



Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/CN.9/438/Add.2  
19 December 1996

RUSSIAN  
ORIGINAL: ENGLISH

КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ПРАВУ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ

Тридцатая сессия  
Вена, 12—30 мая 1997 года

ПРОЕКТЫ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ  
ИЗ ЧАСТНЫХ ИСТОЧНИКОВ

Проект глав правового руководства по проектам в области инфраструктуры,  
финансируемым из частных источников

Доклад Генерального секретаря

Дополнение

Глава II. СТОРОНЫ — УЧАСТНИКИ ПРОЕКТОВ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ,  
ФИНАНСИРУЕМЫХ ИЗ ЧАСТНЫХ ИСТОЧНИКОВ,  
И ЭТАПЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ПРОЕКТОВ

	<u>Пункт</u>	<u>Страница</u>
Раздел		
A. Общие замечания . . . . .	1	2
B. Частный сектор и государственная инфраструктура . . . . .	2—6	2
C. Концепция финансирования проекта . . . . .	7—10	3
D. Стороны — участники проекта . . . . .	11—30	4
1. Правительство принимающей страны . . . . .	11—14	4
2. Спонсоры проекта и проектная компания . . . . .	15—18	5
3. Кредиторы и международные финансовые учреждения . . . . .	19—21	5
4. Прочие источники финансирования . . . . .	22—23	6
5. Строительные подрядчики и поставщики . . . . .	24—25	7
6. Компания по эксплуатации и техническому обслуживанию . . . . .	26—29	7
7. Страховщики . . . . .	30	8
E. Этапы реализации . . . . .	31—47	8
1. Идентификация проекта . . . . .	32—34	9
2. Выбор спонсоров проекта . . . . .	35—37	9
3. Подготовка к осуществлению проекта . . . . .	38—39	10
4. Этап строительства . . . . .	40—42	11
5. Этап эксплуатации . . . . .	43—45	12
6. Окончание срока действия проекта . . . . .	46—47	12

## A. Общие замечания

1. В нижеследующих разделах рассматриваются такие основные вопросы, как участие частного сектора в проектах в области государственной инфраструктуры и концепция финансирования проекта, выявляются основные стороны — участники этих проектов и их соответствующие интересы, а также вкратце говорится об этапах реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Эти разделы представлены в виде общей справочной информации по вопросам, которые изучаются с правовой точки зрения в последующих главах Руководства.

## B. Частный сектор и государственная инфраструктура

2. Строительство и эксплуатация объектов инфраструктуры, которые используются широкими слоями населения или обеспечивают их определенными товарами, традиционно осуществляются государством или организациями, обладающими особым статусом по национальному законодательству. Организации, эксплуатирующие объекты государственной инфраструктуры, часто считаются поставщиками "коммунальных услуг" или "общественных услуг", хотя понятия "коммунальные услуги" или "общественные услуги" со временем изменялись и широко различаются по странам. В некоторых странах основные виды инфраструктуры по-прежнему в первую очередь относятся к ведению государственного сектора, в то же время в ряде стран частным предприятиям разрешается делать инвестиции в инфраструктуру, связанную с определенной формой "общественного обслуживания" или "коммунальной службы". Там, где разрешаются инвестиции частного сектора в инфраструктуру, может потребоваться санкция правительства, иногда именуемая как "лицензия", "франшиза" или "концессия".

3. В девятнадцатом веке частный сектор делал крупные капиталовложения в инфраструктуру и коммунальные услуги многих стран в рамках различных видов концессий. Значительная часть железных дорог, систем электростанций и электросвязи в мире была первоначально создана частным сектором. В некоторых странах концессионерам предоставлялось исключительное право сооружать и эксплуатировать объекты инфраструктуры и вводить правила их использования населением, тогда как в других странах государство сохраняло за собой в той или иной форме регулирующий контроль в этой области.

4. На протяжении двадцатого века частные инвестиции в инфраструктуру значительно сократились, и крупномасштабные проекты в основном осуществлялись государственными организациями и финансировались за счет государственных средств или долгов в форме займов, полученных от национальных или зарубежных банков, либо от международных финансовых учреждений. В некоторых странах эта тенденция сопровождалась расширением понятий "общественные услуги" или "коммунальные услуги" и включением в них некоторых видов деятельности, которые до этого осуществлялись частным сектором. Национальные правительства часто создавали специальные государственные организации, которым предоставлялись исключительные концессии на определенных территориях.

5. В последние годы картина стала изменяться, поскольку бюджетные и финансовые ограничения, с которыми сталкивается государственный сектор как в развивающихся, так и в развитых странах, заставили ряд государств разработать альтернативы государственному финансированию для удовлетворения расширяющихся потребностей в проектах в области инфраструктуры. В целях развития государственной инфраструктуры все более распространенной практикой стало обращение к финансированию со стороны частного сектора, и в некоторых странах это стало неотъемлемой частью государственных программ в области модернизации или расширения инфраструктуры. Появилось множество альтернативных механизмов развития инфраструктуры, начиная со сделок, согласно которым инфраструктура создается и эксплуатируется частными предприятиями в течение определенного периода, а затем передается правительству, и кончая ситуациями, когда инфраструктура принадлежит частному сектору и эксплуатируется им.

