

ПРАКТИЧЕСКОЕ РУКОВОДСТВО ПО РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА И КОНЦЕССИЙ

*ПРОЕКТ TWINNING: Укрепление государственно-частного партнерства в
Республике Молдова*

Это пособие было разработано при финансовой поддержке Европейского Союза. Мнения, выраженные в Руководстве ни при каких обстоятельствах не могут рассматриваться как отражающие взгляды Европейского Союза или любую из его составных организаций

Разработанное в рамках Проекта Twinning: Укрепление государственно-частного партнерства в Республике Молдова, релизованного Федеральным Министерством Экономики и Энергетики Германии совместно с Министерством Экономики Республики Молдова, Агентством Государственной Собственности.

Содержание

Предисловие и введение	7
ЧАСТЬ I: ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА.....	9
1.1. Определение государственно-частного партнерства (ГЧП)	10
1.2. Различия между приватизацией и ГЧП	10
1.3. Основные принципы	12
1.4. Особенности контрактов ГЧП.....	13
1.5. Директивные органы.....	16
1.6. Первые действия в инициировании проекта ГЧП	17
1.7. Критерии успешного проекта	21
ЧАСТЬ II: ПРАВОВАЯ ОСНОВА ДЛЯ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА	23
2.1. Правовые аспекты	24
2.2. Закон о государственно-частном партнерстве	24
2.2.1. Договорные формы осуществления государственно-частного партнерства	25
2.3. Закон о концессиях	26
2.4. Процедуры заключения контрактов ГЧП	27
2.4.1. Заключение договора ГЧП посредством конкурсного отбора частного партнера в один этап	27
2.4.1.1. Определение объектов и целей проекта ГЧП	28
2.4.1.2. Техничко-экономическое обоснование	28
2.4.1.3. Разработка и утверждение стандартной документации	28
2.4.1.4. Комиссия по выбору частного партнера	29
2.4.1.5. Информационное сообщение	30
2.4.1.6. Подача и оценка ofert	30
2.4.2. Заключение контрактов ГЧП посредством конкурсного отбора частного партнера в несколько этапов	31
2.5. Заключение договора	32
2.6. Поправки и расторжение договора	33
2.7. Условия продления концессионного договора	34
2.8. Мониторинг и аудит	34

2.9. Споры.....	35
ЧАСТЬ III: ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ГЧП.....	37
3.1. Релевантность.....	38
3.2. Концепции финансирования проектов ГЧП.....	38
3.2.1. Финансово независимые проекты.....	38
3.2.2. Частично субсидируемые проекты.....	39
3.2.3. Полностью субсидируемые проекты.....	40
3.3. Конкретные примеры.....	40
3.4. Основные характеристики проектов ГЧП.....	41
3.5. Финансирование проектов.....	43
3.5.1. Способы финансирования.....	43
3.6. Источники финансирования проектов ГЧП.....	47
3.7. Структура финансирования.....	47
3.8. Поставщики капитала.....	48
3.8.1. Частные инвесторы.....	49
3.8.2. Поставщики заемного капитала.....	49
ЧАСТЬ IV: УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО	
ПАРТНЕРСТВА	53
4.1. Полномочия органов государственного управления в области реализации проектов –государственно-частного партнерства	55
4.1.1. Исполнительные и консультативные органы государственного управления	56
4.1.2. Органы государственного управления - заказчики	60
4.2. Процесс реализации проекта государственно-частного партнерства	61
4.3. Определение проекта.....	65
4.3.1. Определение целей проекта	66
4.3.2. Оценка успешности проекта государственно-частного партнерства	66
4.4. Проектная команда.....	67
4.4.1. Управление проектом.....	67
4.4.2. Внешнее консультирование.....	68
4.5. Расходы, связанные с инициированием проекта государственно-частного партнерства	70

4.6. Анализ предварительного технико-экономического обоснования проекта государственно-частного партнерства	70
4.6.1. Технико-экономическое обоснование	72
4.7. Оценка потенциальных проектов и управление рисками	73
4.7.1. Сбор данных.....	75
4.7.2. Определение и оценка рисков	75
4.7.3. Матрица рисков	76
4.7.4. Анализ соотношения цена/ качество	81
4.7.5. Экономический анализ.....	82
4.7.6. Public Sector Comparator (PSC) – Методика сравнительного анализа	82
4.8. Сравнение между вариантами, лежащими в основе метода оценки чистой приведенной стоимости.....	83
4.8.1. Важность PSC в процессе.....	83
4.8.2. Метод расчета и рамочные параметры	84
4.8.3. Состав и определение PSC	89
4.9. Анализ затрат-выгод	91
4.10. Доступность	93
4.11. Оценка рынка	94
4.11.1. Размеры и объем, соответствующие проекту.....	94
4.11.2. Сфера применения услуг.....	95
4.11.3. Подробный оперативный план	95
4.11.4. Конкуренция	95
ЧАСТЬ V: Процедуры заключения соглашений ГЧП	97
5.1. Процедура конкурсного отбора частного партнера в один этап.....	101
5.2. Конкурсный предквалификационный отбор.....	102
5.3. Конкурс отбора частного партнера на основе конкурентных переговоров...	104
5.4. Сходства и различия процедур заключения соглашений ГЧП	106
5.5. Процедуры заключения соглашений о государственно-частном партнерстве при	106
наличии всего одной оферты	
6. Ведение переговоров и заключение договора ГЧП.....	107
7. Мониторинг договоров ГЧП	108
ЧАСТЬ VI: СОКРАЩЕНИЯ И ГЛОССАРИЙ.....	111

ЧАСТЬ VII: ПРИЛОЖЕНИЯ.....	125
Приложение I. Предварительная матрица по распределению рисков проекта, утвержденная Приказом Министерства Экономики №143 от 02.08.2013	126
Приложение II. Договорные формы осуществления ГЧП.....	136
Приложение III. Рамочная структура договора ГЧП	145
Приложение IV. Рамочное содержание технико-экономического обоснования.....	149
Приложение V. Основные этапы заключения договора ГЧП:	151
Приложение VI. Законодательная база ГЧП	151

Это Руководство рекомендуется использовать с Законом о ГЧП (Закон №. 179-XVI от 10.07.2008) и вспомогательными нормативными актами этого закона и Закона о концессиях (Закон № 534-XIII от 13.07 0,1995).

ПРЕДИСЛОВИЕ И ВВЕДЕНИЕ

В последнее время государственно-частное партнерство в Молдове все больше укрепляет позиции, как эффективный способ привлечения частного капитала для реализации проектов, представляющих общественный интерес. Среди преимуществ данного инструмента привлечения инвестиций можно отметить следующие: передача рисков в частный сектор, доступ к инвестициям и технологиям частного ноу-хау, в том числе менеджмент. Государственно-частное партнерство оказывает поддержку и предоставляет возможность участия, в первую очередь, местным органам власти в решении проблем реабилитации/ строительства инфраструктуры, повышения качества услуг и т.д.

Повышение качества государственного управления является главной целью органов государственной власти, служащих в интересах граждан, как на центральном, так и на местном уровнях. С этой точки зрения, выявление и внедрение в практику новых методов, приемов и инструментов деятельности имеет целью устранение субъективности и эффективное использование ресурсов. Государственно-частное партнерство может обеспечить более высокую доходность ключевых проектов и повысить инновационные возможности и конкурентоспособность в отраслях с потенциалом трудоустройства/ роста производительности труда.

В контексте экономической политики, проводимой Правительством Республики Молдова по восстановлению и модернизации национальной экономики; стимулированию занятости граждан; более активному участию частного сектора в модернизации и эффективном управлении государственными активами на основе поощрения конкуренции между экономическими агентами; обеспечению равного ко всем участникам реализации проектов отношения, основанного на недискриминации; обеспечению прозрачности и целостности процедур по распределению контрактов государственно-частного партнерства, как и по обеспечению более эффективного использования государственных средств, настоящее руководство посвящено всем заинтересованным сторонам, участвующим в процессе инициирования и присуждения проектов государственно-частного партнерства. В основу руководства заложено национальное законодательство о государственно-частном партнерстве, а также информация о подготовке, экономическом и финансовом моделировании и заключении контракта ГЧП; руководство рекомендуется для использования органами государственной власти при постоянной корреляции с действующим законодательством. Содержимое руководства может охватывать все типы контрактов, подпадающих под действие национального законодательства в данной сфере.

Первая глава содержит общую информацию о государственно-частных партнерствах в Республике Молдова, а во второй главе выделены правовые аспекты относительно определяющих элементов договоров государственно-частного партнерства. Кроме того, в главе нашли отражение процедуры, предваряющие заключение договоров государственно-частного партнерства, а также договорные формы реализации проектов, с учетом основных элементов договора государственно-частного партнерства и специфических условий такого договора.

Третья глава представляет аспекты финансирования проектов ГЧП, в том числе пути и источники их финансирования, а четвертая глава раскрывает информацию о подготовке проекта и его управлении. В данной главе особое внимание уделяется возможной и практической осуществимости проекта, а также выявлению и оценке рисков, связанных с проектом.

Информационную базу составляют нормативные и законодательные акты Республики Молдова, Директива 2014/23/ЕС от 26.02.2014 о заключении концессионных соглашений, официальные статистические материалы, материалы и информационные ноты Министерства экономики, Агентства публичной собственности, а также другие официальные материалы, в том числе разработанные в ходе реализации проекта TWINNING «Укрепление системы государственно-частного партнерства в Республике Молдова», осуществленного при поддержке представителей Федерального министерства экономики и энергетики Германии.



ЧАСТЬ I:

ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ
ОТНОСИТЕЛЬНО ПРОЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

1.1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА (ГЧП)

Государственно-частное партнерство представляет собой форму сотрудничества между органами государственной власти и деловой средой, которое устанавливается для того, чтобы способствовать привлечению частных инвестиций для реализации проектов, представляющих общественный интерес; для повышения эффективности и качества услуг, общественных работ и другой деятельности на благо общества, а также для эффективного использования государственного имущества и государственных средств.

Как инструмент реализации инфраструктурных проектов государственно-частное партнерство в то же время является фактором среднесрочного и долгосрочного развития инфраструктуры и государственных услуг, сочетая преимущества частного и государственного секторов.

Государственно-частное партнерство становится все более популярным, поскольку обладает целым рядом преимуществ. Во-первых, делает возможным передачу рисков со стороны государства в частный сектор, что снижает роль государства и активно вовлекает частный сектор в развитие экономики. Во-вторых, некоторые отрасли национальных интересов, как транспортная инфраструктура, энергетика, образование, культура, социальное обслуживание, государственная безопасность, для которых у государства недостаточно ни финансовых средств, ни управленческого потенциала, чтобы предоставлять качественные услуги населению, и которые не могут быть проданы частному сектору, могут развиваться с помощью данного инструмента.

1.2. ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ

Принцип 1: Законодательство должно быть основано на четкой стратегии/политике государственно-частного сотрудничества. Четкая государственная стратегия/политика ГЧП важна чтобы продемонстрировать приверженность правительства разработать стабильную и привлекательную инвестиционную среду и отразить усилия по улучшению правовой среды. Эта стратегия должна быть, как правило, разработана на уровне документа, одобренного Правительством.

Принцип 2: Парламент должен принять хорошую законодательную базу для ГЧП и концессий. Эффективное участие частного сектора в развитии инфраструктуры и предоставляемых услуг и эффективное функционирование режима ГЧП требуют благоприятную правовую базу. Подходящая законодательная база важна для установления ролей и обязанностей всех сторон и оценки так называемого риска страны для Молдовы со стороны потенциальных инвесторов. Принцип 2 призывает к укреплению законодательства о ГЧП не только для ясности и стабильности инвестиционного режима, но также для указания политического обязательства со стороны государства.

Принцип 3: Применяемые правила должны обеспечивать ясность. Законодательство о ГЧП/концессиях должно четко определять сферу применения, а именно, ре-

гулируемые правовые отношения. Такая ясность имеет важное значение для предсказуемости режима ГЧП/концессий, а также для предотвращения произвольных необоснованных действий властей. Для этого, законодательство о ГЧП/концессиях должно обеспечить исчерпывающее определение ГЧП/концессий, список секторов, заказчиков и частных партнеров/ правомочных концессионеров. Важно определить в законодательстве о ГЧП/концессиях государственные органы, на разных уровнях управления, уполномоченные действовать в качестве организаций-заказчиков и сектора в которых могут заключаться ГЧП/концессии. В целях обеспечения ясности касательно предмета ГЧП это Руководство подчеркивает важность указания эксклюзивности прав, предоставленных в рамках договору ГЧП/концессии.

Принцип 4: Общая структура должна обеспечивать стабильное и предсказуемое законодательство о ГЧП/ концессиях. Как правило, проекты, финансируемые частным сектором, являются долгосрочными. Тем не менее, многие значительные факторы могут измениться в ходе реализации проектов, одним из которых является законодательный фактор. Риск изменений в законодательстве может поставить под угрозу надежность контракта ГЧП и жизнеспособность проекта как такового. Для обеспечения стабильности договора и способности сторон осуществлять свои права и обязанности, государство должно избегать частых изменений в законодательстве о ГЧП/концессиях, законодательство о ГЧП/концессиях должно содержать обязательное положение в договоре, которое предусматривает применение действующего режима.

в момент присуждения контракта или других правовых механизмов управления юридических рисков. В этом случае, Руководство предлагает чтобы законодательство о ГЧП/концессиях требовало, чтобы контракт ГЧП/концессии управлял потенциальным правовым риском и устанавливал положения для компенсации негативных последствий законодательных изменений и обзорных механизмов договорных условий, после наступления таких изменений. Законодательство о ГЧП/концессиях должно также предусматривать, что контракты ГЧП/о концессии содержали так называемую «оговорку о стабильности», которая направлена на защиту частного партнера/концессионера от возможных изменений в законодательстве.

Принцип 5: Этот принцип относится к честности, прозрачности и доступности правил и процедур по отбору партнеров/концессионеров, присуждению и реализации договора ГЧП в дальнейшем. Согласно этому принципу, законодательная власть должна обеспечить процесс, который гарантировал бы прозрачный и конкурентный процесс отбора, равное обращение к потенциальным инвесторам, возможность оспорить правила и решения уполномоченных властей и конкурентоспособные нормы по несогласованным предложениям (см 5.5. (б)). Этот принцип также подчеркивает важность присутствия процедуры пересмотра регуляторных решений независимым органом.

Принцип 6: Законодательство о ГЧП должно быть в соответствии с остальной частью национального законодательства с тем, чтобы избежать ненужных коллизий законов и непоследовательности в их применении. В настоящее время, должны быть сделаны соответствующие корректировки законодательной базы, чтобы обеспечить ее согласованность и последовательность.

Принцип 7: Законодательство должно предусматривать переговоры по договорам ГЧП/ концессиям. Свобода заключать контракты ГЧП/ концессия важна, так как позволяет факторинг в различных ситуациях, в то время как происходит распределение рисков между сторонами и, следовательно, разрабатывается более творческое и эффективное финансирование к распределению рисков. Успешная реализация этого принципа требует также четко идентифицировать в законодательстве о ГЧП/ концессиях, орган, уполномоченный провести переговоры по договору, для реализации и мониторинга производительности в соответствии с договором, в том числе четкого разделения полномочий между центральными и местными властями. Важно также определить в законодательстве о ГЧП/ концессиях соответствующее разделение полномочий между различными уровнями власти (центральные и местные органы власти) в ходе переговоров и реализации проекта.

Принцип 8: Законодательство должно предусматривать возможность обжалования в суде или в арбитражном порядке определений. Согласно этому принципу, законодательство Республики Молдова по ГЧП/ концессиям должно обеспечивать возможность защиты прав и интересов обеих сторон, в эффективном урегулировании споров (в том числе возможность для международного арбитража и исполнения арбитражных решений). Этот принцип особенно важен для создания среды более безопасной, предсказуемой и привлекательной для инвесторов.

Принцип 9: В соответствии с этим принципом в законодательстве о ГЧП/ концессиях должны присутствовать некоторые положения, которые обеспечивают государственную возможность оказания финансовой поддержки проекту или гарантировании надлежащего исполнения обязательств, возложенных на уполномоченный орган. Государственная поддержка часто является необходимым для повышения уровня комфорта потенциальных инвесторов, для повышения инвестиционной привлекательности и содействию в реализации проектов.

Принцип 10: Наконец, нормы ГЧП должны включать интересы гарантий. Как правило, только около 30% из концессионного проекта финансируются концессионером. Остальные 70%, как правило, заимствованы из банков (от кредиторов) под гарантийные схемы, при которых частный партнер / концессионер дает кредиторам гарантии над его правами в соответствии с контрактом ГЧП / концессии. Тем не менее, для того, чтобы данная гарантия была эффективной, Правительство должно также предоставить гарантии того, что в случае исполнения гарантии, соответствующие процедуры позволят реализацию ГЧП / концессии и дают кредиторам права вмешательства в контракт. Таким образом, этот механизм обеспечивает продолжение и устойчивость проекта концессии и эффективности инвестиций.

1.3. РАЗЛИЧИЯ МЕЖДУ ПРИВАТИЗАЦИЕЙ И ГЧП

Различие между приватизацией и ГЧП состоит в принятии на себя ответственности со стороны органов государственной власти в ходе проектов и защиты социальных интересов в рамках их реализации. Таким образом, если в случае приватизации ответственность полностью возлагается на частный сектор вместе с деятельностью по

реализации и контролю, то в ГЧП органы государственной власти определяют степень участия частного сектора в проекте и берут на себя ответственность перед гражданами за предоставление качественных общественных услуг, как показано на схеме.

Реализация общественных интересов гарантируется посредством включения в контракты ГЧП положений относительно постоянного мониторинга проекта.

Вместе с тем, в случае контракта государственно-частного партнерства, никакой передачи собственности не происходит, а имущество, которое построили, восстановили или эксплуатировали и т.д., по истечении срока контракта передается органам государственной власти.

Основным отличием между контрактами государственно-частного партнерства и процедурой приватизации является тот факт, что посредством ГЧП государственный сектор играет ведущую роль в качестве покупателя услуг и работ. Таким образом, когда идет речь о приватизации коммунального хозяйства, клиенты частного оператора являются частными клиентами, а в случае создания инфраструктуры посредством государственно-частного партнерства, органы государственной власти (центральные или местные) оплачивают предоставленные услуги и играют главную роль в оценке результатов и контроле качества услуг, предоставленных обществу частным партнером.

Секрет успешного партнерства заключается в способности уравновесить сильные стороны обоих секторов. Сильные стороны частного сектора: эффективный менеджмент, новые технологии, эффективность рабочего места, управление денежными потоками, обучение персонала. Сильные стороны государственного сектора: юридические полномочия, защита политики распределения и закупок, цели для удовлетворения потребностей населения, внимательные, но сдержанные сотрудники.

1.4. ОСОБЕННОСТИ КОНТРАКТОВ ГЧП

Существует ряд ключевых элементов, которые должны быть учтены при иницировании проекта ГЧП, такие как: заинтересованные стороны и преследуемые цели; договорная структура партнерства; механизмы реализации; потенциальные конфликты; разделение рисков и т.д.

При создании государственно-частного партнерства, партнеры должны определить свои роли и обязанности в проекте. Выбранная институциональная модель может варьировать в зависимости от партнеров и их целей, степени, сроков и сложности вмешательства, а также механизма инициации проекта.

Хотя в широком смысле, государственно-частное партнерство может быть спутано с любым договором (партнерством), подписанным представителем государственного партнера и представителем партнера частного сектора, и направленным на реализацию работ и услуг, в нынешних правовых рамках могут быть установлены дополнительные особенности, которые, в совокупном применении, позволят более точно определить контракты государственно-частного партнерства и отличить их от других подобных актов.

В частности, договор государственно-частного партнерства характеризуется следующими особенностями:

- ♦ Основной целью договора государственно-частного партнерства является рост эффективности использования государственных средств, строительство/ реабилитация/ реконструкция/ развитие и эффективное управление инфраструктурой государственного сектора и/или улучшение качества государственных услуг путем привлечения и надлежащего использования, в соответствующих случаях, инвестиций, инноваций, экспертизы и управленческого потенциала частного сектора.
- ♦ Контракты государственно-частного партнерства имеют смешанные черты, так как регулируются нормами публичного и частного права (гражданского). Таким образом, с одной стороны, правовой статус заказчика, процесс принятия решений, процедуры заключения контракта и основные условия договора определяются в соответствии с Законом о государственно-частном партнерстве №179 от 10.07.2008 и соответствующим законодательством в области административного права. В частности, в соответствии с нормами публичного права и благодаря целям, преследуемым во благо общества, заказчик получает определенные прерогативы и привилегии по отношению к частному партнеру: возможность навязывать определенные условия в договоре, контролировать способ имплементации договора, возможность расторгнуть договор в одностороннем порядке.
- ♦ Предметом договора государственно-частного партнерства может быть строительство, развитие, восстановление (ремонт), финансирование инфраструктурных объектов (как существующих, так и будущих), представляющих общественный интерес, сопровождающееся, как правило, передачей права предоставлять/ управлять длительное время соответствующими общественными услугами.
- ♦ Стороной договора государственно-частного партнерства всегда является центральный или местный орган государственной власти, который по закону выполняет роль заказчика и вправе принимать решение заключать такие договоры. С другой стороны, частным партнером может быть одно или несколько лиц, как правило, юридических, представители частного сектора (имеющих или не имеющих коммерческий статус), которые располагают необходимыми возможностями и отвечают условиям, предусмотренным законом и другими нормативными актами.
- ♦ Частный партнер берет на себя наиболее важные обязанности и риски, которые требуют от него организационных навыков, функциональных и финансовых возможностей. Поэтому, чтобы избежать неудачи, рекомендуется, чтобы такие сложные контракты, как государственно-частное партнерство, заключались с компаниями, которые имеют необходимые навыки и опыт.
- ♦ Государственные финансовые ресурсы используются (выделяются), в случае необходимости, распределяясь в соответствии с критерием эф-

фективности и производительности проведенной частным партнером. В случае, когда договор государственно-частного партнерства предусматривает выделение государственным партнером средств на работы и услуги, предоставляемые частным партнером, то это происходит поэтапно и только после доказательства достижения результатов и выполнения условий, предусмотренных контрактом, на качественном и количественном уровнях.

- ♦ Договор государственно-частного партнерства заключается, как правило, на средне- и долгосрочную перспективу, до 50 лет. В связи со своей сложностью, многочисленными целями и задачами, принятыми сторонами, отношения сторон по договору государственно-частного партнерства являются длительными и предполагают поэтапное достижение определенных договорных мероприятий.
- ♦ Стоимость и объем инвестиций (государственных или частных) в договоре государственно-частного партнерства, как правило, играют важную роль, потому что данные контракты являются долгосрочными и предполагают улучшение объектов общественной инфраструктуры.
- ♦ На основании договора государственно-частного партнерства, как правило, общая ответственность за предоставление общественных услуг передается частной компании, в то время как компетентный орган государственной власти сохраняет ответственность за принятие решений по проекту. В зависимости от случая, договор может предусматривать разный объем задач и услуг, передаваемых в частный сектор.
- ♦ Договор государственно-частного партнерства характеризуется распределением рисков между государственным и частным партнерами по принципу предсказуемости и передачи определенных рисков стороне, которая обладает способностью справляться лучше с ними, и таким образом, минимизировать их негативные последствия и издержки. Среди рисков, с которыми приходится сталкиваться в договорах государственно-частного партнерства необходимо принять во внимание следующие: политические, договорные, коммерческие, экономические, валютные, социальные, строительство, форс-мажорные обстоятельства, отсутствие результатов и производительности, неожиданное прерывание контракта, изменения в нормативно-правовой базе, появление правовых споров между сторонами и другими заинтересованными участниками, одностороннее расторжение договора и т.д.
- ♦ Передача рисков, связанных со строительством, функционированием и финансированием частному сектору, является одной из основных особенностей договора государственно-частного партнерства, которая отличает его от традиционной модели публичных закупок. Благодаря знанию и соответствующему распределению различных категорий рисков, договор государственно-частного партнерства отличается высокой степенью стабильности отношений между партнерами.

Таким образом, договор может считаться государственно-частным партнерством в том случае, если будет содержать все вышеуказанные особенности и элементы. В противном случае, можно говорить о других типах контрактов, заключаемых органами публичной администрации в соответствии с действующим законодательством.

В Республике Молдова, **Закон о государственно-частном партнерстве** (далее Закон №179 от 10.07.2008) определяет государственно-частное партнерство, как долгосрочный договор, заключенный между государственным и частным партнерами для осуществления деятельности в общественных интересах и основанный на способности каждого партнера распоряжаться соответствующим образом ресурсами, рисками и доходами. Так же, закон устанавливает основные договорные формы реализации государственно-частного партнерства: договор подряда/ договор об оказании услуг; договор доверительного управления; договор имущественного найма/ аренды; концессионный договор; договор простого товарищества или гражданского общества, а также другие договорные формы, не запрещенные законом.

1.5. ДИРЕКТИВНЫЕ ОРГАНЫ

В целях обеспечения политической поддержки для реализации проектов ГЧП на уровне правительства, все основные вопросы, связанные с ГЧП в Молдове, должны получить утверждение непосредственно со стороны Правительства. Во-первых, Правительство утверждает список объектов, состоящих в собственности государства и перечень работ и услуг в рамках национальных общественных интересов, предлагаемых для государственно-частного партнерства, а также условия государственно-частного партнерства.

Правительство отвечает за утверждение целей проектов и общих требований к выбору частного партнера, утверждение нормативных актов и основополагающих документов, касающихся сферы развития государственно-частного партнерства, в том числе документов¹ и стандартных процедур, которые считаются необходимыми для подготовки и реализации ГЧП.

Ключевые органы власти и их соответствующие полномочия кратко представлены в следующих пунктах. *(Для получения более подробной информации, пожалуйста, обратитесь к Части IV, пункты с 1 - по 3).*

Министерство экономики отвечает за разработку основополагающих документов в области развития государственно-частного партнерства в Республике Молдова и подготовку предложений по внесению изменений и дополнений в законодательные и нормативные акты, касающиеся ГЧП. В 2012 году, по предложению Министерства экономики, Правительство создало **Национальный совет по государственно-частному партнерству** и утвердило его номинальный состав (ПП №245 от 19.04.2012), а также создало **Межминистерскую сеть государственно-частного партнерства** (ПП №255 от 11.04.2013). Кроме того, в 2013 году, Министерство экономики утвердило Предварительную матрицу по распределению рисков проекта².

¹ Такие как образцы заявлений, предложений и/или содержание информационных сообщений о конкурсе по выбору частного партнера.

² См. Часть II(1) и Приложение I.

Министерство финансов отвечает за рассмотрение вопросов об участии государственного бюджета³ в реализации утвержденных Правительством проектов ГЧП и осуществляет мониторинг процесса исполнения государственным партнером расходной части государственного бюджета в целях реализации проектов ГЧП в Республике Молдова.

Агентство публичной собственности (АПС), в составе которого находится Управление ГЧП, определенно играет ключевую роль в реализации проектов ГЧП в Республике Молдова. Будучи Агентством по имплементации при Министерстве экономики, АПС является первым контактным пунктом как для государственных, так и для частных партнеров во всем, что касается ГЧП, предлагая широкий спектр консультативной помощи другим органам государственной власти⁴, содействующим государственным партнерам в идентификации, координации, реализации и мониторинге государственно-частного партнерства.

В компетенцию Правительства входит назначение ответственного органа центральной государственной власти для заключения договоров ГЧП с частными партнерами и несения впоследствии ответственности за реализацию проектов. На практике во многих случаях это высший орган, фигурирующий как государственный партнер в контракте ГЧП. На местном уровне компетенции номинализации органа государственной власти, который вправе заключать договор ГЧП с частным партнером, переданы представительным властям, а компетенции подписания контракта имеют примар или председатель местного совета.

Важную роль в этой связи играют органы местного самоуправления (местные и районные советы, примары муниципиев и руководители районных советов). В дополнение к утверждению инфраструктуры и услуг в интересах местных властей, которые предлагаются к реализации посредством ГЧП, и решающей роли, которую они играют в выборе частного партнера, в их полномочия также входит мониторинг местных проектов ГЧП.

1.6. ПЕРВЫЕ ДЕЙСТВИЯ В ИНИЦИИРОВАНИИ ПРОЕКТА ГЧП, СТРАТЕГИИ

Стратегия и ее описание

Что такое стратегия и почему хороший отбор проекта зависит от принятых стратегий? Отбор проектов и стратегий зависит от стратегий по планированию.

Стратегическое планирование. Это процедура в итоговом документе отражает цели и долгосрочные стратегические цели и требуется до проектирования и предложения потенциальных проектов. Порядок и подход для установления целей и стратегических целей называется стратегическим планированием. Стратегия является документом, который определяет цели, предположительно достигнутые в течение периода, превышающего 5 лет, как правило, 10, 15 и 20 лет, в том числе прогнозы развития и соответствующие цели для более чем 20 лет.

3 Участие государственного бюджета не дано только в проектах, где платежи частично или полностью исходят из государственного бюджета. Государственный бюджет также может быть затронут, если

4 Такие как образцы заявлений, предложений и/или содержание информационных сообщений о конкурсе по выбору частного партнера.

а. Стратегические цели. Перед тем как разработать и предложить возможные проекты ГЧП, необходимо установить долгосрочные стратегические цели, которые будут материализованы соответствующими проектами. Важной частью любой стратегии является создание измеримых целей, крайний срок для их достижения, а также оценку необходимых средств.

б. Документ стратегического планирования. Определяет соответствующие цели и задачи, которые должны быть достигнуты в период более пяти и до 30 лет и, возможно, за его пределами. Конкретные предложения по проектам должны будут включены в финансовые и временные планы действий и реализации, в то время как их цели должны способствовать материализации стратегических целей. Уровень вклада конкретного проекта для достижения стратегических целей используется для определения приоритета для реализации (далее. приоритет).

в. Основные цели и ограничения. Основные задачи каждого проекта ГЧП определяются на этапе определения проекта, в качестве предшественника для выбора стратегии. Цели, как правило, относятся к следующим:

- ◆ сфера действия (например то, что должно быть выполнено), вместе с любым необходимым положением в этом отношении;
- ◆ стоимость, включая расходы жизненного цикла и транзакционные издержки;
- ◆ время;
- ◆ качество, в том числе для соблюдения целей;
- ◆ устойчивость, в том числе социальные, экономические и экологические составляющие;
- ◆ инновация, которая поощряется с помощью основанной на производительности проектной документации, скорее чем на предписывающей проектной документации
- ◆ община и/или партнеры/ общинные потребности и ожидания общественности и/или заинтересованных сторон;
- ◆ вклад в распространении общественных приоритетов;
- ◆ результаты, поощряемые стимулированием производительности ГЧП по сравнению с классическими гос. закупками.

Ограничения это аспекты проекта, которые могут ограничивать или негативно повлиять каким-либо образом на цели проекта. Ограничения, как правило, уникальны для каждого проекта ГЧП и могут включать в себя:

- ◆ временные ограничения;
- ◆ финансовые ограничения (бюджет);
- ◆ физические ограничения;
- ◆ наличие ресурсов, в том числе человеческих ресурсов;
- ◆ профессиональная компетентность, способность и умение участников проекта ГЧП достигать выполнения ожидаемых результатов проекта;
- ◆ рыночные или отраслевые;

- ♦ требования политик.

г. Иерархия приоритетов и стратегических целей. Различные стратегии также являются частью определенной структуры приоритетов, независимо от того, связаны они или соединены иерархически. Отношение между стратегий используется для определения приоритета ввиду реализации своих целей. Любой проект, цели которого в соответствии с целями более высокой приоритетной стратегии является также приоритетом в плане реализации. Стратегии могут быть территориальными – относящиеся к определенной географической или административной территории (например, местные сообщества). И отраслевыми – относящиеся к определенной области деятельности или человеческих отношений (например, ключевые отраслевые министерства).

д. Приоритетные проекты. Реализация приоритетных проектов обеспечивает оптимальное вложение времени, денег, людских и природных ресурсов (далее, ресурсы). Три элемента любой стратегии (измеримые цели, сроки их реализации и планируемые ресурсы) являются основной предпосылкой для оценки устойчивого развития целей при принятии стратегии, развитии оперативных планов и реализации, а также для объективного мониторинга реализации принятой стратегии.

е. Планы действий и реализации. Периоды до пяти лет охвачены планами действий, рабочих процессов и т.п. (далее, планы действий), ориентируясь на реализацию принятых стратегий. На основе этих планов, устанавливаются ежегодные планы реализации (например, бизнес, финансовый и другие).

ф. Конкретные предложения по проекту. Они должны быть включены в финансовые и временные планы действий и реализации, в то время как их цели должны способствовать достижению стратегических целей. Уровень вклада особого проекта для реализации стратегических целей (далее, приоритет) используется для определения приоритета для его реализации.

ж. Измеримые цели. Важной частью любой стратегии является создание измеримых целей, срока исполнения и оценки необходимых средств (и, возможно, других необходимых ресурсов, таких как инвестиции времени и природных и человеческих ресурсов). Если некоторые из предусмотренных средств недостаточны, стратегия может включать руководящие принципы о том, как обеспечить достаточные ресурсы. Стратегии, помимо того, что являются руководством, также дают ориентиры, чтобы сделать оценку того, что цели достигнуты за лучшее соотношение цены и качества.

Таким образом, подготовка, осуществление, мониторинг и оценка принятых стратегий является жизненно важным и незаменимым первым шагом на долгом пути при суждении контракта и успешной реализации проекта ГЧП.

Разработка и реализация стратегии

Первым шагом в разработке стратегии является выбор стратегических целей, определение приоритетов и обеспечение взаимного более широкого социального соглашения по отобранным целям. Разработка стратегии это творческий процесс, который требует глубоких знаний и участия нескольких участников: политических и государственных структур, научных учреждений и многих других заинтересованных

сторон. Принятие стратегии является ее политическим подтверждением. Таким образом, через принятие она становится частью политики. Стабильная и долгосрочная политическая поддержка и широкая поддержка от заинтересованных сторон являются важными предпосылками для успешной реализации любой стратегии. Во время исполнения стратегии, приоритеты конкретной цели могут измениться в результате изменения обстоятельств по выполнению стратегии, так что главная цель может стать резервной и наоборот, если это оправдано, учитывая обстоятельства. Тем не менее, решение всегда должно быть основано на потенциальном воздействии реализации стратегический выбранного сценария.

Таким образом, стратегия является документом, который четко устанавливает группу измеримых целей (количество детских садов, рост ВВП, и.т.д.), время выполнения, запланированные ресурсы для реализации и приоритеты, т.е., что цель является приоритетной по сравнению с другими в плане предоставления ресурсов, необходимых для реализации. На основании принятых стратегий, оперативные планы разрабатываются в качестве основных исполнительных документов. Оперативные планы включают в себя детальную разработку стратегии поэтапно в течение периода, не превышающего 5 лет, и предпочтительно не более чем на 1 год, которые имеют измеримые результаты и запланированные ресурсы для реализации, что позволяет постепенную реализацию стратегии и непрерывный мониторинг программы реализации ее целей.

Ежегодные планы реализации разрабатываются на основе оперативных планов и включают в себя распределение ресурсов в соответствии с целями и сроками, включенных в оперативные планы.

Подготовка стратегий и оперативных планов должна предшествовать процедуре оценки и отбора проектов ГЧП, процедура, предусмотренная в Законе о государственно-частном партнерстве. Таким образом, в соответствии с данной процедурой приведение целей проекта в соответствии с целями, содержащимися в этих стратегиях и которые должны быть указаны в предложении по проекту является важной предпосылкой для отбора проектов ГЧП. Каждая фаза проекта ГЧП должна быть частью оперативных планов и ее задачи должны быть приведены в соответствие с надлежащей стратегией.

Другие основные принципы для инициации проектов ГЧП

Органы государственной власти, которые решили реализовать проект по методологии ГЧП, должны быть готовы инвестировать значительные финансовые ресурсы в дело инициирования проектов ГЧП.

В случае проектов, которые требуют крупных инвестиций, перед любым серьезным рассмотрением метода реализации (следует ли проект оформить как проект ГЧП, или он будет финансироваться традиционным способом – посредством закупок), орган государственной власти, ответственный за реализацию проекта ГЧП должен составить документ (в законодательстве известный под названием Технико-экономическое обоснование), который исследует основные параметры предлагаемого проекта.

Экономический и финансовый анализ, который является составной частью Технико-экономического обоснования, должен быть рассчитан более подробно и пре-

доставить сравнение между реализацией проекта органом государственной власти посредством схемы закупок и схемой ГЧП. В этом случае, уполномоченный государственный орган должен создать методику сравнительного анализа (PSC), с точки зрения экономической выгоды (или недостатков) каждого варианта.

Методика сравнительного анализа (PSC) представляет контрольное значение, с помощью которого можно определить экономическое преимущество (или недостаток) каждого из вариантов. PSC – это верхний предел с точки зрения затрат в соответствии с экономическим анализом, который не может быть превышен офертой ГЧП с наилучшим соотношением, на основе предопределенного качества и стандартов. PSC не является статичным. Во время заключения контракта, считается хорошей практикой рассчитать затраты и сопутствующие PSC доходы.

Окончательное сравнение общей стоимости традиционной закупки как варианта и регулярного дохода модели ГЧП в виде суммы всех денежных платежей и ценностей обнаружит возможную экономию или эффективность (если таковая вообще имеет место), что, в свою очередь, поможет определить – выбирать ГЧП или нет.

Использование динамических процессов для расчета инвестиций в рамках подготовки к PSC позволяет провести справедливое сравнение различных платежных средств. Основой для этого являются оценочные значения всех платежных потоков государственных закупок в течение всей продолжительности проекта.

Динамический процесс, наиболее часто используемый для этого, представляет метод чистой приведенной стоимости (NPV). В этом методе, платежи и/или доходы, которые появляются на разных этапах времени, сравниваются путем устранения последствий инфляции, путем дисконтирования в заданный момент времени, и с использованием ставки дисконтирования, которая чаще всего предписана министерствами финансов. Результатом является наличная денежная стоимость ожидаемых выплат, выраженная в финансовых сроках выражении. Анализ затрат и выгод (CBA) позволяет оценить выгоды, затраты и риски, которые обычно не могут быть выражены в денежном плане.

Также, в некоторых случаях, предшествующих разработке Технико-экономического обоснования, в целях аргументирования необходимости инициирования проекта ГЧП, уполномоченный орган государственной власти имеет право разработать предварительное Технико-экономическое обоснование, подробное описание которого приводится в главе IV.

1.7. КРИТЕРИИ УСПЕШНОГО ПРОЕКТА

- ♦ Органы государственной власти выдвигают множество идей для проектов ГЧП и, как следствие, важно наличие процесса фильтрации на стратегическом уровне, так, чтобы только проекты, соответствующие базовым критериям, принимались во внимание.
- ♦ Чтобы определить конкурентную среду для проекта, осуществляется рыночная оценка с целью понять интерес и возможности рынка, который мог бы обеспечить необходимыми товарами, услугами и капиталом.

- ♦ Оценка успешности такого проекта должна соответствовать целям проекта, с постоянной гарантией того, что цели выражаются с точки зрения результатов. Реализация любого проекта государственных инвестиций в качестве ГЧП приведет скорее к «денежной ценности», нежели реализации традиционными способами. Вместе с другими государственными инвестиционными проектами, проекты ГЧП должны быть отобраны только после полного анализа затрат и выгод (СВА), которые могут показать, что проект имеет положительную чистую приведенную стоимость (NPV).
- ♦ Экономический анализ используется как инструмент поддержки процесса принятия решений. Это должно помочь определить лучшие экономические альтернативы в плане вариантов реализации.



