодорожного проекта

1. Основные условия контракта относительно КПЭ

а) Контроль публичной стороны (регламентируется порядок проведения соответствующего контроля, виды и периодичность осуществляемых проверок, а также действия сторон в случае обнаружения отступлений от условий концессионного соглашения в ходе проверок):

- Контроль на стадии строительства
- Контроль на эксплуатационной стадии
- Контроль соблюдения ТЭП
- Контроль соблюдения требований по доступности дороги
- Контроль соблюдения требований к эксплуатации системы взимания платы (СВП) и автоматизированной системы управления дорожным движением (АСУДД). Контроль соблюдения требований к операторской деятельности
- Контроль соблюдения требований по содержанию дороги

б) Процедуры урегулирования спорных ситуаций:

- Процедура разрешения споров
- Согласительные процедуры
- Арбитраж

в) Передача объекта (регламентируются порядок, сроки и требования к состоянию объекта для его передачи публичной стороне по завершении срока реализации проекта)

2. Перечень КПЭ¹

а) Основные технико-экономические показатели:

- Количество полос движения
- Строительная длина
- Ширина земляного полотна
- Ширина проезжей части
- Ширина разделительной полосы
- Требования к мостам и путепроводам
- Габариты сооружений

б) Транспортно-эксплуатационные показатели автомобильной дороги.

Покрытие проезжей части, краевые полосы у обочин, полосы безопасности на разделительной полосе:

- Ровность дорожного покрытия (продольная ровность и поперечная ровность)
- Коэффициент сцепления колеса автомобиля с покрытием в весенне-летне-осенний период
- Коэффициент прочности дорожной одежды

¹ Дополнительно частным партнером должны соблюдаться применимые государственные стандарты и технические регламенты по сооружению и эксплуатации соответствующих объектов.

– Удельный вес дорожно-транспортных происшествий с сопутствующими неудовлетворительными дорожными условиями

в) Транспортно-эксплуатационные показатели искусственных сооружений:

– Класс нормативной нагрузки

– Продольная ровность

– Дефекты и износ сопряжения

– Дефекты и износ деформационных швов

– Дефекты и износ мостового полотна

г) Доступность автомобильной дороги (регламентируются требования к организации безопасного, равномерного и бесперебойного дорожного движения, процедуры и сроки реагирования на ДТП и чрезвычайные ситуации, порядок информирования пользователей об изменении организации дорожного движения и т. д.)

3. Механизмы штрафных санкций

а) Штрафные санкции и неустойки (регламентируются размер и порядок уплаты частным партнером неустоек при нарушении определенных условий относительно соблюдения сроков завершения строительства, предоставления банковских гарантий, соблюдения требований по эксплуатации объекта, предоставления отчетности, соблюдения требований к объекту при передаче публичному партнеру в конце срока концессионного соглашения и т. д.)

б) Бонусы (регламентируются размер и порядок выплаты частному партнеру дополнительного вознаграждения при выполнении определенных условий относительно завершения промежуточных этапов строительства, достижения высоких эксплуатационных характеристик объекта и т. д.)

в) Финансовые гарантии частного партнера (регламентируются форма, порядок и требования к предоставлению частным партнером публичной стороне безотзывной банковской гарантии на инвестиционной стадии и на стадии эксплуатации)

Раздел 9. КРАТКИЕ РЕКОМЕНДАЦИИ ПО МОНИТОРИНГУ КАЧЕСТВА ПРЕДОСТАВЛЯЕМЫХ УСЛУГ И РЕЗУЛЬТАТОВ ПРОЕКТОВ ПЧП

1. Описание и общие принципы осуществления мониторинга реализации проекта ПЧП

1.1. Мониторинг реализации проекта ПЧП является регулярным процессом оценки соответствия предоставляемых частной стороной услуг, определенных в соглашении о ПЧП, требуемым стандартам, а также определения действий, направленных на исправление ситуаций нарушения данных стандартов. Мониторинг реализации проекта включает выполнение следующих задач, которые, как правило, закрепляются в соглашении о ПЧП:

- а) осуществляемый частной стороной анализ определенных показателей, касающихся характеристик функционирования объекта;
- б) проверка применяемых частным партнером процедур контроля и обеспечения качества для подтверждения их эффективности;
- в) независимый мониторинг, осуществляемый публичным партнером для контроля надежности и достоверности систем мониторинга частной стороны;
- г) независимая оценка используемого для мониторинга инструментария с целью подтверждения его точности.