6. Широкий масштаб современных проектов в области инфраструктуры, комплексные методы финансирования и множество привлеченных сторон делают проекты в области инфраструктуры гораздо более сложными по сравнению с традиционными проектами в области инфраструктуры, финансируемыми из частных источников. Современные проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников, как правило, осуществляются в рамках концепции "финансирования проекта", которая вкратце рассматривается ниже.

### С. Концепция финансирования проекта

7. "Финансирование проекта" представляет собой концепцию финансирования, в соответствии с которой погашение займов, полученных заемщиком, в первую очередь гарантируется доходом от проекта, а не другими гарантиями, предоставленными или полученными его спонсорами. С этой целью активы и доход по проекту, а также связанные с ним права и обязательства оцениваются самостоятельно и строго отделяются от активов спонсоров проекта. Из-за отсутствия или ограниченной роли личных гарантий или личного обеспечения со стороны спонсоров проекта финансирование проекта именуется финансированием "без права регресса" или "с ограниченным правом регресса".

8. В рамках концепции финансирования проекта основным источником финансирования осуществления проекта, как правило, является заемный капитал. Его получают на финансовом рынке главным образом посредством займов, предоставляемых спонсорам проектов или проектной компании коммерческими банками, которые обычно используют средства, полученные от краткосрочных и среднесрочных депозитов, возмещаемых этими банками по плавающим процентным ставкам. Соответственно, на займы, предоставляемые коммерческими банками, также распространяются плавающие процентные ставки, и срок погашения этих займов, как правило, короче срока действия проекта. Риски, которым подвергаются кредиторы при финансировании проектов, значительно выше, чем при традиционно обеспеченных сделках. Еще выше риски при финансировании проектов в области инфраструктуры, где стоимость обеспечения привлеченных материальных активов (например, дорог, мостов или тоннелей) редко покрывает общую финансовую стоимость проекта, учитывая отсутствие "рынка", на котором такие активы могли бы быть легко реализованы. Таким образом, кредиторы редко бывают готовы внести крупные суммы, необходимые для проектов в области инфраструктуры, в расчете лишь на предполагаемое движение денежных средств или активы в рамках проекта. Фактически, проекты в области инфраструктуры часто финансируются на такой основе, которая, предусматривая в первую очередь движение денежных средств, активы в рамках проекта и право регресса в отношении проектной компании, снижает риск кредиторов путем включения ряда соглашений о вспомогательном или вторичном обеспечении и других способов кредитной поддержки, предоставляемой правительством принимающей страны, спонсорами проекта, заказчиками и другими заинтересованными третьими сторонами.

9. Помимо займов средства для проектов в области инфраструктуры предоставляются также в форме акционерного капитала. Акционерный капитал предоставляется прежде всего спонсорами проекта и другими отдельными инвесторами, заинтересованными в приобретении акций проектной компании. Однако, такой акционерный капитал обычно представляет собой лишь часть общей стоимости проекта в области инфраструктуры. Для получения коммерческих займов или доступа к другим источникам средств с целью удовлетворения потребностей проекта в капитале спонсоры проекта и отдельные инвесторы должны предложить кредиторам и другим источникам финансирования преимущественное право на получение платежей, соглашаясь, таким образом, с тем, что их собственные инвестиции будут оплачены лишь после выплат этим другим источникам финансирования. Таким образом, спонсоры проекта в качестве главных учредителей проекта подвергают себя максимальному финансовому риску. В то же время спонсоры проекта получают самую большую долю прибыли по проекту после оплаты первоначальных инвестиций.

10. Другими дополнительными источниками акционерного капитала могут быть инвестиционные фонды и прочие так называемые "учреждения-вкладчики", например, страховые компании, взаимные фонды или пенсионные фонды. Эти учреждения, как правило, располагают

крупными суммами для долгосрочных инвестиций и могут стать важным источником дополнительного финансирования для проектов в области инфраструктуры. Они могут предоставить капитал в виде займов или участия в акционерном капитале через инвестиционные фонды. Обычно институциональные инвесторы не принимают какого-либо иного участия в реализации проекта или в эксплуатации объекта. Основные причины, по которым они рискуют, предоставляя капитал для проектов в области инфраструктуры, заключаются в получении вознаграждения в будущем и заинтересованности в диверсификации инвестиций.

#### D. Стороны — участники проекта

##### 1. Правительство принимающей страны

11. По ряду причин правительство принимающей страны играет ключевую роль в реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Правительство принимающей страны, как правило, определяет проект в соответствии со своей политикой в области развития инфраструктуры, устанавливает его спецификации и осуществляет процессы, ведущие к выбору спонсоров. Кроме того, на протяжении всего срока проекта правительству принимающей страны, возможно, придется оказывать разного рода поддержку — законодательную, административную, регулируемую, а иногда и финансовую — для обеспечения успешного создания инфраструктуры и ее надлежащей эксплуатации. Наконец, в рамках типичного проекта "строительство-эксплуатация-передача" правительство принимающей страны становится в конечном счете собственником объекта.

