



Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL  
A/CN.9/444/Add.1  
2 March 1998  
RUSSIAN  
Original: ENGLISH

КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ПРАВУ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ  
Тридцать первая сессия  
Нью-Йорк, 1-12 июня 1998 года

ПРОЕКТЫ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ  
ИЗ ЧАСТНЫХ ИСТОЧНИКОВ

Проект глав руководства для законодательных органов по проектам в области  
инфраструктуры, финансируемым из частных источников

Доклад Генерального секретаря

Добавление

**ВВЕДЕНИЕ И СПРАВОЧНАЯ ИНФОРМАЦИЯ ПО ПРОЕКТАМ В ОБЛАСТИ  
ИНФРАСТРУКТУРЫ, ФИНАНСИРУЕМЫМ ИЗ ЧАСТНЫХ ИСТОЧНИКОВ**

<u>Раздел</u>	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
A. Введение .....	1-29	2
1. Назначение и сфера действия Руководства .....	1-7	2
2. Терминология, используемая в Руководстве .....	8-29	4
B. Справочная информация по проектам в области инфраструктуры ..	30-110	8
1. Частный сектор и публичная инфраструктура .....	31-34	8
2. Формы участия частного сектора .....	35-43	9
3. Финансирование проектов в области инфраструктуры .....	44-61	11
4. Стороны - участники проектов в области инфраструктуры .....	62-92	15
5. Этапы исполнения .....	93-110	22

## А. Введение

### 1. Назначение и сфера действия Руководства

1. Назначение Руководства состоит в оказании содействия национальным властям и законодательным органам, желающим создать благоприятный правовой режим для стимулирования развития инфраструктуры на основе привлечения частных инвестиций. Цель содержащихся в Руководстве рекомендаций заключается в обеспечении надлежащего баланса между необходимостью облегчения участия частных фирм в осуществлении проектов в области инфраструктуры и необходимостью содействия интересам правительства принимающей страны и населения в целом. Руководство может представлять интерес не только для законодательных и директивных органов, но также и для других органов на национальном или местном уровне, которые участвуют в исполнении проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

2. Руководство предназначено для использования в качестве справочного документа при подготовке новых законов или оценке пригодности существующих законов и постановлений. В связи с этим в Руководстве рассматривается ряд вопросов, которые часто затрагиваются в национальных законах и постановлениях, касающихся проектов в области инфраструктуры. В Руководстве обсуждается целесообразность рассмотрения таких вопросов в законодательстве, и, в случае необходимости, даются рекомендации относительно формулирования возможных законодательных решений. Руководство не содержит единого набора типовых решений, а помогает пользователю оценить различные имеющиеся подходы и выбрать такой подход, который в наибольшей степени соответствует национальным или местным условиям.

3. Хотя Руководство прежде всего посвящено анализу законодательных вопросов, в некоторых его главах (например, в главе IV "Заключение и общие условия проектного соглашения") рассматриваются отдельные вопросы, которые возникают в рамках соглашений, заключаемых сторонами проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. В таких случаях основное внимание уделяется вопросам, которые, помимо того, что они регулируются в соответствующих соглашениях, было бы целесообразно рассмотреть в законодательстве. Руководство не содержит рекомендаций относительно разработки соглашений об исполнении проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, или же относительно договорных решений для проблем, возникающих в рамках таких соглашений.

4. Руководство посвящено рассмотрению проектов, которые предусматривают участие частных предприятий в финансировании, сооружении, обслуживании или эксплуатации определенных видов публичной инфраструктуры в обмен на право взимать определенную плату либо с населения, либо с определенного государственного предприятия за пользование такой инфраструктурой или за обеспечиваемые ею услуги. Особое внимание в Руководстве уделяется проектам в области инфраструктуры, которые предусматривают обязательство выбранного предприятия обеспечить сооружение, ремонт или расширение соответствующего объекта инфраструктуры до его ввода в эксплуатацию. В некоторых главах конкретно рассматриваются вопросы, возникающие в связи с таким обязательством (например, в главе VI "Этап строительства"). В то же время в некоторых главах рассматриваются вопросы, которые вполне могут возникнуть при осуществлении проектов, которые предусматривают передачу частному оператору существующей инфраструктуры или в рамках которых такая инфраструктура принадлежит частному оператору на постоянной основе (например, глава I "Общие соображения законодательного характера"; глава IV "Заключение и общие условия проектного соглашения" и глава VII "Этап эксплуатации").