ЧАСТЬ II:

ПРАВОВАЯ ОСНОВА
ДЛЯ ПРОЕКТОВ
ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

2.1. ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ

В Молдове существует специальный законодательный акт о государственно-частном партнерстве, а именно Закон о государственно-частном партнерстве №179-XVI от 10 июля 2008 (Официальный монитор Республики Молдова, 2008, №165-166, ст. 605), далее Закон №179 от 10.07.2008. В соответствии со ст. 2 Закона №179 от 10.07.2008, государственно-частное партнерство представляет собой «договор, заключенный между государственным и частным партнерами на длительный период времени для осуществления деятельности публичного интереса, основанный на способности каждого партнера распоряжаться соответствующим образом ресурсами, рисками и доходами».

Чтобы считаться проектами государственно-частного партнерства, инвестиционные проекты должны соответствовать всем четырем критериям:

1. Проект должен быть инициирован органом государственной власти.
2. Финансирование проекта осуществляется со стороны частного сектора (частично или полностью).
3. Проект не финансируется полностью государством, из средств местного бюджета или донорских фондов.
4. Проект предусматривает проектирование, строительство (реконструкцию), финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание физических активов⁵.

Существуют различные виды ГЧП. Хотя на практике это не вызывало больших проблем, особое внимание все же стоит уделить проектам ГЧП, которые осуществляются посредством концессионных контрактов, так как такие проекты должны имплементироваться в соответствии с Законом № 534 от 13.07.1995 и Законом №179 от 10.07.2008, который является зонтичным законом в том случае, если Закон № 534 от 13.07.1995 не содержит положений, относящихся к конкретному вопросу.

2.2. ЗАКОН О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Цель внедрения законодательного акта для развития государственно-частного партнерства в Республике Молдова материализовалась путем принятия Закона о государственно-частном партнерстве. В целях реализации данного закона были приняты некоторые сопутствующие законодательные акты.

Перечень соответствующих документов можно найти в Приложении 6. Будучи неотъемлемой частью процесса реформ, проводимых в связи с продвижением альтернативных систем финансирования государственных услуг, Закон №179 от 10.07.2008 определенным образом стремится способствовать привлечению частных инвестиций (иностранных), чтобы увеличить эффективность и качество государственных услуг и инфраструктуры и, в целом, сделать государственные расходы более эффективными. Закон основывается на современных принципах государственного управления, как равенство подхода, беспристрастность, недискриминация, транспарент-

⁵ В некоторых проектах некоторые уникальные элементы могут быть не вовлечены (например, проектирование или эксплуатация).

ность и пропорциональность, и устанавливает обязательство обеспечения того, чтобы права, обязанности, риски и выгоды, проистекающие из осуществления любого ГЧП, были должным образом распределены между государственным сектором и частным партнером, и чтобы выбор частного партнера и заключение договора происходили в результате честной конкурентной процедуры, в которой будут участвовать различные претенденты.

В соответствии со ст. 2 Закона №179 от 10.07.2008, государственно-частное партнерство представляет собой «договор, заключенный между государственным и частным партнерами на длительный период времени для осуществления деятельности публичного интереса, основанный на способности каждого партнера распределять соответствующим образом ресурсами, рисками и доходами».

Статья 2 Закона №179 от 10.07.2008 определяет, какие субъекты имеют право участвовать в проекте ГЧП. В то время, как государственный партнер должен иметь статус юридического лица, согласно нормам публичного права в Республике Молдова, или может образовывать объединения таких лиц, частный партнер может быть юридическим лицом в соответствии с гражданским правом, ассоциацией таких лиц или физическим лицом. Для обеспечения эффективной реализации и управления проектами, оба партнера свободны и в целом хорошо информированы о возможности совместного учреждения юридического лица в форме общества с ограниченной ответственностью (ООО) или акционерного общества (АО) или гражданского общества.

Согласно ст. 2 и 19 Закона №179 от 10.07.2008, это применяется ко всем видам долгосрочных контрактов между государственными и частными партнерами, целью которых является совместная реализация проекта ГЧП. В этой связи, Закон №179 от 10.07.2008 делает явную ссылку на способы реализации контракта ГЧП и, в то же время, оставляет открытым вопрос включения других новых способов ГЧП, при условии, что они имеют право на существование в соответствии с действующим государственным законодательством. Следовательно, в соответствии с установленным принципом свободы договора и Гражданским кодексом Республики Молдова, ГЧП может принимать любую контрактную форму, при условии, что коммерческие риски переходят к частному партнеру. В частности, ГЧП может быть реализовано посредством договора об оказании услуг, договора доверительного управления, договора имущественного найма/аренды, концессионного договора или о юридическом лице, выбранном для его реализации, гражданского права или договора простого товарищества.

2.2.1. Договорные формы осуществления государственно-частного партнерства

Закон №179 от 10.07.2008, ст. 18, пункт 1 определяет договорные формы осуществления ГЧП:

- а.** договор подряда/договор об оказании услуг;
- б.** договор доверительного управления;
- в.** договор имущественного найма/ аренды;

- г. концессионный договор;
- д. договор простого товарищества или гражданского общества.

Список не является исчерпывающим, а их описание приводится в Приложении III.

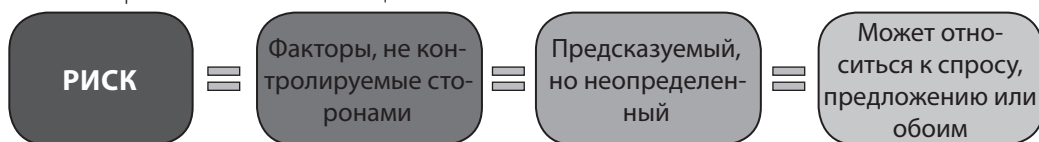
2.3. ЗАКОН О КОНЦЕССИЯХ

Закон №534 от 13.07.1995 о концессиях, в ст. 1, пункт 1, определяет концессию как «договор, по которому государство уступает (передает) инвестору (физическому либо юридическому лицу, в том числе иностранному) право на осуществление деятельности по разведке, разработке, освоению или восстановлению природных ресурсов на территории Республики Молдова, на оказание государственных услуг, эксплуатацию объектов движимого и недвижимого имущества, находящегося в публичной собственности государства или административно-территориальной единицы, которые в соответствии с законодательством полностью или частично исключены из гражданского оборота, а также право на осуществление отдельных видов деятельности, в том числе составляющих государственную монополию, взамен на компенсацию и взятие на себя управления объектом концессии, предполагаемого риска и имущественной ответственности».

Как уже упоминалось выше, концессии являются специфическим типом ГЧП. Основные критерии для данного разграничения состоят в том, что концессия налагает обязательство по передаче риска⁶, связанного с эксплуатацией, частному партнеру. В случае, если эксплуатационный риск остается на государственном учреждении, договор не может быть концессионным, а представляет собой договор о государственных закупках. В договоре о государственных закупках компании выплачивается фиксированная сумма для завершения необходимых работ или предоставления услуг; например, частная компания строит и управляет шоссе по фиксированной стоимости.

В концессии, компания получает вознаграждение в основном за то, что ей разрешено управлять и эксплуатировать работы или услуги, и она подвержена потенциальным потерям своих инвестиций (передача или эксплуатационный риск); например, частная компания строит и управляет шоссе и вознаграждается за счет сборов, взяв на себя риск, что доходы могут не покрыть инвестиции и другие понесенные расходы.

Какие риски связаны с концессией?



Директива ЕС о заключении концессионных соглашений, параграф 18, определяет главной особенностью концессии передачу эксплуатационного экономического риска, налагающего вероятность того, что вложенные инвестиции не вернутся, как

6. Но без релевантности рисков, присущих каждому контракту, таких как: плохое управление; расторжение контракта; форс-мажорные обстоятельства.

и расходы, понесенные в связи эксплуатацией работ или услуг, предоставляемых в рамках нормального режима деятельности, даже если некоторые из рисков остаются на организации-заказчике. Эксплуатационный риск проистекает из факторов, которые находятся за пределами контроля сторон (параграф 20). Когда риск исключается, контракт не состоит более в рамках применения Директивы о концессии.

2.4. ПРОЦЕДУРЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ КОНТРАКТОВ ГЧП

Главы VI и VII Закона №179 от 10.07.2008 содержат положения касательно заключения контрактов ГЧП. В случае предоставления концессии, Закон № 534 от 13.07.1995 содержит главу (Глава II) касательно заключения концессионных договоров.

Глава IV Закона № 179 от 10.07.2008 описывает основные этапы процедур заключения договоров. В ней не указываются три типа процедур, существующих в Республике Молдова, но, учитывая, что конкурсные процедуры считаются самыми лучшими для получения хороших результатов по запросам оферт в соответствии с принципами справедливой конкуренции, данные виды процедур объясняются в Положении о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера, утвержденного ПП №476. В главе IV указанного Положения существуют положения о проведении конкурсного отбора частного партнера, который включает «один этап», «в том случае, когда проект относится к категории невысокой сложности, и если государственный партнер может определить его правовую/ техническую структуру».

Главы V и VI данного Положения устанавливают нормы процедуры отбора с предквалификацией и конкурентными переговорами, соответственно.

Так как концессия представляет собой особую форму ГЧП, данные нормы должны применяться и в случае концессии. Только в случае, если Закон № 534 от 13.07.1995 не содержит соответствующие положения, могут быть применены статьи Закона №179 от 10.07.2008, так как последний является зонтичным.

Для описания процедуры, ст. 25 Закона №179 от 10.07.2008 используется в качестве руководства, к которой добавляются особые положения Закона № 534 от 13.07.1995. В том случае, если Закон № 534 от 13.07.1995 не содержит соответствующие положения, применяются статьи Закона №179 от 10.07.2008.

Принцип конфиденциальности – неразглашение информации, содержащейся в проектной документации, которая может поспособствовать одному или нескольким участникам конкурса в получении права на заключение соглашения и в дальнейших обсуждениях и переговорах (Глава I Положения о стандартных процедурах) – должен соблюдаться в течение всей процедуры.

2.4.1. Заключение договора ГЧП посредством конкурсного отбора частного партнера в один этап

Шаги по заключению контракта ГЧП в Республике Молдова посредством проведения конкурсного отбора частного партнера в один этап описываются следующим образом:

2.4.1.1. Определение объектов и целей проекта ГЧП

В компетенцию Правительства Республики Молдова входит утверждение объектов, находящихся в собственности государства, работ и услуг, которые могут стать объектами проекта ГЧП государственного значения и которые включены в Список объектов, находящихся в собственности государства и Список работ и услуг национального публичного интереса, предложенных для государственно-частного партнерства, утвержденных ПП №419.

Для проектов ГЧП местного значения эта ответственность возложена на местные представительные органы государственной власти (советы).

Специализированные центральные органы государственной власти готовят предложения по проектам ГЧП и представляют их на рассмотрение Агентству публичной собственности, которое впоследствии передает их с обобщениями на утверждение Правительству. Местные исполнительные органы государственной власти разрабатывают предложения по проектам ГЧП и представляют их на рассмотрение местным представительным органам государственной власти, которые в течение 20 дней с момента получения предложений принимают решение о их целесообразности.

2.4.1.2. Техничко-экономическое обоснование

Вследствие принятия решения об инициировании проекта ГЧП, государственный партнер несет ответственность за разработку технико-экономического обоснования⁷ целесообразности инициирования государственно-частного партнерства, включающего техническое и экономическое обоснование проекта государственно-частного партнерства, его основные характеристики, технико-экономические показатели. Техничко-экономическое обоснование, которое фактически составляется при помощи экспертов, включает в себя определение и анализ политических, законодательных, финансовых, экономических и экологических рисков предложенного проекта ГЧП. В соответствии со статьей 25, пункт (с), Закона №179 от 10.07.2008 и ст. 7, параграф 3, пункт (b) Закона № 534 от 13.07.1995, технико-экономическое обоснование должно быть утверждено Агентством публичной собственности.

Вместе с тем, важно, чтобы технико-экономическое обоснование содержало форму реализации проекта ГЧП, раскрывая критерии данного выбора.

2.4.1.3. Разработка и утверждение стандартной документации

На основании технико-экономического обоснования проектная группа, назначенная ответственным органом (см. Главу 4 данного руководства), разрабатывает документацию, которая содержит детальное описание проекта ГЧП, условия реализации ГЧП, образец договора о ГЧП, и которая будет опубликована как ключевой элемент в процессе заключения договора. На данном этапе уже должна быть выбрана форма осуществления договора. Впоследствии, данные документы, до их публикации, должны быть утверждены Комиссией по выбору частного партнера.

⁷ См. Главу III Раздел 2 ПП об утверждении Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера №476 от 04.07.2012.

2.4.1.4. Комиссия по выбору частного партнера

Для проведения процедуры отбора частного партнера, государственный партнер учреждает Комиссию по выбору частного партнера отдельно для каждого объекта, предложенного для государственно-частного партнерства.

В состав Комиссии входит нечетное количество членов – физических лиц, но не менее 5, с обязательным включением хотя бы одного специалиста в области экономики, одного специалиста в области юриспруденции, одного представителя Агентства публичной собственности и одного специалиста в той области, в которой инициируется государственно-частное партнерство. Комиссией руководит председатель, который назначается государственным партнером.

При необходимости к деятельности Комиссии могут быть привлечены и другие эксперты и специалисты. Сторонние кооптированные эксперты не имеют права голоса в Комиссии, однако обязаны составить экспертное мнение по техническим, финансовым или юридическим вопросам, в которых они специализируются, и высказывают свою точку зрения. Экспертное мнение является частью документации государственно-частного партнерства.

В проектах государственно-частного партнерства, инициированных на местном уровне, решение о создании комиссии и назначении председателя принимают, по обстоятельствам, местные или районные советы, либо Народное собрание автономно-территориального образования Гагаузия. При необходимости в состав Комиссии могут быть включены представители территориальных бюро Государственной канцелярии, территориальных налоговых инспекций, территориальных кадастровых офисов, а также независимые эксперты. Члены Комиссии, а также другие кооптированные эксперты обязаны сохранять конфиденциальность всей информации и документов, предоставленных в их распоряжение частным партнером, которые согласно законодательству составляют коммерческую тайну.

По отношению к членам Комиссии применяются положения Закона о конфликте интересов, №16-XVI от 15.02.2008. Кандидаты на функцию члена комиссии по выбору частного партнера обязаны, в соответствии со ст. 13 Закона о конфликте интересов, №16/2008, подать декларацию об отсутствии личных интересов касательно государственно-частного партнерства, которое будет осуществляться.

Комиссия, а также другие кооптированные специалисты обязаны до принятия полномочий на оценочном этапе подписать заявление о личной ответственности за сохранение конфиденциальности и беспристрастности, которым подтверждают, что не находятся в ситуации конфликта интересов.

В случае, если один из членов Комиссии или один из кооптированных экспертов находится в ситуации несовместимости, он обязан сообщить об этом государственному партнеру и сразу же обратиться с просьбой заменить его в комиссии другим лицом. Государственный партнер должен проверить полученную информацию и при необходимости предпринять все необходимые меры для предотвращения/ устранения возможности появления конфликта интересов.

Среди наиболее важных функций комиссии можно выделить следующие: определение критериев отбора частного партнера и проверка их соблюдения; утверждение стандартной документации (Техническое задание), утверждение информационных сообщений о проведении конкурсного отбора частного партнера и, в случае необходимости, сообщения об аннулировании конкурсной процедуры; определение даты публикации информационных сообщений на каждом конкурсном этапе; определение стоимости участия, размер задатка (в качестве гарантии участия в конкурсе) и банковской гарантии (обеспечение исполнения обязательств по реализации проекта); принятие заявок на участие в конкурсе; обеспечение участникам конкурса доступа на объект, предложенный для государственно-частного партнерства, в целях предварительной оценки, а также доступ к стандартной документации, предоставление необходимых разъяснений; рассмотрение ofert и проведение конкурса; определение победителя конкурса и письменное уведомление участников конкурса об итогах, а также другие функции и обязанности.

2.4.1.5. Информационное сообщение

Официально конкурсный отбор начинается с момента публикации, в соответствии со ст. 26 Закона №179 от 10.07.2008, в Официальном мониторе Республики Молдова информационного сообщения, действительного в течение 60 календарных дней, которое содержит всю необходимую информацию о назначении проекта ГЧП (название государственного партнера; описание и срок действия проекта; информация о процедурах; сроки; требования; критерии отбора, порядок разделения рисков; показатели эффективности и оценочные критерии). Вместе с информационным сообщением государственный партнер предоставляет заинтересованному частному партнеру полный доступ к проектной документации.

2.4.1.6. Подача и оценка ofert

Офертанты (юридические лица гражданского права, физические лица и/или объединение таких лиц) имеют право представить оферт по проекту до предельного числа подачи, установленного в информационном сообщении. Оферта должна быть представлена в запечатанном конверте и должна соответствовать минимальным требованиям, указанным в ст. 28 Закона №179 от 10.07.2008.

После их регистрации Комиссия по выбору частного партнера рассматривает поданные оферт в течение не более 30 календарных дней с даты окончания срока действия информационного сообщения и согласно критерий, установленных в информационном сообщении, в то время как каждый член комиссии обязан письменно представить ее председателю свое аргументированное мнение по каждой оферте.

В рамках оценки ofert, комиссия принимает во внимание критерии, включенные в проектную документацию, как например: качество, цена, техническая ценность, эстетический и функциональный характер, экологические характеристики, стоимость функционирования, рентабельность, постпродажные услуги и техническая помощь, дата и срок поставки или исполнения.

Этапы, касающиеся подачи ofert, вскрытия конвертов с офертами, оценки ofert и определения офертанта-победителя, указаны в главе IV, разделы 7-10 ПП

№476/02.07.2012 об утверждении Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера.

2.4.2. Заключение контрактов ГЧП посредством конкурсного отбора частного партнера в несколько этапов

Конкурсный предквалификационный отбор частного партнера

Данная процедура осуществляется в два этапа, где в ходе первого этапа осуществляется предварительный отбор участников по критериям и квалификационным требованиям, приведенным в информационном сообщении. Государственный партнер выбирает конкурсный отбор частного партнера с предквалификацией в случае, если проект является сложным и государственный партнер желает установить критерии предквалификационного отбора на право заключения в дальнейшем договора о государственно-частном партнерстве.

П. 145 Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера предусматривает, что конкурсная процедура с предквалификацией состоит из двух этапов:

- а.** этап предквалификационного отбора участников с использованием критериев предквалификационного отбора;
- б.** этап оценки ofert участников, прошедших предквалификационный отбор с использованием оценочных критериев.

Конкурсный отбор с предквалификацией начинается с публикации информационного сообщения о проведении конкурсного отбора с предквалификацией, которое приглашает заинтересованных экономических операторов к участию в конкурсе и подаче предквалификационных ofert. Срок действия информационного сообщения составляет 60 дней с даты его опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова. Государственный партнер должен обеспечить опубликование информационного сообщения о проведении конкурсного отбора с предквалификацией в Официальном мониторе Республики Молдова, с соблюдением формы и содержания, оговоренных в стандартной предквалификационной документации (п. 148 Положения).

Кроме того, другие положения, касающиеся предквалификационного отбора, можно найти в Приложении 3 и Главе V Положения.

Конкурентные переговоры

Конкурентные переговоры представляют собой процедуру заключения контракта государственно-частного партнерства, которая используется, если проект государственно-частного партнерства считается проектом повышенной сложности, и проводится в два разных этапа: на первом этапе неограниченное количество заинтересованных экономических операторов подают ofertу на участие в переговорах.

Каждый экономический оператор подает предварительную ofertу для получения приглашения к участию в конкурентных переговорах с государственным партнером (п. 183 Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера). Подавший ofertу экономический оператор получает статус участника конкурентных переговоров. По окончании предквалификационного отбора Комис-

сия устанавливает квалифицированных участников и приглашает их на конкурентные переговоры.

На втором этапе представляются и оцениваются окончательные оферты в целях заключения договора о государственно-частном партнерстве (п. 183 Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера).

С целью обеспечения максимальной прозрачности государственный партнер имеет право разместить информационное сообщение о начале процедуры конкурентных переговоров и в других местных, центральных или зарубежных средствах массовой информации либо в сети Интернет, но только после публикации соответствующего объявления в Официальном мониторе Республики Молдова и на сайте Агентства публичной собственности, с соблюдением формы и содержания опубликованного объявления, как указано в п. 185 Положения.

Срок между публикацией информационного сообщения о начале процедуры конкурентных переговоров в Официальном мониторе Республики Молдова и на сайте Агентства публичной собственности и крайним сроком подачи оферт не должен превышать 60 дней.

В информационном сообщении о начале процедуры конкурентных переговоров кроме информации, указанной в пункте 48 Положения, необходимо дополнительно указать критерии предварительного отбора участников и другую информацию по усмотрению Комиссии.

Положения о процедуре конкурентных переговоров содержатся в главе VI настоящего Положения.

2.5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА

В соответствии с принципом свободы договора, в Законе № 179 от 10.07.2008 говорится, что контракты ГЧП должны соответствовать определенным минимальным требованиям, но их конкретное содержание будет определено совместно партнерами в рамках проекта. Список данных требований указан в статье 20 Закона № 179 от 10.07.2008, а в ст. 13 Закона № 534 от 13.07.1995 описаны общие требования относительно концессионных договоров. Для концессионных договоров, касающихся предоставления в концессию земли и других природных ресурсов, ст. 13, п. 3, Закона № 534 от 13.07.1995 включение в концессионный договор дополнительных условий.

Также следует принимать во внимание преимущества концессионера, предусмотренные в ст. 15 и 21 Закона № 534 от 13.07.1995.

Права и обязанности концессионера и концессодателя отражены в ст. 16-18 Закона № 534 от 13.07.1995.

Статьи 23-25 Закона № 534 от 13.07.1995 содержат положения о гарантиях и ответственности сторон, и они должны быть предусмотрены в Договоре.

2.6. ПОПРАВКИ И РАСТОРЖЕНИЕ ДОГОВОРА

В соответствии с положениями статьи 33 Закона №179 от 10.07.2008, любое дальнейшее изменение договора допускается в случае вступления в силу законодательных изменений, за исключением технических регламентов или положений, регулирующих отношения в области охраны ресурсов недр, окружающей среды и здоровья граждан, при условии, что они значительно ухудшают положение и экономические интересы частного партнера.

Положения о прекращении государственно-частного партнерства можно найти в статье 31 Закона № 179 от 10.07.2008. В пункте 1 отмечены три сценария для прекращения контракта:

- а.** по истечении срока действия договора, заключенного между государственным и частным партнерами;
- б.** на основании соглашения между государственным и частным партнерами;
- в.** в иных случаях, предусмотренных законом или договором.

Ст. 23 (2) Закона № 179 от 10.07.2008 предоставляет каждой из сторон право требовать расторжения договора, в случае если одна из сторон не выполняет взятых на себя обязательств, или в случае ее неспособности выполнить эти обязательства, с предупреждением об этом не менее чем за три месяца.

В случае действующего концессионного договора, Закон №534 от 13.07.1995 (ст. 14 п. 2) предусматривает, что изменения, внесенные в концессионный договор в одностороннем порядке, «признаются ничтожными». Он не содержит никаких дополнительных положений. Учитывая, что концессионный договор представляет собой долгосрочное обязательство, которое привносит необходимость адаптироваться к изменениям, ст. 33 Закона №179 от 10.07.2008 может быть также применена.

На основании ст. 14 (3) Закона №534 от 13.07.1995, Концессодатель имеет право требовать досрочного расторжения концессионного договора в случаях⁸:

- а.** наступления событий или выявления фактов, предоставляющих ему право расторгнуть договор;
- б.** нарушения концессионером условий договора;
- в.** ликвидации концессионера-юридического лица или смерти концессионера-физического лица, заключившего договор;
- г.** банкротства концессионного предприятия;
- д.** принятия компетентной судебной инстанцией решения о признании недействительными учредительных документов концессионного предприятия.

Порядок расторжения договора должен быть указан в самом договоре (см. ст. 20 (j) и (k) Закона № 179 от 10.07.2008 и ст. 13 (s) и (t) Закона №534 от 13.07.1995).

Ст. 18 (е) Закона № 534 от 13.07.1995 предоставляет концессодателю право по истечении концессионного договора или при его расторжении требовать безвоз-

⁸ Следует отметить, что расторжение договора может негативно повлиять на государственный бюджет (например, сроки частичного предоставления займов, переход услуг в руки органов государственной власти, в случае, если невозможно найти взамен ни одного частного партнера).

мездной передачи произведенных концессионером улучшений объекта концессии, которые не могут быть отделены без причинения ущерба данному объекту, а также сооружений, построенных на участке, предоставленном в концессию, без согласия концессодателя.

Если государственный партнер желает заключить новый договор, необходим новый порядок выбора частного партнера.

2.7. УСЛОВИЯ ПРОДЛЕНИЯ КОНЦЕССИОННОГО ДОГОВОРА

Согласно ст. 14, пункт 1 Закона №534 от 13.07.1995, по истечении срока действия концессионного договора, при надлежащем выполнении его условий, концессионер пользуется преимущественным правом на продление срока договора. В случае продления действия договора его условия, по соглашению сторон, могут быть изменены.

Это исключение из общего принципа, согласно которому любой договор требует новую конкурентную процедуру для того, чтобы найти лучшее предложение на рынке. Таким образом, оно может быть применено только к концессионным договорам.

2.8. МОНИТОРИНГ И АУДИТ

После заключения контракта необходим строгий и эффективный контроль реализации проекта.

В соответствии со ст. 22(1) Закона №179 от 10.07.2008 государственный партнер ежегодно осуществляет контроль способа реализации государственно-частного партнерства, в том числе путем назначения независимого аудитора.

В соответствии с п. 233 Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера, мониторингом и оценкой проектов государственно-частного партнерства на государственном уровне занимается Агентство публичной собственности.

В соответствии с п. 234 Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера, мониторингом проектов государственно-частного партнерства, инициированных местными органами публичного управления либо органами публичного управления автономно-территориального образования с особым правовым статусом занимаются органы местного публичного управления соответствующей административно-территориальной единицы. Обеспечение мониторинга и контроля реализации проектов государственно-частного партнерства находится в непосредственном ведении примара или председателя района соответствующей административно-территориальной единицы.

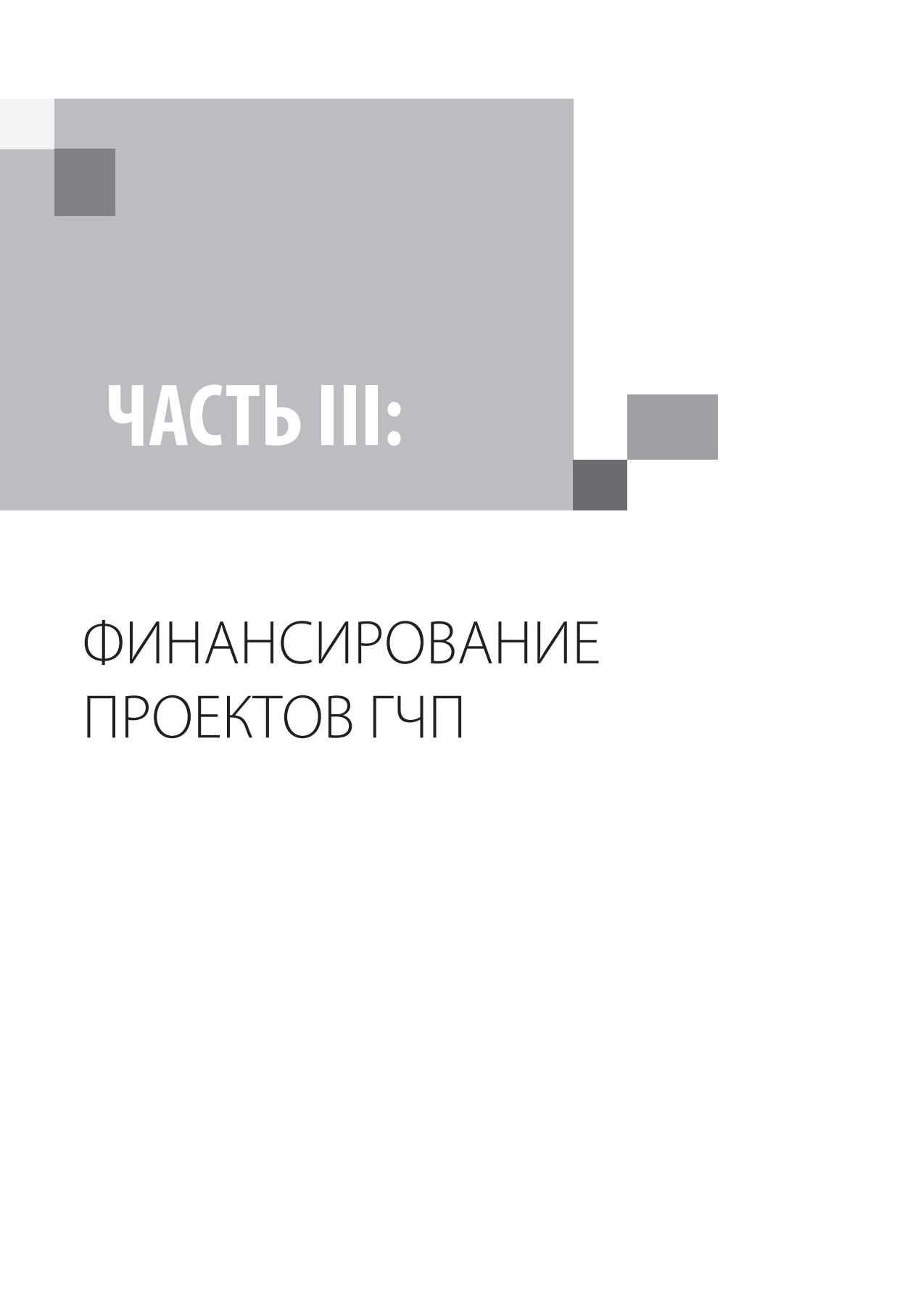
В случае концессии, в соответствии со ст. (1) буква f) Закона № 534 от 13.07.1995 концессодатель имеет право осуществлять проверки финансово-хозяйственной деятельности концессионера путем привлечения независимой аудиторской организации.

На основании п. 33 настоящего Руководства мониторинг и контроль за соблюдением обязательств, установленных в концессионных договорах осуществляется Агентством публичной собственности и органами местной государственной власти.

2.9. СПОРЫ

Закон №179 от 10.07.2008, также как и Закон № 534 от 13.07.1995, не предусматривает особый порядок разрешения споров, возникающих в ходе реализации проекта, и в соответствии со статьей 36 Закона № 179 от 10.07.2008 государственные и частные партнеры в первую очередь принимают все меры по разрешению споров мирным путем, получив рекомендации искать решение возникшего спора при помощи посредничества или арбитража.

Из-за отсутствия отдельных положений применяются общие правила о правовой защите. Это означает, что в целом применяется Гражданский процессуальный кодекс вместе с Административно-процессуальным кодексом. В случае наличия противоречивых положений, Административно-процессуальный кодекс превалирует, ввиду содержания более конкретных положений (*Lex Specialis*). В случае невозможности разрешения спора мирным путем, стороны обращаются в компетентную инстанцию, по адресу лица, подающего иск.

The background features an abstract geometric design composed of several squares in different shades of gray and white. A large, light gray square occupies the upper left portion of the page. To its right, a smaller, medium gray square is positioned. Below the large square, there are two more squares: a small dark gray one and a medium gray one, both to the right of the large square's base. The text 'ЧАСТЬ III:' is centered within the large light gray square.

ЧАСТЬ III:

ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ ГЧП

3.1. РЕЛЕВАНТНОСТЬ

В целом, проекты ГЧП предполагают либо замену, либо дополнение государственных финансовых средств, необходимых для реализации проекта с частным капиталом и, как результат, преобразуют потребности капитала в текущем году в текущие расходы на ближайшие годы. Также полезно учитывать последствия решений по проектам в контексте владения активами, обеспечение финансирования инвестиций и распределения рисков. В этой связи легче выявить различия между обычными договорами о предоставлении услуг, ГЧП и приватизацией.

Инвестиционный проект считается проектом государственно-частного партнерства, в случае если включает в себя следующие элементы :

1. Проект инициирован органом государственной власти.
2. Финансирование проекта осуществляется со стороны частного сектора (частично или полностью).
3. Проект не финансируется полностью государственным сектором (государственный бюджет/ местный бюджет или донорские фонды).
4. Проект предусматривает проектирование, строительство (реконструкцию), финансирование, эксплуатацию и техническое обслуживание физических активов⁹.

ГЧП не следует путать с классической инвестиционной деятельностью частного сектора. Инвестиции, в случае, когда, например, частная компания планирует построить автозавод, а взамен получает налоговые льготы от правительства, не считаются ГЧП. Кроме того, концепция ГЧП, продолжает развиваться, и в будущем, вполне вероятно, появятся новые формы партнерства между государственными органами и частными компаниями.

3.2. КОНЦЕПЦИИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ГЧП

В настоящее время существует три основных понятия и вида проектов ГЧП, которые могут быть дифференцированы следующим образом:

- ♦ финансово независимые проекты;
- ♦ частично субсидируемые проекты;
- ♦ полностью субсидируемые проекты.

3.2.1. Финансово независимые проекты

Финансово независимыми проектами¹⁰ являются проекты, у которых достаточно надежные финансовые доходы, чтобы покрыть полностью стоимость проектирования, строительства, содержания и эксплуатации объекта в течение контрактного периода, равно как и расходы по финансированию. Это означает, что получатели ак-

⁹ В некоторых проектах некоторые уникальные элементы могут быть не вовлечены (например, проектирование или эксплуатация).

¹⁰ Финансово-независимые проекты – это проекты, в которых инвестиции осуществляются исключительно за счет частного партнера и целью которых является получение прибыли посредством осуществления экономической деятельности (в данном случае государство выступает в качестве экономического агента, которому надлежит вернуть инвестиции и получать прибыль с налогов). Тем не менее, финансовая независимость может быть ограничена в некоторых случаях, например, когда вносятся поправки в законодательство о налоговых сборах.

тивов, а не государственный партнер покроют все экономические издержки, взимаемые в качестве налогов или сборов. Примерами финансово независимых проектов являются мосты и тоннели, некоторые аэропорты и морские порты или стадионы. Иногда возможно предоставить дополнительную поддержку доходов для проектов из коммерческих соглашений о спонсорстве или посредством включения других внешних коммерческих доходов. Самое главное, не существует никакой нужды в общественном капитале или рекуррентной бюджетной поддержке для проекта. Именно поэтому финансово независимые проекты, как правило, считаются самыми желанными формами ГЧП.

Роль государственного партнера в данных проектах заключается в следующем:

1. инициирование проекта ГЧП;
2. регламентация подготовки проекта (включая требования по соблюдению стандартов в области окружающей среды и инженерных стандартов);
3. управление и регламентация процедуры проведения конкурсного отбора самой лучшей частной компании в течение продолжительности всего проекта;
4. регулирование сборов (по договору), которые могут быть наложены поставщиками услуг для проекта;
5. мониторинг эффективности услуг и экономического развития проекта. Выбранные понятия и виды ГЧП зависят также от обмена услугами, имуществом, активами и выбранного способа оплаты между всеми договаривающимися сторонами.

3.2.2. Частично субсидируемые проекты

Во многих случаях, полные экономические затраты на создание и эксплуатацию объектов инфраструктуры значительно превышают способность пользователей оплачивать их в полном объеме. Даже если бенефициары могут позволить себе оплатить стоимость, они могут быть не готовы платить. Например, в случае высокой платы за проезд моста, водители предпочтут выбрать более длинный маршрут, чтобы найти более дешевый альтернативный тариф.

Проекты такого рода, как правило, делают больший акцент на социальные задачи, нежели на чисто экономические или финансовые цели. Хорошим примером этого может быть городская трамвайная система, которая обычно имеет следующие основные цели: улучшить возможности перемещения людей из пригородов в центр и, таким образом, повысить доступность и мобильность рабочей силы, чтобы убедить больше людей не использовать свой транспорт для перемещения в центр, создавая, при этом, экологические выгоды и освобождая места городской парковки для более эффективного использования с экономической точки зрения.

Из-за сложностей и ограничений работ в городской зоне, а также затрат на приобретение недвижимости для строительства трамвайной линии, такой проект является дорогостоящим для государственного бюджета.

Если бы общая стоимость создания и предоставления услуг была возложена на пользователей, тарифы (или проездные билеты) сделали бы услугу непривлекатель-

ной и (в этом примере) количество пассажиров не достигло бы приемлемого уровня для реализации проектом своих целей. Люди рассматривали бы возможность перемещения в центр на собственном транспорте как лучшую альтернативу. В этой связи стоимость проезда должна быть искусственно скорректирована таким образом, чтобы привлечь достаточное количество пассажиров, необходимых для достижения целей проекта. В частности, стоимость проездного билета должна быть доступной и разумной.

Договоренность по ГЧП в этих случаях предусматривает, что государственный партнер устанавливает свои специфические требования вместе с подробным описанием финансовых правил проекта. Поскольку многие из этих проектов являются приоритетными с точки зрения социальных задач, сборы и налоги, которые будут собраны в рамках проекта, скорее всего, будут регулироваться (ограниченными). Государственный партнер в дальнейшем проведет конкурсный отбор частного партнера, победителем которого будет частная организация, способная предоставить указанные услуги, по регулируемым тарифам с низкой субсидией со стороны государственного партнера на определенное количество лет.

Частная организация впоследствии будет нести ответственность за детальное проектирование, строительство и поставку подвижного состава инфраструктуры, предоставляя средства в данном случае для эксплуатации и содержания трамвайной линии, системы сигнализации и подвижного состава на время действия контракта.

3.2.3. Полностью субсидируемые проекты

Полностью субсидируемыми проектами являются проекты по предоставлению общественных услуг и характеризуется они тем, что государственный партнер является единственным плательщиком, даже если существует много пользователей и бенефициаров услуг, предоставляемых в рамках проекта. Это является также основным их отличием по сравнению с финансово независимыми проектами и субсидируемыми проектами, в рамках которых существует, как правило, много пользователей, которые платят налоги. Во многих странах базовые общественные услуги предоставляются бесплатно для использования, а расходы на предоставление этих услуг оплачиваются из бюджета – будь то государственный/ локальный бюджет или специальный фонд. Хорошим примером этого типа проекта является проект содержания и ремонта школы, так как ни персонал, ни ученики на самом деле не платят за пользование этим типом инфраструктуры и, следовательно, ответственный орган государственной власти является единственным административным органом, который несет расходы.

3.3. КОНКРЕТНЫЕ ПРИМЕРЫ

Примеры всех трех типов оформления ГЧП, описанных выше, можно увидеть в таблице ниже. Вполне возможно, что некоторые типы проектов могут быть осуществлены в различных категориях, в зависимости от ситуации в стране и самого проекта. Поэтому вполне возможно, что некоторые типы проектов можно найти в двух или даже всех трех столбцах, в зависимости от индивидуальных особенностей проекта.

Проекты ГЧП реализуются, в частности, с помощью следующих договорных форм:

- а.** договор подряда/ договор об оказании услуг;
- б.** договор доверительного управления;
- в.** договор имущественного найма/ аренды;
- г.** концессионный договор;
- д.** договор простого товарищества или гражданского общества.

Проект ГЧП	Финансово независимые проекты	Субсидируе-мые проекты	Полностью субсидируемые проекты/ по оказанию общественных услуг
Шоссе	+	+	+
Железные дороги	+	+	
Электростанции	+	+	
Аэропорты	+	+	
Морские порты	+	+	
Платные мосты или тоннели	+		
Парковки для автомобилей	+		
Концессии	+	+	+
Обеспечение широкополосной связи	+		
Санация старых промышленных зданий	+	+	
Культурные/ спортивные объекты	+	+	+
Трамвайные пути		+	
Социальное жилье		+	+
Управление муниципальными отходами	+	+	+
Больницы, школы		+	+
Тюрьмы			+
Здания	+	+	+

Таблица 1: Модели контрактов ГЧП – модели по секторам.