12. Правительство принимающей страны имеет законный интерес в обеспечении реализации проекта надлежащим образом и в осуществлении строительных работ в соответствии со спецификациями. Так, в национальных законах часто подробно излагается право правительства на осуществление надзора за реализацией и эксплуатацией проекта, причем для осуществления этой задачи, возможно, потребуется привлечение государственных должностных лиц в различных ведомствах и министерствах и обеспечение соответствующего уровня координации между ними. Для этой цели в некоторых странах признается целесообразным назначать специальное агентство, комитет или должностное лицо, наделенное полномочиями координировать все надзорные процедуры, связанные с проектом.

13. Правительство принимающей страны заинтересовано также в получении инфраструктуры высокого качества, которая окажется полезной для национальной экономики, обеспечивая необходимые товары (например, электроэнергию, газ), услуги (например, очистку воды, удаление отходов) или содействие развитию транспорта и торговли (например, порты, дороги, тоннели). Кроме того, правительство принимающей страны может быть заинтересовано в создании возможностей в области занятости для местных рабочих или в получении передовой технологии, связанной с проектом. Эти цели часто отражены в соответствующих законодательных положениях, касающихся передачи технологии или преференций для компаний, которые обязуются нанимать местный персонал.

14. Еще одна цель, преследуемая правительством принимающей страны, может заключаться в обеспечении более эффективного управления государственной инфраструктурой, поскольку считается, что частные компании более рентабельно эксплуатируют объекты инфраструктуры по сравнению с государственными организациями. Тем не менее, правительство принимающей страны в конечном счете является ответственным за проект, и поэтому будет заинтересовано в обеспечении эксплуатации инфраструктуры в соответствии с общей политикой страны в соответствующей отрасли. Вопросы, затрагивающие широкие слои населения, такие, например, как качество обслуживания и уровень тарифов, имеют особое значение для правительства принимающей страны. Таким образом, правительство принимающей страны может пожелать сохранить за собой право на осуществление той или иной формы контроля за эксплуатацией проекта, иногда через специальный регулирующий орган.

##### 2. Спонсоры проекта и проектная компания

15. Основная часть инвестиций в проект с точки зрения денег, поставок и рабочей силы производится в области строительства, расширения или обновления инфраструктуры. Так, например, в состав группы спонсоров проекта обычно входят строительные и машиностроительные компании и поставщики тяжелого оборудования, заинтересованные в том, чтобы стать главными подрядчиками или поставщиками в рамках проекта. Эти компании будут активно привлекаться к реализации проекта на первоначальном этапе, и их способность сотрудничать друг с другом и привлекать других надежных партнеров будет иметь важное значение для своевременного и успешного завершения работ. Однако, в силу самого характера своей деятельности строительные компании и поставщики оборудования не могут принимать долгосрочного участия в акционерном капитале в рамках проекта. Поэтому они часто стремятся привлечь компанию, обладающую опытом в эксплуатации и техническом обслуживании проектов создаваемого типа. Участие такой компании может поощряться правительством принимающей страны в качестве гарантии того, что техническая осуществимость и финансовая эффективность проекта будут соответствующим образом рассмотрены на всех этапах, а не только на этапе строительства.

16. Спонсорам проекта важно окупить свои инвестиции пропорционально взятому на себя риску. Помимо коммерческих аспектов, например, уровня дохода, который предполагается получить от реализации проекта, важную роль при принятии будущими спонсорами проекта решения об осуществлении инвестиций в данный проект будут играть правовые гарантии инвестиций в принимающей стране. В частности, спонсоры будут стремиться к получению заверений в том, что их инвестиции будут защищены от конфискации или незаконного завладения; что они будут иметь возможность конвертировать полученный доход в местной валюте в иностранную валюту; и что они смогут репатриировать или вывезти за границу свою прибыль и остаточные инвестиции после истечения срока проекта. Таким образом, они могут добиваться соответствующих гарантий от правительства принимающей страны.

17. В стремлении ограничить свою ответственность суммой своих инвестиций в акционерный капитал спонсоры проекта, как правило, учреждают компанию с ограниченной ответственностью (например, акционерную компанию), наделенную статусом юридического лица, имеющую свои активы и свое собственное управление, для конкретной цели, заключающейся в осуществлении проекта. Иногда в состав акционеров проектной компании могут также входить "независимые" инвесторы в акционерный капитал, которые не привлекаются к участию в проекте иным образом (обычно это учреждения-вкладчики, инвестиционные банки, двусторонние или многосторонние кредитные учреждения, иногда даже правительство принимающей страны или государственная корпорация). Иногда национальное законодательство требует участия инвесторов из частного сектора принимающей страны.