1.2. В соглашении о ПЧП необходимо закрепить ключевые положения относительно мониторинга: условия, касающиеся контроля публичной стороной выполнения ключевых показателей эффективности (КПЭ) проекта; финансовые последствия невыполнения своих обязательств частным партнером.

1.3. При реализации проекта традиционным способом (посредством госзакупок) мониторинг предполагает непосредственную выборку, анализ и определение соответствия целевым параметрам КПЭ, осуществляемые уполномоченным государственным органом. При реализации проекта посредством ПЧП данные процедуры по мониторингу и контролю качества работ будут входить и в обязанности частного партнера. При этом публичная сторона имеет право при необходимости самостоятельно проверять предоставляемую частным партнером информацию относительно результатов реализации проекта.

1.4. Уровни осуществления мониторинга реализации проектов включают:

- а) самоконтроль частного партнера посредством собственной системы мониторинга;
- б) оценку публичной стороной системы мониторинга и управления качеством частного партнера с правом проводить плановые и внеплановые проверки;
- в) возможность пользователей объекта и прочих независимых сторон сообщать о проблемах в его функционировании.

1.5. В спецификации конечных результатов уполномоченным органом определяется необходимый уровень услуг (требований к функционированию объекта), который должен быть достигнут частной стороной. Целями подготовки спецификации конечных результатов являются:

а) документальное оформление требований публичного партнера к обслуживанию объекта, которые должны быть определены до подписания соглашения с частным партнером;

б) подготовка базиса для сравнения заявок потенциальных частных партнеров;

в) формирование основы для контроля качества услуг и функционирования объекта.

Спецификация конечных результатов определяет требуемый уровень функционирования объекта и формируется в соответствии с потребностями пользователей, в отличие от показателей и технических спецификаций, определяющих средства и процесс осуществления проекта.

1.6. При отсутствии эффективной системы мониторинга реализации проекта публичной стороне не будут доступны релевантные данные относительно работы частной стороны, что затруднит идентификацию потенциальных угроз для достижения целей проекта на ранней стадии.

Эффективная стратегия мониторинга основывается на следующих элементах:

а) публичной стороной сформировано понимание целей государственного участия в соответствующем проекте (устанавливаемые КПЭ являются основой осуществления мониторинга и, соответственно, должны быть связаны со стратегическими целями и необходимыми результатами реализации проекта);

б) публичной стороной сформировано понимание бизнес-процессов частного партнера (например, формирования и движения денежных средств, функционирования системы внутреннего контроля);

в) публичной стороной контролируются показатели качества менеджмента частной стороны;

г) публичной стороной на регулярной основе оценивается качество работы частной стороны посредством анализа установленных КПЭ;

д) публичной стороной на основе анализа данных мониторинга принимаются соответствующие управленческие решения для управления рисками и улучшения показателя соотношения цена – качество.

Эффективный мониторинг реализации проектов ПЧП предполагает наличие доступа к необходимой информации, на основе которой возможно принятие соответствующих решений по минимизации возникающих рисков.