5. Проекты, в рамках которых частному оператору передается существующая публичная инфраструктура, в некоторых случаях объединяются с другими сделками в области "приватизации" государственных функций или собственности. Тем не менее в Руководстве не рассматриваются сделки в области "приватизации", которые не связаны с созданием и эксплуатацией объектов инфраструктуры.

Такое ограничение сферы действия Руководства обусловлено целым рядом причин. Сделки в области "приватизаций" могут осуществляться по различным причинам в зависимости от характера "приватизируемой" деятельности или собственности. Во многих случаях такие сделки осуществляются в целях увеличения доходов правительства или для освобождения правительства от тех видов экономической деятельности, которую более эффективно могут осуществлять предприятия частного сектора. Такие факторы обычно обуславливают продажу государственных земель и другой недвижимой собственности, однако могут также послужить причиной для продажи акций государственных компаний. В то же время в случае проектов в области инфраструктуры основные цели, как правило, заключаются в расширении необходимой инфраструктуры и в совершенствовании управления существующей инфраструктурой и ее эксплуатации.

6. Кроме того, рассматриваемые в настоящем Руководстве проекты в области инфраструктуры предусматривают создание долгосрочной системы прав и обязательств в рамках отношений между оператором инфраструктуры и правительством в результате заключения проектного соглашения или принятия специальных постановлений в отношении данного сектора. В то же время деятельность большинства приватизированных компаний, помимо предприятий общественного пользования, не подпадает под какой-либо особый режим регулирования; например, после передачи в частный сектор та или иная сталелитейная корпорация или приватизированный автомобильный завод, принадлежавшие ранее правительству, в большинстве случаев будут действовать по существу таким же образом, как другие компании-конкуренты на данном рынке.

7. Следует также отметить, что Руководство не охватывает проектов в области эксплуатации природных ресурсов. Такое ограничение также обусловлено целым рядом причин. Во многих странах по историческим или стратегическим соображениям установлен специальный режим собственности на природные ресурсы или другие особые категории товаров и имущества. Наиболее типичными примерами являются водные ресурсы, полезные ископаемые, нефть, природный газ и другие вещества, находящиеся в недрах. В некоторых странах такой режим может распространяться на леса, пляжи, территориальные воды или континентальный шельф. Во многих странах уже давно существует традиция передавать частным лицам и предприятиям право на экономическое освоение таких природных ресурсов в соответствии с определенной "концессией", "лицензией" или "разрешением", выдаваемым государством. Механизмы предоставления концессии на эксплуатацию природных ресурсов в большинстве случаев отличаются от тех механизмов, которые обычно используются при выборе компании для осуществления проекта в области инфраструктуры. Аналогичным образом функция концессионера природных ресурсов как производителя товаров полностью отличается от положения проектной компании при осуществлении проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников. В то время как объекты инфраструктуры предназначены для использования населением или обеспечения общедоступных услуг, рудники и другие источники природных ресурсов не предназначены для публичного пользования и во многих случаях эксплуатируются концессионером в его собственных частных интересах. Кроме того, в отличие от общедоступных услуг, которые предоставляются в рамках определенного режима регулирования со стороны государства, полезные ископаемые и другие материалы, добываемые или производимые концессионером, как правило, становятся его собственностью и во многих случаях реализуются на свободном рынке. Наконец, концессионер объекта инфраструктуры, как правило, обязан обеспечивать его функционирование на постоянной основе, в то время как при горнорудной концессии месторождения полезных ископаемых возвращаются к государству, когда их запасы сократились или даже исчерпаны.