18. Проектная компания будет нести общую ответственность за реализацию проекта и будет заключать контракты со строительными подрядчиками, поставщиками оборудования, компанией по эксплуатации и техническому обслуживанию и другими подрядчиками, которые потребуются для осуществления проекта. Проектная компания обычно становится механизмом по мобилизации финансовых средств, которые требуются в дополнение к акционерному капиталу, внесенному спонсорами.

### 3. Кредиторы и международные финансовые учреждения

19. Ввиду большого объема инвестиций, необходимых для реализации проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников, займы часто предоставляются синдикату банков, где один или несколько банков играют ведущую роль при обсуждении финансовых документов и выступают от имени других участвующих в проекте финансовых учреждений, главным образом, коммерческих банков. Коммерческие банки обладают значительным опытом в финансировании проектов и вместе со спонсорами проекта обычно разрабатывают документы, отвечающие потребностям конкретного проекта. Коммерческие банки чутко реагируют на необходимость сохранения платежеспособности проектной компании и зачастую проявляют гибкость в предоставлении займов и пересмотре их условий. В то же время коммерческие банки

настаивают на сведении к минимуму их рисков, связанных с окончанием срока действия проекта, его коммерческими, политическими и прочими аспектами.

20. Прежде чем согласиться на финансирование проекта, кредиторы обычно тщательно изучают исходные экономические и финансовые данные по проекту, чтобы убедиться в его осуществимости и коммерческой рентабельности. Затем заключаются договоренности о максимальном ограничении риска неисполнения обязательств. Одна из таких договоренностей состоит в первоочередном погашении коммерческой задолженности до выплат другим источникам финансирования, например, выплат другим кредиторам или распределения дивидендов инвесторам акционерного капитала или спонсорам проекта. Кроме того, кредиторы, как правило, требуют обеспечения в форме залога, фиксированных или гибких выплат в отношении всех активов по проекту, уступки будущей дебиторской задолженности, возникающей из эксплуатации объекта, автоматического депозита согласованной части этих поступлений на блокированный счет (часто за пределами государства, в котором осуществляется проект), государственных гарантий или возможности назначать замену в случае неисполнения или неспособности к исполнению проектной компанией своих обязательств. Чем больше сумма обеспечения, предусматриваемая законодательством принимающей страны, тем больше вероятность того, что финансирование проекта будет обеспечено по более благоприятной ставке. Возможная роль национального законодательства в этом отношении рассматривается в главе VI "Соглашение по проекту" [проект еще не разработан].

21. Международные финансовые учреждения и агентства по экспортным кредитам также могут играть важную роль в проектах в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. В финансировании ряда проектов принимали участие Международный банк реконструкции и развития, Международная финансовая корпорация или региональные банки развития. Участие международных финансовых учреждений или агентств по экспортным кредитам может облегчить спонсорам проектов задачу по мобилизации средств на международном финансовом рынке, обеспечивая коммерческим банкам защиту от различных политических рисков, включая, среди прочего, неисполнение правительством принимающей страны своих обязательств по осуществлению согласованных платежей, предоставлению достаточного количества иностранной валюты или выдаче необходимых регулирующих разрешений. Международные финансовые учреждения могут также сыграть ведущую роль в формировании "синдикатов" для предоставления займов на осуществление проекта. Некоторые из этих учреждений имеют специальные программы по предоставлению займов, в соответствии с которыми они становятся единоличным зарегистрированным кредитором по проекту, действующим от своего собственного имени и от имени участвующих банков и принимающим на себя ответственность за расходы, производимые участниками, и за последующий сбор и распределение платежей в погашение займа, полученных от заемщика.

#### 4. Прочие источники финансирования

22. К источникам финансирования помимо коммерческих банков и международных финансовых учреждений можно отнести "учреждения-вкладчики", такие, например, как страховые компании, взаимные фонды, пенсионные фонды или инвестиционные фонды. По условиям их инвестиций такие другие источники финансирования, как правило, имеют право на первоочередную выплату основной суммы займа и процентов или на первоочередное распределение дивидендов до распределения дивидендов спонсорам проекта и другим акционерам проектной компании. Они часто имеют право на получение периодических финансовых и иных отчетов. Если учреждения-вкладчики владеют привилегированными акциями или облигациями, они пользуются другими правами, предоставляемыми им по законодательству страны, где учреждена проектная компания или были выпущены такие акции или облигации, к которым можно отнести любое из следующих прав: право на совместное представительство в лице агента, право на обсуждение и утверждение некоторых изменений в уставе проектной компании, привилегированное право на денежные суммы, распределяемые в случае ликвидации.