3.4. ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЕКТОВ ГЧП

Основные обязанности сторон в реализации проектов ГЧП:

- ♦ государственный партнер идентифицирует и определяет проект, реализует технико-экономическое обоснование, в том числе техническое проектирование, публикует информационное сообщение, организует процедуру конкурсного отбора и проводит переговоры, предваряющие заключение договора о государственно-частном партнерстве, заключает договор о государственно-частном партнерстве, принимает государственное имущество по окончании срока действия договора;
- ♦ частный инвестор участвует в процедуре конкурсного отбора, организованного государственным партнером, в случае, если он выбран, заключает дого-

вор о государственно-частном партнерстве в результате процедуры переговоров, передает государственное имущество по окончании срока действия договора.

Период преддоговорной подготовки: ответственные органы государственной власти, иницирующие реализацию проекта ГЧП, должны подготовить начальную программу для проекта, учитывая, что реализация контракта ГЧП займет больше времени, чем проект, финансируемый из общественного фонда. Это связано с более интенсивной подготовкой для того, чтобы соответствовать требованиям проекта ГЧП, и необходимостью дополнительного времени для выполнения требований по финансированию до подписания контракта и начала поступления инвестиций. Следовательно, ответственные органы государственной власти должны учитывать следующие временные рамки:

- ♦ с момента инициирования до начала процедуры конкурсного отбора – не менее 12-ти месяцев;
- ♦ с начала процедуры присуждения до получения оферт – 60 календарных дней;
- ♦ с момента получения оферт до подписания договора – не менее 4-х месяцев.

Как правило, эти интервалы будут варьироваться, в зависимости от ряда обстоятельств, включая сложность проекта, размер проекта и рецептивность офертантов. Будет необходимо постоянно обращаться за консультативной поддержкой к Агентству публичной собственности. Склонность сократить время консультаций необходимо преодолеть, чтобы исключить неудачные проекты.

Длительность договора – один из наиболее распространенных вопросов, связанных с подготовкой любых проектов ГЧП, касающихся соответствующей продолжительности контракта ГЧП, для определения которой следует принимать во внимание следующие аспекты:

1. Ожидаемый срок полезного использования актива до его устарения или необходимости капитального ремонта;
2. Предполагаемое время получения ожидаемой прибыли частным партнером, в том числе возврата вложенных инвестиций;
3. Прогнозируемые демографические изменения, например, в сфере образования;
4. Период предоставления кредитов кредиторами (рефинансирование предполагает риск с худшими условиями).

Все эти вопросы взаимосвязаны и, как правило, имеют следующие приблизительные результаты в большинстве стран:

1. 35 лет и более для проектов, связанных с тяжелой инфраструктурой (например, автомагистрали);
2. 25 лет для проектов, связанных со зданиями (школы, больницы);
3. 10 лет или меньше для проектов, связанных с парковками, инфраструктурой электронных коммуникаций и т.д.

По окончании договора, наиболее часто активы возвращаются ответственно-му органу государственной власти, который может инициировать новый конкурс для присуждения контракта государственно-частного партнерства в целях найти другого партнера из частного сектора или того же партнера, если они представляют удачную оферту. Хотя и редко, но также возможно, что активы, которые являются частью проекта, перейдут к частному партнеру, в соответствии с нормами, существующими в законодательстве, если, по мнению ответственного органа государственной власти, в них больше нет нужды вследствие изменения порядка предоставления услуг или их морального устарения, или содержание активов для государственного партнера стало слишком дорогим, по прошествии такого долгого времени.

3.5. ФИНАНСИРОВАНИЕ ПРОЕКТОВ

Подключение финансирования в сферу реализации проекта ГЧП имеет решающее значение в целях обеспечения устойчивого и эффективного переноса рисков на частного партнера. Частный партнер может быть предрасположен оптимизировать предоставление услуг и затрат на протяжении всего жизненного цикла проекта, в случае, если он также несет ответственность за финансирование проекта. Участие частного капитала в проектах ГЧП также может привести к большей прозрачности в отношении всех рисков, связанных с проектом, управление которыми затем осуществляется на устойчивой основе различными носителями риска. Теоретически это должно привести к экономическим выгодам на протяжении всего жизненного цикла проекта. Этого не произойдет, в обязательном порядке, без существенных усилий, необходимых, чтобы в полной мере оценить данные риски и гарантировать, что они распределены должным образом.

3.5.1. Способы финансирования

Выбор способа финансирования имеет решающее влияние на возможное увеличение эффективности. Государственный партнер должен сравнить стоимость заемного капитала на международных рынках со стоимостью коммерческого финансирования и оценить, насколько очевидная маржа между этими двумя показателями может быть преодолена посредством ожидаемой эффективности процесса ГЧП.

В большинстве стран, проекты ГЧП были реализованы посредством Проектного финансирования или заемного финансирования¹¹. Если проекты ГЧП финансируются за счет Проектного финансирования, то создается отдельное проектное подразделение, но также вполне очевидно, что это происходит и в случае второго способа финансирования, так как частные компании хотят защитить свои балансы и авторитет от возможных проблем, которые могут возникнуть в результате применения только одного способа финансирования.

Таким образом, для финансирования проектов ГЧП могут быть применены два разных способа финансирования, хотя проектное финансирование наиболее часто

11 С финансового кризиса 2008 года, во многих европейских странах долговое финансирование больше не считается характерным для проектов ГЧП. Хотя ситуация может измениться в будущем, эта тема не рассматривается в данном руководстве

используется в Европе благодаря его особенностям, среди которых отмечается прогнозирование денежных потоков и распределение рисков.

Проектное финансирование

Финансирование проектов является способом финансирования, предусматривающим обсуждение договора и рисков, в соответствии с интересами участвующих сторон, и выбор оптимального сочетания собственных и заемных средств, в том числе мезонин, для конкретного проекта.

Проектное финансирование характеризуется финансированием проектов со стороны:

1. самостоятельные экономические и юридические лица (так называемые инвестиционные компании или инвестиционные сообщества специального назначения);
2. субъекты, обеспечивающие по завершении¹² отдельный операционный денежный поток, который затем становится единственным источником кредитования, связанным с денежным потоком, подлежащим выплате поставщикам капитала (кредитование, связанное с денежным потоком).

Компания по финансированию проекта (известная как Инвестиционная компания особого назначения) действует в качестве независимой компании в сотрудничестве с поставщиками капитала (частными партнерами), в качестве предприятия по обслуживанию долга (погашение задолженности в срок).

С точки зрения частного сектора интересом проектной организации является ограничение собственной ответственности, так называемое **ограниченное право регресса** или **без права регресса**. Следующий график иллюстрирует центральные договорные отношения по финансированию ГЧП:

¹² Завершение означает окончание строительных работ; в некоторых проектах может также быть ранней стадией (например, завершение проекта тоннеля – это новое соединение в транспортной сети, предоставленное потенциальным пользователям).

Рисунок 2. Центральные договорные отношения по финансированию ГЧП



*Означает проектирование, закупки и строительство – также известный как договор подряда.

Факторинг без регресса

В то время как во многих странах большинство проектов осуществляется с помощью проектного финансирования, в Германии и Франции, высокоразвитых странах с большим потоком инвестиций и низкой процентной ставкой по кредитам в иностранной валюте, особенно для небольших проектов (до 20 млн. евро), используется метод так называемого «Факторинга без регресса» (Германия) или «Назначение Дейли» (Франция).

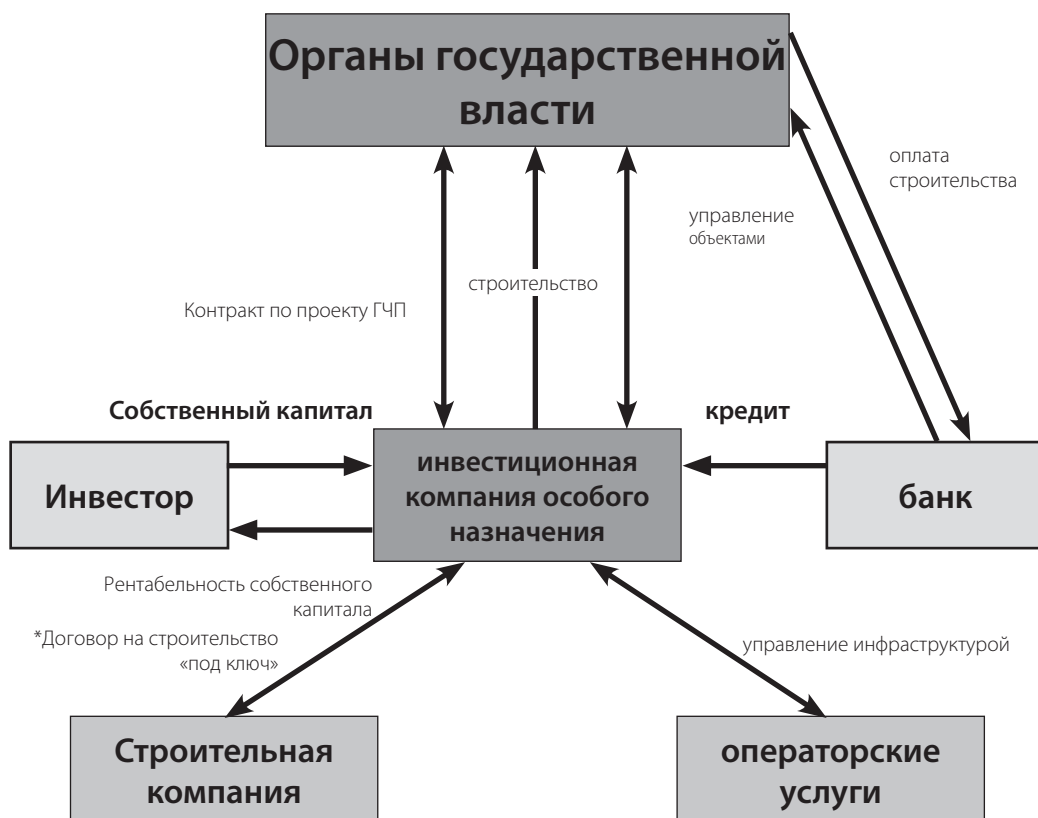
Методология «Факторинг без регресса» подразумевает продажу (без регресса) существующих или будущих индивидуальных долгов частным партнером, услуги которого оплачиваются в начале этапа эксплуатации, финансирующим банком. Условия финансирования для государственного партнера может быть достигнута, только если ответственный орган государственной власти отказывается в пользу финансирующего банка от всех прав и компенсации платежных требований, исходящих из основного договора.

Данное отступление означает, что компетентный орган государственной власти готов выполнить платежные обязательства перед банком для инвестиций в здания или сооружения, даже если возникают определенные события, например, когда предоставление услуг частным партнером не соответствует положениям договора и дает право государственному партнеру уменьшить выплаты. В исключительных случаях досрочного прекращения проекта, ответственный орган государственной власти, после подписания декларации о причинах защиты, обязан оплатить, в зависимости от условий, полную сумму задолженности финансирующему банку.

Передача платежных требований проектной организации от государственного партнера банку передает риск платежеспособности подрядчика ответственному органу государственной власти. По сравнению с проектным финансированием, это делает возможным обсуждение меньшего количества условий финансирования. Заявление об отказе защиты недостаточных трансферов возвращает крупные риски обратно государственному партнеру, что означает меньшую мотивацию для частного офертанта оптимизировать затраты жизненного цикла. Важно произвести экономическую оценку трансфера рисков.

Следующая иллюстрация показывает договорную структуру в данной методологии.

Рисунок 3. Форфейтинг с повышением целей или метод назначения Дэйли



*Означает проектирование, закупки и строительство – также известный как договор подряда.

3.6. ИСТОЧНИКИ ФИНАНСИРОВАНИЯ ПРОЕКТОВ ГЧП

Заемный капитал (кредит) является, как правило, основным источником финансирования проектов ГЧП, где доля заемного капитала зависит от распределения рисков и формы гарантий. В случае финансирования проектов, финансирующие банки, как правило, требуют сопровождение долга собственным капиталом, выступающего гарантом по требованиям кредиторов, что является дополнительным сигналом для государственного сектора о преимуществах привлечения частных партнеров. Кроме заемного капитала, проекты ГЧП часто полагаются на так называемый капитал мезонин в форме субординированного долга акционеров, которые перенимают ряд функций гаранта. В этом случае, более низкая процентная ставка способствует снижению общей стоимости финансирования.

Собственный капитал предоставлен компании на неограниченный период времени и служит гарантией взятых на себя компанией рисков. Собственный капитал компенсирует потери за долги. Поставщик капитала берет на себя функции гаранта по управлению предпринимательскими рисками проекта. В качестве компенсации, а также в целях обеспечения контроля над такими рисками, он имеет право участвовать в деятельности и контроле компании и в получении информации.

Преференциальный кредит предоставляется компании только в течение ограниченного периода времени и в соответствии с условиями кредитного договора: срок, процентная ставка и право вмешательства и на доступ к информации. Поставщики капитала требуют также конкретных гарантий от получателя капитала по снижению кредитных рисков. Это включает либо предоставление собственного капитала, либо соглашения с так называемыми условиями или третьими лицами, как, например, гарантии или договорные права вмешательства.

Мезонин представляет собой гибридный инструмент, включающий специфические черты как заемных, так и собственных средств. По сравнению с собственными средствами, мезонин предоставляет ограниченные права в принятии решений для общественности, но включает в себя меньше рисков. По сравнению с преференциальным кредитом, мезонин рассматривается аналогично собственному капиталу, потому что ему подчинен. Это означает, что он будет обслуживаться после преференциального кредита, но прежде поставщиков капитала. При определенных обстоятельствах мезонин имеет преимущество, так как он консолидирует социальный капитал как заменитель собственного капитала, что означает больше гарантий и больше возможностей по кредитованию для компании.

3.7. СТРУКТУРА ФИНАНСИРОВАНИЯ

На этапе строительства, заемный капитал выплачивается в рассрочку, в зависимости от конкретных потребностей, связанных с продвижением работ, что означает, что проценты начисляются только на выплаченные доли. Когда здание готово, промежуточное финансирование (финансирование оборотного капитала) краткосрочного строительства превращается в конечное долгосрочное финансирование.

Процентные ставки по заемному капиталу состоят из ссылаемой процентной ставки плюс особая маржа проекта, которая зависит от структуры риска, продолжительности проекта, всех других расходов, связанных с кредитом и ожиданий банка касательно его погашения.

Кредиты для небольших проектов зачастую предоставляются одним кредитным учреждением. Более высокие суммы обычно предоставляются в виде синдицированных кредитов, в случае если крупный банк гарантирует весь кредит от имени других кредитных учреждений или клубных сделок (в случае если долг является совместной собственностью) для лучшего контроля рисков.

Капитал может быть предоставлен либо заранее, пропорционально заемному капиталу, либо в виде платежного обязательства в конце фазы строительства. Транши капитала являются специфическими для проектов ГЧП, которые получают доступ к финансированию из собственных средств только в конце этапа строительства. В этом случае, кредитный риск на этапе строительства должен быть гарантирован облигациями, выданными проектной организацией.

Процент финансирования из собственных средств для проектов ГЧП в значительной степени зависит от особого характера проекта. Это включает в себя предполагаемые риски в национальном контексте, конкретные условия экономического сектора и отдельные риски проекта; особенно если существует определенный риск спроса, необходимость в финансировании из собственных средств будет намного выше. В случае, когда риски спроса и доходов передаются частному партнеру, требования банка по финансированию касательно процента финансирования из собственных средств значительно выше. Многие банки сегодня не желают финансировать проекты со значительным риском спроса, например, проекты с участием сборов с пользователей.

3.8. ПОСТАВЩИКИ КАПИТАЛА

Так же, как существуют различные виды капитала, который может быть использован в проектах ГЧП, существуют и различные поставщики капитала. Собственный капитал обеспечивается частными разработчиками, в том числе строительными компаниями и капитальными фондами, а заемный капитал – в основном коммерческими банками или институциональными инвесторами, такими как страховые компании, пенсионные фонды и т.д.

Все поставщики капитала будут изучать проект, прежде чем выделять на него средства. Они будут сосредоточены, в частности, на рисках, присущих проекту, и будут анализировать их. Положительное решение по вложению инвестиций или кредитованию можно рассматривать как вотум доверия для стабильности денежных потоков и экономической надежности проекта в целом. Поставщики капитала будут продолжать мониторинг проекта в течение всего срока действия договора. Это должно рассматриваться государственным партнером в качестве полезной дополнительной функции контроля.

3.8.1. Частные инвесторы

Собственный капитал может быть также предоставлен для проектов ГЧП спонсорами и / или финансовыми инвесторами. Спонсоры, как правило, поддерживают завершение проекта путем предоставления оперативных услуг (например, проектирование, строительство, услуги по управлению и т.д.).

Их цель заключается в достижении разумной прибыли, участвуя в проекте и в то же время ограничивая свою ответственность посредством создания проектной организации (инвестиционная компания особого назначения). Финансовые инвесторы, в зависимости от соотношения риска к прибыли, превосхищают доходы, как возращение вложенного капитала в виде долгосрочных стабильных финансовых потоков или пытаются максимизировать свою прибыль с возможностью вывода средств.

Инвесторы в акции ГЧП могут быть разделены, в зависимости от продолжительности инвестиций, на инвесторов на первичном и на вторичном рынках. Инвесторами на первичном рынке являются те, которые участвуют в инициации проекта и, следовательно, заинтересованы в перспективе получения более высоких доходов, подвергаясь более высоким рискам при инициации проекта. Когда проекты созданы и функционируют, первичные инвесторы в проекте, как правило, стремятся продать инвестиции, чтобы освободить средства для того, чтобы реинвестировать их в новые проекты. Они продают свои капиталы так называемым вторичным инвесторам.

Инвесторами на вторичном рынке капитала в Европе являются, как правило, частные инвестиционные фонды, фонды недвижимости и инфраструктуры, а также страховые компании и пенсионные фонды. Проекты ГЧП рассматриваются инвесторами как особые, потому что денежные потоки, по крайней мере, частично покрываются партнером с гарантиями высокой степени, а именно в государственном секторе. Инвесторы требуют разумную прибыль на инвестированный капитал, чтобы смягчить риски, которым они подвергаются. Результатом является то, что инвесторы требуют более высокую доходность, чем кредиторы, которые имеют договорное на право получение возмещения.

3.8.2. Поставщики заемного капитала

Заемный капитал для проектов ГЧП обычно предоставляется коммерческими банками. В качестве компенсации банки используют процентную ставку, зависящую от величины рисков, которым они подвергаются, предоставляя свой капитал.

Учитывая направление денежного потока и ограниченную ответственность акционеров, можно считать, что поставщики заемных средств подвергаются относительно высокому уровню риска, в частности, в случае финансирования проектов. Риск задержки платежей или риск невыплаты кредита анализируется до утверждения кредита после изучения проектной документации: технической, экономической и юридической.

Они детально проверяют прогнозы движения денежных средств и возможные доходы. Помимо предоставления нужного капитала, поставщики заемных средств требуют от проектов ГЧП особых прав и гарантий, которые становятся частью кредитно-

го договора. Получатель кредита, которым является проектная организация, должен соблюдать специфику финансирования, как, например, коэффициент покрытия обязательств по обслуживанию долга (DSCR) и так называемые обязательства. В случае несоблюдения или в случае невыплаты, приостанавливается выплата дивидендов, получаемых поставщиками от своего капитала.

Проектная организация также должна установить резервные счета и ликвидные активы по обслуживанию долга и финансировать последующее обслуживание физических активов. Резервный счет по обслуживанию долга представляет собой счет, открываемый с целью хранения резервной суммы для того, чтобы покрыть процентные выплаты и капитальные платежи. Другими значимыми поставщиками капитала, как правило, в виде основных займов, являются международные банки развития. В большинстве случаев они предлагают правительствам финансирование проектов по выгодным процентным ставкам по сравнению с коммерческими ставками по кредитам. Взамен, они почти всегда настаивают на высокой степени контроля и управлении всем процессом подготовки и заключения договора по проекту.



*Финансирование из частного сектора в проекте ГЧП, как правило, состоит из совокупности собственного капитала, предоставленного в проект инвесторам, и долга третьих лиц, предоставляемого банками (или финансовыми инструментами, такими как облигации). Капитальные инвестиции означает, что в случае каких-либо потерь в проекте, они повлияют в первую очередь на инвесторов, и если они понесут рекордные убытки акционерного капитала, это также повлияет и на кредиторов банка. Отсюда следует, что инвестиции в основной капитал несут больший риск, чем долг, поэтому фондовые инвесторы ожидают более высокую отдачу за принятый риск. Так как капитал, следовательно, более дорогой, чем долг, чем больше долг проекта, тем ниже будет общая стоимость финансирования. Техника используемая для сбора большей части долга для проектов ГЧП известна как проектное финансирование. Типичный проект ГЧП может обеспечить около 60-70% от общего объема финансирования, т.е., отношение долга к собственному капиталу. В проекте ГЧП гарантии кредиторов могут быть ограничены рамками Проекта, который включает в первую очередь денежные потоки проекта и потенциально менее капитал инвестора/ спонсора (типичный пример для концессии). Спонсоры, таким образом, основываются на денежном потоке от уплаты налогов, чтобы погасить кредит. Таким образом, основные активы, на которые могут рассчитывать кредиторы в качестве залога, состоят из договора между государственным и частным партнером и *денежных потоков*, вытекающих из договора.

Тем не менее, при вышеизложенном достаточно общим подходе, необходимо рассматривать и нынешнюю достаточно высокую процентную ставку страны, которую частный партнер будет оплачивать по кредитам, таким образом уставный капитал инвесторов может быть, большим, и, следовательно, отношение заемного капитала к собственному может быть, даже в пользу капитала.



ЧАСТЬ IV:

УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ ГОСУДАРСТВЕННО- ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Одновременно с вступлением в силу Закона № 179-XVI о государственно-частном партнерстве, в 2008 году правительство Республики Молдова создало в составе Агентства публичной собственности специальную организационную структуру, которая координирует проекты государственно-частного партнерства и специфические задачи, возложенные на различные органы государственного управления. Как и в большинстве стран, структура, о которой идет речь, несет ответственность за разработку политики и дальнейшее развитие рамочных условий для частно-государственных партнерств и концессий, а также за подготовку и реализацию проектов с практической поддержкой и помощью, предоставляемой специализированным консультативным подразделением в составе Агентства публичной собственности – Отделом государственно-частного партнерства. Компетенция всех участвующих учреждений (Рисунок 3) изложена в Главе III Закона № 179-XVI о государственно-частном партнерстве.

Рисунок 4. Институциональная база в области государственно-частного партнерства



1. Утверждает программные документы и нормативные акты, обеспечивает выполнение законов;

2. Осуществляет разработку политик в области государственно-частного партнерства;
3. Осуществляет внедрение и реализацию политик в области государственно-частного партнерства;
4. Осуществляет координирование инициирования и реализации проектов на государственном уровне, дает заключения на технико-экономические обоснования государственно-частного партнерства государственного и местного значения;
5. Иницирует, разрабатывает, подписывает и осуществляет мониторинг договоров о государственно-частном партнерстве в отраслевой области;
6. Внедряет и реализует политики в области государственно-частного партнерства на местном уровне, а также иницирует, разрабатывает, подписывает и осуществляет мониторинг договора о государственно-частном партнерстве;
7. Координирование всех действий в этой области между центральными органами государственного управления и Отделом государственно-частного партнерства;
8. Осуществляет проверку предложений в отношении задействования государственного бюджета в реализации проектов государственно-частного партнерства, осуществляет мониторинг расходов из государственного бюджета на реализацию проектов государственно-частного партнерства;
9. Обеспечивает работу секретариата Национального совета по частно-государственному партнерству;
10. Консультирует Правительство в области государственно-частного партнерства.

4.1. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Правительство Республики Молдова – орган государственного управления, в компетенцию которого входит утверждение программных документов в отношении государственно-частного партнерства, а также утверждение нормативных актов, необходимых для исполнения Закона о государственно-частном партнерстве, назначение органа государственного управления, который будет заключать договоры с частными партнерами в случае организации частно-государственных партнерств по инициативе Правительства или центральных органов государственного управления, а также выполнение других функций, исходя из положений законодательства.

Для обеспечения политической поддержки частно-государственных партнерств на самом высоком правительственном уровне, все основные вопросы, связанные с частно-государственными партнерствами в Республике Молдова, в соответствии со Статьей 11 Закона № 179 от 10.07.2008, должны быть утверждены непосредственно Правительством. В первую очередь, Правительство принимает решение о том, какие

товары, государственная собственность, работы и услуги, представляющие собой государственный интерес, могут рассматриваться, как подходящие для использования в ходе реализации частно-государственных партнерств, и утверждает цели подобных проектов. Правительство несет ответственность за определение требований для отбора частного партнера, утверждение нормативных актов и программных документов в области применения государственно-частного партнерства, в том числе стандартных документов и процедур, которые считаются необходимыми для подготовки и реализации государственно-частного партнерства.

Министерство экономики – центральный орган государственного управления, несущий ответственность за разработку основополагающих программных документов в области развития государственно-частного партнерства в Республике Молдова и разработку предложений о внесении изменений и дополнений в законодательные акты и нормы, касающиеся проектов в области государственно-частного партнерства (Статья 12 Закона № 179 от 10.07.2008).

Кроме того, Министерство экономики играет важную роль в обеспечении необходимых связей между Правительством и другими заинтересованными сторонами, особенно потому, что оно несет ответственность за представление для утверждения Правительством проектов нормативных актов, которые необходимы для реализации Закона №. 179 от 10.07.2008.

Министерство финансов – центральный орган государственного управления, в компетенцию которого входит рассмотрение предложений об участии государственного бюджета в реализации проектов государственно-частного партнерства, инициированных и утвержденных Правительством, а также осуществление мониторинга процесса исполнения государственным партнером расходной части государственного бюджета в целях реализации проектов государственно-частного партнерства государственного значения.

В соответствии со Статьей 13 Закона о государственно-частном партнерстве, Министерство финансов несет ответственность за рассмотрение предложений, связанных с участием государственного бюджета в реализации уже одобренных проектов государственно-частного партнерства, и осуществляет мониторинг расходования государственными партнерами средств, связанных с частно-государственным партнерством.

4.1.1. Исполнительные и консультативные органы государственного управления

Агентство публичной собственности – центральный орган, подчиняющийся Министерству экономики, который реализует политику в области государственно-частного партнерства, осуществляет координирование инициирования проектов государственно-частного партнерства на государственном уровне, дает заключения на технико-экономические обоснования проектов государственно-частного партнерства. Агентство, через Отдел государственно-частного партнерства, обеспечивает работу секретариата в составе Национального совета по частно-государственному партнерству, а также деятельность Межминистерской сети государственно-частного партнерства.

В области, которая касается координирования инициирования проектов государственно-частного партнерства в Республике Молдова, ведущая роль принадлежит Агентству публичной собственности и Отдела государственно-частного партнерства из состава Агентства. В качестве агентства по реализации, которое подчиняется Министерству экономики, Агентство публичной собственности является первым пунктом консультирования как для государственных, так и для частных партнеров по всем аспектам, связанным с частно-государственным партнерством, и оно предлагает широкий спектр консультативной помощи для других органов государственного управления, участвующих в определении и управлении проектами государственно-частного партнерства. Кроме того, в его обязанности, в качестве органа государственного управления, входит подготовка к утверждению всех постановлений Правительства, упомянутых выше, которые касаются целей проектов государственно-частного партнерства и разработки стандартной документации, процедур отбора и общих условий в области применения государственно-частного партнерства, которые подлежат утверждению. Кроме того, Агентство публичной собственности осуществляет общее координирование всей деятельности государственно-частного партнерства на государственном уровне.

Отдел государственно-частного партнёрства – подразделение в составе Агентства публичной собственности с конкретными полномочиями в этой области, такими как:

- ♦ координирование инициирования государственно-частного партнёрства на государственном уровне;
- ♦ поддержка государственного партнёра в определении целей проектов государственно-частного партнерства государственного значения; разработка общих требований в отношении отбора частного партнера, а также условий государственно-частного партнерства, предложенных центральными органами государственного управления на основании технико-экономического обоснования, представление этих требований и условий на утверждение Правительству;
- ♦ определение недостатков и препятствий на пути эффективной реализации государственно-частного партнерства; предоставление Правительству ежегодных отчетов, публикация статистических анализов проектов государственно-частного партнерства;
- ♦ определение потенциальных частно-государственных партнерств на основании информации, переданной государственными партнерами, и содействие контактам между государственными партнерами и потенциальными частными партнерами;
- ♦ дача заключения на технико-экономические обоснования государственно-частного партнерства государственного и местного значения;
- ♦ распространение самого передового опыта и самых передовых рекомендаций в области реализации государственно-частного партнерства;
- ♦ осуществление мониторинга и оценки реализации государственно-частного партнерства;

- ♦ предоставление государственным партнерам и частным партнерам поддержки, необходимой для исполнения Закона №179 от 10.07.2008;
- ♦ предоставление, по требованию какого-либо лица, консультативной помощи в области государственно-частного партнерства, и подготовка персонала государственных партнеров.
- ♦ публикация на интернет-странице Агентства информационных коммуникаций и документов, связанных с процедурами отбора частных партнеров;
- ♦ отслеживание частно-государственных партнерств и рисков, связанных с реализацией каждого из партнерств.

Национальный совет по частно-государственному партнерству – консультативный орган государственного управления, без статуса юридического лица, созданный для консолидации усилий в области эффективной организации государственно-частного партнерства, а также для определения приоритетов и стратегий реализации государственно-частного партнерства. Основная функция Совета заключается в оценке политики государства в отношении определения приоритетов и стратегий реализации государственно-частного партнерства в Республике Молдова и в контроле государственно-частного партнерства на государственном уровне. Национальный совет по частно-государственному партнерству был утвержден Правительством посредством Постановления № 245 от 19 апреля 2012 года.

Таким образом, государственная политика в области применения государственно-частного партнерства, включая деятельность, в которой Агентство публичной собственности выступает в качестве органа по осуществлению, а также разработка политик в области государственно-частного партнерства, где были определены успехи, препятствия и пробелы в реализации частно-государственных партнерств, обеспечиваются и координируются Национальным советом по частно-государственному партнерству (Советом). Следовательно, Совет играет важную роль в координировании государственно-частного партнерства национального интереса, оценке его эффективности, и в предложении изменений в рамках Правительства в отношении текущей ситуации с частно-государственным партнерством, способствуя, таким образом, созданию благоприятных условий для инвестиций. Всякий раз, когда это необходимо, Совет имеет право вносить предложение о создании специальных рабочих групп и о назначении экспертов, ответственных за подготовку отчетов по конкретным направлениям.

Межминистерская сеть государственно-частного партнерства – это консультативная структура, наделенная общими полномочиями, без статуса юридического лица, которая подразумевает представление каждого органа государственного управления в сети двумя представителями, в состав которых включены специалисты из каждого сектора государственной экономики для успешной реализации проектов национального публичного интереса. Вместе с тем, Сеть государственно-частного партнерства представляет собой платформу для дискуссий, которая предоставляет центральным органам государственного управления возможность воспользоваться непрерывным потоком информации, общаться и укреплять институциональный по-

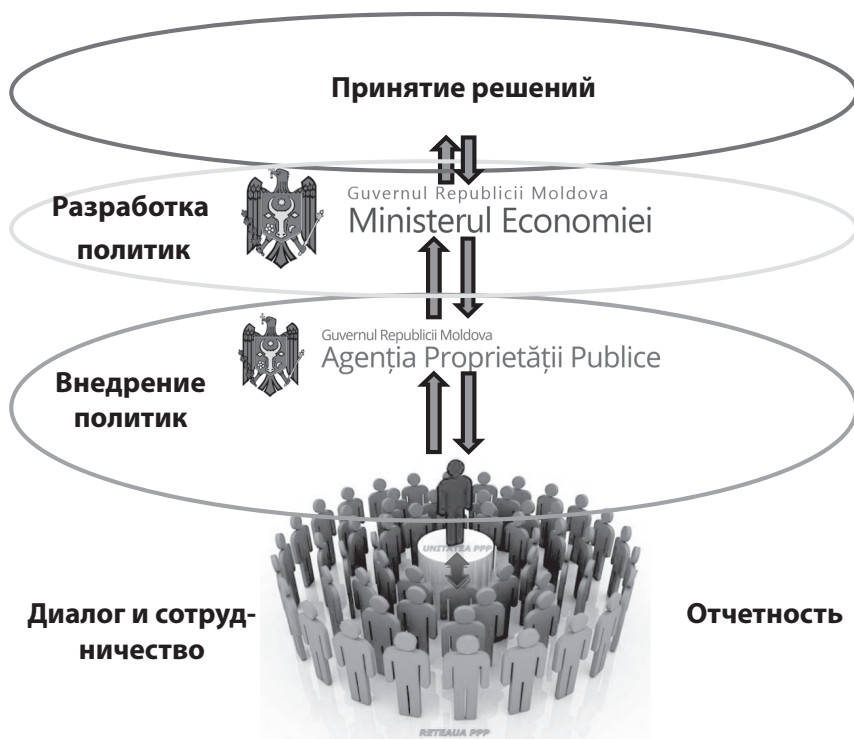
тенциал посредством программ обучения, основанных на передовом международном опыте в области государственно-частного партнерства.

Координирование совещаний Сети и обязательная подготовка/ обучение их членов являются функциями Отдела государственно-частного партнерства в составе Агентства публичной собственности.

Компетенция Межминистерской сети государственно-частного партнерства:

- ◆ обеспечение реализации политик в области государственно-частного партнерства;
- ◆ определение недостатков;
- ◆ обеспечение внедрения программ развития в области государственно-частного партнерства;
- ◆ распространение самого передового международного опыта в области реализации государственно-частного партнерства;
- ◆ участие в учебных курсах, ознакомительные поездки;
- ◆ участие в рамках комиссий по отбору частных партнеров;
- ◆ обеспечение диалога и сотрудничества с Отделом государственно-частного партнерства в том, что касается:
 1. определения и координирования проектов государственно-частного партнерства;
 2. определения целей и условий проектов;
 3. внедрения стандартной документации в области государственно-частного партнерства;
 4. обеспечения передачи знаний и передового опыта;
 5. предоставления консультационной помощи.

Рисунок 5. Взаимодействие Межминистерской сети государственно-частного партнерства



Межминистерская сеть государственно-частного партнерства была создана в 2013 году посредством Постановления Правительства № 255 от 11.04.2013 о создании Межминистерской сети государственно-частного партнерства.

4.1.2. Органы государственного управления-заказчики

В соответствии со Статьей 11 Закона №. 179 от 10.07.2008, в компетенцию Правительства входит определение органов государственного управления, которые заключают договоры о государственно-частном партнерстве национального интереса – органы государственного управления-заказчики и, соответственно, они несут ответственность за реализацию проекта. В Республике Молдова ими могут быть центральные органы государственного управления, и, на практике, в большинстве случаев, в этой роли выступает одно из соответствующих министерств, которые фигурируют в качестве государственного партнера в договоре о государственно-частном партнерстве. Они несут ответственность за инициирование частно-государственных партнерств в сфере своей компетенции, а также, опираясь на публичную собственность государства, за разработку технико-экономических обоснований в случае, если планируется инициирование некоторых проектов государственно-частного партнерства, а также за мониторинг заключенных договоров о государственно-частном партнерстве.

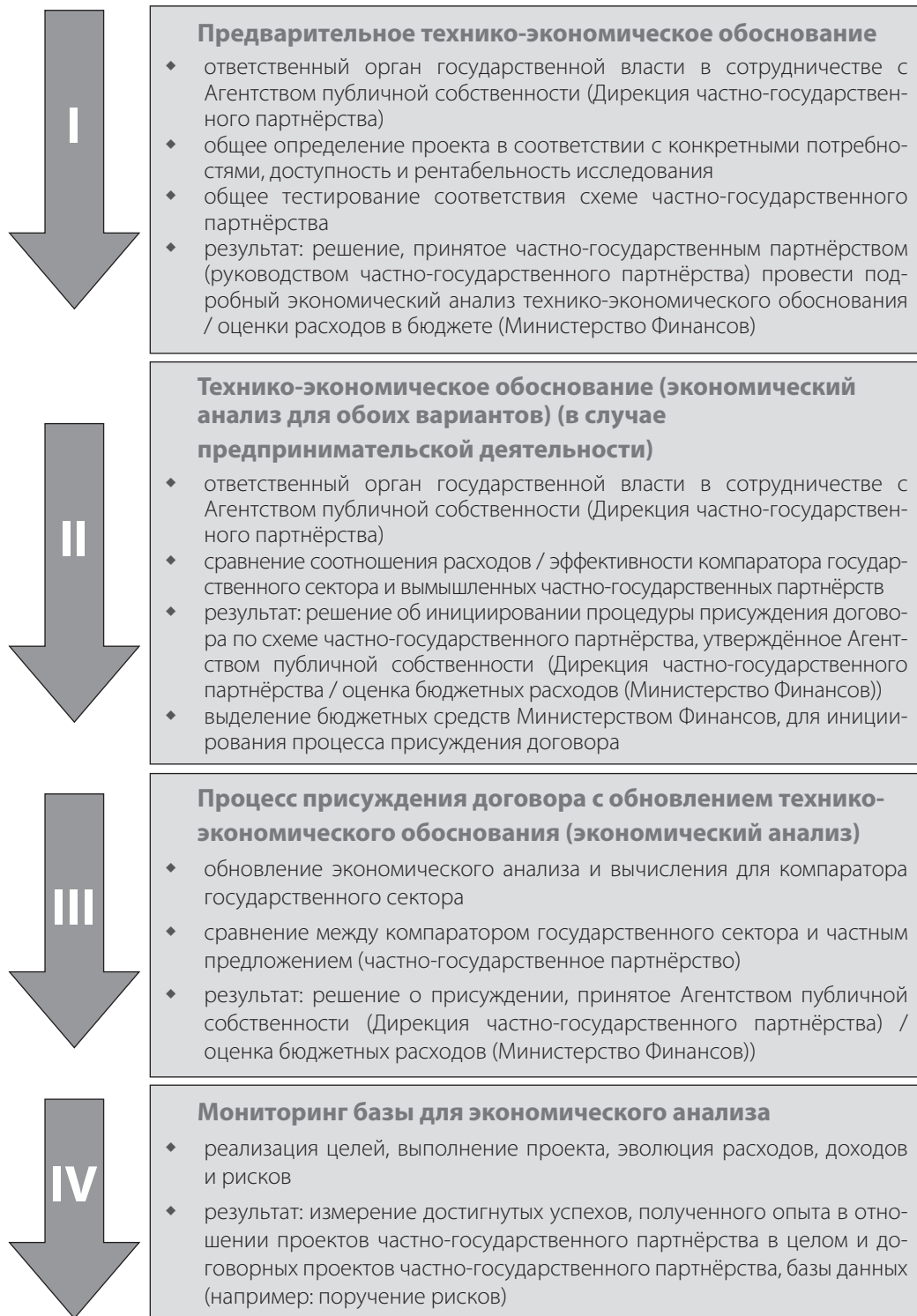
Органы местного государственного управления являются органами-заказчиками, которые несут ответственность за реализацию политик в области государственно-частного партнерства на местном уровне, а также за инициирование, разработку, подписание и мониторинг договоров о государственно-частном партнерстве, инициированном по их решению. В сферу непосредственной компетенции мэра или председателя района, в соответствующих случаях, входит подписание договоров о государственно-частном партнерстве и отправка в адрес Агентства копий для принятия на учет и обеспечения мониторинга и контроля реализации проектов государственно-частного партнерства в пределах соответствующей административно-территориальной единицы.

Важная роль, в этом контексте, отводится органам местного государственного управления (городским и районным советам, мэрам муниципалитетов и председателям районов). Наряду с утверждением инфраструктур и услуг местного публичного интереса, предложенных к осуществлению посредством государственно-частного партнерства, и решающей роли, которую они играют в выборе частного партнера, в их полномочия входит осуществление мониторинга местных проектов государственно-частного партнерства.