## 2. Терминология, используемая в Руководстве\*

8. В приводимых ниже пунктах разъясняется значение и использование определенных выражений, которые часто встречаются в Руководстве или которые часто используются в национальных законах в связи с проектами в области инфраструктуры. В отношении терминов, не упомянутых ниже, например, специальных терминов, используемых в финансовой и коммерческой документации, пользователю рекомендуется обратиться к другим источникам информации по этому вопросу, например к Руководящим принципам по развитию инфраструктуры посредством проектов типа "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП), подготовленным Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)<sup>1</sup>.

### а) "Проекты в области инфраструктуры"

9. В настоящем Руководстве термин "проект в области инфраструктуры" используется для конкретной ссылки на создание и эксплуатацию физических объектов, оборудования или систем, используемых для обеспечения общедоступных услуг в целях товарного производства или же личного или домашнего пользования. Примеры проектов в области инфраструктуры в соответствии с таким значением можно найти в различных секторах, и они включают различные виды объектов, оборудования или систем: электростанции и распределительные сети (электроэнергетика); системы местной и междугородней связи и сети передачи данных (сектор телесвязи); предприятия по очистке сточных вод и объекты системы водораспределения (водоснабжение); объекты и оборудование для сбора и удаления отходов (сектор санитарии); сооружения и системы, используемые для общественного транспорта, например городской и междугородний железнодорожный транспорт, подземный рельсовый транспорт, автобусные линии, автомобильные дороги, мосты, туннели, порты, авиационные линии, аэропорты (сектор транспорта).

10. Проекты в области инфраструктуры не всегда требуют сооружения или эксплуатации крупных физических объектов. В некоторых случаях (например, мобильная телефонная связь) основным элементом проекта могут являться не строительные работы, а услуги, предоставляемые другими сторонами (например, владельцами оборудования связи).

### б) "Общедоступные услуги" и "предприятия общественного пользования"

11. Проекты в области инфраструктуры, как правило, предусматривают предоставление услуг или товаров населению (или какому-либо посреднику, который распределяет их среди населения) или же эксплуатацию или обслуживание какого-либо объекта, предназначенного для общественного пользования. В национальных законах такая деятельность обычно именуется "общедоступными услугами", и в зависимости от правовой традиции соответствующей страны для определения поставщиков подобных услуг используются такие различные выражения, как "предприятия общественного пользования", "предприятия коммунального обслуживания" или "поставщики общедоступных услуг". Тем не менее следует отметить, что эти выражения не имеют единообразного толкования и могут охватывать различные виды деятельности в конкретных правовых системах. Хотя проекты в области инфраструктуры, как они определены выше, в рамках большинства правовых систем связаны с определенной формой "общедоступных услуг", это выражение может быть также использовано в связи с целым рядом других видов деятельности, не охватываемых Руководством.

---

\*[Примечание: настоящий раздел может быть расширен, с тем чтобы охватить другие термины, которые могут быть использованы в последующих главах и которые могут нуждаться в предварительном разъяснении.]

<sup>1</sup>Организация Объединенных Наций по промышленному развитию, Руководящие принципы по развитию инфраструктуры посредством проектов типа "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП), Вена, 1996 год (UNIDO Sales Publication No. UNIDO.95.6.E) (в дальнейшем именуется "Руководящие принципы ЮНИДО для СЭП").

12. В правовых системах некоторых стран понятия "предприятия общественного пользования" и "общедоступные услуги" используются уже давно и в некоторых случаях регламентированы в конституционном праве или же подробно рассматриваются в статутных нормах. В некоторых странах предоставление общедоступных услуг может регулироваться специальным сводом законов, который, как правило, именуется "административным правом" (см. главу I "Общие соображения законодательного характера", пункты 12-15). Тем не менее такой высокий уровень режима правового регулирования обеспечивается далеко не во всех правовых системах. В некоторых странах предприятия общественного пользования, хотя их деятельность и регулируется специальными постановлениями, не рассматриваются в качестве какого-либо особого вида коммерческой деятельности.