23. Дополнительной группой потенциальных источников капитала могут быть исламские финансовые учреждения. Основой деятельности этих учреждения являются нормы и практика,

вытекающие из исламской правовой традиции. Одной из наиболее характерных черт банковской деятельности по исламским нормам является отсутствие уплаты процентов и, соответственно, создание других форм вознаграждения за предоставление займа, таких, например, как участие в прибыли или непосредственное участие финансовых учреждений в результатах сделок их клиентов. В соответствии с методами своей деятельности исламские финансовые учреждения могут быть более склонными к рассмотрению прямого или косвенного участия в акционерном капитале в рамках проекта по сравнению с другими коммерческими банками. В то же время исламские финансовые учреждения могут придавать особое значение изучению исходных экономических и финансовых данных по проекту, для финансирования которого изыскиваются средства, и тщательно следить за всеми этапами его осуществления.

#### 5. Строительные подрядчики и поставщики

24. Часто одна или несколько компаний, заключающих с проектной компанией контракты на строительство объекта инфраструктуры или поставку оборудования, являются также спонсорами проекта.

25. Строительный подрядчик или подрядчики, как правило, берут на себя ответственность за проектирование объекта и контроль за ним на всех этапах строительства до его окончательного завершения. Они заинтересованы прежде всего в том, чтобы иметь возможность завершить работы в соответствии с согласованным графиком и в пределах первоначальной сметы. В целях недопущения задержки в строительных работах подрядчикам потребуется доступ к необходимым поставкам (например, цемента, топлива, металла, электроэнергии, воды) и гарантии того, что им будет разрешено импортировать в страну любое необходимое им оборудование и материалы. Они также заинтересованы в том, чтобы иметь возможность нанимать местный или иностранный персонал по своему усмотрению. Как и проектная компания, зарубежные строительные подрядчики и поставщики рассчитывают на получение возможности конвертировать в иностранную валюту и переводить за границу любой доход, полученный в местной валюте.

#### 6. Компания по эксплуатации и техническому обслуживанию

26. Среди всех подрядчиков, выбранных проектной компанией, самое длительное участие в проекте принимает подрядчик или подрядчики, отвечающие за эксплуатацию и техническое обслуживание объекта инфраструктуры. В частности, компания по эксплуатации будет занимать особое положение, поскольку при выполнении задачи по эксплуатации объекта она будет вступать в непосредственные отношения с клиентами и находиться под пристальным вниманием общественности. В силу этих причин точка зрения компании по эксплуатации относительно оценки экономической эффективности и рентабельности проекта может отличаться от мнения других спонсоров проекта, и поэтому привлечение будущей компании по эксплуатации к участию на ранних этапах проекта может оказаться важным условием.

27. Среди возможных методов оплаты работ по эксплуатации и техническому обслуживанию инфраструктуры встречаются как паушальные выплаты, так и методы "стоимость-плюс", в соответствии с которыми переменная часть сверх оплаты стоимости работы и материалов может быть представлена в виде фиксированной суммы, процентной доли от стоимости или доли дохода от проекта. Распространено также сочетание любых из этих методов. Как правило, проектная компания создает определенный механизм контроля за эксплуатацией объекта (например, права аудита и контроль за расходами) для обеспечения того, чтобы эксплуатационные расходы по возможности не превышали первоначальную смету. При установлении максимального предела возмещения расходов компания по эксплуатации будет тоже заинтересована в сокращении расходов.

28. Деятельность компании по эксплуатации и техническому обслуживанию обычно регулируется нормами качества, которые могут иметь множество различных источников, в том числе законодательство, соглашение по проекту, контракт на эксплуатацию и техническое обслуживание либо инструкции или руководства, издаваемые компетентным регулирующим

органом. Помимо этого в законодательстве, например, в трудовом праве или в нормах права об окружающей среде может содержаться ряд других требований. Так, например, от компании по эксплуатации и техническому обслуживанию обычно требуется представить поручительство относительно исполнения обязательств или гарантийные обязательства и заключать и поддерживать соответствующие договоры страхования, включая страхование несчастных случаев, компенсации рабочим, ущерба окружающей среде и ответственности третьих лиц.

29. Компании по эксплуатации и техническому обслуживанию понадобятся четкие требования и правила по эксплуатации, а также гарантии проектной компании или правительства принимающей страны в том, что она сможет эксплуатировать объект и осуществлять его техническое обслуживание без необоснованного вмешательства. Потенциальные конфликты с правительством принимающей страны могут возникать в результате изменения положений национального законодательства или постановлений, предусматривающего завышение норм эксплуатации объекта, или при осуществлении правительством его надзорных прав.

## 7. Страховщики

30. Проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников, сопряжены с различными рисками, которые характерны для этапов строительства и эксплуатации в рамках проекта и могут значительно превосходить способность проектной компании, правительства принимающей страны, кредиторов или подрядчиков покрыть их. Таким образом, для жизнеспособности проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников, важное значение имеет обеспечение соответствующего страхования на случай таких рисков. Для проекта в области инфраструктуры типично страхование несчастных случаев, покрывающее его оборудование, страхование ответственности третьих лиц и страхование компенсации рабочим. К другим возможным видам страхования относится страхование на случай приостановления деятельности, приостановления движения денежных средств и превышение стоимости. Эти виды страхования обычно имеются на рынках коммерческого страхования, хотя возможность получения коммерческого страхования может ограничиваться определенными форс-мажорными рисками (например, война, общественные беспорядки, вандализм, землетрясения, ураганы), которые одной или несколькими сторонам придется покрыть. В связи с некоторыми категориями рисков, например, политическими рисками, для проекта могут потребоваться гарантии, предоставляемые международными финансовыми учреждениями, такими как Международный банк реконструкции и развития или Международная финансовая корпорация, или агентствами по экспортным кредитам.