4.2. ПРОЦЕСС РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Потенциальные проекты государственно-частного партнерства проходят через множество этапов, до момента, когда они могут быть реализованы. Общий процесс состоит из различных этапов. Каждый этап ведет к решению, принятому ответственными лицами, принимающими решения. Переход на следующий этап всегда означает рост усилий и затрат, так что затраты на изменение или остановку проекта растут.

В этой главе необходимо привести общую схему процесса структурирования проектов от их определения до окончания срока действия договора, а также эта глава должна способствовать пониманию процесса каждым участником процесса, чтобы понять свои роли и задачи, кто несет ответственность за решения, и какие шаги будут предприняты в рамках этого процесса. Процесс может быть дополнен последующими событиями для каждого сектора, обеспечивая более подробную информацию.

Рисунок 6. Этапы реализации проекта государственно-частного партнерства

На первом этапе, как правило, проект должен быть определен как ответ на конкретные потребности, с общей возможностью его финансирования, исходя из проанализированной рентабельности, которая, соответственно, вырисовывается из предварительного технико-экономического обоснования, в котором также описывается в общих чертах выбранный вариант финансирования. Некоторые из этих анализов могут быть уже разработанными и включенными в многолетние стратегические планы (например, государственные планы в области инфраструктуры). Над разработкой этого предварительного технико-экономического обоснования должен работать в основном орган государственного управления, ответственный за потенциальные проекты государственно-частного партнерства, при координировании с Агентством публичной собственности. На основании предварительного технико-экономического обоснования должно быть принято решение о том, является ли проект осуществимым в целом, и может ли он быть реализованным в рамках государственно-частного партнерства или нет. Следовательно, необходимо осуществить экономический анализ всего цикла жизни проекта. В этом отношении, целесообразно представить результаты предварительного технико-экономического обоснования на утверждение Агентству публичной собственности. Оценочная стоимость для всего жизненного цикла проекта, в случае, когда он нуждается в субсидировании, должна быть передана в Министерство финансов для планирования государственного бюджета на ближайшие годы.

Рисунок 7. Руководство центральных органов государственной власти в присуждении договоров о государственно-частном партнерстве



Следующим шагом в структурированном процессе является разработка Технико-экономического обоснования, которое осуществляется по инициативе государ-

ственного партнера. В ходе экономического и финансового анализа должны осуществляться более глубокие вычисления и должно проводиться сравнение между реализацией проекта органом государственного управления по схеме закупок и по схеме государственно-частного партнерства. В этом случае, ответственный орган государственного управления должен создать компаратор государственного сектора (КГС), применительно к экономической выгоде или ущербу от каждой опции. На этом этапе, реализация проекта по схеме государственно-частного партнерства необходима быть видимым вариантом с гипотезами, вытекающими из опыта других проектов и рынка государственно-частного партнерства. Рамочные и временные условия должны быть одинаковыми при расчете обоих вариантов. Сравнение финансовых и нефинансовых выгод, расходов и рисков приводит к результату, если проект государственно-частного партнерства позволяет или не позволяет спрогнозировать экономические выгоды (оценка соотношения качества/ цены, актуализированным чистым методом и оценка рентабельности).

Так как результаты Технико-экономического обоснования превращаются в анализ рентабельности, эти данные должны периодически обновляться, тогда, когда на основании компаратора государственного сектора или в процессе присуждения появляются корректировки¹³. В конце процесса присуждения, одновременно с получением финальных предложений от частных партнеров, необходимо осуществить финальное обновление анализа рентабельности. Заключительный анализ демонстрирует, приведут ли частные предложения к получению экономической выгоды по отношению к обновленным значениям компаратора государственного сектора или нет. В случае положительного результата, проект может быть присужден победившему офференту. Дата заключения должна осуществляться посредством Агентства публичной собственности, в то время как серьезные изменения в рамках проекта, которые приводят к увеличению расходов в случае государственно-частного партнерства с финансированием из государственного бюджета, в целом, должны быть согласованы с Министерством финансов во время осуществления конкурса. Результаты заключительного сравнения должны быть переданы в Министерство финансов для внесения актуализированных данных в государственный бюджет.

В течение срока действия договора проект должен находиться под управлением и контролем государственного партнера. В этом случае, орган государственного управления должен оценить потенциал в отношении выполнения обязательств, согласованных в договоре. В течение срока действия договора могут произойти изменения в оплате. В таком случае, актуализированная стоимость должна быть передана в Министерство финансов для внесения актуализированных данных в государственный бюджет¹⁴.

Различные этапы и инструменты, необходимые для компиляции экономического анализа подробно описаны в глоссарии и в Главах 4.6. - 4.10. настоящего руководства.

4.3. ОПРЕДЕЛЕНИЕ ПРОЕКТА

Проекты государственно-частного партнерства преследуют одни и те же общие цели, заключающиеся в содействии социальному и экономическому благосостоянию страны, и сталкиваются с одними и теми же проблемами, заключающимися в ограниченных бюджетных ресурсах для достижения этих целей. Поэтому, крайне важно, чтобы Республика Молдова была в состоянии выявлять и реализовывать «успешные» проекты, и могла в то же время наращивать потенциал в области проверки и определения «неудачных» проектов.

Ответ на конкретные потребности

Все проекты государственных инвестиций должны отвечать выявленным потребностям. В качестве подобных потребностей могут рассматриваться действия, которые будут направлены на решение серьезной экономической или социальной проблемы какого-либо города, муниципалитета, региона или даже всего государства. Потребность отличается от желания, реализация которого была бы уместной, однако это может быть неосуществимым.

Потребности часто излагаются правительствами посредством различных политических документов, относящихся к различным секторам экономики. Правительства публикуют эти документы для консультации с гражданским обществом. Опыт показал, что наиболее успешными проектами государственно-частного партнерства являются те проекты, мотивация которых основывается на легко определяемых потребностях. Хорошим примером в этом плане может служить проект, который должен был соответствовать строгим юридическим условиям в отношении улучшения условий окружающей среды.

Определение приоритетности проекта

В общем, практически ни одна страна в мире не может позволить себе утверждать все проекты, которые демонстрируют положительную экономическую ценность, и правительства, в свою очередь, должны определять приоритетность проектов. Логически, для того, чтобы обеспечить наибольшую рентабельность государственных инвестиций, в первую очередь должны быть утверждены проекты, которые приводят к достижению наибольшей экономической ценности. Тем не менее, на практике такое редко происходит. Политические приоритеты являются наиболее широко распространенными причинами, почему одни проекты обладают преимуществом перед другими проектами.

На некоторых этапах экономического цикла правительства могут принять решение, что существуют более важные секторы экономики. Государственные должностные лица, участвующие в оценке инвестиционных проектов, будут знать о том, что их основная обязанность заключается в определении данных и представлении этих данных правительствам, чтобы те впоследствии могли принять решение. В этом случае, легче отдать предпочтение финансово независимым проектам, чем тем проектам, которые могли бы быть приоритетными, потому что они оказывают ограниченное воздействие на муниципальный или государственный бюджет. Другие проекты можно рассматривать как проекты, напрямую мобилизующие частный капитал в ответ на ограниченные государственные субсидии.

4.3.1. Определение целей проекта

В любом органе государственного управления всегда будет существовать большое количество идей для проектов. Таким образом, важно иметь процесс оценки на стратегическом уровне, для того, чтобы в разработку шли только те проекты, которые в состоянии соответствовать основным критериям¹³.

На центральном уровне рассматриваться должны только те проекты, которые оказывают поддержку политическим целям правительства и цели в области социального и экономического развития государства. Большинство правительств публикует стратегии посредством Программы стратегического развития. Публикация подобных аспектов обеспечивает прозрачность намерений, а также ответственность за реализацию или неспособность реализовать, соответственно.

Стратегическая цель любой программы или проекта должна быть сфокусирована на достижении целей этих опубликованных политик и стратегий. Проект может стремиться к достижению только одной единственной цели политик или может стремиться к достижению нескольких целей. Ясность в отношении целей служит основой для изучения способов, которыми цели могут быть достигнуты, а также основой для оценки эффективности проекта после реализации.

В Республике Молдова, Правительство, в соответствии со своими полномочиями, утверждает перечень государственного недвижимого имущества Страны и Перечень работ и услуг национального публичного интереса (см. Постановление Правительства №419 от 18.06.2012, которое периодически обновляется).

4.3.2. Оценка успешности проекта государственно-частного партнерства

Оценка успешности проекта должна быть полностью связана с целями проекта, обеспечивая, чтобы в любой момент цели выражались через призму результатов.

В случае, если, например, орган государственного управления в области здравоохранения желает добиться снижения смертности от сердечных приступов на 30% в течение 10 лет посредством строительства ряда региональных кардиологических центров, эта цель представляет собой четкий и прозрачный способ определения степени успешности, который можно применить к проекту.

Экономическая цель должна заключаться в том, чтобы нефинансовая выгода превышала конечную стоимость реализованного проекта, поскольку финансовые цели должны основываться на доступности активов с точки зрения бюджета и продолжительности¹⁴.

13 Фундаментальный анализ и отбор проектов, которые будут удовлетворять критерии, может быть уже осуществленным в рамках государственных стратегических планов.

14 Основная документация для оценки успешности является производной анализа, который привел к присуждению проекта (например, доклад о соотношении цены/ качества, представленный в рамках технико-экономического обоснования).

4.4. ПРОЕКТНАЯ КОМАНДА

4.4.1. Управление проектом

Техническая работа в процессе инициирования и реализации проекта государственно-частного партнерства должна осуществляться проектной группой, созданной государственным партнером, а также при поддержке внешних консультантов, экспертов и специалистов, кооптированных органом государственного управления, прошедших подготовку в области разработки проекта, которая обеспечивает консультационную и техническую поддержку проектной команды.

Уровень подготовки экспертной группы и метод руководства командой всегда будет оказывать существенное влияние на результаты и качество проектов государственно-частного партнерства.

Администрирование, надзор и процессы принятия решений должны быть как можно более эффективными. Если потенциальные инвесторы не увидят этого в проекте, они будут беспокоиться о том, чтобы проект может быть задушен бюрократией, и что, в конце концов, после впустую растраченного времени и денег, проект не будет реализован. Они, скорее всего, откажутся от участия в конкурсе.

Лицо, несущее основную ответственность, (ЛНОО) крупного проекта (частно-государственные партнерства часто являются крупными проектами) должно быть высшим должностным лицом органа государственного управления, который является заказчиком, а руководитель проектной команды – исполнительный руководитель проекта, находящийся в подчинении лица, несущего основную ответственность, должен обладать длительным опытом работы в проектах подобной важности.

Следует также отметить, что Проектная команда – Рабочая группа, которая была создана в составе органа государственного управления, обозначенного государственным партнером, играет исполнительную роль, являясь консультативным органом, а специалисты предоставляют проектной команде комментарии, консультации и техническую поддержку. Потому рекомендуется, чтобы в эту Рабочую группу были включены важные участники в составе органа государственного управления; рекомендуется обеспечить, чтобы наиболее важные проблемы были донесены до сведения лица, несущего основную ответственность за проект.

Многолетний опыт продемонстрировал, что проектная команда, состоящая из большого числа должностных лиц/ специалистов, наделенных исполнительными мандатами, может стать причиной неудачного завершения проектов в связи с попытками удовлетворить требования всех участников в процессе поиска единого решения. Кроме того, если важные решения принимаются на заседаниях, на которых должно присутствовать большое количество людей, то задержки в координировании подобных заседаний временами могут быть значительными. Риск возникновения возможных непредвиденных задержек, в целом, является сдерживающим фактор для инвесторов. Таким образом, любой потенциальный офферент/ инвестор, прежде чем принять участие в процессе подачи предложений, рассмотрит, в том числе, способ управления проектом.

Таким образом, в соответствии с передовым международным опытом в рамках проектной команды могут применяться следующие правила:

6. Все лица, участвующие в проекте, должны понимать свою роль в рамках проекта и роли своих коллег.
7. Все участники должны понимать, кто и за что несет ответственность.
8. Руководитель проекта должен обладать властью принимать все повседневные решения. Мандатные ограничения в целом должны быть скорее либеральными, чем рестриктивными.
9. Должна существовать прямая связь для непосредственной отчетности между руководителем проекта и главным ответственным должностным лицом в составе органа государственного управления, потому что большое количество важных решений должно быть принято в короткие сроки.
10. Органу государственного управления следует избегать неудобств проектов с несколькими комитетами/ рабочими группами/ консультативными советами и так далее, которые могли бы создать путаницу в рамках процесса принятия решений и договоров об ответственности, которые могут привести к задержкам в реализации проектов. Эти органы могут быть эффективными только в том случае, если они обладают четко обозначенными полномочиями, и все заинтересованные стороны ясно понимают, что они не обладают исполнительным мандатом в рамках проекта.

4.4.2. Внешнее консультирование

Основной точкой соприкосновения в отношении консультаций по всем аспектам, связанным с частно-государственным партнерством в Республике Молдова, является Агентство публичной собственности (Отдел государственно-частного партнерства в составе Агентства публичной собственности), и всем заинтересованным сторонам рекомендуется направлять свои вопросы в первую очередь в этот орган государственного управления. Тем не менее, всегда будет оставаться множество вопросов, которые необходимо учитывать в любом проекте государственно-частного партнерства. Уровень их сложности нередко требует обращения к внешнему опыту, несмотря на то, что помощь подобных внешних консультантов традиционно является довольно дорогостоящей. Поэтому важно, чтобы оценка существующих возможностей начинала осуществляться существующими силами органа государственного управления, а обращение за помощью к внешним консультантам осуществлялось только для того, чтобы можно было воспользоваться их специфическим опытом в правовой, технической и/ или финансовой сфере.

Рисунок 8. Примеры структурирования специализированных услуг по категориям

Предоставленные услуги		
Юридическое консультирование	Техническое консультирование	Финансовое и экономическое консультирование
1. Подготовка договора о государственно-частном партнерстве 2. Юридическая экспертиза представленных предложений	1. Оценка заявок на услуги 2. Проблемы, связанные с земельными участками и собственностью 3. Разработка договоров о качестве предоставляемых услуг	1. Разработка экономического анализа для проекта 2. Рыночные консультации 3. Оценка финансовой надежности и доступности проекта 4. Структурирование потребностей в финансировании 5. Поддержка в ходе процедуры присуждения 6. Переговоры с банками

Компетентный орган государственного управления должен начать с рассмотрения областей знаний, которые не могут быть обеспечены достаточным уровнем компетентности в рамках собственной организации. Этот орган государственного управления должен перечислить необходимые услуги по категориям. Кроме того, должны существовать различные перечни услуг, в которых нуждается орган государственного управления, которые могут быть предоставлены с разумными затратами: специалистом по юриспруденции, финансовым и экономическим специалистом и/или техническим специалистом.

Эти перечни должны затем стать основой «предложений об оказании услуг», которые будут издаваться органом государственного управления. Результатом правильно осуществляемого конкурентного отбора, предназначенного для поиска хороших советников, будет, как правило, хорошее соотношение цены/ качества. Использование трех различных консалтинговых фирм для трех основных категорий навыков является традиционной практикой. Когда эти фирмы будут названы, консультанты должны встретиться с проектной командой, с которой они будут сотрудничать в процессе реализации проекта.

При выборе внешних консультантов для проекта государственно-частного партнерства рекомендуется обратить внимание на наличие соответствующего опыта, который должен быть связан с соответствующим характером проекта, и на высокий уровень опытности в области реализации проектов государственно-частного партнерства, предпочтительно в различных странах. Особое внимание необходимо уделить скорее опытности индивидуальных консультантов, предложенных консалтинговыми фирмами, чем общей опытности фирмы. Нет никакого смысла в перечислении услуг фирмы, если индивидуальный консультант, который был направлен работать над проектом, не имеет непосредственного или соответствующего опыта.

4.5. РАСХОДЫ, СВЯЗАННЫЕ С ИНИЦИИРОВАНИЕМ ПРОЕКТА ГЧП

Соответствующие органы государственного управления, которые приняли решение о реализации проекта посредством метода государственно-частного партнерства, должны быть готовы инвестировать значительные финансовые ресурсы в подготовку проекта. В частности, дорогостоящей может быть разработка технико-экономического обоснования.

Эти затраты могут быть уменьшены, если государственный партнер уже обладает опытом в области реализации государственно-частного партнерства, и договорные модели уже разработаны. Следует также иметь в виду, что многие из этих расходов должны быть учтены в рамках хорошо подготовленного проекта с использованием более традиционных типов финансирования и способов реализации. Необходимо учитывать, что средства, инвестированные в обучение, представляют собой инвестиции в возможное качество проекта. Причина, по которой для обучения необходим такой большой бюджет, заключается в ограниченном количестве квалифицированных специалистов, которые могут быть задействованы в разработке проекта государственно-частного партнерства. Это свидетельствует от том, что всегда существует необходимость использования услуг внешней помощи и выделения средства для оплаты этих услуг.

4.6. АНАЛИЗ ПРЕДВАРИТЕЛЬНОГО ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ ПРОЕКТА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Перед вынесением любого серьезного соображения в отношении метода реализации (станет ли проект проектом государственно-частного партнерства или нет, или он будет финансироваться традиционным способом), ответственный орган государственного управления должен подготовить документ (зачастую называемый технико-экономическим обоснованием)¹⁵, который раскрывает основные параметры предложенного проекта.

В его состав должно входить, как минимум, следующее:

1. Общее описание проекта, отрасли, местоположения, краткое изложение текущей ситуации (состояние проекта, подготовительные работы и документация).
2. Соотношение проекта со Стратегическими планами развития государственного партнера.
3. Каковы цели этих проектов, выраженные через призму результатов?
4. Какой будет общая продолжительность проекта, включая этапы планирования, строительства и эксплуатации? Законодательные акты, международные соглашения, которые регламентируют эту сферу; какие варианты доступны

¹⁵ Предварительное технико-экономическое обоснование или аналогичная работа на первом этапе процесса разработки проекта демонстрирует общую структуру проекта, структуру требований (экономических, экологических, финансовых, социальных, в отношении охраны окружающей среды, юридических и так далее), цели проекта, и так далее.

для достижения этих целей?

5. Необходимо рассмотреть варианты на предмет результатов, которые должны быть получены.
6. Варианты должны рассматриваться с точки зрения необходимых затрат. Это не означает только прогнозируемый первоначальный капитал, но, также, оперативные затраты и прогнозируемые затраты на обслуживание в течение всего срока действия проекта.
7. Возможно ли, чтобы выгоды превысили расходы?
8. Необходимо рассмотреть все риски, связанные с каждым вариантом. Существуют ли неприемлемые риски в контексте целей?
9. Какой вариант мог бы быть наилучшим для реализации проекта? Возможно ли, чтобы в реализации государственно-частного партнерства капитал из частного сектора был использован более экономически эффективным способом, чем государственные фонды? Если да, то почему?
10. Существует ли достаточная рыночная заинтересованность в подобной реализации?
11. Обладают ли должностные лица ответственного органа государственного управления необходимой квалификацией для реализации проекта?
12. Рекомендация для продолжения или отказа от продолжения проекта и изложение предпочтительного варианта для достижения целей с использованием предпочтительной стратегии реализации.
13. Описание рабочего плана и способа, которым будет продолжен проект. Этот документ будет иметь форму перечня мероприятий и графика (программы), касающегося сроков реализации каждого мероприятия.

Результаты предварительного технико-экономического обоснования должны дать лицам, принимающим решения, соответствующие ответы относительно продолжения разработки проекта. Предварительное технико-экономическое обоснование даст ответы на несколько вопросов, связанных с проектом, и предоставит соответствующую информацию лицам, принимающим решения.

Предварительное технико-экономическое обоснование становится фундаментом анализа рентабельности проекта. В рамках анализа рентабельности описывается проект в целом (например, спектр строительных работ, продолжительность проекта и так далее) и различные варианты его реализации. В этом отношении реализация проекта по традиционной схеме или по схеме государственно-частного партнерства отличается с точки зрения реализации проекта органом государственного управления, потому что большое количество задач или их частей могут быть переданы частному партнеру (например, строительные работы, финансовая деятельность, риски), в то время как государственный партнер берет на себя роль по сопровождению договоров, в случае необходимости выплат в пользу частного партнера. На следующем этапе анализ рентабельности переносится в качестве основания для разработки технико-экономического обоснования и последующего анализа.

Анализ рентабельности следует рассматривать как динамический документ, который необходимо периодически обновлять, одновременно с появлением новой информации или более точных данных. Учитывая, что целью разработки технико-экономического обоснования является только приблизительная оценка затрат и выгод, важно осуществлять разработку технико-экономического обоснования событий, которые могли бы повлиять на первоначальную оценку, во время планирования проекта. В число таких событий могут входить падение цен на строительные работы, изменения экономических и финансовых условий (государственных и международных), а также социальных условий.

Существенного изменения или сочетания ряда небольших изменений может быть достаточно для того, чтобы изменилось первоначальное мнение о целесообразности проекта. В то время, как окончательное решение о продолжении или отказе от одного принимается ответственными органами государственного управления. Следует признать тот факт, что в случае проекта государственно-частного партнерства, неблагоприятное технико-экономическое обоснование или неблагоприятный анализ рентабельности серьезно подорвет перспективы получения адекватной поддержки со стороны оферентов из частного сектора и, конечно, от их спонсоров.

Анализ рентабельности в случае так называемого «передового опыта в области» постоянно обновляется до того момента, пока документы о финансировании не будут подписаны для признания окончательных «реальных» значений, присвоенных проекту. Мотивом для этого выступает то, что оценка, основанная на использовании фактических величин, может точно показать, как развивается проект по отношению к ожиданиям в случае анализа рентабельности. Преимуществом этого является то, что допускаются ошибки, которые легче выявить, и которых, соответственно, легче избежать в других проектах в будущем.

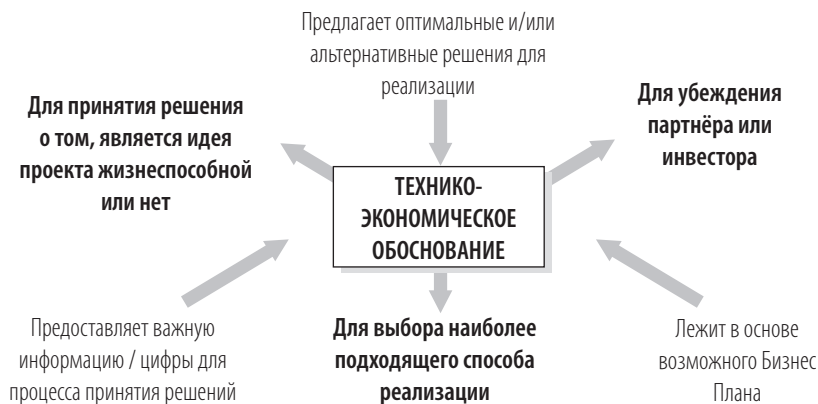
4.6.1. Техничко-экономическое обоснование

При разработке технико-экономического обоснования, должен быть проведен более глубокий анализ выводов предварительного технико-экономического обоснования. Приблизительные оценки затрат, выгод и рисков должны быть заменены стабильными и подробными данными. Кроме того, в технико-экономическое обоснование могут быть включены более актуальные данные и информация¹⁶. Техничко-экономическое обоснование должно, как минимум, предоставлять лицам, принимающим решения на данном этапе, возможность принять решение о том, может ли проект быть привязан к схеме государственно-частного партнерства или нет. Кроме того, необходимо принять во внимание изменения в структуре проекта и в анализе рентабельности. В связи с этим, анализ рентабельности также должен периодически обновляться во время процесса присуждения до тех пор, пока проект не будет присужден частному партнеру.

¹⁶ Например, конкретное планирование работ по техническому обслуживанию в течение всего срока действия проекта связано с доступностью активов. Доступность часто является частью регламента проекта, в особенности тогда, когда механизм оплаты основывается на доступности, в связи с тем, что доступность должна быть сбалансирована с целями органа государственного управления (например, работы по техническому обслуживанию в зданиях школ будут проводиться во время ремонта дорог, которые не будут нужно перекрывать в часы пик и так и так далее).

Следующая иллюстрация демонстрирует важность Технико-экономического обоснования на протяжении всего срока действия процесса государственно-частного партнерства, а не только в его начале.

Рисунок 10. Важность технико-экономического обоснования



Укрепляет успех посредством своевременного устранения факторов, которые могут повлиять на качество реализации

Общие инструкции относительно разработки Технико-экономического обоснования включены в Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера, утвержденные Постановлением Правительства № 476, Раздел 2. Методы и инструменты объясняются в последующей главе «Оценка потенциальных проектов и управление рисками».

4.7. ОЦЕНКА ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И УПРАВЛЕНИЕ РИСКАМИ

Средства осуществления и финансирования проекта не должны оказывать слишком сильного воздействия на процесс оценки и отбора проектов. Неэффективный или убыточный проект всегда будет оставаться неудавшимся проектом, и реализация в форме государственно-частного партнерства не может волшебным образом превратить его в удачный, эффективный проект. Поэтому важно использовать единую систему оценки проектов, в том числе проектов, финансируемых из бюджета, донорами или посредством государственно-частного партнерства, в целях обеспечения последовательности и справедливости при выборе приоритетов. Альтернатива увеличила бы риск развития параллельных систем, что означает:

1. Раздробление между капитальными и возобновляемыми частями бюджета, а также между проектами, которые утверждаются без надлежащего рассмотрения ресурсов для покрытия последующих операционных и эксплуатационных расходов.
2. Повышенный риск будущих финансовых потрясений, если прямые или условные обязательства будут материализованы.

3. Отсутствие координирования между ответственными лицами центральных органов государственной власти, которое иногда приводит к двойному программированию.
4. Учреждение, которое в состоянии предоставить единую комплексную последовательную картину деятельности в области социального и экономического развития страны, не должно быть единственным.
5. Будет трудно обеспечить, что все утвержденные проекты будут доступными.

Реализация любого отдельного проекта в области государственных инвестиций как государственно-частного партнерства должна привести к лучшему «соотношению цена/ качество», по сравнению с реализацией с помощью традиционных средств (приобретений). Вместе с другими государственными инвестиционными проектами, проекты государственно-частного партнерства должны выбираться только после того, как полный анализ рентабельности (AP) и метод оценки чистой приведенной стоимости (ЧПС) покажут, что проект является рентабельным.

Также критическое значение для отбора проектов имеет полное понимание конкурентной среды для проектов государственно-частного партнерства в выбранном секторе. В большинстве случаев, существует всего несколько компаний в глобальном масштабе, которые обладают потенциалом участвовать в масштабных проектах государственно-частного партнерства. Предложений проектов подается больше, чем потенциальных офферентов. Если, например, реализующий орган государственного управления хочет приобрести проект медицинской помощи посредством государственно-частного партнерства, этот орган должен быть уверен в том, что в соседних странах нет большого количества аналогичных конкурирующих проектов, потому что это повлияет на шансы на успех. Таким образом, важно проконсультироваться с Агентством публичной собственности, которое хранит рыночную информацию о деятельности государственно-частного партнерства во всех секторах.

То, что количество проектов превышает объем ресурсов для предложений и их финансирования в частном секторе, должно поддерживать осведомленность органов государственного управления о том, что за исключением тех случаев, когда их проекты были подготовлены на самом высоком уровне качества, их шансы заключить удовлетворительный договор о государственно-частном партнерстве останутся низкими. В случае удачной реализации проекты государственно-частного партнерства демонстрируют свою ценность в качестве инструментов для эффективной реализации различных видов инфраструктурных проектов и проектов предоставления общественных услуг. В случае неудачной реализации, после них могут остаться долги и неоправданные ожидания на многие десятилетия.

Как уже упоминалось в Главе 4.1, процесс разработки проекта проходит через различные этапы. Следующие элементы соотношения цена/ качество сосредоточены на решении о том, следует ли проекту переходить на конкурсный этап или нет, а также на решении о присуждении проекта частному офференту. Таким образом, методы вычисления, описанные здесь, должны быть использованы на обоих этапах, а вычисления и документация должны регулярно обновляться в ходе процесса при-

суждения. Кроме того, рекомендуется использовать эти методы вычислений и на этапе разработки технико-экономического обоснования в менее подробных вычислениях, когда можно использовать существующие данные. Если же используется такой же метод вычислений, то это является полезным, потому что существует возможность отслеживать данный метод, лица, принимающие решения, и посредники знакомы с этим методом, и упрощается обновление с использованием реальных данных.

4.7.1. Сбор данных

Очевидно, что вычисления в отношении анализа соотношения цена/ качество основываются на соответствующих данных. Таким образом, требования к сбору данных вытекают из метода вычисления. В частности, в технико-экономическом обосновании, все данные (расходы, доходы, риски) и вычисления должны быть отражены в течение всего срока действия проекта, они должны быть разделены на различные элементы проекта государственно-частного партнерства (например, строительные работы впоследствии разделенные на работы по техническому обслуживанию, работы на земле, и так далее). Полезно разработать стандартный график сбора данных, согласно которому вы можете легко осуществлять обновления.

В списке, приведенном ниже, продемонстрированы основные требования к данным:

- ◆ перечень данных;
- ◆ дата сбора;
- ◆ состояние данных (некоторые существующие данные могут быть достаточными, для других может потребоваться обновление);
- ◆ формат данных (с налогами/ без налогов);
- ◆ данные за каждый год срока действия проекта.

Сбор данных является основой для определения рисков, в связи с тем, что расходам и доходам присущи риски. Риски могут возникать на протяжении всего жизненного цикла проекта и могут оказывать существенное влияние на вычисления и, следовательно, на решение и бюджет.

4.7.2. Определение и оценка рисков

Предварительно следует подчеркнуть, что каждый проект включает в себя несколько типов рисков, даже тогда, когда проект предназначен только для создания актива. Таким образом, определение рисков представляет собой проблему не только для схем государственно-частного партнерства. Таким образом, стало ясно, что переговоры по поручению рисков с потенциальными частными партнёрами ведутся во время процесса присуждения. Для всех проектов государственно-частного партнерства, все риски, связанные с проектом, должны быть определены и оценены для того, чтобы можно было принять решение об оптимальном поручении рисков.

Таким образом, риски поручаются партнеру, который находится в лучшем положении, позволяющем управлять рисками и воздействовать на них; частный партнер будет выставять цену (традиционно известную под названием гарантия) на риски,

порученные ему, и будет учитывать это в своем предложении. Количественная оценка риска, как правило, заключается в вычислениях так называемой рискованной стоимости: затем определённым рискам присваивается приоритет в соответствии с вероятностью их возникновения и ожидаемого уровня связанных с ними убытков.

Рисковая стоимость = вероятность возникновения (в %) ¹⁷ уровень убытков (в %)

В случае, если риски могут быть покрыты за счет коммерческого страхования, страховая премия, подлежащая выплате, должна быть использована в качестве основы для сравнения.

На ранних стадиях анализа, даже исходные данные должны быть использованы для первичной оценки рисков, потому что они могут оказать большое влияние на стоимость проекта. В некоторых случаях, полезно изменить условия проекта (например, основные риски, определенные в последние годы проекта, могут сократить продолжительность проекта).

В ходе последующих этапов рекомендуется проводить оценку рисков в сотрудничестве с несколькими участниками. С одной стороны, важно, чтобы, в частности, технические эксперты ответственного органа государственного управления, обладающие специальными знаниями о проекте, принимали участие в оценке. В оптимальном варианте, эти эксперты участвуют во всем процессе присуждения, а также отвечают и за сбор данных в этих областях. Основываясь на оценке рисков в рамках органа государственного управления будет также разработано возможное поручение рисков. На начальных этапах проекта (а также в ходе разработки технико-экономического обоснования), оно демонстрирует, могут ли риски быть поручены частному партнеру выгодным способом.

Таким образом, орган государственного управления осуществляет оценку рисков и поручает их по схеме рисков со своей точки зрения.

Впоследствии, в ходе процесса присуждения, информация о поручении рассмотренных рисков предоставляется частным офферентам, когда эти риски могут стать предметом переговоров.¹⁸

Со ссылкой на Статью 35 Закона №. 179-XVI от 10.07.2008, в 2013 году была утверждена Предварительная матрица по распределению рисков проекта, которая прилагается к настоящему руководству.

Что касается матрицы, некоторые риски могут быть не актуальными для конкретного проекта.

4.7.3. Матрица рисков

При определении уровня риска, связанного с проектом ГЧП следует рассматривать два ключевых элемента:

¹⁷ Как правило, технические специалисты обрабатывают один элемент проекта, например: проектирование, строительство или эксплуатация. Также они несут ответственность и за обновление данных в своей области. Это означает сбор данных, определение и оценку рисков, а также обновление данных.

¹⁸ Эта схема рисков (в суммарной версии) предоставляется частному партнеру с информационным меморандумом (например, риски, связанные с землей, полностью порученные частному партнеру). Но в том же документе, можно раскрыть некоторые риски для переговоров или иным способом исключить их из переговоров. В ходе переговоров с частными партнерами важно, чтобы государственный партнер обладал знаниями об оценке рисков с точки зрения их оценки и их распределения частному партнеру.

- ♦ Вероятность: Какова вероятность возникновения потенциального риска?
- ♦ Последствия: Что произойдет, если возникнет потенциальный риск?

Матрица оценки рисков (Рисунок 13), как правило, используется для определения уровня риска, установленного в проекте ГЧП. Уровень риска для каждой первичной причины его возникновения маркируется как низкий (зеленого цвета), умеренной (желтого цвета) или высокий (красного цвета).

Рисунок 13. Матрица оценки рисков

↑	вероятность				
5	X	Z	Y	Y	Y
4	X	Z	Z	Y	Y
3	X	X	Z	Z	Y
2	X	X	X	Z	Z
1	X	X	X	X	Z
	1	2	3	4	5
	→ следствие				

Уровень вероятности для каждой первичной причины риска определяется на основе указанных критериев, (рисунок 14).

Например, если первичная причина имеет вероятность возникновения в 10% или менее, ей соответствует уровень 1.

Рисунок 14. Критерии уровней вероятности

Уровень	Вероятность	Вероятность возникновения
1	Невероятна	~ 10 %
2	Мало вероятна	~ 30 %
3	Вероятна	~ 50 %
4	Очень вероятна	~ 70 %
5	Почти вероятна	~ 90 %

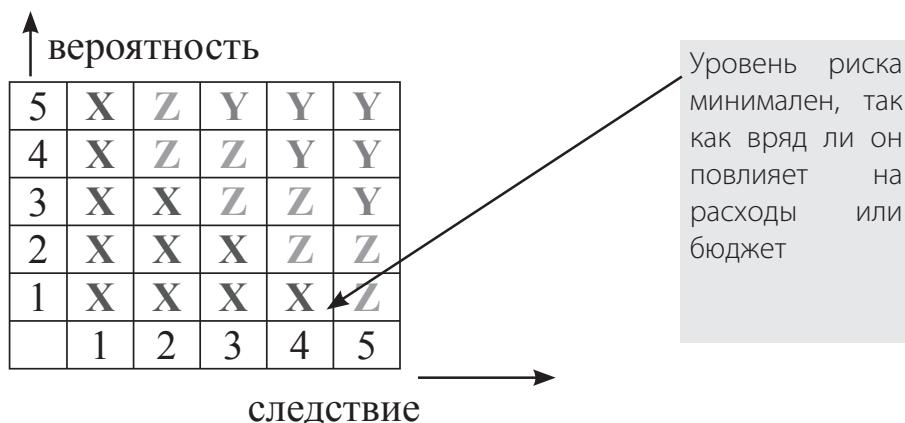
Уровень и виды последствий для каждого риска определяются на основе критериев, как показано на рисунке 14. Однако единый масштаб последствий не подходит всем проектам ГЧП.

Продолжая предыдущий пример первичной причины с вероятностью возникновения менее 10%, если такая же первичная причина оказывает небольшое влияние на производительность, то следствие этого риска минимально или вообще не влияет на бюджет (например, риск того, что частный партнер выйдет из проекта ГЧП в период выполнения договора – эта вероятность мала, но последствия могут быть очень серьезными).

Рисунок 15. Приблизительные уровни и типы критериев следствий

Уровень следствий	Производительность	Влияние на стоимость или бюджет
1	Отсутствие следствий или минимальные следствия к производительности	Отсутствие влияния или минимальное влияние
2	Незначительное уменьшение производительности или ценовой доступности, может быть совместно с отсутствием влияния или малым влиянием на проект ГЧП	Рост бюджета или затрат < 10 % бюджета
3	Умеренное снижение производительности или доступности с ограниченным воздействием на цели проекта ГЧП	Рост бюджета или затрат 50 % бюджета
4	Существенное снижение производительности или критический дефицит в ценовой доступности; может угрожать успеху проекта ГЧП	Рост бюджета или затрат < 70 % бюджета
5	Критическое снижение производительности; не может достичь порога ценовой доступности: будет угрожать успеху проекта ГЧП	Бюджет превышает порог

Результаты для каждого риска представлены графически в едином соответствующем квадратике матрицы. В этом примере, так как уровень вероятности, '2', но возможные последствия помечены как "3", то соответствующий риск по-прежнему в зеленом цвете "X", и, следовательно, низкий, как показано на рисунке 16. Ожидаемое влияние риска на затраты и программу автоматически классифицируются на рисунке 16, см. ниже. На данном этапе оценки, воздействие/ последствия классифицируются как очень высокие, высокие, средние, низкие или очень низкие.

Рисунок 16. Пример обозначения риска

4.7.4. Оценка рисков

После того, как был проведен анализ вероятности и последствий выявленных рисков необходимо оценить и приоритизировать эти риски таким образом, чтобы в первую очередь, обработать наиболее значительные риски. Один из способов это

сделать это отметить определенные риски, как крайне высокие, высокие, умеренные или низкие в зависимости от комбинированной оценки вероятности и последствий. Матрица рисков предоставляет руководство по их приоритизации.

Один из следующих способов выбран, чтобы определить влияние на расходы как процент от сметных расходов проекта (стоимость контракта ГЧП):

Рисунок 17. Влияние на расходы как процент от сметных расходов проекта

Уровень влияния	уровень влияния на затраты
высокий	выше 25%
существенный	10% - 25%
средний	3% - 10%
низкий	1% - 3%
незначительный	ниже 1%

4.5. ОБРАБОТКА РИСКОВ

Существует много препятствий в осуществлении управления рисками, однако команда ГЧП проекта должна работать вместе, чтобы преодолеть эти препятствия. Хорошим примером является естественное нежелание определить реальные риски проекта ГЧП на ранней стадии, в связи с тем, чтобы не поставить под угрозу поддержку проекта ГЧП от ответственных лиц. Другим примером является отсутствие достаточных средств для реализации соответствующего процесса по снижению рисков.

В зависимости от уровня определенного риска можно рассчитывать следующие варианты обработки рисков:

- а.** Сохраненные риски, т.е. риски по которым государственный партнер несет расходы, то есть риск задержки в получении необходимых согласований по проекту;
- б.** избежание риска;
- в.** снижение вероятности возникновения;
- г.** снижение последствий (например, резервный план в случае возникновения данного риска);
- д.** переводные риски, т.е. риски полностью переведенные частному сектору;
- е.** совместные риски, т.е. риски, которые разделены с помощью комбинации двух вышеизложенных распределений рискаю.

4.7.3. Управление рисками

В общих словах, четыре принципа распределения рисков принимаются в качестве самого передового международного опыта для проектов государственно-частного партнерства:

- 1.** Каждый определенный риск должен быть принят стороной, которая находится в лучшем положении для того, чтобы иметь возможность управлять его финансовыми последствиями.

2. Для покрытия тех рисков, которыми ни одна из сторон не может эффективно управлять, традиционно используется страхование (в традиционно приобретенных проектах государство часто предоставляет самострахование).
3. Передача нереалистичных рисков в частный сектор является риском само по себе.
4. В случае рисков, с которыми не сможет справиться частный сектор, будет выплачиваться премия за управление рисками.