1.7. Последствия некачественно организованного процесса мониторинга реализации проекта ПЧП:

а) неспособность обеспечить контроль качества строительства посредством эффективной системы мониторинга может привести к возникновению дефектов функционирования объекта в долгосрочной перспективе;

б) неспособность обеспечить контроль надлежащего технического обслуживания оборудования (содержания объекта) может привести к росту затрат публичного партнера в конце срока соглашения о ПЧП (после передачи объекта);

в) неспособность организации слаженного взаимодействия при реализации проекта может привести к размыванию границ ответственности частного и публичного партнеров;

г) отсутствие независимой проверки или подтверждения данных, предоставляемых частной стороной, может привести к невозможности выявления неудовлетворительной работы частного партнера и завышению платежей за услуги;

д) отсутствие системы оперативного разрешения спорных ситуаций может привести к затягиванию конфликта и стать препятствием для успешной реализации проекта.

2. Рекомендации по мониторингу результатов реализации проекта ПЧП

2.1. Публичной стороне необходимо осуществлять мониторинг и контроль исполнения соглашений о ПЧП на всех этапах реализации проекта, а особенно на этапе проектирования и строительства объекта, так как от качества проектирования зависит безопасность готового объекта. Такой мониторинг осуществляется посредством использования плана управления качеством проектирования и плана управления качеством строительства. Оба плана разрабатываются частным партнером и представляются уполномоченному органу для рассмотрения. Поскольку частный партнер самостоятельно разрабатывает данные планы, они являются уникальными для каждого проекта, при этом все планы должны содержать ряд базовых компонентов, которые включают в себя описание важных процедур мониторинга, таких как технический контроль и проверка объекта. В отличие от процесса мониторинга этапа эксплуатации и технического обслуживания, процесс мониторинга этапа проектирования и строительства включает в себя сочетание инструментов мониторинга и стимулирования. Уполномоченным органом обычно устанавливается ряд промежуточных этапов проектирования и строительства объекта. Для стимулирования выполнения частным партнером работы в срок уполномоченным органом определяются конкретные суммы вознаграждения при достижении определенного промежуточного этапа, что подтверждается уполномоченным органом самостоятельно либо с привлечением третьих лиц.

2.2. План мониторинга на различных этапах реализации проекта ПЧП должен включать следующие процедуры:

а) *стадия подготовки проекта*: предварительная оценка КПЭ¹ для этапов строительства и эксплуатации, установление допустимых пределов отклонения показателей;

б) *стадия строительства*: анализ достигнутых КПЭ на этапе строительства, корректировка КПЭ для этапа эксплуатации с учетом полученных результатов, установление допустимых пределов изменений и разработка мероприятий по недопущению отклонения показателей от согласованного уровня. Орга-

¹ Перечень и классификация КПЭ приведены в разделе 8 настоящих Рекомендаций.

низационную структуру мониторинга процесса проектирования и строительства составляют (с включением в отчеты соответствующих КПЭ):

- график проектирования и строительства объекта;
- аудит системы управления качеством;
- план управления качеством процесса проектирования;
- план управления качеством процесса строительства;
- проверка безопасности объекта;
- программа проектирования и строительства объекта;
- проверка результатов строительства (включая данные о соответствии техническим КПЭ);
- инспекция и тестирование результатов строительства;
- ключевые промежуточные результаты этапа проектирования и строительства;
- системы управления и планирования;
- требования к проектированию;
- периодические отчеты о текущем этапе осуществления работ;
- финансовые отчеты (включая сопоставление фактических и бюджетных / прогнозных показателей);

в) *стадия эксплуатации*: осуществление анализа достигаемых КПЭ на регулярной основе, выявление причин отклонений от ожидаемых значений, определение факторов влияния и вариантов коррекции с учетом возможных изменений условий соглашения о ПЧП. Организационную структуру мониторинга процесса эксплуатации составляют (с включением в отчеты соответствующих КПЭ):