## Е. Этапы реализации

31. Реализация проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, происходит в несколько этапов, начиная с первоначальной идентификации проекта и выбора спонсоров проекта, заключения соглашения по проекту и подготовки соответствующих документов, проведения работ по строительству или модернизации и кончая эксплуатацией объекта инфраструктуры и возможной передачей проекта правительству принимающей страны<sup>1</sup>.

### 1. Идентификация проекта

32. За возможным исключением проектов, ставших результатом незапрошенных предложений частного сектора, идентификация проектов, подлежащих осуществлению в целях удовлетворения национальных потребностей в развитии инфраструктуры, обычно осуществляется правительством принимающей страны. С законодательной точки зрения на этом начальном этапе, как правило, предстоит рассмотреть два важных вопроса, касающихся реализации проекта, а именно, какого

---

<sup>1</sup> В этом разделе рассматриваются отдельные вопросы, возникающие на разных этапах проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников. За более подробной информацией, включая анализ экономических, финансовых и управленческих вопросов, читателю рекомендуется обратиться к общей литературе, например, Руководящим принципам ЮНИДО по СЭП.



рода участие частного сектора требуется для проекта и кто уполномочен действовать от имени правительства принимающей страны.

33. Одной из первоначальных мер, предпринимаемых правительством принимающей страны в отношении предложенного проекта в области инфраструктуры, является предварительная оценка его осуществимости, включая такие экономические и финансовые аспекты, как предполагаемые экономические преимущества проекта, ориентировочная стоимость и потенциальный доход, который предполагается получить от эксплуатации объекта инфраструктуры. На этом этапе важно также оценить техническую осуществимость проекта, а также его воздействие на окружающую среду. Предварительные выводы, сделанные правительством принимающей страны на этом этапе, будут играть ключевую роль в определении характера участия частного сектора, которое требуется для осуществления проекта, например, будет ли объект инфраструктуры принадлежать правительству принимающей страны и временно эксплуатироваться частным предприятием или же этот объект будет принадлежать частному предприятию и эксплуатироваться им. Выбор способа участия частного сектора будет играть важную роль для ряда правовых вопросов, которые обычно рассматриваются в законодательстве, например, таких как приобретение земельного участка (см. главу V "Подготовительные меры", пункты 1—15) и право собственности на объект инфраструктуры и относящиеся к нему активы (см. главу VI "Соглашение по проекту" [проект еще не разработан]).

34. После идентификации будущего проекта правительству принимающей страны предстоит установить его относительный приоритет и выделить людские и прочие ресурсы для его осуществления. На этом этапе желательно, чтобы правительство принимающей страны изучило существующие законодательные или регулирующие требования, предъявляемые к эксплуатации объектов инфраструктуры предлагаемого характера, с целью определения основных государственных органов, которым предстоит выдавать разрешения, лицензии или санкции либо иным образом принимать участие в проекте. В зависимости от степени важности и значения проекта правительство принимающей страны на этом этапе, возможно, пожелает назначить учреждение или агентство для координации участия других соответствующих учреждений и агентств и надзора за выдачей лицензий и разрешений (более подробное рассмотрение этого вопроса см. в главе V "Подготовительные меры", пункты 38—44).

## 2. Выбор спонсоров проекта

35. После идентификации проекта, оценки его жизнеспособности и осуществимости и подтверждения потребности или заинтересованности в частном финансировании правительство принимающей страны приступает к выбору спонсоров проекта, используя методы, предусмотренные соответствующим законодательством. Часто методы выбора предполагают конкурсные торги или предложения, представленные выбранным числом кандидатов, которые отвечали соответствующим требованиям предквалификационного отбора (рассмотрение правовых вопросов, касающихся выбора метода и процесса отбора, см. в главе IV "Выбор спонсоров проекта" [проект еще не разработан]).

36. Уверенность будущих спонсоров проекта в его жизнеспособности и их готовность потратить время и средства на подготовку тендерных заявок или предложений часто зависит от их оценки норм, регулирующих процесс выбора. Будущие спонсоры проекта могут не захотеть участвовать в процессе выбора, который по их мнению является неясным или обременительным. Таким образом, для правительств, желающих привлечь инвестиции частного сектора в инфраструктуру, было бы целесообразным разработать процедуры, обеспечивающие максимальную экономичность и эффективность закупок, справедливое и беспристрастное отношение ко всем будущим спонсорам проекта и открытость процесса выбора<sup>2</sup>.