Некоторые риски в проекте государственно-частного партнерства могут быть легко идентифицированы как общие риски, в то время как некоторые из них могут быть специфичными для природы самого проекта. Таким же образом, некоторые риски в проекте государственно-частного партнерства могут быть поручены логически и легко, например: довольно ясно, что строительные риски несет строительная компания, потому что они касаются ее специфической деятельности – а государственный партнер, в целом, не принимает непосредственного участия в строительной деятельности.

Другим примером может служить риск изменения какого-либо закона, который будет иметь негативное влияние на конкретный проект. Это представляет собой область, в которой Правительство логически возьмет риск на себя, потому что Правительства несут ответственность за нормативно-правовую базу и, следовательно, могут оказывать влияние на проявление рисков. Инвесторы и строительные компании не принимают участия в процессе утверждения нормативно-правовой базы и не могут эффективно управлять этим риском. Они могли бы, конечно, управлять этим риском, добавив премию за риск к цене проекта, но с того момента, как Правительство берёт на себя обязанность по оплате этой цены, передача этого риска была бы контрпродуктивной для него.

Одной из самых сложных областей управления рисками является риск спроса (иногда называемый рыночным риском). В ранних проектах государственно-частного партнерства часто принимается тот факт, что частные компании могут управлять данным риском в зависимости от того, насколько был использован элемент инфраструктуры. Считалось, что этот риск может быть спрогнозирован на основании изучения исторических данных и прогноза будущего спроса. На самом деле, во многих областях частного бизнеса подобная деятельность осуществляется и в настоящее время. Тем не менее, в последние два десятилетия существовало несколько примеров проектов, которые стали убыточными по причине неточного или чрезмерно оптимистичного прогнозирования спроса.

Что касается субъекта риска, следует отметить, что подобные возможности неразрывно связаны с каждым проектом. В связи с этим, должны быть определены возможности, которые могли бы увеличить доходы (например, возможность консолидировать простые в использовании мероприятия в проектах, связанных с дорожным движением, направленных на увеличение объемов дорожного трафика, посредством распространения подробной информации через Интернет, на обочине дороги, и так далее) или снизить затраты, благодаря использованию лучших технических решений.

Что касается рисков, то для того, чтобы избежать или снизить их воздействие, могут быть предприняты некоторые меры.

В общем, управление рисками ведёт к увеличению рентабельности проекта. Договор может поддержать обе стороны в рамках проекта, стимулируя стремление к эффективному управлению рисками. Таким образом, получаемые выгоды (или снижение затрат) предлагаются партнеру, которому этот риск (или шанс) был поручен, или они могут быть разделены поровну в случае совместного риска.

Кроме того, риски будут контролироваться. Некоторые риски остаются неизвестными до тех пор, пока проект не будет начат. Таким образом, условия проекта могут быть изменены, или за это время могут быть определены лучшие решения по устранению определенных рисков. Мониторинг проекта позволяет сэкономить деньги и предотвратить перерасход. Также можно воспользоваться передачей результатов, полученных в результате мониторинга, в базы данных для отдельных отраслей. Ввиду того, что длительность проектов охватывает весь жизненный цикл (например, 30 лет), прогнозирование рисков не является легким, и органы государственной власти, работающие с годовым бюджетом, обладают не очень обширным опытом. Каждое наблюдение в отношении зарегистрированных рисков, может быть полезным для подготовки будущих проектов.

4.7.4. Анализ соотношения цена/ качество

Когда принимается решение исследовать метод реализации государственно-частного партнерства, можно ожидать, что форма государственно-частного партнерства будет более эффективной, чем традиционное финансирование с лучшим качеством и более низкой стоимостью (цена/ качество). Если это так, то эти преимущества должны быть результатом следующих действий:

1. Глобальная оптимизация затрат посредством применения затратного подхода к жизненному циклу.
2. Идеальное распределение рисков между частным сектором и государственным сектором.
3. Оптимизация возможности использования стимулирующих структур для эффективности частного партнера.
4. Передача знаний и опыта частного партнера в сопоставимый проект в стране и за рубежом.

Ожидается также, что реализация проекта государственно-частного партнерства будет способствовать созданию или поддержанию общественной инфраструктуры, которая предоставит ответственному органу государственного управления возможность сосредоточиться на предоставлении необходимых общественных услуг в качестве своей основной деятельности. Практика также показывает, что опыт проектов государственно-частного партнерства может способствовать оптимизации проектов, которые осуществляются в традиционной манере, посредством улучшения подготовки и понимания распределения рисков.

Частно-государственное партнерство представляет собой всего лишь один из вариантов реализации, доступных для государственного сектора. Выбор варианта ре-

лизации должен быть подкреплён экономическим анализом. Этот анализ должен выявить параллель между традиционными и альтернативными вариантами, оставаясь, в то же время, нейтральным и открытым для всех возможностей. Варианты отношения цена/ качество могут быть оценены только применительно к конкретному случаю.

4.7.5. Экономический анализ

Экономический анализ используется в качестве инструмента для поддержки процесса принятия решений. Экономический анализ предназначен для помощи в определении наилучших экономических альтернатив, связанных с вариантом реализации. Экономический анализ также очень полезен в качестве инструмента управления, руководства и мониторинга, потому что воздействие экономического анализа включается в разработку и планирование процессов. Наконец, он предоставляет методику для определения предложенных экономических издержек и выгод по отношению к реальным результатам, после того, как проект был реализован и стал в полном объеме готовым к работе.

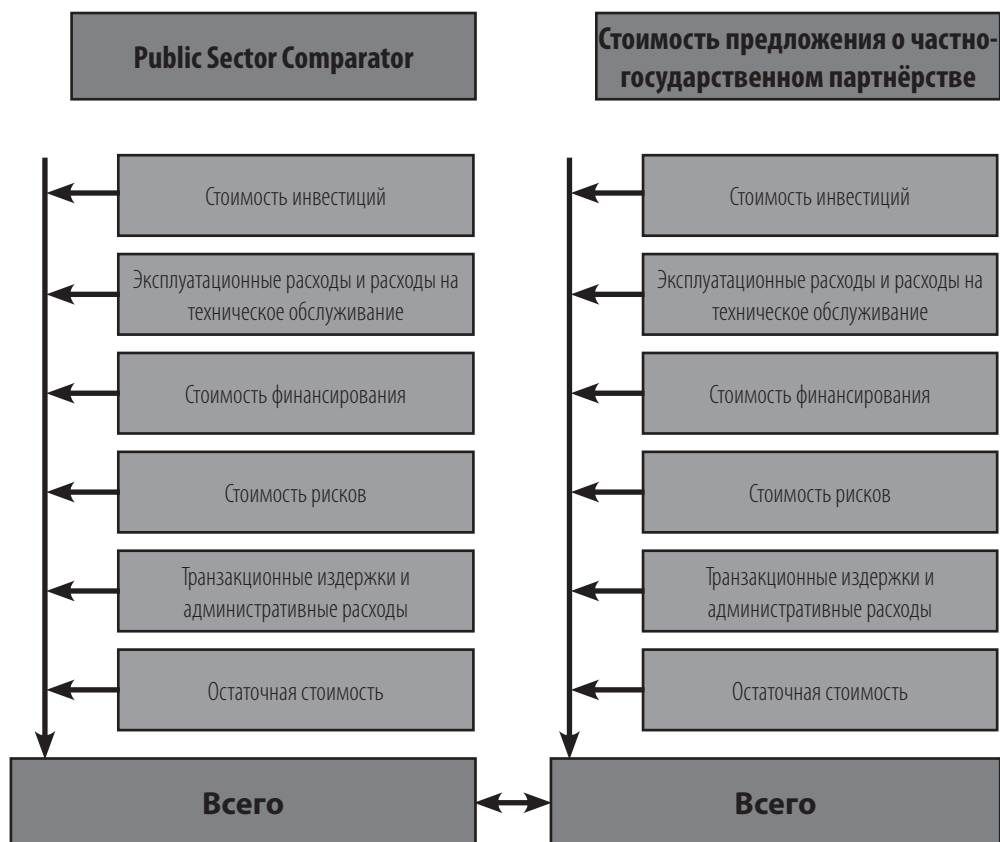
В рамках экономического анализа будут приниматься во внимание наиболее важные количественные и качественные аспекты для того, чтобы предоставить возможность осуществления всесторонней оценки экономических выгод.

4.7.6. Public Sector Comparator – Сравнительный уровень затрат

Public Sector Comparator/Сравнительный уровень затрат представляет собой эталонное значение, по которому преимущество (или недостаток) каждого параметра может быть измерено. Public Sector Comparator предоставляет возможность осуществления окончательного сравнения для наиболее выгодного предложения с экономической точки зрения, полученного от офферентов. Для обеспечения сравнимости между вариантами Public Sector Comparator необходимо задать те же условия, как в вариантах, с которыми необходимо осуществить сравнение. Для осуществления сравнения необходимо рассчитывать одни и те же пункты, в то время как при сравнении варианта как такового, частно-государственное партнерство представлено объемом издержек, накладных расходов и рисками, порученными государственному партнеру. Очевидно, что расчеты Public Sector Comparator должны быть реалистичными и всеобъемлющими на каждом этапе анализа для того, чтобы можно иметь действительную основу для сравнения. Для конкурса по отбору частного партнера и для конкуренции в рамках текущего проекта, а также будущих проектов важно, чтобы орган государственного управления выносил на рынок реалистичные проекты. В случае Public Sector Comparator особое внимание должно быть уделено стоимости рисков. Однако, это является необычной ситуацией для правительств и органов государственного управления в целом, потому что удержанные риски покрываются, как правило, за счет «самострахования», и в их отношении не проводится коммерческая оценка.

Приведенная ниже структурная схема демонстрирует требуемое сравнение.

Рисунок 11. Структурная схема сравнения.



4.8. СРАВНЕНИЕ МЕЖДУ ВАРИАНТАМИ, ЛЕЖАЩИМИ В ОСНОВЕ МЕТОДА ОЦЕНКИ ЧИСТОЙ ПРИВЕДЕННОЙ СТОИМОСТИ

4.8.1. Важность Public Sector Comparator в процессе

При подготовке **Public Sector Comparator** необходимо оценить сумму всех расходов, доходов и рисков, потому что они будут иметь место в течение того же периода в случае использования традиционного процесса присуждения. Согласно экономическому анализу, **Public Sector Comparator** представляет собой верхний предел расходов, который не может быть превышен наиболее выгодным с точки зрения стоимости предложением о государственно-частном партнерстве в рамках заранее определенных стандартов качества.

Практически для каждого этапа экономического анализа необходимо, чтобы в каждом варианте использовались одни и те же определения проекта, описывающие цели и условия реализации проекта. **Public Sector Comparator** должен быть подготовлен объективно, потому что, если предложение будет отозвано или стоимость

государственно-частного партнерства будет выше, чем ожидалось, он будет играть важную роль. Это связано с тем, что основные критерии должны оставаться такими же, если принимается решение о возврате к традиционной форме финансирования.

Public Sector Comparator является динамическим. Во время присуждения договора считается хорошей практикой корректировать компоненты цены и доходов **Public Sector Comparator**.

В случае, если в ходе подготовки контрактных документов требования к качеству строительных работ или результативности управления должны быть изменены, они также должны быть изменены и в рамках компаратора государственного сектора. Подобная корректировка применяется также в случае изменений исходной ситуации или пределов основной компетенции. Это действительно, например, для изменений в области применения для исполнения первоначального проекта, продолжительности проекта, существующей процентной ставки, а также гипотез, связанных с плановым распределением рисков.

Предложения от частного сектора в том, что касается повышения эффективности или снижения затрат, а также инноваций и оптимизации в отношении сопутствующих технических характеристик, строительных работ и организации традиционного варианта присуждения не должны переноситься в компаратор государственного сектора. В целом, **Public Sector Comparator** должен представлять, на любом этапе экономического анализа, реалистичные и точные данные, в соответствии с которыми все возможные варианты могут быть измерены. Предложения частных Инвесторов должны оцениваться и сравниваться друг с другом, а также с вариантом государственных закупок в аспекте экономических преимуществ. Когда наилучшее предложение сравнивается с **Public Sector Comparator**, необходимо учитывать все аспекты: являются ли они количественно важными, чтобы способствовать процессу принятия решений, или качественно важными, так как они непосредственно связаны с договором.

Окончательное сравнение между общей стоимостью варианта государственных закупок и регулярного дохода в виде суммы всех платежей и денежных ценностей должна осуществляться таким образом, чтобы возможная экономия или эффективность были на виду (если они вообще существуют), что в свою очередь выступит в качестве обоснования решение об использовании или отказе от использования государственно-частного партнерства.

В этом случае, необходимо принимать во внимание тот факт, что остальные расходы, которые возвращаются государственному партнеру (например, расходы на мониторинг договора), должны быть добавлены к предложениям государственно-частного партнерства.

4.8.2. Метод расчёта и рамочные параметры

Использование некоторых динамических процессов для расчета инвестиций в рамках подготовки к компаратору государственного сектора обеспечивает адекватное сравнение различных потоков платежей. Основой для этого являются оценочные значения всех потоков платежей вариантов государственных закупок в течение

всего жизненного цикла проекта. Сопутствующие расходы и доходы на этапах планирования, строительства и эксплуатации проекта оцениваются со временем. Кроме того, различные варианты реализации демонстрируют, как правило, различные профили затрат (эксплуатационные расходы, расходы на финансирование, риски).

Для того, чтобы осуществить значимое ценностное сравнение потоков платежей по отношению к их экономическим выгодам, и для возможности изменения воздействия проекта на продолжительность жизненного цикла договора на длительный срок от 20 до 30 лет, важно учитывать для сравнения период осуществления различных платежей.

Чистая приведенная стоимость (Net Present Value – NPV)

Чистая приведенная стоимость позволяет провести сравнение между денежным потоком, использованным на протяжении всего жизненного цикла проекта (общим и приведенным к моменту оценки), и инвестиционными усилиями (общими, выращенными в текущей стоимости), связанными с реализацией проекта. Отсюда следует, что чистая приведенная стоимость является комплексным показателем эффективности инвестиций. Чистая приведенная стоимость проекта определяется путем вычитания из приведенной стоимости чистого дохода, полученного от эксплуатации проекта, стоимости первоначальных инвестиций, соответствующих приведенной стоимости чистых платежей, необходимых для ввода проекта в эксплуатацию, как показано в формуле:

Чистая приведенная стоимость (NPV)

Чистая приведенная стоимость (NPV) показывает текущую стоимость в момент времени 0 реализации проекта, которая будет генерировать в будущем разнообразные потоки доходов и расходов

$$VAN = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+k)^t} + \frac{VR}{(1+k)^n} - I_0$$

$t=1, n$ представляет собой горизонт анализа (количество лет); VR представляет собой остаточную стоимость; k представляет собой ставку дисконтирования, I_0 представляет собой стоимость первоначальных инвестиций.

Чистая приведенная стоимость (NPV) представляет собой чистую приведенную стоимость инвестиций или капитала, посредством использования ставки дисконтирования и ряда платежей* (отрицательные значения) и будущих поступлений (положительные значения).

При использовании этого метода, платежи и/или доход, которые возникают в разное время, сопоставляются посредством устранения воздействия инфляции путем приведения к заранее заданному моменту времени и с использованием приведенной стоимости которая наиболее часто задается Министерством финансов. В резуль-

тате получается денежная стоимость ожидаемых выплат, выраженных в денежном выражении на текущий момент. Но также необходимо осуществить сравнение денежных потоков реализованных в заранее установленные дни, потому что они оказывают влияние на затраты.

Определение стоимости проекта ГЧП сложное занятие, потому что есть разные способы измерения величины будущих потоков денежных средств. Из-за временной стоимости денег, один заработанный лей в будущем не будет стоить столько же, сколько один заработанный сегодня. Приведенная стоимость в формуле NPV является способом принять это во внимание. С практической точки зрения, это метод для расчета рентабельности инвестиции для одного участника ГЧП, или рентабельности инвестиции, для проекта.

Пример: Предположим, что вы, как партнер в ГЧП, можете получить проценты в размере 10% на вложенные деньги.

Таким образом, 1000 леев сейчас могут принести вам $1000 \times 10\% = 100$ леев в год

1000 ваших леев сейчас станут 1100 в следующем году

Так что 1100 леев на следующий год представляют собой 1000 леев сейчас.

Таким образом, 1100 леев сейчас представляют такую же сумму как и 1000 леев в следующем году (по процентной ставке в 10%)

- **1200 леев в течение двух лет это та же самая сумма как и 1000 леев сейчас**
- **и т.д.**

Будущее идет назад к Сейчас

И чтобы увидеть какая будет сумма теперешних денег в будущем, можно возвращаться назад (разделяя на 1.10 каждый год вместо умножения):

Пример: Один участник в ГЧП обещает вам **500 леев в следующем году**; каково текущее значение?

Чтобы вернуть на год будущую оплату, **поделите на 1.10**

Таким образом, **500 леев на будущий год** представляют $500 \text{ леев} \div 1,10 = 454.55$ **леев сейчас** (с округлением до первого десятичного знака)

Настоящее значение **454.55 лей**

Пример: один участник ГЧП обещает **900 леев через 3 года**; какова текущая стоимость?

Чтобы вернуть будущую оплату на 3 года назад **поделите на 1,10** три раза

Таким образом, **900 леев через 3 года** это:

$$900 \text{ леев} \div 1.10 \div 1.10 \div 1.10$$

$$900 \text{ леев} \div (1,10 \times 1,10 \times 1,10)$$

$$900 \div 1331 \text{ леев}$$

676.18 лей сейчас.

Еще лучше с экспонентами

Только вместо **900 леев ÷ (1,10 × 1,10 × 1,10)** лучше использовать экспоненты (экспонента говорит нам, как часто мы должны использовать номер при умножении).

Пример: (продолжение)

Приведенная стоимость **900 леев через 3 года** (в одной операции):

$$900 \div 1.10^3 = \mathbf{676,18 \text{ леев сейчас.}}$$

И мы де-факто использовали **формулу** для приведенной стоимости:

$$PV = FV / (1 + r)^n$$

- **PV** – приведенная стоимость
- **FV** – будущая стоимость
- **r** – процентная ставка (как одна десятая, таким образом 0.10, не 10%)
- **n** – количество лет

Пример: (продолжение)

Используйте формулу для расчета текущей стоимости в 900 леев через 3 года:

$$PV = FV / (1 + r)^n$$

$$PV = 900 \text{ леев} / (1 + 0,10)^3 = 900 \text{ леев} / 1.103 = 676.18 \text{ леев.}$$

Чистая приведенная стоимость (VAN)

Для того чтобы получить **чистую** приведенную стоимость нужно вычесть взятые деньги (деньги, кем-то вложенные или потраченные):

- Сложите полученные приведенные значения
- Вычтите оплаченные приведенные значения

Пример: участнику ГЧП нужно 500 леев и вернет вам 570 леев через год. Это является хорошей инвестицией, если вы можете получить 10% в другом месте?

Вычетные деньги: 500 леев назад

Вы инвестируете 500 леев сейчас, таким образом **PV = - 500,00 леев**

Вложенные деньги: 570 леев через год

$$PV = 570 \text{ леев} / (1 + 0,10)^1 = 570 / 1.10 \text{ леев} = \mathbf{518,18 \text{ леев}}$$

Чистая сумма:

$$NPV = 518,18 - 500,18 \text{ леев} = \mathbf{18.18 \text{ леев}}$$

Таким образом, при процентной ставке в 10%, инвестиция равняется **18.18 леям**

*(Иными словами, это на **18.18 леев** лучше, чем инвестиция в 10% в сегодняшних деньгах).*

Чистая приведенная стоимость (NPV) в **положительном значении это хорошо** (а в отрицательном – это плохо).

Но ваш выбор процентной ставки может изменить положение вещей!

Пример: та же инвестиция, но попробуйте на 15%.

Вычетные деньги: 500 леев

Вы инвестируете 500 леев в настоящее время, таким образом $PV = -500,00$ леев

Вложенные деньги: 570 леев через год:

$PV = 570 \text{ леев} / (1 + 0,15)^1 = 570 \text{ леев} / 1,15 = 495.65 \text{ леев}$ (с округлением до первого десятичного знака)

Рассчитайте чистую сумму:

$NPV = 495.65 \text{ леев} - 500.00 \text{ леев} = -4.35 \text{ лея}$

Таким образом, при процентной ставке в 15%, инвестиции равна **-4.35 лея**

Это плохая инвестиция. Но только потому, что вы затребовали 15% (возможно вы можете получить 15% в другом месте и при подобном риске).

Примечание: процентная ставка, которая делает NPV равную **нулю** (в предыдущем примере будет около 14%), называется внутренней нормой доходности (IRR).

Давайте попробуем пример по больше.

Пример: инвестируете 2 миллиона леев сейчас, получаете три ежегодных платежа в размере 100 леев, плюс 2500 леев на 3 год. Используйте процентная ставку в 10%.

Давайте пройдемся по годам (имея в виду то, что мы вычитаем, то что оплачиваем):

- Сейчас: $PV = -2,000$ леев
- 1 год : $PV = 100 \text{ леев} / 1.10 = 90.91$ леев
- 2 Год : $PV = 100 \text{ леев} / 1.10^2 = 82.64$ леев
- 3-й год: $PV = 100 \text{ леев} / 1.10^3 = 75.13$ леев
- 3-й год (окончательный расчет): $PV = 2.500 \text{ леев} / 1.10^3 = 1.878,29$ лей

Сложив, получаем: $NPV = -2.000 \text{ леев} + 90.91 \text{ леев} + 82.64 \text{ леев} + 75.13 \text{ леев} + 1.878.29 \text{ леев} = 126.97 \text{ леев}$.

Кажется хорошей инвестицией.

И еще раз, но по ставке в 6%.

Пример: (продолжение) по ставке 6%.

- Сейчас: $PV = -2,000$ леев
- 1 год : $PV = 100 \text{ леев} / 1,06 = 94.34$ леев
- 2 год: $PV = 100 \text{ леев} / 1.06^2 = 89.00$ леев
- 3 Год: $PV = 100 \text{ леев} / 1.06^3 = 83.96$ леев
- 3 Год (окончательный расчет): $PV = 2.500 \text{ леев} / 1,06^3 = 2,099,05$ лей

Сложив, получите: $NPV = -2,000 \text{ леев} + 94,34 \text{ леев} + 89,00 \text{ леев} + 83,96 \text{ леев} + 2,099,05 \text{ леев} = 366,35$

Срок наблюдения и точка отсчета

Для расчета различных вариантов реализации необходимо использовать общую точку отсчета. Расчеты должны быть выполнены за один и тот же период наблюдения (планирование, строительство, эксплуатация).

Когда имеются в виду расходы, связанные со всем жизненным циклом актива, подразумевается стоимость имущества, в соответствии с экономической жизнью актива

(не прогнозируемая физическая жизнь). Например, длительность экономической жизни актива будет точкой отсчета для экономической оценки – возможно 25 лет, – в то время как длительность физической жизни может превысить 60 лет. Стоимость собственности включает в себя эксплуатационные расходы, например, – оплата работы, коммунальных служб и услуг, а также регулярное техническое обслуживание и поддержание активов.

Основной побочный эффект чистой приведённой стоимости представлен вычитаемостью процентных ставок, как добавленной стоимости, которая добавляется к инвестициям.

Выбор актуализированной процентной ставки

Актуализированная процентная ставка (иногда называемая просто «ставка дисконтирования») описывает оценку относительной оплаты стоимости потоков и происходит в разные моменты времени (доходов и расходов). Она выступает в качестве посредника для обеспечения того, чтобы эти финансовые величины были сравнимы между различными вариантами реализации.

Министерства финансов в большинстве случаев определяют актуализированную процентную ставку для создания общей системы оценки. При отсутствии центральных указаний и инструкций, в качестве простой альтернативы можно использовать среднее значение процентных ставок в более широкой экономике. Та же актуализированная процентная ставка будет использоваться для всех вариантов, в противном случае может быть нарушен ход всей реализации. Выбор актуализированной процентной ставки может оказывать сильное влияние на экономический анализ.

Необходимость учета инфляции цен

Учитывая долгосрочный состав альтернатив, предусмотренных для реализации, необходимо учитывать ожидаемый рост цен в течение срока действия договора. Хотя это только критическое мнение авторов экономической оценки, пока используемые гипотезы будут одинаковыми для всех сценариев, результаты должны быть сопоставимыми. Гипотезы в отношении доходов и инфляции издержек должны быть четко сформулированы. Воздействие на результат экономического анализа различных гипотез о ценах будет продемонстрировано посредством анализа чувствительности и сценариев.

4.8.3. Состав и определение Public Sector Comparator

Основой для компаратора государственного сектора являются государственные закупки, которые могут стать средством сравнения в соответствии с предполагаемыми предложениями от частных компаний, в рамках конкурса на право заключения договора о государственно-частном партнерстве. Во время подготовки компаратора государственного сектора все предусмотренные расходы (и доходы), связанные с вариантом государственных закупок, должны быть подвергнуты оценке. В том числе:

1. Инвестиции и расходы (планирование и строительство);
2. Стоимость финансирования;
3. Оперативные затраты (в том числе затраты на техническое обслуживание);

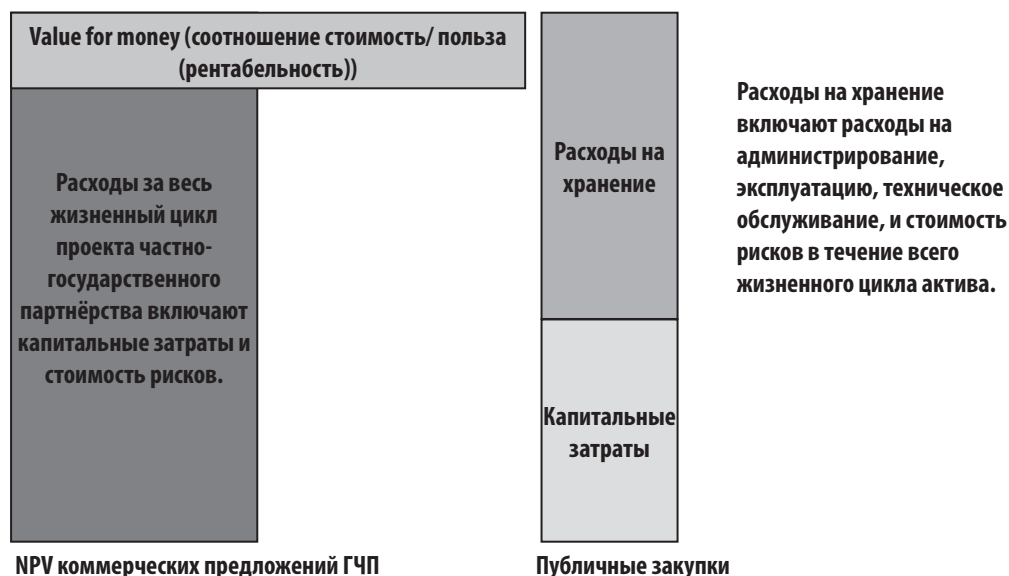
4. Транзакционные и административные издержки (расходы на материалы и персонал, в том числе оплата консультаций);
5. Стоимость рисков;
6. Поступления от пошлин, абонентской платы и любые иные доходы.

Для количественной оценки затрат, соответствующих компаратору государственного сектора, государственный партнер должен основываться на эмпирических данных, поступающих от его собственной администрации (как правило, национальных статистических бюро), а также на эталонных значениях, полученных из любых других проверяемых источников. В случае, если объем доступных данных является недостаточным, более подробную информацию можно собирать, например, за счет сравнимой деятельности в других органах государственного управления. Если не существует доступных данных, то как последнее средство можно использовать расчетную стоимость, которая должна быть такой же полной, точной и надежной, в максимально возможной степени. Когда используются оценки, в тексте должно быть приведено четкое объяснение гипотез, которые лежат в их основе. Качество компаратора государственного сектора полностью зависит от качества вводимых данных и гипотез.

Очень важно воздерживаться от каких-либо манипуляций с компаратором государственного сектора для достижения заранее определенного вывода.

В основе процесса должна лежать объективность, но когда возникает необходимость в субъективности, гипотезы, которые лежат в основе, должны быть прозрачными. Потому что во время разработки компаратора государственного сектора, все расходы, связанные с проектом, должны быть рассмотрены для сравнения, необходимо добавить к ценам предложения от частного сектора все другие расходы, которые ложатся на государственный сектор за услуги, которые не были переданы и предполагаемые расходы на последующий мониторинг. Ниже приведено графическое отображение ожидаемой рентабельности, основанной на сравнении компаратора государственного сектора с наилучшим предложением об инициировании государственно-частного партнерства.

Рисунок 12. Демонстрация соотношения расходы/ выгоды (рентабельность)



4.9. АНАЛИЗ РЕНТАБЕЛЬНОСТИ

Анализ рентабельности (АР) обеспечивает оценку нефинансовых выгод, издержек и рисков, которые не могут быть выражены традиционным способом, в денежном выражении, а результат которой выражается следующей формулой:

СПЕЦИФИЧЕСКИЕ ПОКАЗАТЕЛИ АНАЛИЗА РЕНТАБЕЛЬНОСТИ

Чистая приведённая стоимость (ЧДД) показывает текущую стоимость в момент времени 0 реализации проекта, которая будет генерировать в будущем разнообразные потоки доходов и расходов

$$VAN = \sum_{t=1}^n \frac{CF_t}{(1+k)^t} + \frac{VR}{(1+k)^n} - I_0$$

Положительная Чистая приведённая стоимость (VAN) → будущие доходы превысят расходы. Все годовые разницы между доходами и расходами, «приведённые» к текущему моменту времени с помощью ставки дисконтирования, дисконтированный денежный поток (DCF)

Чистая приведенная стоимость VAN – сложно использовать для проектов с другой длительностью жизненного цикла или с другими первоначальными – заключительными моментами.

- ♦ **Внутренняя норма доходности (RIR)** - ставка дисконтирования, при которой $VAN = 0$ (это минимально приемлемый уровень внутренней нормы доходности для проекта, более низкая ставка указывает на тот факт, что доходы не покрывают расходы).

Внутренняя норма доходности (RIR) – не поддаётся исчислению для некоторых проектов;

Отношение выгоды/затраты (RBC) сравнивает приведенную стоимость будущих выгод и приведенную стоимость будущих затрат.

$RBC = NPV(I) / npv(0)$; $RBC > 0$ – проект является прибыльным

Примерами подобного рода могут служить экологическая выгода или улучшение образовательных стандартов, как следствие ремонта школы. В этих ситуациях используются «критерии средневзвешенных капитальных затрат», для определения частичного использования для каждого критерия и общей стоимости использования каждого варианта для достижения целей проекта. Таким образом, критерии должны базироваться на государственных целях и должны быть адаптированы к ситуации, характерной для отрасли. Различные варианты реализации проекта приравняются к различным баллам оценки достижения выгод, могут включать различные расходы и повлечь за собой различные риски. В результате, анализ рентабельности демонстрирует преимущество (или недостаток) каждого варианта, которое дало бы возможность провести на ранней стадии сравнение различных проектов методом государственных закупок в целом, или сравнение реализации проекта посредством схемы государственно-частного партнерства.

При условии, что критерии чётко определяются на ранних этапах – и в случае, если они еще не были приняты во внимание в ходе денежного анализа, – они могут быть включены в анализ полезности для выбора проекта¹⁹. Могут быть включены различные критерии, такие как: городское планирование, экология, культура строительства и социально-экономическая ситуация. Необязательно имеет значение, какие критерии используются, до тех пор, пока они являются прозрачными и остаются такими же для каждого оценённого варианта. Кроме того, определение критериев и значений при каждом варианте должно быть задокументировано отдельно, чтобы получить отслеживаемое решение. При использовании документации, критерии будет легче контролировать, и опыт, полученный в рамках проекта, может быть использован для будущих проектов. Анализ полезности состоит из следующих этапов:

1. Определение и взвешивание оценочных критериев;
2. Оценка мер на основании критериев;
3. Вычисление результатов.

В случае анализа рентабельности, кроме качественных критериев анализа полезности, следует также принимать во внимание результаты экономического анализа, в то время как в случае экономического анализа и анализа рентабельности используются различные методы вычислений, и объединить результаты не представляется возможным, например, обобщить процентное соотношение их преимуществ (или недостатков).

¹⁹ Все элементы, которые могут быть оценены в денежном выражении, должны быть включены в экономический анализ. Использование элементов в обоих методах расчёта ведёт к получению ошибочного результата, потому что эти элементы используются дважды. Важно подчеркнуть, что количественные критерии являются частью анализа рентабельности и могут быть уравновешены с помощью денежных данных. Анализ полезности, в отличие, включает в себя качественные критерии

В большинстве стран, положительный результат анализа рентабельности – то есть, получаемые выгоды превышают ожидаемые расходы – не означает, что непрерывность проекта гарантирована. Поскольку, как указано во введении, достижение общественных целей с помощью проектов является не такой уж простой задачей.

4.10. ДОСТУПНОСТЬ

Капитал, предоставленный частными компаниями и инвестированный в общественную инфраструктуру, не является свободными деньгами. В случае концессии, проект является финансово независимым, и инвестиции могут финансироваться полностью за счет абонентской платы от бенефициаров. Инвесторы ожидают получить прибыль от инвестиций, а кредиторы будут требовать гарантии того, что они получат свои деньги обратно.

Соответственно, перед тем, как проект будет выбран для утверждения, и перед переходом в фазу присуждения, необходима оценить, насколько те, кто будут нести ответственность за оплату инвестиции, в состоянии это сделать. Что касается определенного типа проекта государственно-частного партнерства, то в этом контексте необходимо рассмотреть следующие вопросы:

В случае финансово независимых договоров (когда пользователь оплачивает услуги)

Соображения	Комментарии
Являются ли предложенные размеры Сборов/ Тарифов/ Роялти разумными?	Подобные сборы должны соответствовать ожиданиям правительства и граждан.
Являются ли они доступными для целевого рынка?	Важно обладать достоверной информацией о средствах пользователей и конечных плательщиков проекта, некоторые из которых могут обладать меньшими финансовыми возможностями, чем другие; Если сборы или роялти являются доступными для большинства потенциальных пользователей, но не для всех, поставит ли это под угрозу бизнес-план?
Даже если сборы/ тарифы/ роялти кажутся разумными, согласятся ли люди их платить?	Может так случиться, что сборы или роялти будут доступными для всех целевых пользователей. Тем не менее, это не означает, что они готовы платить. Они могут отказаться от услуг, решив вместо этого, что они, возможно, найдут лучшее применение своим деньгам; лучшим способом найти ответы на эти вопросы являются опросы общественного мнения.
Существуют ли другие более дешевые или бесплатные варианты для пользователей?	Может так случиться, что существуют альтернативные варианты. Это характерно для платных дорог, когда осуществляется строительство магистрального шоссе для того, чтобы уменьшить время, необходимое на поездку. Старая альтернативная дорога, более медленная, еще существует, и если стоимость использования новой автомагистрали больше, чем выгоды, получаемые потенциальными пользователями, то это приведет к сокращению числа потенциальных пользователей и, следовательно, окажет негативное влияние на финансовые показатели проекта.

О субсидируемых проектах (пользователи оплачивают субсидированную цену)

В том, что касается совместных предприятий, необходимо анализировать те же аспекты, как и в случае финансово независимых проектов, и дополнительно:

Соображения	Комментарии
Предполагается ли, что компетентный орган государственного управления будет в состоянии и дальше выделять необходимые субсидии в течение срока действия договора?	Поскольку конфигурация подобных проектов государственно-частного партнерства осуществляется совместно государственным и частным сектором, чаще всего частный сектор предоставляет инвестиции, в то время как доход для их полного погашения поступает от комбинации сборов, тарифов для государства и государственных субсидий, получаемых из государственных или местных бюджетов (или из обоих сразу). Стоимость постоянной оплаты разницы между доходом от тарифов и сборов и обязательные доходы бизнес-плана должны обладать наибольшим приоритетом для компетентного органа государственного управления. Подобные обязательства могут длиться в течение всего жизненного цикла договора о государственно-частном партнерстве и, таким образом, накладывают на государственного партнера долгосрочные договорные обязательства. Ответственные органы государственного управления, прежде чем принимать участие в каких-либо будущих потоках платежей в пользу какой-либо частной компании, должны координировать свои действия с Министерством финансов.

Следует подчеркнуть, что при наличии существенного элемента государственных платежей (например, государственная помощь), уровень рисков для частного инвестора снижается.

4.11. ОЦЕНКА РЫНКА

Для того, чтобы понять конкурентную среду для проекта, необходимо осуществить оценку рынка для того, чтобы понять интерес и потенциал рынка, который может предоставить активы, услуги и необходимый капитал. Для повышения продаваемости, проект будет структурирован с учетом конкретных потребностей рынка, соблюдая следующие требования:

- ♦ размеры и объем, соответствующие проекту;
- ♦ сфера применения услуг;
- ♦ подробный оперативный план;
- ♦ конкуренция.

4.11.1. Размеры и объем, соответствующие проекту

Повышение предполагаемой эффективности должен быть выше, чем прямые издержки на присуждение договоров о государственно-частном партнерстве (стоимость внешних консультационных услуг, дополнительный персонал и административные расходы), а также стоимость частного финансирования (банковские сборы, защитные меры). В некоторых случаях может иметь смысл спрогнозировать группировку сходных проектов для достижения большего объема. Другими словами, сложность проектов государственно-частного партнерства и расходы, вытекающие из консультирования, означают, что для этой модели подходят только большие проекты.

Например, школьные проекты, как правило, состояли из нескольких проектов, потому что объем финансирования одной школы, как правило, слишком мал, чтобы оправдать транзакционные издержки.

4.11.2. Сфера применения услуг

Сфера применения услуг, выделенных для частного сектора, должна быть достаточно обширной и четко определенной с четкими интерфейсами, хотя она и изменяется в зависимости от каждой отрасли. Медицинские и клинические услуги, как правило, остаются в руках государственного сектора, в случае большого больничного проекта. Частный сектор построит больницу и будет предоставлять услуги, такие как уборка, питание, охрана, парковка и так далее.

В рамках тюремного проекта, источником тюремных охранников традиционно будет служить государственный сектор, в то время как строительные и эксплуатационные услуги, такие как уборка, стирка, питание и так далее, будут предоставляться частным сектором. В рамках школьного проекта, источником учителей будет служить, как правило, государственный сектор, а строительные и эксплуатационные услуги, такие как уборка и общественное питание, будут предоставляться частным сектором. Чрезвычайно важно, чтобы сотрудники государственного сектора понимали условия проекта так, чтобы частный и государственный секторы могли сотрудничать в работе над проектом.

4.11.3. Подробный оперативный план

Реализация проекта в течение всего срока действия договора должна быть детально разработана и оценена в рамках финансовой модели. Непредвиденные расходы должны быть в обязательном порядке включены в финансовую модель: техническое обслуживание и замена зданий и оборудования. Это может быть довольно просто осуществить в школе, оборудование которой состоит только из мебели, предметов искусства, спортивного инвентаря и канцелярских принадлежностей. Однако это может быть намного более сложным делом в случае университета или больницы, где технология играет важную роль, и существует проблема поддержания технологии на современном уровне, порученные и оцененные риски.

4.11.4. Конкуренция

Действующие в Республике Молдова нормы в отношении государственно-частного партнерства базируются на основных принципах, таких, как непредвзятость, прозрачность, равенство шансов и отсутствие дискриминации (см. Статья 3 Закона № 179-XVI). Эти принципы предназначены для создания равной платформы для того, чтобы офференты могли конкурировать между собой, не опасаясь коррупции, и для поощрения к участию в процедуре присуждения большего количества офферентов. На практике, оптимальное принятие проекта рынком обеспечит высокий спрос на проект. Чем жестче конкуренция между офферентами, тем результативнее будет выигравшая заявка на участие в конкурсе. Это представляет собой наилучший способ получения разумных рыночных цен и высококачественных решений.