- система внутреннего контроля частного партнера;
- программа регулярной оценки процесса эксплуатации;
- планы и руководства по управлению качеством;
- регулярные совещания и отчеты;
- контроль качества (например, качества поверхности и состояния дренажной системы автодороги);
- совместные (публичной и частной стороны) протоколы относительно эксплуатации объекта;
- план управления активами;
- среднесрочный план управления;
- план по принятию экстренных мер и управлению безопасностью;
- контроль за состоянием окружающей среды;
- процесс анализа КПЭ;
- отчеты по обслуживанию пользователей и работе с их жалобами;
- перечень независимых контролеров и аудиторов;
- система управления данными, касающимися эксплуатации объекта;
- финансовые отчеты (включая сопоставление фактических и бюджетных / прогнозных показателей);

г) *постпроектная стадия*: анализ достигнутых КПЭ, обоснование форм и условий продолжения эксплуатации и (или) последующей модернизации объекта проекта ПЧП, подготовка предложений по реализации последующих проектов.

2.3. К источникам информации для целей проведения соответствующих процедур мониторинга относятся предоставляемые частным партнером отчеты и данные, сбор которых осуществляет публичный партнер.

2.4. Основные характеристики предоставляемых частной стороной данных отчетности относительно реализации проекта ПЧП (точность, полнота и достоверность) должны быть закреплены в соглашении о ПЧП. Частной стороной на регулярной основе должны предоставляться отчеты по результатам реализации проекта. Периодичность предоставления таких отчетов зависит от специфики конкретного проекта. Данные отчеты должны содержать информацию, достаточную для расчета платежа за услуги частной стороны (если применимо), а также включать количество случаев нарушения установленных КПЭ за отчетный период и информацию о каждом таком нарушении. Уполномоченное должностное лицо частной стороны должно удостоверить посредством документа согласованной формы точность информации, содержащейся в предоставляемых отчетах о реализации проекта.

2.5. Публичная сторона также может контролировать и проверять эффективность реализации проекта самостоятельно, при этом затраты на осуществление такого мониторинга будут покрываться публичной стороной, за исключением случаев, предусмотренных соглашением о ПЧП (например, при выявлении в ходе аудиторской проверки факта предоставления частной стороной недостоверной информации). Источниками информации для данного мониторинга являются:

а) исследования удовлетворенности пользователей объекта;

б) аудиторские проверки;

в) плановые и внеплановые проверки;

г) обратная связь пользователей объекта относительно соответствия установленным стандартам качества объекта или предоставляемых частной стороной услуг.

2.6. Доступ к информации, необходимой для мониторинга, осуществляется на основе следующих основных принципов:

а) частная сторона должна предоставить и обеспечить свободный доступ к любым данным относительно реализации проекта после предоставления обоснованного запроса публичной стороны;

б) необходимо установить период, на протяжении которого будут сохраняться копии всех документов и данных, имеющих отношение к системе мониторинга (рекомендуемый период – не менее семи лет);

в) частная сторона должна предоставлять необходимую помощь и доступ к данным в соответствии с запросом публичной стороны для осуществления установленных в соглашении о ПЧП прав по мониторингу реализации проекта.

2.7. Аудиторские проверки реализации проекта должны проводиться независимыми экспертами, порядок и условия привлечения которых определяют-

ся публичной стороной. В случае выявления в ходе аудиторской проверки неточности, неполноты или некорректности предоставляемых частной стороной данных мониторинга частная сторона осуществляет:

а) исправление ошибки и выпуск обновленной версии соответствующего отчета или данных, а также принятие мер по устранению дефектов в системе мониторинга, которые привели к возникновению соответствующих ошибок;

б) соответствующую корректировку последующего платежа за услугу в случае, если неточность в отчетности повлияла на сумму платежа в отчетном периоде.

Выявленные в ходе аудиторской проверки случаи мошенничества или предоставления заведомо ложных данных относятся к случаям невыполнения обязательств частной стороной и могут послужить основанием расторжения соглашения о ПЧП.