13. В настоящем Руководстве выражение "общедоступные услуги" используется для обозначения услуг, предоставляемых в связи с использованием публичной инфраструктуры или в результате ее функционирования. Выражение "предприятия общественного пользования" или "поставщики общедоступных услуг" используется для обозначения юридических лиц, отвечающих за управление объектами или системами инфраструктуры, которые обеспечивают такие услуги. Используемые в настоящем Руководстве выражения не следует толковать, исходя из технического значения, которое может придаваться им в какой-либо конкретной правовой системе.

c) "Концессия"

14. Во многих странах общедоступные услуги являются объектом государственной монополии или же иным образом специально регламентируются правительством. В национальных законах используются различные выражения для определения таких разрешений, и в некоторых правовых системах для обозначения конкретных видов разрешений могут использоваться различные выражения. Наиболее широко используются такие термины, как "концессия", "франшиза" или "лицензия". В некоторых национальных законах, особенно в системах гражданского права, некоторые виды проектов в области инфраструктуры обозначаются такими четко определенными правовыми концепциями, как "концессия на коммунальные службы" или "концессия на коммунальные услуги".

15. В Руководстве слово "концессия", как правило, используется для обозначения права, предоставляемого проектной компании или консорциуму на сооружение и эксплуатацию или только на эксплуатацию объекта публичной инфраструктуры, а также на взимание платы за его использование или за обеспечиваемые им услуги. Используемое в Руководстве слово "концессия" не следует толковать, исходя из технического значения, которое может придаваться этому слову в какой-либо конкретной правовой системе или национальном законе.

d) "Строительство-эксплуатация-передача (СЭП)" и связанные с этим термины

16. Для обозначения различных видов проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, используется целый ряд акронимов в зависимости от характера участия частного сектора или от принадлежности соответствующей инфраструктуры.

17. Считается, что проект в области инфраструктуры является проектом "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП), когда правительство принимающей страны выбирает частное предприятие для финансирования и сооружения объекта или системы инфраструктуры и предоставляет такому предприятию право эксплуатировать его на коммерческой основе в течение определенного срока, по истечении которого такая инфраструктура и право на ее эксплуатацию передаются правительству. В рамках таких проектов правительство принимающей страны, как правило, сохраняет за собой правовой титул на объект и земельный участок, на котором он был построен, в течение всего срока проекта. В некоторых случаях используется выражение "строительство-передача-эксплуатация" (СПЭ) для того, чтобы подчеркнуть, что данный объект инфраструктуры становится собственностью правительства принимающей страны сразу же после его сооружения, а проектной компании предоставляется право на эксплуатацию этого объекта в течение определенного срока. Одной из разновидностей проектов СЭП

или СПЭ являются проекты "строительство-аренда-эксплуатация-передача" (САЭП) или "строительство-лизинг-эксплуатация-передача" (СЛЭП), в рамках которых частные предприятия в дополнение к обязательствам и прочим условиям, характерным для проектов СЭП, арендуют физические активы, на которых располагается объект в течение срока действия соглашения.

18. Проекты "строительство-владение-эксплуатация-передача" (СВЭП) являются проектами, в рамках которых частные предприятия привлекаются к финансированию, строительству, эксплуатации и обслуживанию данного объекта инфраструктуры в обмен на право взимать плату и другие сборы с его пользователей. В отличие от проектов СЭП при таком механизме объект и его активы принадлежат частному предприятию до его передачи правительству принимающей страны. Тем не менее стороны могут предусмотреть, что данный объект будет принадлежать частному предприятию на постоянной основе и оно не будет обязано передавать их правительству принимающей страны, и в данном случае проект будет именоваться "строительство-владение-эксплуатация" (СВЭ).