Предварительный конкурс может помочь исключить на раннем этапе офферентов, которые не обладают необходимой квалификацией. Это является наилучшим способом защиты персонального и финансового потенциала, как со стороны государственного сектора, так и со стороны частных офферентов. В процессе тендера,

степень детализации предложения будет возрастать, в то время, как количество претендентов будет сокращаться. Это снижает затраты для офферентов, при одновременном повышении уровня услуг, которые будут предоставляться оставшимися участниками.

Подробные разъяснения, предоставленные исключенным участникам, помогут им лучше принять окончательное решение и добиться более высокого качества будущих заявок. Информационные встречи с исключенными офферентами оказались чрезвычайно конструктивными в прошлом.



ЧАСТЬ V:

ПРОЦЕДУРЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ
СОГЛАШЕНИЙ О
ГОСУДАРСТВЕННО-
ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Этапы конкурса по отбору частного партнера в ходе реализации проектов государственно-частного партнерства оговорены в Постановлении Правительства №476 от 02.07.2012.

♦ **Транспарентность (раздел 1):**

- опубликование в Официальном мониторе Республики Молдова информационного сообщения об инициировании конкурсного отбора частного партнера, действительного в течение 60 дней;
- размещение информационного сообщения на официальном сайте Агентства публичной собственности, а также на других национальных и международных сайтах.

♦ **Доступ к конкурсной процедуре (раздел 2):**

- любой экономический оператор или физическое лицо имеет право подать offerту на участие в конкурсе.

♦ **Разъяснения по стандартной документации (раздел 3):**

- любой заинтересованный экономический оператор может обратиться к государственному партнеру за разъяснениями о порядке проведения конкурса и/или документах, которые необходимо представить.

♦ **Стоимость участия в конкурсе (раздел 4):**

- стоимость участия в конкурсе представляет собой денежную сумму, которую экономический оператор должен внести как доступ к участию в конкурсной процедуре по заключению договора о государственно-частном партнерстве.

♦ **Гарантийное обеспечение offerты (раздел 5):**

- участник предоставляет гарантийное обеспечение offerты для защиты государственного партнера от риска, связанного с возможным несоответствующим поведением участника, в течение всего конкурсного отбора вплоть до заключения договора о государственно-частном партнерстве;
- сумма гарантийного обеспечения не должна превышать 20% от стоимости поданной offerты.

♦ **Банковская гарантия надлежащего исполнения договора (раздел 6):**

- частный партнер представляет банковскую гарантию надлежащего исполнения договора в целях заверения государственного партнера в исполнении своих договорных обязательств на надлежащем качественном уровне и в соответствующем объеме и на протяжении всего срока действия договора;
- размер банковской гарантии не должен превышать 25% от суммы инвестиций.

♦ **Подача offerт (раздел 7):**

- содержание offerты носит обязательный характер на протяжении всего срока действия, установленного государственным партнером, и должно быть подписано участником конкурса.

♦ **Вскрытие конвертов с офертами (раздел 8):**

- комиссия должна вскрыть конверты с офертами в течение пяти дней после истечения конечного срока подачи оферт, указанного в информационном сообщении;
- по окончании процедуры вскрытия конвертов с офертами составляется протокол, в который вносятся название участников, измененные и отозванные оферты, выполнение требования относительно гарантийного обеспечения оферты и др.

♦ **Оценка оферт (раздел 9):**

- конкурсная комиссия должна рассмотреть и проверить каждую оферту, как с точки зрения предложенных технических элементов, так и с финансовой точки зрения;
- техническое предложение должно соответствовать минимальным требованиям, оговоренным в техническом задании;
- сумма финансового предложения не должна превышать минимального оцененного значения, оговоренного в техническом задании;
- победившая оферта определяется только из числа оферт, принятых на рассмотрение, и только по оценочным критериям, перечисленным в стандартной документации;
- по окончании оценки оферт Комиссия составляет Отчет по итогам оценки полученных оферт и протокол о принятии окончательного решения об определении победителя конкурса или отклонении оферт.

♦ **Определение победителя конкурса (раздел 10):**

- государственный партнер должен письменно известить всех участников о результатах конкурса в течение не более чем трех дней после подписания протокола членами Комиссии;
- Комиссия должна опубликовать в Официальном мониторе Республики Молдова информационное сообщение о результатах конкурса.

♦ **Аннулирование конкурсного отбора частного партнера (раздел 13):**

- по своему усмотрению государственный партнер может аннулировать конкурсную процедуру по отбору частного партнера в случае если:
 1. процедура была недостаточно конкурентной;
 2. Комиссия отклонила все поданные оферты;
 3. были установлены нарушения условий законодательства.

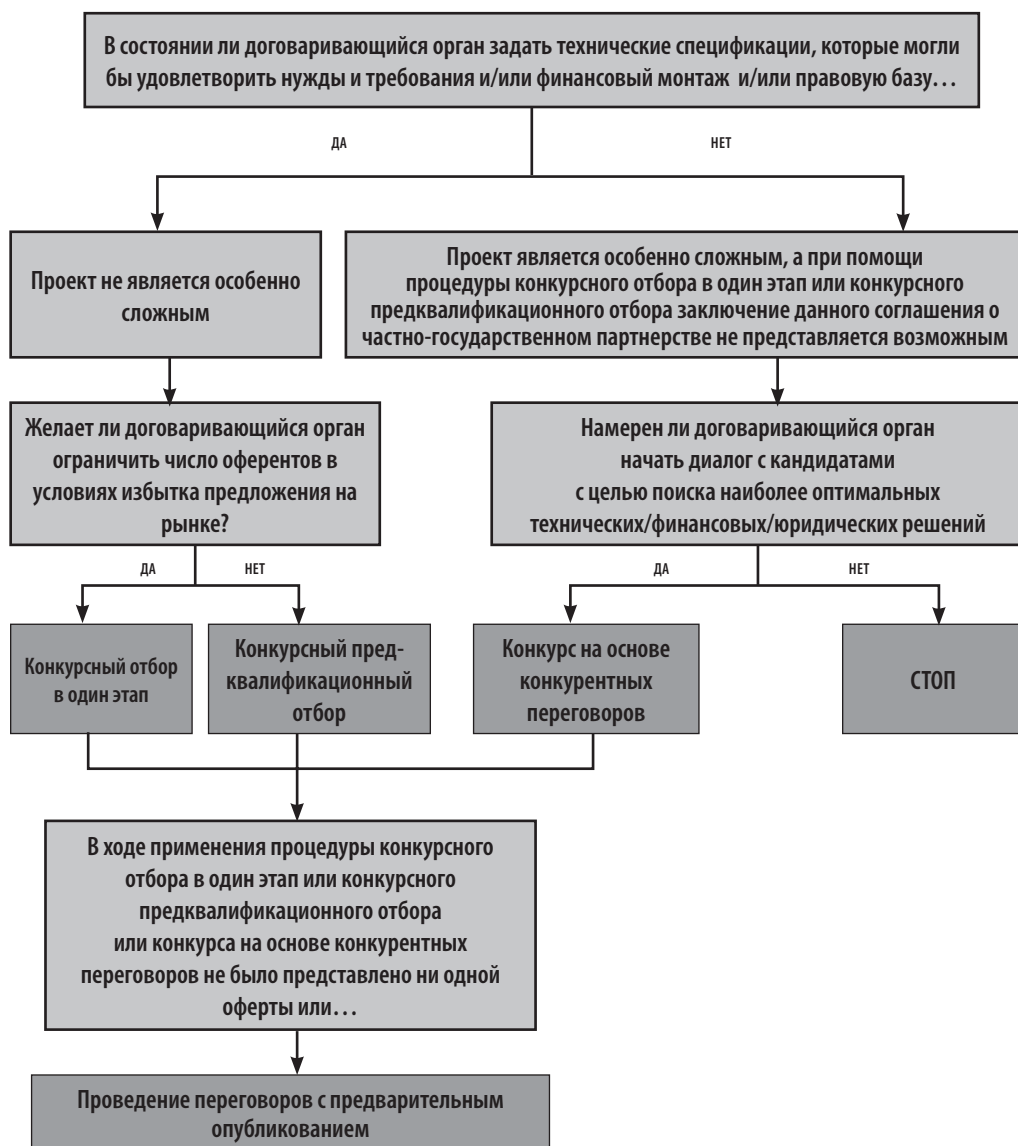
Комиссия вправе принять решение о завершении конкурса на любом конкурсном этапе.

Государственный партнер должен в течение не более чем трех рабочих дней письменно сообщить всем участникам конкурса решение об аннулировании конкурсной процедуры.

Конкурентный процесс считается основным условием для достижения наилучших результатов запроса предложений в соответствии с принципами честной конкуренции. Существует три основные формы конкурсных процедур осуществления государственно-частного партнерства, применяемых и в Республике Молдова.

В зависимости от сложности, стоимости и других характерных элементов государственно-частного партнерства, описанных в технико-экономическом обосновании, государственный партнер отдает предпочтение одной из описанных ниже процедур заключения соглашения, которые представлены в следующем графике.

Рисунок 13. График процесса выбора наиболее подходящей процедуры заключения соглашения о государственно-частном партнерстве



5.1. ПРОЦЕДУРА КОНКУРСНОГО ОТБОРА ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА В ОДИН ЭТАП

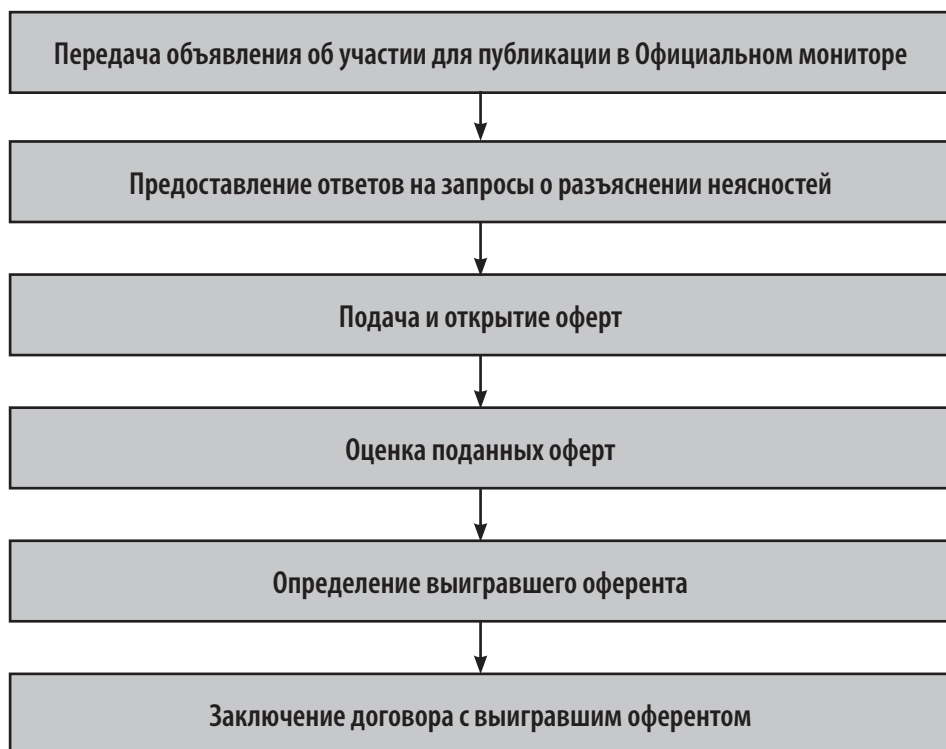
Определение: Открытый конкурс представляет собой процедуру заключения договора о государственных закупках, в ходе которой любой заинтересованный экономический оператор имеет право подать ofertу на участие в конкурсе и которая обычно проводится в один этап.

Этапы:

1. передача объявления об участии для публикации в Официальном мониторе Республики Молдова и на официальном сайте Агентства публичной собственности;
2. предоставление ответов на запросы о разъяснении неясностей;
3. оценка поданных ofert;
4. определение выигравшего oferента;
5. заключение договора с выигравшим oferентом.

Процедура конкурсного отбора частного партнера в один этап применяется, как правило, для проектов невысокой сложности, если государственный партнер может определить их техническую/ правовую структуру.

Рисунок 14. Основные этапы процедуры конкурсного отбора частного партнера в один этап



5.2. КОНКУРСНЫЙ ПРЕДКВАЛИФИКАЦИОННЫЙ ОТБОР

Определение: Конкурсный предквалификационный отбор представляет собой процедуру, в ходе которой любой экономический оператор имеет право представить свою кандидатуру для участия в конкурсе, при этом только отобранные кандидаты могут подать ofertу. Государственный партнер выбирает конкурсный отбор частного партнера с предквалификацией в случае, если проект является сложным и государственный партнер желает установить критерии предквалификационного отбора перед основным этапом конкурса на право заключения договора о государственно-частном партнерстве.

Конкурсная процедура с предквалификацией состоит из двух этапов:

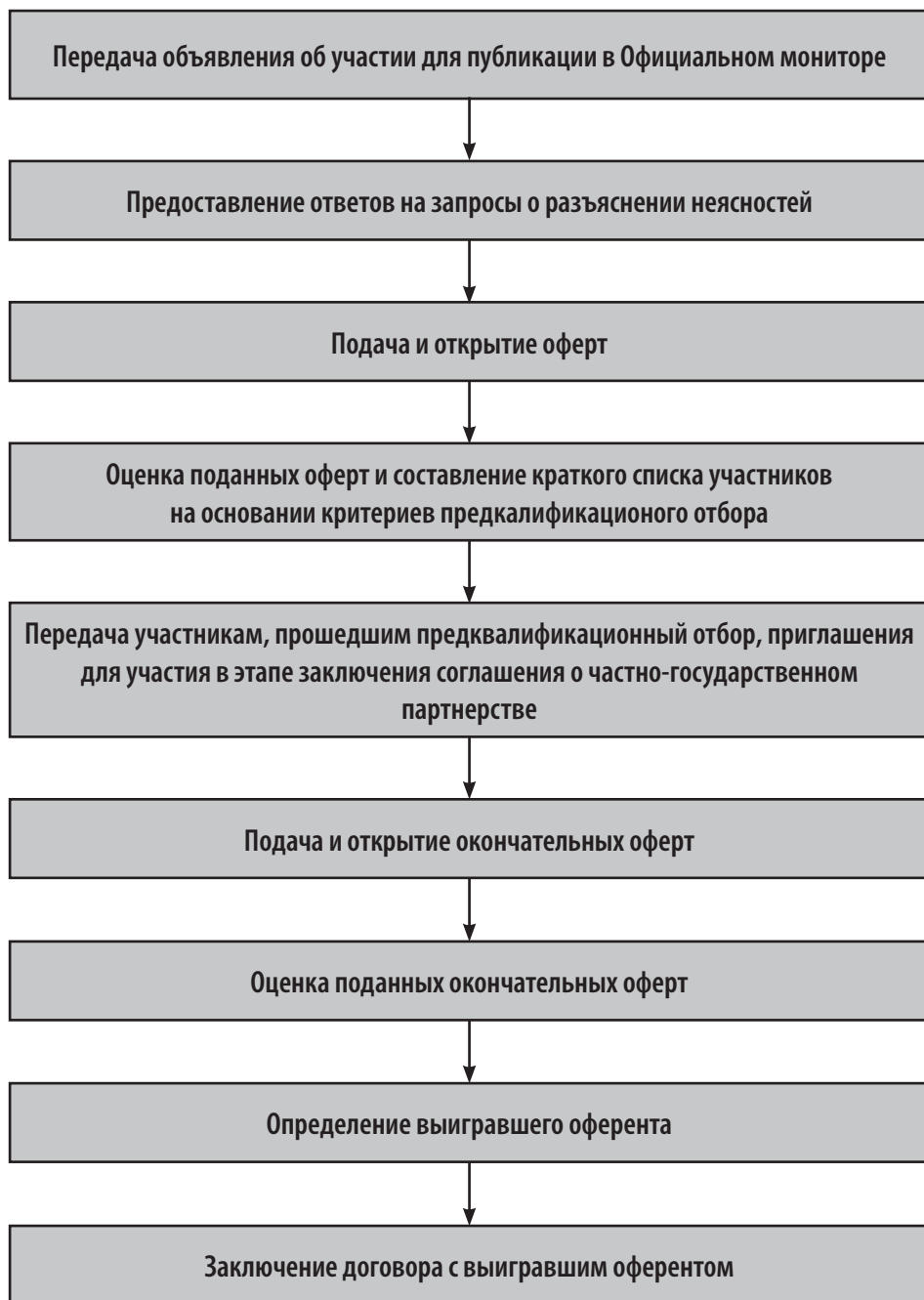
- а.** а) этап предквалификационного отбора участников с использованием критериев предквалификационного отбора;
- б.** б) этап оценки ofert участников, прошедших предквалификационный отбор с использованием оценочных критериев.

Предквалификационный этап предполагает определение квалификации и ранжирование экономических операторов по критериям предварительного отбора, указанным в предквалификационной документации, с целью ограничения количества участников, подающих oferty на втором этапе конкурсного отбора.

Конкурсный отбор с предквалификацией начинается с публикации информационного сообщения о проведении конкурсного отбора с предквалификацией, которое приглашает заинтересованных экономических операторов к участию в конкурсе и подаче предквалификационных ofert. Срок действия информационного сообщения составляет 60 дней с даты его опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова.

Государственный партнер должен обеспечить опубликование информационного сообщения о проведении конкурсного отбора с предквалификацией в Официальном мониторе Республики Молдова с соблюдением формы и содержания, оговоренных в стандартной предквалификационной документации.

Рисунок 15. Основные этапы конкурсного предкалфикационного отбора



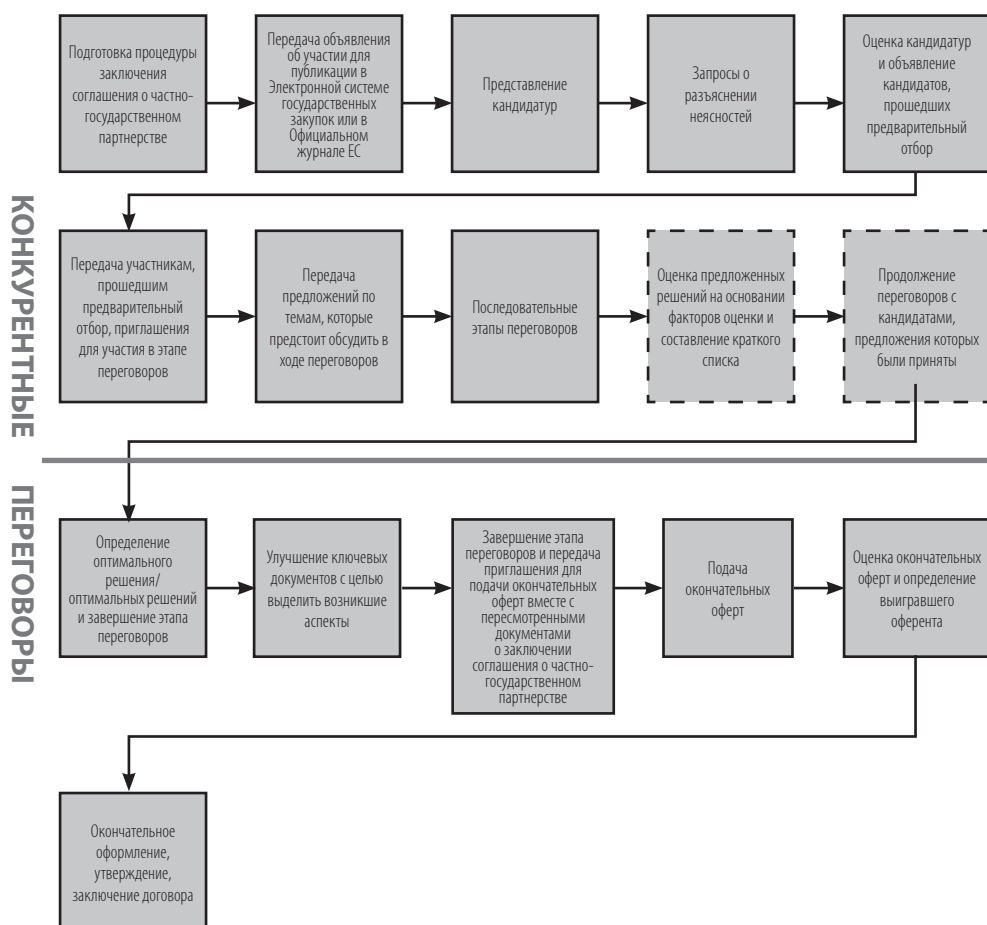
5.3. КОНКУРС ОТБОРА ЧАСТНОГО ПАРТНЕРА НА ОСНОВЕ КОНКУРЕНТНЫХ ПЕРЕГОВОРОВ

Определение: Отбор частного партнера на основе конкурентных переговоров представляет собой процедуру, в ходе которой любой экономический оператор имеет право представить свою кандидатуру, при этом договаривающийся орган ведет переговоры с кандидатами, допущенными к участию в конкурсе, для определения одного или нескольких решений, соответствующих его потребностям, с тем, чтобы на основании данного решения отобранные кандидаты составили окончательные оферты.

Этапы:

1. предварительный отбор кандидатов;
2. проведение переговоров с кандидатами, допущенными к участию в конкурсе, для определения решения, на основании которого должны быть составлены и поданы окончательные оферты;
3. оценка поданных окончательных оферт.

Рисунок 16. Основные этапы процедуры конкурентных переговоров



Конкурентные переговоры представляют собой процедуру заключения соглашения о государственно-частном партнерстве, в ходе которой государственный партнер ведет переговоры с кандидатами, допущенными к участию в конкурсе и прошедшими предварительный отбор, для определения одного или нескольких решений, соответствующих его потребностям, с тем, чтобы на основании данного решения отобранные кандидаты составили окончательные оферты.

Государственный партнер использует процедуру конкурентных переговоров для заключения договора о государственно-частном партнерстве, если проект государственно-частного партнерства считается проектом повышенной сложности и применения конкурсной процедуры с предквалификацией недостаточно для предоставления права на подписание заключения о государственно-частном партнерстве.

Проектом государственно-частного партнерства повышенной сложности является проект, для которого государственный партнер не в состоянии определить технические характеристики, которые могут удовлетворить всем требованиям, а также установить объем инвестиций и/или правовую базу для реализации проекта.

Государственный партнер также может использовать процедуру заключения договора о государственно-частном партнерстве, если на конкурсный отбор или конкурсный отбор с преквалификацией не было подано ни одной оферты либо ни одна из поданных оферт не была одобрена.

Процедура конкурентных переговоров проводится в два этапа.

На первом этапе заинтересованные экономические операторы подают оферту на участие в переговорах. Каждый экономический оператор подает предварительную оферту для получения приглашения к участию в конкурентных переговорах с государственным партнером.

Подавший оферту экономический оператор получает статус участника конкурентных переговоров. По окончании предквалификационного отбора Комиссия устанавливает квалифицированных участников и приглашает их на конкурентные переговоры. На втором этапе представляются и оцениваются окончательные оферты в целях заключения договора о государственно-частном партнерстве.

Процедура конкурентных переговоров начинается с публикации информационного сообщения о начале процедуры конкурентных переговоров и приеме оферт заинтересованных экономических операторов. Государственный партнер должен опубликовать информационное сообщение о начале процедуры конкурентных переговоров в Официальном мониторе Республики Молдова и на сайте Агентства публичной собственности. Основная роль данного этапа заключается в привлечении инвесторов в качестве потенциальных частных партнеров.

Для участия в конкурсе оферент представляет оферту в Комиссию по выбору частного партнера. Оферты подаются в Комиссию по выбору частного партнера по адресу, указанному в информационном сообщении, на государственном языке, в запечатанном конверте.

5.4. СХОДСТВА И РАЗЛИЧИЯ ПРОЦЕДУР ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Обе процедуры предполагают наличие предварительного отбора, зачастую имеющего предквалификационным отбором. Он предназначен для определения разумного числа oferентов, например трех или четырех, которые способны доказать свою техническую компетентность и финансовые возможности, достаточные для соответствия определенным требованиям, оговоренным компетентным органом и адекватным обсуждаемому проекту.

Процедура конкурентных переговоров применяется в тех случаях, когда ответственный орган не в состоянии точно определить условия участия частного сектора в процедуре заключения соглашения о государственно-частном партнерстве по реализации проекта, и вынужден рассматривать различные варианты и идеи с кандидатами, прошедшими предварительный отбор в ходе формальной процедуры.

Ответственный орган обсуждает все открытые аспекты проекта со всеми oferентами в ходе отдельных конфиденциальных встреч, известных под названием переговорных встреч. Ответственный орган может применять собственные спецификации на основании идей и инноваций, предложенных oferентами. После разработки компетентным органом собственных идей и, как следствие, пересмотра технического задания переговоры объявляются завершенными, и вскоре после этого для этих oferентов издается официальная oferta. Затем oferенты представляют oferty обычным образом.

Практический опыт стран ЕС в последнее время показывает, что эта процедура требует от компетентного органа и oferентов значительных затрат времени и средств, таким образом, необходимость обеспечения конфиденциальности и равного отношения может стать фактором принуждения.

5.5. ПРОЦЕДУРЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ СОГЛАШЕНИЙ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ ПРИ НАЛИЧИИ ВСЕГО ОДНОЙ ОФЕРТЫ

а) Отсутствие конкуренции

Данная ситуация может указывать на наличие определенных изъянов, снижающих привлекательность проекта по причине структурных недостатков на уровне задумки или подготовки проекта. Это также может указывать на возможность возникновения в будущем проблемы с точки зрения его рентабельности, поскольку маловероятно, что единственный oferент сможет предложить лучшую цену в условиях отсутствия конкуренции. В подобных случаях компетентный орган может пересмотреть решение о реализации проекта в его нынешнем виде, переформулировать проект или даже отказаться от его реализации посредством государственно-частного партнерства и принять решение о его бюджетном финансировании.

б) Незапрашиваемые предложения

В отдельных случаях частные общества обращаются непосредственно к государственным органам с предложениями в области инфраструктурного строительства или предоставления услуг, предполагающих использование собственных ресурсов. Поскольку подобные проекты всегда своевременны, переговоры по ним не должны вестись напрямую, в условиях отсутствия конкуренции. В этом случае власти становятся уязвимы для критики, при этом создается впечатление, что проект был внедрен без сравнительного изучения или оценки того, насколько выгодна стоимость его реализации для страны. Комиссия ООН по праву международной торговли опубликовала соответствующие ориентировки. Тем не менее, в некоторых случаях одному oferенту могут принадлежать исключительные права, имеющие критическое значение для данного проекта, например патент, что делает конкуренцию невозможной.

6. ВЕДЕНИЕ ПЕРЕГОВОРОВ И ЗАКЛЮЧЕНИЕ ДОГОВОРА О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Процедура отбора частного партнера основана на принципе свободной конкуренции между потенциальными инвесторами. Комиссия по выбору частного партнера проводит оценку поданных и допущенных к участию в конкурсе оферт, оценивая их соответствие оговоренным условиям и критериям, перечисленным в информационном сообщении. Кандидатуры частных партнеров оцениваются в строгом соответствии с набором критериев, поддающихся точному количественному измерению, которые устанавливаются и утверждаются государственным партнером и оговариваются в информационном сообщении.

Комиссия по выбору частного партнера имеет право отклонить оферты отдельных oferентов или каждого из них, если ими не были представлены все необходимые документы, если представленные документы были составлены надлежащим образом либо если поданные оферты не соответствуют условиям конкурса. Если к участию в конкурсе не допущен ни один oferент конкурс отменяется, а если в конкурсе участвует или допущен к участию всего один oferент Комиссия имеет право признать конкурс недействительным.

Для заключения договора с частным партнером, представившим наиболее выгодную с экономической точки зрения оферту, Комиссия по выбору частного партнера осуществляет оценку оферт по следующим критериям: качество, цена, техническая ценность, объем, структура и сроки выполнения инвестиционных обязательств, эстетический и функциональный характер, экологические характеристики, стоимость функционирования, рентабельность, услуги технической помощи и срок исполнения.

После рассмотрения всех полученных оферт Комиссия по выбору частного партнера составляет отчет об их оценке и принимает решение о назначении частного партнера или об отклонении всех оферт²⁰. Выигравшим признается участник, пред-

²⁰ Отклоненные оферты и прилагаемые к ним документы хранятся в течение трех лет в архиве государственного партнера, после чего уничтожаются. Участники конкурса, оферты которых были отклонены, имеют право обжаловать это решение в 15-дневный срок после опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова решения комиссии о назначении частного партнера. Жалобы, поданные участниками конкурса, оферты которых были отклонены, рассматриваются Комиссией по выбору частного партнера в течение 30 дней, после чего принимается решение о ее удовлетворении или отклонении с уведомлением об этом решении заявителя. Принятие комиссией решения

ложивший наиболее выгодные условия и инвестиционные обязательства, главным образом капитальные, соответствующие условиям конкурса. Выбор oferty с самой низкой ценой не всегда является лучшим способом выбора партнера. Наиболее ценная oferta – критический элемент в долгосрочных партнерских отношениях и суть успешного проекта. Опыт кандидата в области, к которой относится проект – вот лучший критерий выбора потенциального партнера.

После определения лучшей oferty Комиссия по выбору частного партнера в течение не более чем 30 дней со дня принятия соответствующего решения составляет проект договора о государственно-частном партнерстве и передает его выигравшему offerentu.

Частно-государственное партнерство должно основываться на сбалансированности прав, обязанностей и выгод государственного и частного партнеров.

Проект договора о государственно-частном партнерстве должен в обязательном порядке содержать положения, предусмотренные в техническом задании, и быть подписан в течение не более чем 30 календарных дней со дня получения его выигравшим offerentом.

7. МОНИТОРИНГ ДОГОВОРОВ О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Учет частно-государственных партнерств регулируется статьей 32 Закона №179 от 10.07.2008, в которой оговорено, что с целью обеспечения учета имущества публичной собственности, работ и услуг, на основе которых были установлены частно-государственные партнерства, копии договоров, заключенных с частными партнерами, передаются Агентству публичной собственности для внесения их в Реестр публичного имущества в порядке, установленном Правительством. Данным законом также предусматривается, что в Реестр публичного имущества вносятся сведения о предмете и сроке действия договора о государственно-частном партнерстве, сроках осуществления инвестиций, сроках погашения долга, обязательствах по охране окружающей среды и другие сведения, связанные с осуществлением государственно-частного партнерства.

Основным источником информации для ведения Реестра служат отчеты о публичном имуществе, составленные публичными органами в соответствии с приложением №12 Положения о Реестре публичного имущества, которые представляются Агентству один раз в год, до 15 апреля.

Данные для включения в Реестр предоставляют органы центрального или местного публичного управления, с которыми заключены договоры о государственно-частном партнерстве и которые согласно закону несут ответственность за точность и достоверность представленных данных. Органы центрального или местного публичного управления обеспечивают мониторинг и контроль реализации проектов государственно-частного партнерства и обязаны представлять Агентству один раз в год, до 15 апреля, информацию об осуществлении договоров о государственно-

об отклонении жалобы или неуведомление заявителя в установленный срок не лишает его права обратиться в административный суд.

частном партнерстве, отчет о публичном имуществе, находящемся в их управлении, о способах и результатах его использования по состоянию на 1 января каждого года.

Агентство публичной собственности может потребовать от компетентных органов представления необходимой информации о ходе реализации, достигнутых результатах, недостатках и препятствиях на пути эффективного осуществления государственно-частного партнерства. На основании полученной информации Агентство представляет Правительству годовые отчеты, публикует статистические анализы проектов государственно-частного партнерства.

В соответствии с положениями статьи 22 Закона №179 от 10.07.2008 государственный партнер ежегодно осуществляет контроль способа реализации государственно-частного партнерства, в том числе путем назначения независимого аудитора. Частный партнер обязан обеспечить государственному партнеру свободный доступ к предмету государственно-частного партнерства, а также предоставить все сведения и документы, касающиеся осуществления государственно-частного партнерства. Частно-государственное партнерство может быть также подвергнуто другим видам контроля (экологическому контролю, контролю качества в строительстве и проч.) согласно действующему законодательству.

Не менее важным моментом является компетенция примара или председателя района, оговоренная в части (2) статьи 15 Закона №179 от 10.07.2008, согласно которой в компетенцию примара или председателя района, по обстоятельствам, входит подписание договоров о государственно-частном партнерстве и передача Агентству публичной собственности их копий для взятия на учет, а также обеспечение мониторинга и проверки осуществления проектов государственно-частного партнерства в пределах соответствующей административно-территориальной единицы. Таким образом, четко установлено, что местные государственные партнерства подвергаются мониторингу и контролю на местном уровне, и лишь учет осуществляется на центральном уровне Агентством публичной собственности посредством Реестра публичного имущества.

Законодательством также предусмотрено, что нарушение условий договора, а также любое другое отклонение, выявленное в ходе контроля, подлежат устранению незамедлительно или в течение срока, оговоренного в письменном соглашении, заключенном между государственным и частным партнерами.

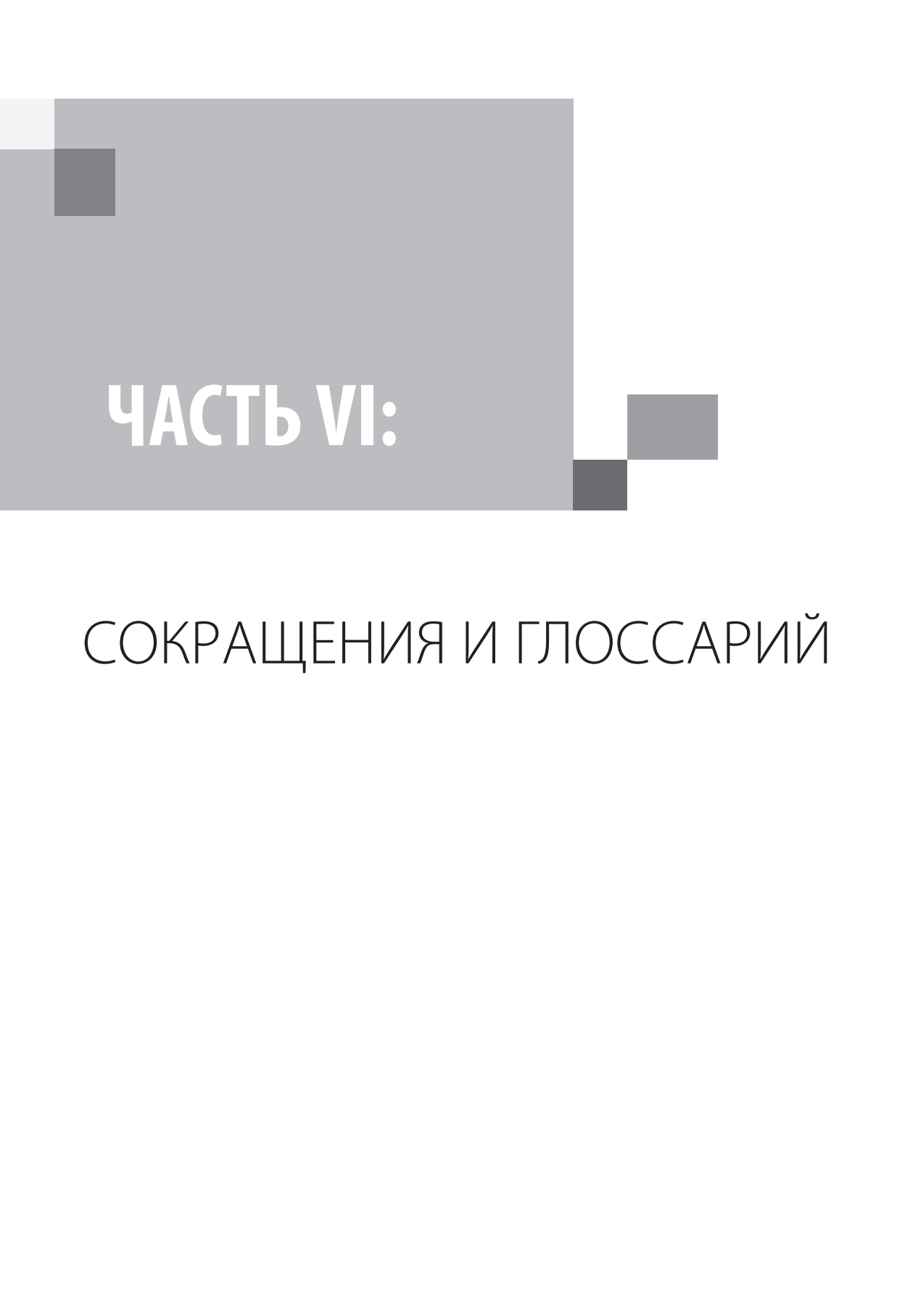
Контроль за реализацией государственно-частного партнерства может осуществляться и государственными органами контроля/ аудита в соответствии с действующим законодательством.

Частный партнер несет ответственность за выполнение своих обязательств, взятых на себя в рамках государственно-частного партнерства. В случае, когда через частно-государственное партнерство осуществляется строительство или реконструкция объектов инфраструктуры и/или объектов, обеспечивающих предоставление публичных услуг, частный партнер несет ответственность за качество строительства или реконструкции объекта государственно-частного партнерства, в том числе за соблюдение требований к проектной и технической документации и техническим регламентам.

В случае несоблюдения одной из сторон взятых на себя обязательств или в случае ее неспособности выполнить эти обязательства другая сторона вправе потребовать расторжения договора с предупреждением об этом не менее чем за три месяца.

Стороны несут ответственность за изменение в одностороннем порядке условий осуществления договора о государственно-частном партнерстве. Если в результате изменения условий реализации государственно-частного партнерства одному из партнеров был причинен ущерб, виновная сторона обязана его возместить.

Кроме того, следует отметить, что частный партнер обязан по требованию предоставить сведения, касающиеся осуществления государственно-частного партнерства, а также своих задач и полномочий, прав и обязанностей своих потребителей и клиентов, за исключением официальной информации с ограниченным доступом, сведений личного характера и сведений, составляющих государственную или коммерческую тайну. Государственный партнер не имеет права разглашать конфиденциальные сведения о частном партнере. Вид и характер таких сведений определяются сторонами.

The page features an abstract geometric design. A large gray rectangle occupies the upper left portion of the page. To its right, a smaller gray rectangle is positioned. Below the large gray rectangle, there are two small dark gray squares. The text 'ЧАСТЬ VI:' is written in white, bold, uppercase letters on the large gray rectangle. The text 'СОКРАЩЕНИЯ И ГЛОССАРИЙ' is written in black, uppercase letters below the gray rectangles.

ЧАСТЬ VI:

СОКРАЩЕНИЯ И ГЛОССАРИЙ

СОКРАЩЕНИЯ

АИП – анализ издержек и прибыли

ОЦПУ – орган центрального публичного управления

ОМПУ – орган местного публичного управления

АПС – Агентство публичной собственности

НСГЧП – Национальный совет по частно-государственному партнерству

Public Sector Comparator – методика сравнительного анализа

ПП №419 от 18.06.2012 – Постановление Правительства №419 от 18.06.2012 об утверждении списка объектов, находящихся в собственности государства, а также списка работ и услуг национального публичного интереса, предложенных для государственно-частного партнерства

ПП №476 от 04.07.2012 – Постановление Правительства №476 от 04.07.2012 об утверждении Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера

Закон №179 от 10.07.2008 – Закон №179 от 10.07.2008 о государственно-частном партнерстве

Закон №534 от 13.07.1995 – Закон №534 от 13.07.1995 о концессиях

Матрица ГЧП – матрица по распределению рисков проекта, осуществляемого в рамках государственно-частного партнерства

ОМ – Официальный монитор

ГЧП – частно-государственное партнерство

Проект ГЧП – проект государственно-частного партнерства

ГОЛ – главное ответственное лицо

ОПИ – отношение прибыли к издержкам

ММСГЧП – Межминистерская сеть государственно-частного партнерства

ВНД – внутренняя норма доходности

РМ – Республика Молдова

ЕС – Европейский Союз

ЧПС – чистая приведенная стоимость

ГЛОССАРИЙ

Агентство публичной собственности посредством входящего в его состав **подразделения ГЧП** определенно играет ключевую роль в реализации проектов ГЧП в РМ. В качестве агентства по внедрению, подотчетного Министерству экономики, АПС является первой точкой контакта, как для государственного, так и для частного партнеров по всем аспектам, связанным с ГЧП, и предоставляет широкий спектр консультативной помощи для других органов публичного управления, участвующих в определении и управлении проектами ГЧП.