---

Таковы некоторые из целей государственных закупок, предусмотренных в преамбуле к Типовому закону ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг, принятому Комиссией Организации Объединенных Наций по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) на ее двадцать седьмой сессии в 1994 году (напечатано в Типовом законе ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг вместе с Руководством по его принятию. Организация Объединенных Наций, Нью-Йорк, 1995 год).

37. Каким бы ни был метод, выбранный правительством принимающей страны, процесс выбора в отношении проектов в области инфраструктуры часто является сложным и может потребовать значительного времени и существенных затрат от будущих спонсоров проекта, тем самым увеличивая общую стоимость проекта. Обеспечение того, чтобы документы, направленные потенциальным спонсорам, были достаточно ясными и содержали все элементы, необходимые для подготовки тендерных заявок и предложений, имеет важное значение для снижения потребности в пояснениях и сведения к минимуму возможности возникновения жалоб или споров. Кроме того, правительства многих стран считают целесообразным предоставлять потенциальным спонсорам проекта образец соглашения по проекту, которое заключается с выбранными спонсорами, с тем чтобы они могли ознакомиться с обязательствами, которые обычно берет на себя концессионер согласно законодательству принимающей страны. Законодательство играет важную роль, служа руководством для закупающих организаций в принимающей стране относительно существенных элементов, которые принимаются во внимание при всех процессах выбора, касающихся проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

### 3. Подготовка к осуществлению проекта

38. После выбора спонсоров проекта предстоит предпринять ряд мер, позволяющих приступить к осуществлению проекта. Для реализации проекта спонсоры проекта часто учреждают независимое юридическое лицо, с которым правительство принимающей страны заключает соглашение по проекту. В соглашении по проекту излагаются обязательства сторон, касающиеся осуществления проекта. Для таких сложных проектов, как проекты в области инфраструктуры, нет ничего необычного в проведении многомесячных переговоров, прежде чем стороны будут готовы заключить соглашение по проекту. По имеющимся данным, задержка в переговорах может быть вызвана целым рядом факторов, например, неопытностью сторон, плохой координацией между различными государственными учреждениями, неясностью в отношении степени государственной поддержки или трудностями в достижении договоренностей об обеспечении, приемлемом для кредиторов<sup>3</sup>. Существенный вклад может быть внесен правительством принимающей страны путем обеспечения соответствующей координации между всеми привлеченными учреждениями и агентствами или путем заблаговременного определения характера гарантий и возможностей, которые оно может предоставить для осуществления проекта (см. главу VII "Государственная поддержка" [проект еще не разработан]). Чем яснее стороны будут понимать вопросы, предусмотренные в соглашении по проекту, тем больше шансов на успешное проведение переговоров по соглашению по проекту. И наоборот, если по окончании процесса выбора важные вопросы остаются нерешенными и участники переговоров не имеют практически никакого руководства по существу соглашения по проекту, может возникнуть значительный риск ведения дорогостоящих и затяжных переговоров. Законодательство может помочь сторонам в своевременном заключении соглашения по проекту, выявляя существенные вопросы, которые должны быть в нем рассмотрены (более подробное обсуждение этой темы см. в главе VI "Соглашение по проекту").

39. Помимо заключения соглашения по проекту и подготовки соответствующих документов проектная компания заключает также соглашения с кредиторами о предоставлении займов на осуществление проекта, а также контракты с подрядчиками и поставщиками. Кроме того, сразу после передачи права на осуществление проекта на стадии подготовки к началу строительства обычно заключается целый ряд других договоренностей. До начала строительства производится предварительный осмотр строительной площадки для проекта. На этом этапе проектной компании, возможно, придется везти в страну оборудование и другие материалы, а также персонал, необходимый для осуществления проекта. Там, где требуются лицензии, правительство принимающей страны будет способствовать избежанию ненужных задержек (см. главу V "Подготовительные меры").

### 4. Этап строительства

---

Рассмотрение вопросов, влияющих на достижение финансовых договоренностей, приводится в издании: Международная финансовая корпорация, *Financing Private Infrastructure*, Washington, D.C., 1996, p. 37.

40. После удовлетворительного завершения указанных выше мероприятий могут быть выделены средства на осуществление проекта, что позволит приступить к работам по строительству или модернизации. Основная часть инвестиций в проект делается на этапе строительства, т. е. когда объект инфраструктуры еще не приносит никаких доходов. Таким образом, общая финансовая жизнеспособность проекта во многом предопределяется успешной реализацией этапа строительства. Просрочки в работе и превышение стоимости — вот два основных вопроса, вызывающих озабоченность всех участников проекта. Кредиторы настаивают на том, чтобы эти риски брали на себя проектная компания и подрядчики, в компетентности и надежности которых они хотели бы быть уверены.