2.8. По итогам мониторинга достижения КПЭ рекомендуется принятие следующих мер:

а) применение дополнительных платежей при достижении частным партнером повышенного уровня качества услуг²;

б) ожидание исправления недостатков в функционировании объекта или качестве оказываемых услуг частным партнером в течение периода, установленного в соглашении о ПЧП (с учетом сохранения, прекращения или уменьшения платежей, перечисляемых частному партнеру на протяжении данного периода);

в) использование штрафов вследствие несоблюдения КПЭ частным партнером;

г) переход государству операционного контроля над проектом при определенных обстоятельствах (угрозы для жизни и здоровья граждан, для окружающей среды, национальной безопасности и т. д.);

д) досрочное прекращение соглашения о ПЧП в случае невыполнения обязательств частным партнером.

Результаты контроля деятельности частного партнера также могут являться основанием для принятия управленческих решений по корректировке условий соглашения о ПЧП.

2.9. Контроль ответственных органов государственной власти за реализацией проекта ПЧП должен включать:

а) контроль эксплуатации объекта инфраструктуры, реализуемый соответствующими отраслевыми органами власти в зависимости от отраслевой принадлежности и специфики объекта. Данными органами производится контроль проекта в рамках своих полномочий (в частности, регулирование тарифов и мониторинг качества услуг). При этом отраслевым органам власти рекомендуется согласовывать с органами, ответственными за развитие ПЧП, решения,

² Рекомендуется использование платежного механизма, который поощряет предоставление частной стороной повышенного уровня качества услуг (характеристик функционирования объекта) только в степени, необходимой пользователям объекта, во избежание завышения платежей при неоправданно высоком качестве услуг (таком, которое не связано с соответствующим повышением полезности для пользователей).

влияющие на результативность реализации проекта (в частности, относительно доходов и расходов) и выполнение условий соглашения о ПЧП;

б) контроль и мониторинг выполнения соглашения о ПЧП и плановых показателей проекта, осуществляемый:

– уполномоченным органом власти, ответственным за развитие ПЧП в государстве (либо иным государственным органом, уполномоченным на проведение контроля и мониторинга выполнения соглашения о ПЧП). Данный орган является ключевым в процессе контроля и мониторинга проектов ПЧП, реализует основные текущие операции и агрегирует информацию о выполнении проекта и соблюдении КПЭ. В структуре данного органа назначается должностное лицо, выполняющее функции куратора проекта ПЧП³. Для успешного выполнения своих обязанностей куратору проекта ПЧП требуется: наличие управленческих компетенций и поддержка команды, т. е. наличие в структуре государственного органа сотрудников, компетентных в различных аспектах осуществляемых работ, достаточный объем полномочий и участие в реализации проекта ПЧП начиная со стадии подготовительных работ, а также организация единой базы данных по проекту ПЧП для устранения негативного влияния кадровых перестановок, вероятных в течение длительного срока реализации проекта);

– уполномоченным органом власти, ответственным за государственные финансы и бюджетирование и производящим контроль расходования и проверку эффективности использования бюджетных средств;

– органами власти соответствующих административно-территориальных единиц (если применимо).

2.10. Процедуры контроля и мониторинга реализации проекта ПЧП рекомендуется согласовывать на этапе структурирования проекта и подготовки соглашения о ПЧП. При этом процедуры контроля основываются на соответствующих регламентах и нормативных правовых актах, а также на положениях соглашения о ПЧП. При организации мониторинга реализации проекта ПЧП необходимо разграничить полномочия и ответственность различных органов государственной власти, принимающих участие в реализации проекта. Помимо формирования структуры органов власти, ответственных за контроль и мониторинг реализации проекта ПЧП, для успешного выполнения соответствующих функций рекомендуется также согласовать порядок взаимодействия с частной стороной и между публичными организациями.

Приняты на сорок восьмом
пленарном заседании
Межпарламентской Ассамблеи
государств — участников СНГ
(постановление № 48-7 от 29 ноября 2018 года)

³ Для повышения эффективности и принятия решений в специализированных сферах при реализации проекта ПЧП возможно также привлечение независимых экспертных организаций.