Анализ полезности является составной частью **АИП**, охватывающего качественные критерии проекта, не имеющей денежного выражения.

Анализ рентабельности охватывает весь проект в целом (например, гамму строительных работ, продолжительность проекта и т.д.) и различные варианты его реализации. Техничко-экономическое обоснование должно рассматриваться как динамичный документ, требующий периодического обновления по мере появления новых, более точных сведений или данных. Предварительное технико-экономическое обоснование является основой для анализа рентабельности проекта.

Органом публичного управления, выступающим стороной в договоре, является орган управления, подписывающий договор о ГЧП и в силу этого становящийся лицом, ответственным за внедрение проекта.

Анализ издержек и прибыли позволяет провести оценку нефинансовых выгод, издержек и рисков, не имеющих привычного денежного выражения. В качестве примеров подобного анализа могут служить преимущества для окружающей среды или улучшение образовательных стандартов как следствие работ по восстановлению школы. В этих случаях используются «взвешенные критерии», позволяющие установить частичное использование для каждого критерия и общую стоимость использования каждого варианта для реализации целей проекта. При условии четкого определения критериев на раннем этапе, а также если они не были до этого учтены при денежной оценке, эти критерии могут быть включены в анализ полезности для отбора проекта²¹.

В части (1) статьи 1 Закона №534 от 13.07.1995 **концессия** определена как договор, по которому государство или административно-территориальная единица уступает (передает) инвестору (физическому либо юридическому лицу, в том числе иностранному) право на осуществление деятельности по разведке, разработке, освоению или восстановлению природных ресурсов на территории Республики Молдова, на оказание государственных услуг, эксплуатацию объектов движимого и недвижимого имущества, находящегося в публичной собственности государства или административно-территориальной единицы, которые в соответствии с законодательством полностью или частично исключены из гражданского оборота, а также право на осуществление отдельных видов деятельности, в том числе составляющих государственную монополию, взамен на компенсацию и взятие на себя управления объектом концессии, предполагаемого риска и имущественной ответственности.

Конфиденциальность означает обязательство хранить в тайне информацию, которое берет на себя Комиссия по выбору частного партнера, проектная команда и другие лица, участвующие в процедуре заключения соглашения о ГЧП в соответствии с положениями действующего законодательства.

Строительство-эксплуатация-обновление (восстановление). ГЧП, согласно которому частный партнер берет на себя финансирование строительства объекта ГЧП, а также все расходы по его содержанию на срок не более 50 лет. Частный партнер может в соответствии с действующим законодательством взимать соответ-

²¹ Важно подчеркнуть, что количественные критерии являются частью АИП и могут быть исчислены в денежном выражении. Анализ полезности, напротив, основан на оценке качественных критериев.

ствующую плату за пользование публичным имуществом в течение установленного срока. По истечении срока действия договора объект ГЧП безвозмездно передается государственному партнеру в исправном и действующем состоянии, не обремененный никакими обязательствами.

Строительство-эксплуатация-передача. ГЧП, согласно которому частный партнер берет на себя обязательства по строительству, финансированию, эксплуатации и содержанию публичного имущества. Инвестор может взимать плату за пользование в целях возмещения инвестиций и покрытия расходов по содержанию, а также в целях получения экономически обоснованной прибыли. По истечении срока действия договора публичное имущество безвозмездно передается органу публичной власти в исправном состоянии, не обремененное никакими обязательствами.

Строительство-передача-эксплуатация. ГЧП, согласно которому частный партнер берет на себя строительство объекта, который сразу же после завершения строительства передается в собственность государственному партнеру, а государственный партнер, в свою очередь, передает его в пользование частному партнеру.

Информационное сообщение представляет собой официальный документ, публикуемый государственным партнером с целью начала процедуры заключения соглашения о ГЧП в соответствии с положениями законодательства о ГЧП.

Информационное сообщение о начале предквалификационного отбора представляет собой официальный документ, публикуемый государственным партнером с целью начала предквалификационного отбора в соответствии с положениями Главы V ПП №476 от 04.07.2012.

Информационное сообщение о конкурентных переговорах представляет собой официальный документ, публикуемый государственным партнером с целью начала процедуры конкурентных переговоров в рамках конкурсного отбора частного партнера в соответствии с положениями Главы VI ПП №476 от 04.07.2012.

Собственный капитал предоставляется компании на неограниченный срок и служит гарантией от рисков, взятых на себя компанией. Собственный капитал общества используется для возмещения убытков, понесенных в результате расчетов по задолженностям. Собственный капитал играет роль страховки от предпринимательских рисков проекта и таким образом позволяет обеспечить более высокий уровень контроля и соблюдение ряда прав, касающихся работы и контроля общества, как, например, право на получение информации.

Мезонинный капитал – смешанная форма финансирования между заемным капиталом и наличным капиталом. По сравнению с собственным капиталом мезонинный капитал предоставляет обществу более ограниченные права при принятии решений, но в то же время несет меньше рисков. По сравнению с привилегированным (основным) долговым обязательством мезонинный капитал также считается чистым собственным капиталом, поскольку подчиняется ему. Это означает, что он обслуживается после привилегированного долгового обязательства, но до поставщиков капитала. В определенных обстоятельствах мезонинный капитал считается преимуществом, поскольку способствует укреплению уставного капитала в качестве замены

собственного капитала, что обеспечивает большее количество гарантий и больше возможных вариантов кредитования для компании.

Национальный совет по частно-государственному партнерству – консультативный орган, ответственный за определения приоритетов и стратегии внедрения и мониторинга ГЧП. НСГЧП принадлежит важная роль в координировании ГЧП общенационального значения, оценке их эффективности и внесении предложений относительно изменения законодательства в области ГЧП с целью создания более благоприятных условий для привлечения инвестиций. В случае необходимости НСГЧП имеет право рекомендовать создание специальных рабочих групп и назначение экспертов, ответственных за подготовку отчетов по специфичным аспектам.

Комиссия по выбору частного партнера создается по решению государственного партнера из нечетного числа членов, но не менее пяти, при этом в ее состав должны входить четыре эксперта в смежных областях (экономист, специалист в области юриспруденции, представитель АПС и специалист в области, в которой инициируется ГЧП). Основная роль Комиссии заключается в осуществлении руководства процедурой заключения соглашения о ГЧП от начала до конца процедуры отбора. В обязанности комиссии входит прием заявок на участие в конкурсе, предоставление участникам конкурса соответствующих документов и разъяснение порядка их заполнения, установление и проверка соблюдения критериев выбора частного партнера, прием и рассмотрение ofert и в итоге определение победителя конкурса, представившего лучшую ofertу проекта.

Конкурсный отбор частного партнера с предквалификацией проводится в случае, если проект является сложным и государственный партнер желает установить критерии предквалификационного отбора перед основным этапом конкурса на право заключения договора о государственно-частном партнерстве.

В соответствии со статьей 145 Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера конкурсная процедура с предквалификацией состоит из двух этапов:

- а. а) этап предквалификационного отбора участников с использованием критериев предквалификационного отбора;
- б. б) этап оценки ofert участников, прошедших предквалификационный отбор с использованием оценочных критериев.

Конкурсный отбор с предквалификацией начинается с публикации информационного сообщения о проведении конкурсного отбора с предквалификацией, которое приглашает заинтересованных экономических операторов к участию в конкурсе и подаче предквалификационных ofert. Срок действия информационного сообщения составляет 60 дней с даты его опубликования в Официальном мониторе Республики Молдова.

Второй этап предполагает подачу окончательных ofert и анализ цен.

Привилегированное долговое обязательство предоставляется компании на ограниченный срок и в зависимости от специфических условий договора кредитования. В договоре оговаривается срок, процентная ставка, а также право вмешательства

ства и право доступа к информации. Поставщики капитала также требуют особых гарантий от получателя капитала с целью снижения риска кредитования. Это подразумевает предоставление собственного капитала или заключение соглашения с третьими сторонами, например, гарантии и договорные права вмешательства.

Конкурсный отбор частного партнера представляет собой одноэтапную процедуру, в ходе которой Комиссия отбирает частного партнера согласно требованиям и условиям, оговоренным в информационном сообщении.

Техническое задание представляет собой письменную документацию, которая содержит подробное описание технических условий, касающихся имущества/ услуг/ работ, отвечающих нуждам государственного партнера в отношении предмета будущего договора, подлежащего заключению, а также стандартную документацию по содержанию оферты.

Критериями предквалификационного отбора являются критерии, определенные в предквалификационной документации, на основании которых ведется отбор участников и их ранжирование в зависимости от технического, финансового и организаторского потенциала каждого участника.

Public Sector Comparator (PSC) представляет собой исходную величину, позволяющую измерить экономическую выгодность (или убыточность) каждого из возможных вариантов. Окончательное сравнение проводится между наиболее экономически выгодной офертой и PSC. Условием обеспечения сопоставимости вариантов является использование одинаковых стандартов достижений и качества, одинаковая длительность проекта и одинаковый подход в согласовании рисков. КГС имеет смысл и ценность только тогда, когда одни и те же элементы расходов сравниваются при осуществлении этих расходов. В случае КГС необходимо сравнивать одинаковые элементы, при этом особое внимание следует уделять расчету рисков затрат.

Конкурентные переговоры представляют собой процедуру отбора частного партнера, применимую в тех случаях, когда ответственный орган публичного управления не в состоянии точно определить желаемый порядок участия частного сектора в процедуре заключения соглашения о государственно-частном партнерстве по реализации проекта и должен изучить возможные варианты и идеи с кандидатами, предварительно отобранными в ходе формальной процедуры конкурсного отбора.

Отдел ГЧП – одно из подразделений АПС, ответственное за внедрение ГЧП.

Стандартная документация – документация, содержащая всю информацию о предмете соглашения о государственно-частном партнерстве и процедуре заключения соглашения, в том числе техническое задание с подробным описанием технических условий на имущество/ услуги/ работы, отвечающие нуждам государственного партнера в отношении объекта договора о ГЧП, подлежащего заключению.

Окончательная стандартная документация – окончательная документация, составленная по результатам переговоров с участниками, которая содержит всю информацию, касающуюся предмета соглашения о государственно-частном партнерстве, в том числе техническое задание, условия соглашения, оговоренные в ходе переговоров, которые станут основой окончательной оферты.

Проектная документация государственно-частного партнерства – пакет документов, имеющих отношение к проекту ГЧП с момента инициирования и на протяжении всего времени реализации проекта.

Проектная команда – рабочая группа, созданная государственным партнером с целью обеспечения реализации проекта.

Оценка рисков. Прежде всего, следует подчеркнуть, что каждый проект ГЧП включает в себя несколько видов рисков, даже проект с целью строительства актива. Таким образом, определение рисков важно не только для схем ГЧП, но и для безопасных расчетов в течение всего жизненного цикла, распределения рисков и ведения переговоров с потенциальными частными партнерами в ходе процедуры заключения соглашения о государственно-частном партнерстве. При реализации всех проектов ГЧП все связанные с проектом риски должны быть определены и оценены для принятия решения о наиболее оптимальном распределении рисков. Риски распределяются партнеру, обладающему большим потенциалом управлять ими и влиять на них, при этом частный партнер назначает цену (обычно именуемую «премия за риск») распределенных рисков и учитывает их при составлении предложения.

Проектное финансирование – структура финансирования, предусматривающая планирование договора и рисков исходя из интересов участвующих сторон и выбор оптимального сочетания собственного и заемного или мезонинного капитала для определенного проекта. Существуют различные виды финансирования, которые могут применяться для структурирования финансирования в пользу нужд проекта (например, приоритетные займы, потолки капитала, счета для резервного капитала). Эта методология подразумевает продажу (необратимую) существующих или будущих индивидуальных долговых обязательств частным партнером, услуги которого оплачиваются в начале операционного этапа в финансирующем банке. Условия для финансирования государственного партнера могут возникнуть только в случае отказа ответственного органа публичного управления в пользу финансирующего банка от любых прав и удовлетворения платежных требований, возникших как следствие основного договора.

Необратимый (безрегрессный) факторинг. Во многих странах при реализации большинства проектов применяется проектное финансирование, а Германии и Франции – высокоразвитых странах с высоким инвестиционным рейтингом и низкой процентной ставкой по суверенным долгам, особенно в случае малых проектов (стоимостью до 20 миллионов евро) применяется так называемый метод «необратимого факторинга» (в Германии) или «цессии Дайи» (во Франции). Факторинговый договор представляет собой договор, заключенный между одной стороной (поставщиком товаров или услуг) и другой стороной – факторинговым обществом (цессионарий – банковское общество или специализированное финансовое учреждение), согласно которому поставщик уступает цессионарию долговые обязательства, возникшие как следствие договоров о продаже товаров, заключенных между поставщиком и его клиентами. Посредством факторинга поставщик передает факторинговому обществу право собственности в отношении долговых обязательств, принадлежащих ему на основании торговых фактур. Безрегрессный факторинг возникает в тех случаях, ког-

да факторинговое общество берет на себя риск неуплаты счета и пытается взыскать суммы задолженностей у должника или страховой компании. Факторинговое общество не может обращать взыскание на поставщика, поскольку не обладает в отношении него правом регрессного требования.

Первичные инвесторы на рынке – инвесторы, принимающие участие в иницировании проекта и вследствие этого заинтересованные в получении более высокой прибыли в условиях более высоких рисков, с которыми сопряжено инициирование проектов. После окончательного становления разработанных проектов первичные инвесторы обычно стремятся продать свои инвестиции с целью привлечения средств на реализацию новых проектов. Они продают собственный капитал так называемым вторичным инвесторам.

Инвесторами на вторичном рынке капитала в Европе обычно являются фонды частного капитала, фонды недвижимости и инфраструктурные фонды, а также страховые компании и пенсионные фонды. Инвесторы причисляют проекты ГЧП к особой категории, поскольку потоки наличных денег, по крайней мере, частично гарантируются партнером с высокой степенью доверия, а именно государственным сектором. Инвесторы требуют разумной прибыли за вложенный капитал, соответствующей рискам, которые они на себя берут. В итоге поставщикам капитала причитается более высокая прибыль, чем кредиторам, пользующимся договорным правом возмещения.

Имущественный найм-развитие-эксплуатация – ГЧП, согласно которому частный партнер получает во временное пользование или во временное владение и пользование публичное имущество, обязуясь выплатить его стоимость в рассрочку в течение не более чем 50 лет. Если в договоре не предусмотрено иное, государственный партнер приобретает право на получение дохода от предоставления услуг частным партнером, а по истечении срока действия договора публичное имущество передается органу публичного управления в хорошем состоянии и не обремененное никакими обязательствами.

Министерство финансов отвечает за рассмотрение предложений, предусматривающих использование средств государственного бюджета²² в реализации уже утвержденных проектов ГЧП, и участвует в мониторинге расходов средств, выделенных на проекты ГЧП, государственными партнерами из РМ.

Предварительная матрица по распределению рисков представляет собой ориентировочную модель распределения рисков в проектах государственно-частного партнерства, направленных на оценку ожидаемых категорий риска, которые могут повлиять на проект, описывающую алгоритм их распределения, в зависимости от полномочий каждого участника государственно-частного партнерства по наиболее эффективному управлению риском, таким образом, чтобы долгосрочная стоимость проекта при анализе соотношения затрат и выгоды была наименьшей из возможных.

Управление рисками. Согласно передовому мировому опыту в основе управления рисками лежат четыре принципа проектов ГЧП:

²² Средства государственного бюджета могут использоваться не только для участия в проектах, полностью или частично основанных на бюджетном финансировании. Государственный бюджет также может пострадать при возникновении рисков, распределенных государственному партнеру либо в случае расторжения договора по вине государственного партнера или банкротства частного партнера и проч.

1. 1. каждый определенный риск должен быть принят стороной, обладающей большим потенциалом управлять данным риском;
2. 2. для покрытия рисков, которыми ни одна из сторон не в состоянии эффективно управлять, как правило, применяется страхование (условно приобретенные проекты часто страхуются самими правительствами);
3. 3. передача нереальных рисков частному сектору сама по себе является риском;
4. 4. в случае рисков, управление которыми не может быть обеспечено частным сектором, взимается премия за управление данными рисками.

Некоторые риски проекта ГЧП могут быть определены как видовые, другие же могут соответствовать характеру проекта. Таким же образом определенные риски проекта ГЧП могут быть легко и логично распределены, например, строительный риск берет на себя строительная компания в силу специфики своей деятельности, при этом государственный партнер не вмешивается в процесс строительства.

Оферта – правовой акт, которым экономический оператор демонстрирует желание инициировать или учредить частно-государственное партнерство.

Предквалификационная оферта – документы, которые при проведении предквалификационного отбора демонстрируют положение участника, его способность вести профессиональную деятельность, хозяйственное и финансовое положение, технические возможности и профессиональную квалификацию, необходимые для получения приглашения для участия в следующем конкурсном этапе.

Экономический оператор – физическое лицо или юридическое лицо частного права либо объединение физических и/или юридических лиц, которые учреждены с соблюдением положений законодательства.

Финансовое предложение – часть оферты, которая содержит данные о цене, тарифах и других финансовых и коммерческих условиях, которые должны соответствовать требованиям, указанным в информационном сообщении.

Объектом государственно-частного партнерства является имущество, принадлежащее государству или административно-территориальной единице, включая имущество автономно-территориального образования Гагаузия, услуги общественной значимости на государственном или местном уровнях, которые предлагаются для реализации в рамках государственно-частного партнерства.

Предварительная оферта – документ, которым экономический оператор вносит предварительные (общие) предложения, отвечающие требованиям и нуждам договаривающегося органа, которые были изложены в стандартной предквалификационной документации и выработаны в результате процедуры конкурентного диалога.

Техническое предложение – часть оферты, содержащая технические подробности реализации ГЧП, которая должна быть разработана в соответствии с требованиями технического задания или, исходя из каждого случая, описательной документации, предоставленной государственным партнером.

Целями проектов государственно-частного партнерства являются основные и частные задачи, которые должны быть выполнены в рамках ГЧП.

Конкурсная процедура заключения соглашения – этапы, которые должны пройти государственный партнер и участники конкурса, до того момента, когда соглашение сторон о государственно-частном партнерстве будет признано действительным.

Проектирование-строительство-эксплуатация – ГЧП, согласно которому обязанности по строительству и эксплуатации объекта ГЧП передаются частному партнеру на срок не более 49 лет. Проект государственно-частного партнерства может полностью финансироваться частным партнером. По истечении срока действия договора, заключенного с государственным партнером, объект государственно-частного партнерства безвозмездно передается государственному партнеру в исправном и действующем состоянии, не обремененный никакими обязательствами.

Финансово независимые проекты – проекты, финансовой прибыли от реализации которых достаточно чтобы полностью возместить расходы по проектированию, строительству, обслуживанию и работе актива в течение срока действия договора, а также расходы по его финансированию. Это означает, что пользователи актива и государственный партнер полностью покрывают его экономическую стоимость. Эти платежи обычно взимаются в виде сборов или цен на билеты. Примерами финансово независимых проектов могут служить мосты и тоннели, некоторые аэропорты и морские порты или спортивные стадионы. В некоторых случаях дополнительное финансирование проекта может быть получено за счет соглашений о предоставлении спонсорской помощи и включения других видов прибыли за счет внешней торговли. Важно то, что проект реализуется без вложения государственного капитала или бюджетной помощи. По этой причине финансово независимые проекты обычно считаются наиболее желательной формой ЧП.

Участник предквалификационного отбора – любой экономический оператор, который подал offerту на участие в первом этапе предквалификационного отбора или конкурентных переговоров.

Частный партнер – экономический оператор, с которым был подписан договор о государственно-частном партнерстве.

Государственный партнер – юридическое лицо публичного права или объединение лиц, устанавливающее отношения ГЧП.

Приватизация – действие, включающее в себя передачу публичного имущества в частную собственность в соответствии с положениями действующего законодательства.

Частно-государственное партнерство – договор, заключенный между государственным и частным партнером на длительный период времени для осуществления деятельности публичного интереса, основанный на способности каждого партнера распоряжаться соответствующим образом ресурсами, рисками и доходами.

Проекты предоставления публичных услуг – проекты, субсидируемые в полном объеме. Проекты предоставления публичных услуг в полном объеме фи-

нансироваться государственным партнером и характеризуются тем, что государство является единственным клиентом-плательщиком даже при наличии нескольких пользователей и бенефициаров услуг, предоставляемых посредством проекта. Это также является основным отличием данных проектов от финансово независимых проектов и субсидируемых проектов, обычно предполагающих наличие большого числа клиентов-плательщиков. Во многих странах основные публичные услуги предоставляются бесплатно в пункте их использования; расходы по предоставлению этих услуг покрываются за счет бюджета: из государственного бюджета или посредством специального фонда. Хорошим примером проекта подобного рода является проект ремонта и обновления школы, в ходе реализации которого ни сотрудники, ни учащиеся не платят за использование полученной инфраструктуры, а все расходы берет на себя административный орган соответствующего органа публичного управления.

Главным ответственным лицом в ходе реализации крупного проекта (а проекты ГЧП часто являются крупными) является должностное лицо, занимающее наиболее высокую должность в компетентном органе публичного управления, чаще всего руководитель органа публичного управления, назначенного частным партнером.

Процедура конкурсного отбора частного партнера в один этап применяется, как правило, для проектов невысокой сложности, если государственный партнер может определить их техническую/ правовую структуру.

Субсидируемые проекты. Зачастую пользователи инфраструктурных активов не в состоянии в полном объеме покрыть расходы на их создание и эксплуатацию. При этом даже если они могут себе это позволить, не исключен отказ платить требуемую сумму. Например, при установлении высоких сборов за использование моста водители могут выбрать более долгий объездной путь, чтобы платить меньше. В подобных проектах социальный фактор обычно играет более важную роль, нежели экономический и финансовый. Хорошим примером в этой связи может служить городская трамвайная система, основной задачей которой является улучшение условий передвижения жителей пригородов в город и обратно, призванное повысить доступность и мобильность рабочей силы и поощрить использование общественного транспорта взамен личного, что способно улучшить экологическую обстановку и освободить места для стоянки в городе для их более рентабельного использования.

Процедура отбора частного партнера при наличии всего одной оферты – процедура, при которой процесс заключения договора может быть осуществлен с участием всего одного оферента.

Незапрашиваемые предложения. В этом случае частные общества обращаются непосредственно к государственным органам с предложениями в области инфраструктурного строительства или предоставления услуг, предполагающих использование собственных ресурсов.

Обновленная процентная ставка (иногда именуемая проще «актуализационная ставка») отражает оценку относительной величины потоков платежей, осуществляемых в различное время (доходы и расходы). Благодаря этому обеспечивается со-

поставимости этих финансовых величин в различных вариантах внедрения. Таким образом, все платежные потоки в течение каждого периода реализации проекта обновляются с учетом соответствующей процентной ставки на общую исходную дату (например, на дату начала проекта). Обновленная процентная ставка чаще всего предписывается Министерством финансов.

Межминистерская сеть государственно-частного партнерства была создана правительством РМ в 2013 году. Сеть не является юридическим лицом и представляет собой консультативный совет, состоящий из 49 представителей органов центрального публичного управления, ответственный за координацию деятельности в области ГЧП между центральными органами публичного управления и подразделением ГЧП в рамках АПС. Одной из основных задач Сети является координация инициирования проектов ГЧП путем определения целей и условий внедрения ГЧП, а также передача знаний и передового опыта в области ГЧП. Координирование собраний Сети и продвижение назначения ее членов входит в обязанность подразделения ГЧП в рамках АПС.

Восстановление-эксплуатация-передача – ГЧП, согласно которому публичное имущество передается частному партнеру, который обязуется восстановить, эксплуатировать и содержать его в течение не более чем 50 лет. По истечении срока действия договора публичное имущество безвозмездно передается государственному партнеру в исправном и действующем состоянии, не обремененное никакими обязательствами.

Соотношение цены и качества. В случае принятия решения о рассмотрении какой-либо формы ГЧП для внедрения проекта можно предопределить, что ГЧП будет эффективнее договорного финансирования и позволит обеспечить более высокое качество реализации проекта при более низких затратах (соотношение цены и качества). В этом случае преимущества должны быть следствием:

1. совокупной оптимизации расходов путем применения стоимостного подхода к жизненному циклу;
2. идеального распределения рисков между частным и государственным секторами;
3. оптимизации потенциала структур поощрения для повышения эффективности частного партнера;
4. передачи знаний, полученных частным партнером в ходе реализации схожего проекта в стране и за рубежом.

Также следует ожидать, что реализация проекта путем ГЧП будет способствовать построению или сохранению государственной инфраструктуры, позволяющей ответственному органу публичного управления сосредоточиться на предоставлении главных публичных услуг после осуществления своей основной деятельности. Кроме того, было доказано, что опыт, полученный в ходе реализации проекта ГЧП, может также способствовать оптимизации проектов реализуемых традиционным путем, благодаря должной подготовке и пониманию распределения рисков. ГЧП – лишь один из возможных вариантов внедрения проектов, доступных частному сектору. Выбор варианта внедрения должен основываться на экономическом анализе. В ходе этого анализа не-

обходимо провести параллель между условными и альтернативными вариантами, при этом он должен оставаться нейтральным и открытым для всех возможностей. Возможные варианты цены и качества следует оценивать только от случая к случаю.

Предварительное технико-экономическое обоснование составляется на этапе, предшествующем составлению технико-экономического обоснования. Предмет анализа в целом тот же в ходе обоих этапов, однако при составлении предварительного технико-экономического обоснования структура проекта может не быть окончательно определена, поэтому для его составления используются преимущественно имеющиеся данные и главным образом приближенные значения.

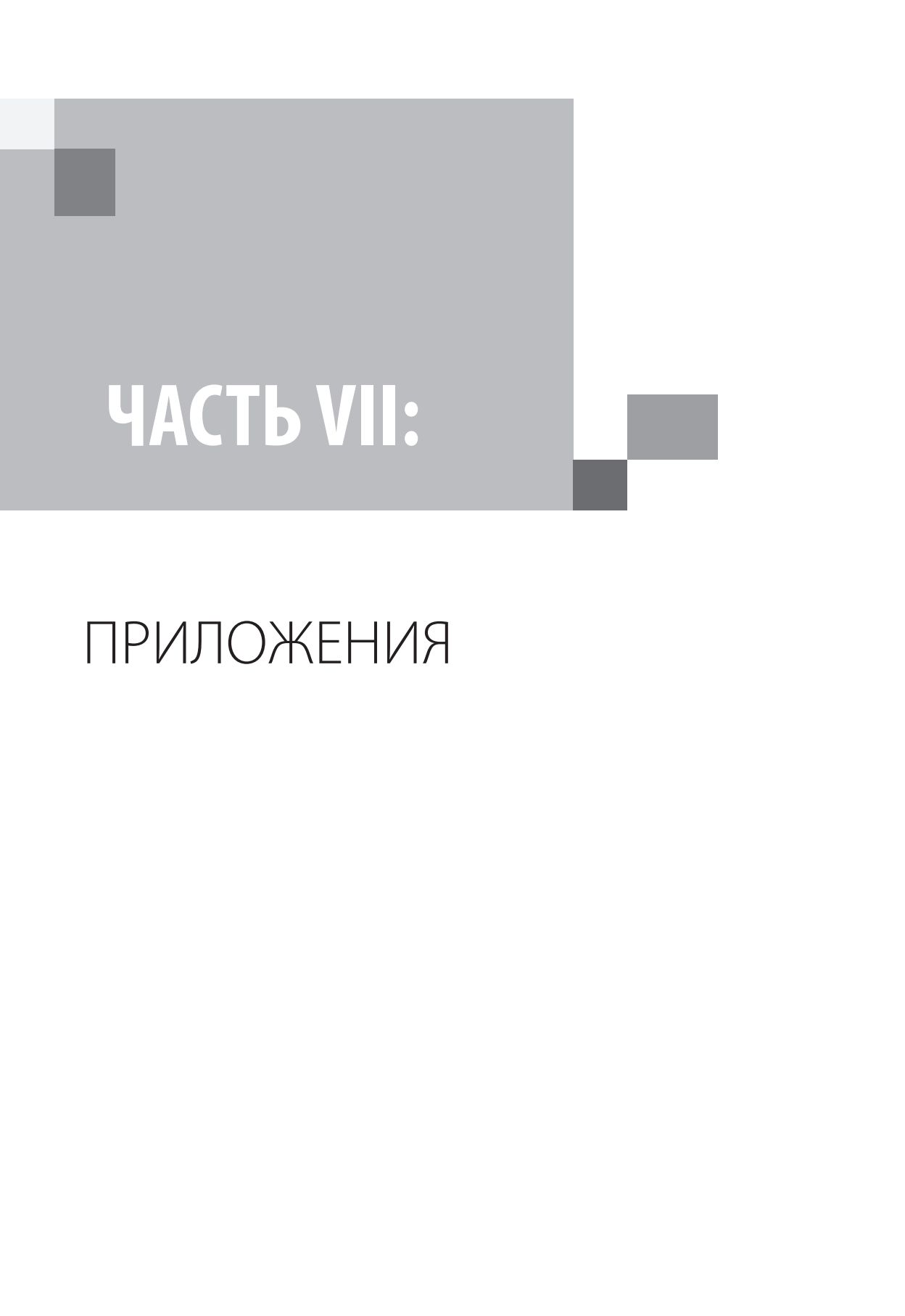
Технико-экономическое обоснование представляет собой анализ осуществимости проекта ГЧП, в котором содержатся основные характеристики объекта ГЧП, полученные в результате технического, экономического и финансового анализа запланированных инвестиций. Таким образом, технико-экономическое обоснование лежит в основе принятия решения о заключении соглашения о государственно-частном партнерстве. Периодический пересмотр технико-экономического обоснования в ходе заключения соглашения о государственно-частном партнерстве является основой принятия решения о заключении соглашения. Технико-экономическое обоснование составляется на основании предварительного технико-экономического обоснования или схожего документа, в котором проводится первоначальный анализ рентабельности проекта.

Спонсоры, как правило, оказывают поддержку в завершении реализации проекта путем предоставления эксплуатационных услуг (например, услуг планирования, строительства, управления и т.д.). Их задача – получение разумной прибыли в результате участия в проекте, при этом сфера их ответственности ограничивается созданием подразделения по реализации проекта (механизма инвестирования), подобно обществу.

Сроки и точки отсчета и наблюдения. Для расчета различных возможных вариантов внедрения проекта необходимо использовать общую точку отсчета. Расчеты должны проводиться через одинаковые промежутки времени проведения наблюдений (в течение всего периода реализации проекта, на каждом его этапе – этапе планирования, строительства и эксплуатации).

Чистая приведенная стоимость. Динамичный процесс, наиболее часто используемый для метода чистой приведенной стоимости. При использовании этого метода платежи и/или прибыль, производимые в разное время, сопоставимы в результате устранения последствий инфляции путем обновления в заранее определенное время и использования коэффициента приведения, чаще всего предписываемого Министерством финансов. В итоге определяется сумма предполагаемых наличных платежей, выраженных в современных финансовых значениях. Однако потоки наличных, полученные в заранее предусмотренное время, должны быть также сопоставлены, поскольку они определяют расходы.

День – календарный день, кроме случаев, когда указывается, что день является рабочим.



ЧАСТЬ VII:

ПРИЛОЖЕНИЯ

ПРИЛОЖЕНИЕ I. ПРЕДВАРИТЕЛЬНАЯ МАТРИЦА ПО РАСПРЕДЕЛЕНИЮ РИСКОВ
ПРОЕКТА, УТВЕРЖДЕННАЯ ПРИКАЗОМ МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИКИ №143 ОТ
02.08.2013

Предварительная матрица по снижению рисков проекта

№	Категория риска	Риск	Описание риска	Последствия риска	Снижение риска	Распределение риска		
						Государственный партнер	разделенный риск	частный партнер
Риск местоположения — совокупность событий, происходящих в рамках государственно-частного партнерства, связанных с правом собственности/ наймом площадей, необходимых для осуществления проекта, местоположением и условиями размещения объекта государственно-частного партнерства, которые могут привести к невозможности его осуществления, завершения работ в установленные сроки с сохранением первоначальной стоимости.								
1.	Риск местоположения	Доступность местоположения	Возникновение трудностей в доступе к определенному местоположению	Приводит к задержкам внедрения этапов проекта и дополнительному росту стоимости проекта	Обязательства государственного партнера на любом этапе развития проекта государственно-частного партнерства, обеспечить доступ заявителей к местонахождению объекта государственно-частного партнерства.			

2.	Непротозуемые условия расположения почвы	Временное прекращение использования земельного участка для деятельности, предусмотренной в рамках проекта, по причине нахождения археологических следов и/или объектов национального достояния, природных ресурсов и подземных вод	Увеличение продолжительности и стоимости реализации проекта повышает риск его прекращения или отмены	Государственный партнер гарантирует посредством геологических исследований, что месторасположение, выбранное для осуществления проекта, позволяет его внедрение и не противоречит общественным интересам в области использования природных ресурсов. Вместе с тем в процессе проектирования частный партнер проверит достоверность геологических исследований и удостоверится в том, что они не препятствуют внедрению проекта. В случае обнаружения не предусмотренных сложных условий, которые не могут быть устранены, местоположение, предназначенное для внедрения проекта государственно-частного партнерства, должно быть изменено		
3.	Утверждение необходимой документации	Задержки в процессе получения необходимых разрешений / авторизаций, в установленные сроки или их получение на непредусмотренных условиях	Задержки в этапах внедрения проекта и дополнительное возрастание стоимости проекта	Создание эффективных условий сотрудничества между обоими партнерами в процессе получения необходимой для развития проекта документации, с соблюдением предварительно установленных в договоре сроков		
4.	Риск местоположения Титул, удостоверяющий право собственности (признания)	Трудности в приобретении земельных участков у собственников и/или получении права пользования участками	Увеличение срока внедрения проекта и увеличение расходов, связанных с проектом	Частный партнер обязуется строго проверять документы, подтверждающие происхождение (кадастровые регистры), устраняя все неясности		

Риск проектирования и строительства – совокупность событий, в рамках государственно-частного партнерства, происходящих по причине некачественного проектирования и строительства и/или инженерных ошибок, влияющих на стоимость проекта, начиная с этапа проектирования, строительства и до этапа эксплуатации.						
Риск проектирования и строительства	Недостатки проектирования	Возможность некачественного проектирования, которое не соответствует техническим характеристикам, в связи с отсутствием должного опыта проектирующей компании	Задержки в запуске проекта в установленный срок и дополнительные расходы с вероятностью провала проекта	В рамках проектов, где проектирование возлагается на частного партнера, последний будет нести ответственность за качество проекта, будучи ответственным за выбор проектирующей компании с соблюдением условий, изложенных в технических условиях и описанных в технико-экономическом обосновании		
	Нахождение археологических объектов	Открытие археологических остатков и/или объектов культурного наследия на участке, что препятствует строительству, вызывает задержки и увеличивает расходы по проекту	Увеличение затрат и времени, необходимых для реализации проекта	Максимальное внимание будет уделено этапу геологического исследования недр. Позже, если объекты будут обнаружены во время строительства, частный партнер немедленно уведомит государственного партнера, который вынесет заключение и оценит находки. Риск будет управляться государственным партнером.		
Риск проектирования и строительства	Несоответствие земельного участка для запланнированного строительства	Риск возникновения во время строительства события, которое ведет к невозможности завершения работ в срок и в рамках сметной стоимости	Задержки по вводу в эксплуатацию строения, несоблюдение специфических стандартов, технические недостатки. Этот риск может генерировать другие риски, такие как финансовые, коммерческие риски и риски местоположения	Частный партнер, на стадии разработки технического и финансового предложения, посетит местоположение и потребует от государственного партнера предоставить данные о местоположении и окружающей среде. Частный партнер разрабатывает проект технико-экономического анализа, а также подготовит прогнозы касательно здания и его местоположения.		