41. С точки зрения правительства принимающей страны просрочки и превышение стоимости имеют также негативные политические последствия и могут подорвать доверие к политике правительства принимающей страны в отношении проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Правительство принимающей страны, как правило, требует от проектной компании принятия на себя всей ответственности за своевременное завершение строительства. В связи с этим в соглашение по проекту вносится ряд положений -- иногда в соответствии с требованиями законодательства — для рассмотрения возможных последствий подобных ситуаций, например, положений, предусматривающих выдачу поручительств или гарантий исполнения обязательств, требования о страховании или штрафные санкции либо заранее оцененные убытки. Возможные правовые подходы к этим вопросам рассматриваются в главе X "Вопросы выполнения обязательств". Кроме того, правительство принимающей страны, а также кредиторы захотят получить гарантии того, что технология, предложенная для осуществления проекта, использовалась в течение достаточно длительного срока и доказала свою безопасность и надежность. Они будут весьма осторожно подходить к любому предложению об использовании новой или непроверенной технологии. В любом случае до окончательного принятия объекта инфраструктуры может потребоваться проведение ряда испытаний.

42. Проектная компания, как правило, возлагает риски, связанные с завершением работ и превышением стоимости, на строительных подрядчиков, и поэтому строительный контракт обычно представляет собой контракт "под ключ" с фиксированной ценой и фиксированным сроком и гарантиями качества исполнения со стороны подрядчиков. По контракту от строительного подрядчика может требоваться предоставление гарантий того, что объект инфраструктуры будет функционировать в соответствии с заранее установленными стандартами качества работ. Кроме того, поставщики оборудования могут попросить представить убедительные гарантии пригодности предложенной технологии.

## 5. Этап эксплуатации

43. После завершения строительных работ и получения от правительства принимающей страны разрешения на эксплуатацию объекта начинается самый длительный этап проекта. На этом этапе проектная компания обязуется осуществлять эксплуатацию и техническое обслуживание объекта инфраструктуры и взимать доход с пользователей. Условия эксплуатации и технического обслуживания объекта, а также стандарты качества и безопасности часто предусматриваются в законодательстве и подробно рассматриваются в соглашении по проекту. Помимо этого регулирующий орган может осуществлять функции надзора за эксплуатацией объекта, о чем более подробно говорится в главе IX "Этап эксплуатации".

44. Доход от эксплуатации объекта инфраструктуры является для проектной компании единственным источником средств для погашения ее задолженности, окупаемости инвестиций и получения прибыли. Таким образом, одна из главных задач проектной компании на этапе эксплуатации заключается в том, чтобы по возможности избегать любой приостановки эксплуатации объекта и защитить себя от последствий любой такой приостановки. В этом отношении интересы кредиторов обычно совпадают с интересами проектной компании. Таким образом, для проектной компании важно обеспечить непрерывность поставок материалов и энергоснабжения, необходимых для эксплуатации объекта. Кроме того, проектная компания будет заинтересована в том, чтобы осуществление правительством принимающей страны его надзорных

или регулирующих полномочий не вызывало нарушений или приостановки эксплуатации объекта, а также не приводило к дополнительным затратам со стороны проектной компании.

45. В целом правительство принимающей страны также будет заинтересовано в обеспечении непрерывного предоставления услуг или товаров пользователям и клиентам объекта инфраструктуры. В то же время правительство принимающей страны будет иметь законный интерес в обеспечении того, чтобы эксплуатация и техническое обслуживание объекта соответствовали применимым стандартам качества и безопасности или правилам и условиям эксплуатации. Эти аспекты особенно заботят правительство принимающей страны в связи с объектами инфраструктуры, предназначенными для широкого пользования (например, мосты или тоннели) или представляющими определенную опасность (например, электростанции или объекты газоснабжения). В каждом конкретном случае отношение правительства принимающей страны, основывающееся на том, что оно отвечает перед обществом за объект инфраструктуры, может стать причиной конфликтов или разногласий с проектной компанией. Поэтому важное значение имеет наличие четких норм, касающихся эксплуатации объекта инфраструктуры и предусматривающих соответствующий порядок урегулирования споров между правительством принимающей страны и проектной компанией, которые могут возникать на этом этапе реализации проекта.

#### 6. Окончание срока действия проекта

46. За возможным исключением тех случаев, когда объект инфраструктуры находится в постоянном владении проектной компании, большинство проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, осуществляются в течение определенного срока. По условиям некоторых проектов допускается продление срока проекта в пользу той же проектной компании; в других случаях закон предусматривает выбор нового концессионера на конкурсной основе (более подробно эти вопросы рассматриваются в главе XI "Истечение, продление срока действия и досрочное прекращение действия соглашения по проекту").

47. Существуют и другие проекты, например, проект "строительство-владение- эксплуатация", в соответствии с которым объект инфраструктуры и связанные с ним активы по истечении срока действия проекта передаются правительству принимающей страны. В этих случаях правительство принимающей страны будет заинтересовано в обеспечении передачи современной технологии, надлежащем техническом обслуживании объекта инфраструктуры и соответствующей подготовке национальных кадров для эксплуатации объекта.

\* \* \*