		Превышение расходов	Завершение строительства потребует более высоких затрат, чем предусмотренные	Дополнительные расходы и время, необходимое для завершения проекта	Частный партнер будет выполнять строительные работы без отклонения от стандартов, установленных в договоре планируя должным образом ресурсы, необходимых для осуществления строительства			
	Риск проектирования и строительства	Некачественные работы	Дефекты, выявленные в строительных работах, в том числе по причине недостатка квалифицированного персонала	Дополнительные затраты и время, необходимое для ввода в эксплуатацию строения	Частный партнер, на каждом этапе реализации проекта, будет привлекать к работе квалифицированный персонал, обеспечивая качество строительства согласно техническим и проектным требованиям			
		Техническое обесценивание	Риск того, что предложенные технические решения, не соответствуют технологически осуществлению проекта	Увеличение стоимости проекта в связи с возникновением необходимости в применении новых технологий и приобретении нового и современного оборудования	Частный партнер должен предвидеть такого рода ситуации и обеспечить, чтобы необходимое оборудование обеспечивало осуществление технологического процесса для реализации проекта.			
11.	Риск проектирования и строительства	Поставка услуг	Строительство коммунальной инфраструктуры, которое осуществляется государственным партнером, может быть задержано, так что поставка услуг не сможет начаться в предусмотренный срок	Дополнительные затраты и время, необходимое для завершения проекта	Частный партнер будет предпринимать все меры, необходимые для завершения проекта в установленный срок			

12.	Риск проектирования и строительства	Задержка работ	Возникновение каких-либо событий во время строительства, в том числе неблагоприятных погодных условий, которые приведут к невозможности его завершения в указанный срок и в пределах предусмотренных расходов	Задержки в реализации проекта и увеличение его стоимости	Частный партнер потребует продления срока выполнения работ или любой их части, путем согласования, стороны определят любое продление срока исполнения работ, на которое частный партнер имеет право, но без изменения срока действия договора			
Риск финансирования – совокупность событий в рамках проектов государственно-частного партнерства, влияющих на капитал, инвестированный или одолженный частным партнером для развития проекта.								
13.	Риск финансирования	Неостоятельность и другие риски, связанные с кредитором	Частный партнер становится неплатежеспособным, либо оказание услуг требует большего финансирования, чем предполагалось	Неоказание услуг, необходимых частному партнеру	Обеспечение выполнения обязательств частным партнером посредством представления банковской гарантии и гарантии на исполнение договора. Если общие инвестиции не будут завершены, частный партнер потеряет уже инвестированные суммы			
14.		Недоступность финансирования	Частный партнер не в состоянии обеспечить финансовые и капитальные ресурсы в установленных размерах и сроках	Остановка проекта по причине отсутствия финансирования для продолжения или завершения инвестиций	Государственный партнер тщательно проанализирует финансовое обязательство частного партнера и наличие суммы инвестиции, необходимой для реализации проекта			
15.	Увеличение расходов первоначальных инвестиций		Первоначальные инвестиции по причине изменений в законодательстве, политике или других изменений становятся большими, чем предполагалось частным партнером или частный партнер не может обеспечить инвестиции; необходимые средства	Увеличение стоимости проекта или остановка проекта	Обеспечение завершения первоначальных инвестиций частным партнером посредством предоставления банковской гарантии надлежащего исполнения. Кроме того, государственный партнер может покрыть часть инвестиционных потребностей субсидиями			

16.	Изменения процентных ставок, курса обмена валют, инфляция	Финансовые колебания, влияющие со временем на параметры и ожидаемую стоимость проекта	Увеличение/уменьшение выгоды частного партнера, полученной от развития проекта	Частный партнер обеспечит финансовую стабильность проекта путем применения различных финансовых тактик, предложит соответствующие механизмы для компенсации потерь за счет корректировки цен. Избегая тем самым чрезмерной компенсации или двойной оплаты проекта.			
17.	Риск финансирования	Изменения в налогообложении	Риск того, что на протяжении всего проекта, общий налоговый режим изменится в ущерб частному партнеру	Влияет на рентабельность проекта, возможность рефинансирования и на условия, установленные спонсорами	Доход, полученный частным партнером, должен быть достаточным для покрытия разницы в налогах и сборах, но эти налоги не должны превышать процентный лимит, установленный в договоре государственно-частного партнерства. Остальные налоги будут уплачены за счет субсидий или других источников, созданных и/или привлеченных государственным партнером и предусмотренных в договоре		
Рабочий риск – совокупность событий в рамках проектов государственно-частного партнерства, происходящих по причине прямых или косвенных убытков в результате неправильных процессов строительства, неэффективности процедур внутреннего контроля, технологических нарушений, несанкционированной деятельности персонала или внешнего воздействия.							
18.	Рабочий риск	Поставка утилит	Недоступность утилит, необходимых для строительства проекта (например, электричество, газ, вода)	Увеличение стоимости и срока времени, в некоторых случаях, негативное воздействие на качество услуг, предоставляемых по договору	Частный и/или государственный партнер обеспечит по мере необходимости и наличия утилитами, необходимыми для работ по объекту договора		

19.	Устаревшие или неадекватные технические решения	Применяемые технические решения не подходят для обеспечения осуществления проекта с технологической точки зрения.	Доход частного партнера падает ниже планки финансового закрытия проекта, в результате чего он несет потери. Государственный партнер не получает требуемые услуги. Этот риск ведет к возникновению других рисков.	Государственный партнер укажет в технических спецификациях стандарты качества, от которых не следует отклоняться и которые будут находиться под пристальным контролем		
20.	Невозможность управления и превышение эксплуатационных расходов	Частный партнер не может выполнить свои обязательства по договору, имея в результате более высокие эксплуатационные расходы, чем ожидалось	Работы и услуги по договору не предоставляются в срок и качественно, что приводит к дополнительным расходам и затратам времени, необходимого для завершения проекта	Инвестор будет следить за реализацией проекта посредством внутреннего аудита, трудоустроит опытных и квалифицированных специалистов		
21.	Риск наличия скрытых дефектов	Качество проектирования и/или работ является несоответствующим, в результате чего увеличились затраты на техническое обслуживание и ремонт	Увеличение расходов и негативное влияние на качество услуг, предоставляемых в рамках проекта, дополнительное время, необходимое для устранения дефектов	Государственный партнер будет дополнительно следить за ходом деятельности и развития проекта		
22.	Обслуживание и ремонт	Риск того, что расходы на обслуживание возрастут по отношению к ожидаемым	Дополнительные расходы на содержание объекта государственно-частного партнерства	Частный партнер обеспечит непосредственное техническое обслуживание и ремонт предмета договора		

23.	Страхование	Страховые риски могут стать нестраховыми в ходе реализации проекта или по причине существенного роста ставок, по которым высчитываются страховые взносы	Задержки в реализации проекта и увеличение расходов.	Частный партнер рассчитает и спрогнозирует расходы на страхование, представит государственному партнеру подробную информацию о страховой компании, информацию, являющуюся основой условий и критериев страхования проекта			
Коммерческий риск – совокупность событий в рамках проектов государственно-частного партнерства, влияющих на финансовую ликвидность должника, платежного обязательства при его погашении.							
24.	Изменение экономических условий	Риск фундаментальных и неожиданных изменений в общих экономических условиях, которые могут повлиять на доходы и расходы в рамках проекта государственно-частного партнерства	Доход меньше предвиденных финансовых прогнозов	Частный партнер в оферте может предложить договорные условия, которые бы обеспечивали условия покрытия риска			
25.	Коммерческий риск	Рост конкуренции	Снижение ожидаемых доходов вследствие упадка цен на схожую продукцию, предоставляемую конкурентами	Частный партнер должен заблаговременно проанализировать условия рынка и затем выдвинуть свою оферту с учетом рыночной ситуации в этой области			
26.		Снижение уровня рыночного спроса	Доход меньше предвиденных финансовых прогнозов	Частный партнер попытается восстановить ситуацию посредством введения мер финансового порядка			

Политический/ законодательный риск – совокупность событий в рамках проектов государственно-частного партнерства, порожденных возможными законодательными и/или политическими изменениями у государственного партнера.						
27.	Политический/ законодательный риск	Изменение законодательства в этой области	Риск законодательных и политических изменений в государственных органах власти, которые не могли быть предвидены при подписании договора и которые не обращены напрямую, специально и исключительно к проекту, что приводит к капитальным или дополнительным эксплуатационным расходам со стороны частного партнера	Влияние на рентабельность проекта и возможность преждевременного завершения договора	Государственный партнер обеспечит продолжительность политики развития проектов государственно-частного партнерства, включая налоговую политику государственной инфраструктуры	
28.		Аннулирование дополнительной помощи	Изменения стратегии тактики и текущих действий политических факторов своей страны (на национальном, районном и местном уровне), стран, с которыми предприятие имеет прямые и косвенные контакты	Влияние на рентабельность проекта и возможность преждевременного завершения контракта	Государственный партнер внесет вклад в хорошее развитие проекта в пределах договорных компетенций	
Риск для окружающей среды – совокупность событий в рамках проектов государственно-частного партнерства, влияющих на окружающую среду, что приводит к росту стоимости проекта посредством принятия мер по их устранению и существенному уменьшению.						
29.	Риск для окружающей среды	Прилегающие владения не доступны для реализации проекта	Возникновение недвижимого или другого имущества, прилегающего к объекту государственно-частного партнерства, которое не мешает осуществлению проекта по причине загрязнения окружающей среды	Возникновение расходов на обеззараживание, что приводит к росту затрат на осуществление проекта в условиях окружающей среды	В зависимости от характера и стоимости обеззараживания, государственный партнер может взять на себя часть этого риска, возникшего на владениях, представленных в распоряжение проекта, контролируя процесс мониторинга загрязнения окружающей среды	

30.	Риск для окружающей среды	Нормы выбросов	Возможность отвечать за убытки, причиненные нанесением вреда окружающей среде, являющимся результатом строительства или несоответствующей эксплуатационной деятельности	Дополнительные расходы, обеззараживание окружающей среды	Частный партнер обязан предпринять все меры, необходимые для избежания возникновения таких случаев. Он должен нанять экспертов для исследования и установления мер по минимизации расходов и избежанию задержек этапов реализации проекта			
Риск форс-мажора – совокупность непредсказуемых событий в рамках проектов государственно-частного партнерства, вызванных природными явлениями: землетрясение, оползень, пожар, засуха, сильный ветер, ливневый дождь, наводнение, мороз, снегопад и т.д. или социальными обстоятельствами: революция, военное положение, блокада, забастовка, запрет на государственном уровне на импорт и экспорт, эпидемия.								
31.	Риск форс-мажора	События форс-мажора	Невозможность осуществления проекта государственно-частного партнерства по причине форс-мажорного обстоятельства	Полное уничтожение или повреждение активов, связанных с проектом государственно-частного партнерства. Утрата или повреждение активов проекта государственно-частного партнерства или услуги (невозможность поставки услуг), утрата возможности получения доходов или их задержка	Частный партнер предпримет меры по обеспечению активов и/или возместит или заменит их в наикратчайшие сроки. Частный партнер будет освобожден от ответственности за последствия, если последствия не подаются количественному определению, частный партнер может установить резервы финансирования, частный партнер должен в срочном порядке установить альтернативу поставке услуг, в случае, если последствия застрахованы.			

ПРИЛОЖЕНИЕ II. ДОГОВОРНЫЕ ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

Договор подряда/ договор об оказании услуг

Подряд и оказание услуг являются договорными формами осуществления государственно-частного партнерства. Основные отличия этих двух видов договоров заключаются в преследуемой сторонами цели и предмете партнерства. Так, предметом договора подряда обычно является работа или ее материальный результат (ремонт, строительство и т.д.). Предметом же договора об оказании услуг является, как правило, нематериальный результат (различные виды услуг: медицинские, по уходу, консультативные, образовательные и т.д.).

Согласно положениям статьи 946 Гражданского кодекса по договору подряда одна сторона (подрядчик) обязуется за свой риск выполнить определенную работу для другой стороны (заказчика), а заказчик обязуется принять работу и уплатить обусловленную цену. Предметом договора подряда может быть как изготовление или переработка вещи, так и получение иных результатов вследствие выполнения работ.

В соответствии со статьей 970 Гражданского кодекса по договору об оказании услуг одна сторона (исполнитель) обязуется оказать определенные услуги другой стороне (заказчику), а заказчик обязуется выплатить обусловленное вознаграждение. Предметом договора об оказании услуг являются любые услуги, спектр которых широк и неограничен. Предоставляемые услуги должны быть четко оговорены. Предметом предоставляемых услуг является, как правило, нематериальный результат, который, однако, может приобретать и материальную форму: стоматологические услуги, ремонт одежды, обуви и т.д.

Традиционными предметами договора об оказании услуг в качестве формы осуществления государственно-частного партнерства является обеспечение оборудованием, сырьем, электроснабжение, обеспечение рабочей силой, продовольственное обеспечение, услуги уборки, медицинские услуги, услуги хранения, охраны и безопасности, перевозки и т.д.

Сторонами договора об оказании услуг являются заказчик и поставщик услуг. В их качестве могут выступать физические и юридические лица, являющиеся субъектами права. Договор об оказании услуг является возмездной сделкой, стоимость которой определяется по согласованию сторон либо на основании нормативных актов и выплачивается после оказания услуг, если сторонами не предусмотрено иное.

Посредством договора подряда/ договора об оказании услуг осуществляется так называемая модель партнерства «проектирование-строительство», представляющая собой упрощенную форму государственно-частного партнерства и традиционную модель государственных закупок работ и услуг. В рамках данной модели отбор подрядчика осуществляется на конкурсной основе, а основным критерием отбора является предложенная цена. Согласно общему правилу подрядчик берет на себя риски, связанные с проектированием и осуществлением строительства. Размер инвестиций может отличаться в зависимости от продолжительности и объема инвестирования.

В отличие от описанной выше классической модели данной формы государственно-частного партнерства, Законом №179 от 10.07.2008 оговорено, что предметом государственно-частного партнерства, осуществляемого посредством договора подряда/договора об оказании услуг, является:

- ♦ предоставление публичных услуг коммунальным хозяйством;
- ♦ выполнение платных работ по капитальному ремонту;
- ♦ обслуживание объектов инфраструктуры и других объектов государственно-частного партнерства;
- ♦ учет потребления ресурсов;
- ♦ выставление счетов для оплаты потребителям.

Можно заметить, что по сравнению с общепризнанной классической моделью в списке предметов этого договора отсутствуют основные виды деятельности, характерные для данной модели – проектирование и строительство. На практике это может вызвать вопросы относительно допустимости включения работ по проектированию и строительству в предмет государственно-частного партнерства в случае его осуществления посредством договора подряда/ договора об оказании услуг. Тем не менее, виды деятельности, оговоренные законом, являются лишь приоритетными областями (видами деятельности) государственно-частного партнерства, подлежащего осуществлению посредством договора

подряда/ договора об оказании услуг, при этом также не запрещены и другие виды деятельности, которые могут быть указаны в качестве предмета данного договора.

Договор доверительного управления

Договор доверительного управления наряду с другими видами договоров указан в качестве одной из форм осуществления государственно-частного партнерства. В этой связи Законом №179 от 10.07.2008 предусматривается, что предметом государственно-частного партнерства, осуществляемого посредством договора доверительного управления, является обеспечение надлежащего управления публичной собственностью, основанного на установленных в договоре критериях результативности. В этом случае государственный партнер передает частному партнеру ответственность за управленческие риски и риски, связанные с обеспечением функционирования объекта государственно-частного партнерства, если договором не предусмотрено иное.

Зачастую у владельца имущества или уполномоченного им лица не хватает времени, квалификации и компетентности на управление своим имуществом. Вот почему разумнее прибегнуть к установлению доверительного управления, что позволит владельцу собственности получать результат, не участвуя в процессе управления своим имуществом.

Договор доверительного управления представляет собой относительно новый для национального законодательства правовой документ, определяемый и регулируемый в основном Гражданским кодексом. По итогам изучения положений Граж-

данского кодекса и специальной литературы можно выделить следующие общие особенности характерные для договора доверительного управления:

- ♦ передача имущества в доверительное управление является одной из форм осуществления его владельцем своих прав, в частности права владения, пользования и распоряжения имуществом или комплексом имущества (предприятием), следовательно, передача имущества в доверительное управление не влечет за собой перехода права собственности к доверительному управляющему;
- ♦ основной целью доверительного управления является поддержание (сохранение) в надлежащем виде определенного имуществом или комплекса имущества лицами (хозяйствующими субъектами), которые являются профессионалами, с целью обеспечения экономически эффективного и выгодного управления данным имуществом;
- ♦ доверительный управляющий осуществляет права владельца от собственного имени в определенных пределах и исключительно в интересах учредителя управления (владельца), при этом доверительный управляющий может одновременно предоставлять целый комплекс услуг правового и фактического характера, количество и объем которых могут быть различными: представительство, обслуживание, поддержание, хранение, перевозка, снабжение и т.д.;
- ♦ в ходе доверительного управления органы публичного управления могут выполнять только роль учредителя управления, но не могут выступать в качестве доверительного управляющего, таким образом, доверительными управляющими могут выступать только физические и юридические лица частного права;
- ♦ доверительный управляющий не может одновременно являться и бенефициаром, поскольку, исходя из сути данного вида договора, он действует в интересах владельца или указанных владельцем лиц, которые и являются бенефициарами договора; доверительный управляющий может претендовать лишь на определенную сумму в качестве оплаты за свои услуги и возмещение расходов если подобное предусмотрено договором;
- ♦ предметом договора доверительного управления могут быть комплекс имущества (государственные службы, предприятия), его часть или отдельное движимое и недвижимое имущество (за исключением потребительского), как существующее, так и будущее;
- ♦ имущество, переданное в доверительное управление, в обязательном порядке подлежит отделению от другого имущества учредителя управления, а также от другого имущества доверительного управляющего; с этой целью учет ведется в отдельном балансе и/или на отдельном банковском счете;
- ♦ доверительный управляющий не получает вознаграждения за свою работу, если сторонами не оговорено иное или если иное не определено из законом; если для доверительного управляющего предусмотрено вознаграждение оно может выражаться в процентах от дохода (прибыли), полученной в результа-

те доверительного управления имуществом, в виде определенной денежной суммы либо в виде приобретения части имущества, переданного ему в соответствии с договором доверительного управления.

Договор имущественного найма/ аренды

Хотя по своей сути и с точки зрения преследуемой цели договоры имущественного найма и аренды схожи, тем не менее, в нынешнем законодательстве РМ эти два вида договоров четко разграничены. Отличия, в частности, касаются предмета, формы, прав и обязанностей сторон, применимого законодательства и прочих аспектов.

Договор имущественного найма заключается на определенный или на неопределенный срок и является возмездной сделкой, в соответствии с которой основной обязанностью съемщика является внесение платы за наем, размер которой определяется по согласованию сторон. При определении размера оплаты учитываются различные обстоятельства: срок найма, предмет договора и его состав, износ имущества и интенсивность его использования и проч. Плата за наем может устанавливаться и/или вноситься в денежном либо в натуральном виде или любым оговоренным сторонами способом. Следует отметить, что когда предметом имущественного найма является государственное имущество, вступают в силу нормативные акты, оговаривающие определенные условия и правила, в частности положения Постановления Правительства №483 от 29.03.2008.

Особенность и основная характеристика договора аренды, которые отличают его от договора имущественного найма, заключаются в том, что предметом данного договора могут быть только сельскохозяйственные земли и сельскохозяйственное имущество, а также то, что целью передачи данного имущества является его временная эксплуатация. Эксплуатация предполагает осуществление в связи с предметом договора всех операций по владению, использованию, обработке, улучшению и проч., необходимых для получения прибыли, что является конечной целью данного договора.

Важным и определяющим признаком данной формы государственно-частного партнерства является то обстоятельство, что частный партнер, как правило, одновременно становится ответственным за управление переданным имуществом, его целевое использование, сохранение инфраструктуры и сбор оплаты за проведенные работы. Именно эта ответственность лежит в основе отличий, разделяющих договор государственно-частного партнерства и гражданский договор.

При этом экономический оператор выплачивает определенную сумму (плату за наем) органу публичного управления, заключающему договор (наймодателю), которая может выражаться в виде периодических выплат или в виде долей от прибыли, полученной в результате управления переданным ему имуществом и/или услугами. Стоимость договора устанавливается сторонами и не может быть меньше минимального размера платы за наем, установленного законом о государственном бюджете на текущий год.

Концессионный договор

Концессионный договор – одна из основных договорных форм осуществления государственно-частного партнерства.

Прежде всего, следует отметить, что в соответствии с положениями Закона №179 от 10.07.2008 частно-государственное партнерство посредством концессионного договора осуществляется в соответствии с законодательством о концессии. В этой связи Закон №537 от 13.07.1995 представляет собой специальный законодательный акт в данной области, регулирующий вопросы, связанные с субъектами, объектами, правами и обязанностями, обязательными условиями договора, формой и механизмами передачи в концессию имущества, работ и публичных услуг.

Главной целью концессионного договора является обеспечение на основании оптимального управления осуществления действий на должном уровне, по приемлемым для конечного потребителя ценам, а также обслуживание и развитие возвратного имущества, доверенного концессионеру для осуществления данных действий. Предметом концессионного договора могут быть имущество публичной собственности, принадлежащее государству, району, городу или селу, а также публичные услуги.

Концессионный договор состоит из двух отдельных частей: регулирующей части договора, включающей в себя условия, предусмотренные в техническом задании и договорной части, содержащей условия, совместно оговоренные сторонами.

В ходе концессии происходит временная передача концессионеру прав на эксплуатацию имущества или услуг. Вместе с тем договаривающийся орган сохраняет за собой право собственности в отношении имущества, переданного в концессию или результата концессионных действий и/или право на предоставление публичных услуг. В этом отличие концессионного договора от других форм партнерства.

В рамках данной формы представители частного сектора получают право на строительство и/или эксплуатацию (освоение) в течение определенного периода времени полностью или частично результата работ или на предоставление услуг, составляющих предмет договора в соответствии с целью и стандартами качества, оговоренными концессодателем. А основной обязанностью концессионера является обеспечение эффективной непрерывной и постоянной эксплуатации публичных работ и услуг, являющихся объектом концессии в соответствии с требованиями и назначением, определенными концессодателем.

Концессионные договоры заключаются не только с целью реализации инфраструктурных проектов, но и для осуществления других предусмотренных законом действий: управления имуществом, предоставления услуг, выполнения работ и т.д.

Процедура концессии довольно сложна и четко регулируется специальным законом. Помимо этого, Закон о концессиях предусматривает ряд обязательных условий, касающихся прав и обязанностей каждой из сторон.

При концессии возможны два вида платежей: концессионер вносит платеж, именуемый компенсацией, за право пользования государственным имуществом и услугами. Государственный партнер, в свою очередь, может выплачивать концессионеру определенные суммы за предоставление некоторых предусмотренных договором услуг.

Подобные платежи со стороны договаривающегося органа при определенных обстоятельствах считаются необходимыми для реализации коммерчески жизнеспособного проекта государственно-частного партнерства, а также для снижения коммерческого риска для частного сектора, в особенности на начальных этапах реализации проекта.

Концессионный договор, как правило, заключается на длительный срок, от 5 до 50 лет.

Кроме того, в качестве формы государственно-частного партнерства любой договор о концессии публичных работ или услуг должен содержать положения, четко оговаривающие порядок распределения рисков в течение всего срока действия договора. В этой связи независимо от способа распределения рисков порядок возмещения расходов концессионером должен предусматривать обязательство последнего предпринять все усилия для снижения этих расходов.

Вместе с тем, в ходе концессии важно, чтобы возмещение концессионером расходов в обязательном порядке включало в себя принятие большей части рисков эксплуатации по договору о концессии публичных работ или услуг. В ходе концессии работ и/или услуг важной составляющей является техническое задание и оферта концессионера. В соответствии с действующим законодательством техническое задание и оферта концессионера являются неотъемлемой частью концессионного договора. В этой связи общие или специальные условия концессионного договора не должны противоречить основным требованиям технического задания и обязательствам, взятым на себя концессионером согласно оферте.

Помимо сказанного выше, важным аспектом концессии также является обоснование решения о концессии. В этой связи в соответствии с действующим законодательством договаривающийся орган обязан составлять технико-экономическое обоснование решения о концессии каждый раз при намерении заключить договор о передаче в концессию публичных работ или услуг.

Хотя на практике этот вопрос до сих пор не вызывал серьезных затруднений, необходимо с особым вниманием относиться к тому, что частно-государственное партнерство посредством концессионного договора является особой формой государственно-частного партнерства с отдельным сводом правил и в особенности с иным порядком распределения рисков. Поэтому подобные проекты в соответствии с частью (5) статьи 18 Закона №179 от 10.07.2008 должны осуществляться в соответствии с Законом №534 от 13.07.1995 о концессиях и Законом №179 от 10.07.2008, причем последний в данном случае применяется тогда, когда Закон о концессиях не содержит положений, отражающих какие-либо сегменты.

Договор коммерческого общества и другие формы объединения

Современная теория и практика предусматривают, что реализация проектов государственно-частного партнерства может осуществляться посредством договоров коммерческого общества, а также посредством других организационно-правовых форм объединения государственного и частного секторов. В результате подобного объединения возникают коммерческие общества или государственные службы общенационального, регионального или местного значения.

Такой способ осуществления государственно-частного партнерства сегодня также называется институциональным частно-государственным партнерством, которое отличается от договорного государственно-частного партнерства, анализ основных форм которого приведен выше. Так, основное отличие данных форм государственно-частного партнерства состоит в том, что в основе создания государственно-частного партнерства лежат исключительно договорные отношения (как правило, в виде концессионных договоров или их разновидностей), а институциональные частно-государственные партнерства предполагают совместное участие государственного и частного партнеров в предприятии с совместным капиталом (посредством создания структуры по реализации проекта – гражданского или коммерческого общества).

В этой связи статья 18 Закона №179 от 10.07.2008 четко предусматривает, что частно-государственное партнерство может быть осуществлено и посредством объединения государственного и частного партнеров на основе договора простого товарищества, без создания юридического лица, либо в хозяйственное общество (общество с ограниченной ответственностью или акционерное общество) на основе совместного капитала (частно-государственного). В Республике Молдова осуществление государственно-частного партнерства посредством различных форм объединения регулируется помимо Закона №179 от 10.07.2008 рядом общих и специальных законодательных актов.

По итогам анализа положений законодательства и международного опыта можно выделить следующие возможные формы объединения государственных и частных партнеров:

- ♦ объединение путем заключения договора простого товарищества, без создания юридического лица;
- ♦ объединение путем учреждения коммерческих обществ (государственных служб), с созданием или без создания юридического лица (коллективного предприятия или простого коммандитного товарищества, акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью);
- ♦ участие государства или административно-территориального образования в качестве акционера в коммерческом обществе.

В каждом из перечисленных случаев основными акционерами становятся государство или административно-территориальное образование с одной стороны и представители частного сектора с другой стороны, при этом прибыли и риски (убытки) распределяются исходя из вклада каждой стороны в осуществление инвестиций.

Объединение путем заключения договора простого товарищества

Как было сказано выше, органы центрального и местного публичного управления имеют право от имени и в интересах государства или местных сообществ принимать решение об установлении партнерских отношений с частным сектором в различных формах, в том числе путем заключения договора простого товарищества. В соответствии со статьей 1339 Гражданского кодекса по договору простого товарищества, двое или более лиц (товарищи) взаимно обязуются без образования юридического

лица, распределяя между собой прибыль и убытки, совместно действовать для извлечения прибыли либо иных целей.

В числе основных особенностей договора простого товарищества, которые необходимо учитывать при осуществлении государственно-частного партнерства, стоит отметить следующие:

- ♦ осуществление государственно-частного партнерства посредством договора простого товарищества предполагает распределение рисков и прибыли между сторонами пропорционально доле их участия в капитале объединения (общества);
- ♦ посредством данного договора договаривающийся орган и частный сектор в качестве объединяющихся сторон могут осуществлять совместные действия, преследуя различные экономические цели (приобретение имущества или получение прибыли): получение имущественной выгоды или накопление сбережений, то есть избежание имущественных потерь, а также в других неимущественных целях; в этой связи в отношении гражданского общества могут быть применены положения законодательства о некоммерческих организациях;
- ♦ для достижения совместных целей участники должны создать общий фонд (уставный капитал) и внести вклады в установленных в договоре размере и форме; вклад также может вноситься в виде имущества, в том числе в виде имущественных прав;
- ♦ если договором не предусмотрено иное, объединяющиеся стороны участвуют в распределении прибыли и несут убытки пропорционально принадлежащим им долям в уставном капитале; положение, согласно которому вся полученная обществом прибыль передается только одному участнику или согласно которому только один участник освобождается от обязательства по возмещению убытков, а также положение, отстраняющее участника от распределения прибыли и обязывающее его возмещать все убытки, признается недействительным;
- ♦ участники несут солидарную ответственность по обязательствам простого товарищества; во внутренних взаимоотношениях величина ответственности определяется исходя из долей социального имущества, если договором не предусмотрено иное.

Объединение путем учреждения коммерческих обществ (государственных служб), с созданием или без создания юридического лица

Осуществление государственно-частного партнерства возможно в виде коммерческого общества, в случае если орган публичного управления в качестве договаривающегося органа, руководствуясь положениями закона, принимает решение об участии с собственным капиталом от имени и в интересах государства или местного сообщества, представителем которого является, в учреждении подобного общества.

В соответствии с действующим законодательством существуют два вида коммерческих обществ: коммерческие общества без статуса юридического лица (коллективные предприятия и коммандитные товарищества) и коммерческие общества со статусом юридического лица (акционерные общества, общества с ограниченной ответственностью и т.д.).

Участие государства или административно-территориального образования в качестве акционера в коммерческом обществе

В соответствии с положениями действующего законодательства государство и административно-территориальные образования при определенных обстоятельствах могут становиться собственниками частных предприятий или акционерами различных коммерческих обществ. Основания для этого могут быть различными: инвестирование имеющихся в наличии средств в выгодное дело с целью получения дополнительных доходов для пополнения бюджета, оказание финансовой поддержки хозяйствующим субъектам с целью развития экономического потенциала, спасение или оздоровление поставщиков публичных услуг, представляющих особую важность и т.д.

Приобретение акций частных обществ в определенных случаях может стать эффективным способом установления государственно-частного партнерства. В этой связи участие государства или административно-территориального образования в качестве акционера предприятия может обеспечить данному предприятию ряд преимуществ: стабильность и дополнительные гарантии, снижение определенных рисков, появление дополнительных финансовых ресурсов для инвестирования, увеличение уставного капитала, предоставление налоговых льгот и проч. С другой стороны, государство или административно-территориальное образование получает право участвовать в управлении предприятием, представляющими особый государственный интерес (ими, как правило, являются поставщики публичных услуг) и следить за его работой с целью обеспечения достижения задач общегосударственного значения: предоставление публичных услуг, обновление и развитие инфраструктуры, управление публичной инфраструктурой и т.д.

Речь также может идти о государственно-частном партнерстве, когда все указанные обстоятельства и важные элементы установления государственно-частного партнерства посредством такого способа предварительно становятся предметом переговоров и четко оговариваются в юридическом документе, как правило, в договоре.

Согласно действующему законодательству и практике последних лет можно выделить несколько форм, посредством которых государство или административно-территориальное образование может стать акционером или увеличить свою долю в коммерческом обществе: прием инвестиций за счет бюджета государства или административно-территориального образования или передача имущественных прав в отношении имущества публичной собственности в качестве вклада в уставный капитал коммерческих обществ (например, газопроводы, водопроводы, тепловые сети, земли и т.д.).

ПРИЛОЖЕНИЕ III. РАМОЧНАЯ СТРУКТУРА ДОГОВОРА О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ

Договор о государственно-частном партнерстве должен состоять из разделов, содержащих следующие данные:

Глава I. Общие положения:

1. данные о сторонах заключающих договор;
2. цель заключения договора;
3. формы и способы исполнения договора;
4. предмет государственно-частного партнерства (технико-экономическая характеристика);
5. права собственности;
6. положение о конфиденциальности;
7. условия страхования;
8. обстоятельства непреодолимой силы;
9. разрешения и утверждения.

Глава II. Срок действия договора:

1. установление определенной продолжительности осуществления государственно-частного партнерства;
2. этапы осуществления государственно-частного партнерства;
3. если того требуют обстоятельства, срок сдачи в эксплуатацию предмета государственно-частного партнерства;
4. продолжительность внедрения проекта;
5. если того требуют обстоятельства, максимальная продолжительность строительства или модернизации;
6. если того требуют обстоятельства, срок эксплуатации и технического обслуживания;
7. способ и порядок возврата предмета государственно-частного партнерства после завершения срока действия государственно-частного партнерства.

Глава III. Финансовые и технические обязательства:

1. если того требуют обстоятельства, обязательство государственного партнера относительно совместного финансирования предмета государственно-частного партнерства;
2. обязательство частного партнера относительно создания/ реконструкции предмета государственно-частного партнерства;
3. обязательство частного партнера относительно ремонта предмета государственно-частного партнерства, если данное требование было включено в список требований государственного партнера или если данное обязатель-

ство взял на себя частный партнер на этапе проведения конкурса по отбору частного партнера;

4. обязательство частного партнера относительно сохранения в соответствии с законодательством льгот для определенных категорий населения;
5. порядок обеспечения коммерческой свободы.

Глава IV. Технические и прочие условия:

(А) Технические условия, касающиеся следующих финансовых аспектов:

1. инвестированного капитала или, если того требуют обстоятельства, первоначально подписанного и внесенного капитала;
2. соотношения между расходом и капиталом, в случае необходимости;
3. коэффициента покрытия, в случае необходимости;
4. дивидендов, в случае необходимости;
5. применимого процентного коэффициента;
6. валют займов и источников финансирования;
7. способов возврата инвестиций каждой из сторон договора.

(В) Технические условия, касающиеся положений о строительстве и модернизации, в случае необходимости:

1. стандарты и спецификации;
2. способы ввода в эксплуатацию;
3. стандарты качества в строительстве;
4. закупка материалов;
5. характеристики строений, в случае необходимости;
6. технологии, применимые в строительстве, в случае необходимости;
7. если того требуют обстоятельства, план подсобных работ;
8. временные предписания и меры предосторожности;
9. правила регулирующие порядок земли, находящейся в собственности государственного партнера.

(С) Технические условия, касающиеся положений об эксплуатации и использовании, в случае необходимости:

1. спецификации достижений;
2. объем благ, подлежащих производству, работ, подлежащих выполнению и услуг, подлежащих предоставлению;
3. инфраструктурные способности;
4. спецификации по оборудованию;
5. критерии достижений в случае заключения договора доверительного управления.

(D) Технические условия, касающиеся финансово-экономических положений:

1. уровень взимаемых пошлин/ тарифов и порядок их сбора;
2. период сбора пошлин/ тарифов, в случае необходимости;
3. частота и критерии актуализации пошлин/ тарифов, в случае необходимости;
4. оплата за использование предмета государственно-частного партнерства, форма, сроки и процедура оплаты.

Глава V. Мониторинг и контроль:

1. мониторинг процесса проектирования, строительства и эксплуатации предмета государственно-частного партнерства, а также прочих действий, являющихся предметом договора о государственно-частном партнерстве;
2. механизмы финансового аудита в ходе реализации проекта государственно-частного партнерства;
3. процедуры отслеживания выполнения задач проекта государственно-частного партнерства.

Глава VI. Риски и гарантии:

1. положения, касающиеся порядка распределения рисков в ходе реализации проекта государственно-частного партнерства;
2. определение финансовых гарантий и гарантий от валютного риска;
3. особые гарантии, в случае необходимости.

Глава VII. Ответственность и возмещение:

1. положения, касающиеся порядка возврата/ возмещения убытков;
2. штраф в случае невыполнения задач, установленных в договоре;
3. ответственность за невыполнение обязательств в случае резолюции, расторжения и/или прекращения действия договора, если того требуют обстоятельства.

Глава VIII. Расторжение договора и прекращение его действия:

1. положения, касающиеся прекращения действия договора;
2. условия расторжения договора в одностороннем порядке или по соглашению сторон;
3. положения, касающиеся выхода из проекта, в случае необходимости.

Глава IX. Специальные положения:

1. условия учреждения коммерческого общества для реализации проекта, в случае необходимости определение долей участия государственного и частного партнеров;
2. приобретение земель, в случае необходимости;
3. порядок обеспечения исключительных прав, в случае необходимости;
4. допустимые изменения в проекте;

5. формулы возмещения, в случае необходимости;
6. режим налогов и сборов;
7. запрет на замещение сторон договора;
8. способы поддержания связи и общения.

Глава X. Заключительные положения:

1. определения и толкования;
2. применимое законодательство и юрисдикция;
3. изменения в законодательстве;
4. поправки в договоре;
5. уведомления;
6. порядок разрешения споров;
7. язык, на котором составлен договор.

Приложения (рисунки, таблицы, чертежи, технические и/или прочие данные, если того требуют обстоятельства).

Примечание: форма, структура и содержание договора о государственно-частном партнерстве являются предметом переговоров и определяются с учетом перечисленных выше разделов, которые могут быть частично или полностью детализированы в тексте договора либо которые могут быть дополнены другими терминами, характерными для проекта государственно-частного партнерства, договор о реализации которого предстоит заключить.

Положения, характерные для договоров о передаче в концессию земель и других природных ресурсов

Договор о передаче в концессию земель и других природных ресурсов должен содержать:

1. характеристики окружающей среды, почвы и других природных ресурсов, а также степень их эксплуатации;
2. технологические нормы эксплуатации;
3. условия рекультивации земель;
4. компенсационные выплаты за вывод из оборота земель и других природных ресурсов;
5. условия охраны сопроводительных природных ресурсов;
6. количество и порядок хранения отходов производства;
7. предельно допустимые нормативы воздействия на окружающую среду;
8. порядок распределения расходов на проектирование, эксплуатацию и капитализацию природных ресурсов, а также риски и доходы в связи с осуществлением этой деятельности.

ПРИЛОЖЕНИЕ IV. РАМОЧНОЕ СОДЕРЖАНИЕ ТЕХНИКО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБОСНОВАНИЯ

I. Общие данные:

1. цель и задачи технико-экономического обоснования;
2. данные о государственном партнере;
3. данные о физическом/ юридическом лице, составившем технико-экономическое обоснование.

II. Описание общих условий реализации проекта государственно-частного партнерства:

1. наименование проекта государственно-частного партнерства;
2. краткое представление текущего положения дел с описанием основных недостатков, обуславливающих необходимость инвестиций, с включением, в случае необходимости, таблиц, графических карт, рисунков, фотографий и т.д., объясняющих текущее положение дел и необходимость инвестиций;
3. целесообразность продвижения проекта государственно-частного партнерства с техническим и экономическим обоснованием необходимости и целесообразности его реализации;
4. включение объекта в общие, отраслевые или региональные среднесрочные и краткосрочные инвестиционные политики;
5. бенефициары проекта государственно-частного партнерства;
6. нормативная база, регулирующая деятельность в данной области.

III. Основные характеристики проекта государственно-частного партнерства:

1. задачи проекта государственно-частного партнерства;
2. результаты, достигнутые в ходе реализации проекта государственно-частного партнерства;
3. меры по внедрению проекта государственно-частного партнерства;
4. инвестиции, необходимые для реализации проекта государственно-частного партнерства;
5. форма и порядок реализации проекта государственно-частного партнерства;
6. б) технико-экономические сценарии реализации задач проекта государственно-частного партнерства;
7. организационные процедура и процедуры внедрения проекта государственно-частного партнерства;
8. план внедрения проекта государственно-частного партнерства;
9. оценка расходов на каждый элемент и каждую составляющую проекта государственно-частного партнерства;

10. данные о территории, на которой должен располагаться объект, юридическом статусе земель, договорной форме/способе их передачи частному партнеру, оценочная площадь земель;
11. обоснование срока реализации проекта государственно-частного партнерства и условия передачи объекта или услуги после окончания срока действия договора;
12. прочие элементы необходимые для подтверждения надежности и жизнеспособности проекта.

IV. Определение и анализ возможных вариантов распределения рисков с точки зрения способности каждого из сторон ими управлять:

1. политический риск;
2. законодательный риск;
3. финансовый и экономический риск;
4. риск исполнения;
5. экологический риск и др.

V. Факторы, обеспечивающие устойчивость проекта государственно-частного партнерства:

1. основные технико-экономические показатели инвестиции (общий размер инвестиции, эшелонирование инвестиции, установление инвестиции и определение ее целей, включая указание отчетного периода);
2. источники финансирования инвестиции (собственные средства, банковские кредиты, средства государственного/ местного бюджета, внешние кредиты гарантированные или предоставленные государством, безвозвратные внешние средства, прочие законные источники);
3. финансовый анализ, включая расчет показателей финансовых успехов: внутреннего уровня рентабельности и соотношения расходов и прибыли;
4. экономический анализ, включая расчет показателей экономических успехов: графики внедрения проекта на основании моделей GANTT, PERT, SWOT и проч.;
5. оценка трудовых ресурсов привлеченных к реализации проекта государственно-частного партнерства, если того требуют обстоятельства;
6. влияние на окружающую среду и решения для его сокращения, включая все необходимые расходы.

VI. Заключение

ПРИЛОЖЕНИЕ V. ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ ЗАКЛЮЧЕНИЯ ДОГОВОРА О ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОМ ПАРТНЕРСТВЕ:

1. определение предмета и задач проекта государственно-частного партнерства;
2. составление технико-экономического обоснования и его утверждение Агентством публичной собственности, после чего на основании технико-экономического обоснования осуществляется;
3. разработка и утверждение проектной документации;
4. создание Комиссии по выбору частного партнера;
5. публикация информационного сообщения и проектной документации;
6. принятие финансового решения и составление проекта договора;
7. заключение договора.

ПРИЛОЖЕНИЕ VI. ЗАКОНОДАТЕЛЬНАЯ БАЗА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

1. Закон №179-XVI от 10.07. 2008 о государственно-частном партнерстве;
2. Закон №534- XII от 13.07.1995 о концессиях;
3. Закон №1308-XIII от 25.07.1997 о нормативной цене и порядке купли-продажи земли;
4. Закон №91-XVI от 05.04.2007 о землях, находящихся в публичной собственности и их разграничении;
5. Закон №523-XIV от 16.07.1999 о публичной собственности административно-территориальных единиц;
6. Закон №130 от 29.04.2004 о внесении изменений и дополнений в Закон о публичных службах коммунального хозяйства № 1402-XV от 24 октября 2002 года;
7. Постановление Правительства №245 от 19.04.2012 о Национальном совете по частно-государственному партнерству;
8. Постановление Правительства №1008 от 10.09.2007 об утверждении структуры, предельной численности и Положения об Агентстве публичной собственности при Министерстве экономики и торговли;
9. Постановление Правительства №419 от 18.06.2012 об утверждении списка объектов, находящихся в собственности государства, а также списка работ и услуг национального публичного интереса, предложенных для государственно-частного партнерства;
10. Постановление Правительства №476 от 04.07.2012 об утверждении Положения о стандартных процедурах и общих условиях отбора частного партнера;
11. Постановление Правительства №1006 от 13.09.2004 об утверждении Положения о передаче в концессию публичных служб коммунального хозяйства;

- 12.** Постановление Правительства №690 от 13.11.2009 об утверждении Положения об организации и функционировании Министерства экономики, структуры и предельной численности его центрального аппарата;
- 13.** Постановление Правительства №675 от 06.06.2008 о Республичного имущества;
- 14.** Приказ Министерства экономики №143 от 02.08.2013 об утверждении Предварительной матрицы по распределению рисков проекта.