19. Помимо акронимов, используемых для указания на особый режим собственности, могут использоваться другие акронимы, позволяющие особо указать одно или более обязательств проектной компании. В рамках некоторых проектов частным компаниям передаются существующие проекты инфраструктуры для модернизации или переоборудования, эксплуатации и обслуживания либо на постоянной основе, либо в течение определенного срока. В зависимости от того, будет ли данный объект инфраструктуры принадлежать частному сектору, такие механизмы именуется либо "переоборудование-эксплуатация-передача" (ПЭП) или "модернизация-эксплуатация-передача" (МЭП) в первом случае, либо "переоборудование-владение-эксплуатация" (ПВЭ) или "модернизация-владение-эксплуатация" (МВЭ) во втором случае. В некоторых случаях используется выражение "проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация" (ПСФЭ) для указания на дополнительные обязанности частного сектора в отношении проектирования объекта и финансирования его строительства.

20. В некоторых случаях все вышеупомянутые сделки и другие возможные формы проектов в области инфраструктуры в целом обозначаются акронимом "СЭП". Тем не менее в Руководстве термин "СЭП" используется только для ссылки на конкретный тип проектов в области инфраструктуры, который описывается в пункте 16.

е) "Проектное соглашение", "проектный консорциум", "проектная компания"

21. Слова "проектное соглашение" используются в Руководстве для обозначения соглашения, которое заключается между правительством принимающей страны и частным предприятием или предприятиями, выбранными правительством принимающей страны для осуществления проекта, и в котором излагаются условия строительства или модернизации, эксплуатации и обслуживания инфраструктуры. Другие выражения, которые могут использоваться в некоторых правовых системах для ссылки на такое соглашение, например "концессионное соглашение" или "договор концессии", в настоящем Руководстве не используются.

22. Выражение "проектный консорциум" используется для обозначения группы компаний, которые представляют совместные предложения о разработке проекта в области инфраструктуры и соглашаются осуществлять его на совместной основе, если правительство принимающей страны предоставит подряд на осуществление этого проекта.

23. Слова "проектная компания" используются для обозначения независимого юридического лица, специально созданного проектным консорциумом для целей осуществления строительных работ и эксплуатации объекта инфраструктуры.

24. В тех случаях, когда в Руководстве делается конкретная ссылка на тот факт, что проектному консорциуму или проектной компании предоставлена концессия (т.е. право на строительство или эксплуатацию объекта инфраструктуры в соответствии с определением, изложенным выше в пункте 15),

в отношении такого проектного консорциума или проектной компании может быть использовано выражение "концессионер". Кроме того, слово "концессионер" в некоторых случаях используется в Руководстве для обозначения всех категорий предприятий, которые занимаются эксплуатацией публичной инфраструктуры в соответствии с концессией, предоставленной правительством принимающей страны.

f) Ссылки на национальные власти

25. Выражение "правительство принимающей страны", как правило, используется в Руководстве для обозначения властей, которые несут общую ответственность за данный проект и от имени которых предоставляется подряд на осуществление проекта. Такие власти могут быть национальными, провинциальными или местными.

26. Выражение "регулирующие органы" используется в Руководстве для обозначения правительственного органа или организаций, которым предоставляются полномочия издавать правила и постановления, регулирующие эксплуатацию инфраструктуры. Регулирующий орган может быть создан на основании законодательного акта с конкретной целью регулирования того сектора, в рамках которого осуществляется эксплуатация инфраструктуры.

27. Термин "выдающий подряд орган" используется в Руководстве для обозначения органа, учреждения или департамента в рамках правительства принимающей страны, который несет ответственность за выбор концессионера. В зависимости от системы принимающей страны в процессе выбора и смежных процедурах, связанных с выдачей подряда на осуществление проекта, могут участвовать более одного органа, учреждения или департамента.

g) "Закупки" и "процедуры выбора"

28. Слово "закупки", как правило, используется в Руководстве для обозначения систематизированного приобретения правительством на коммерческой основе товаров или услуг, которые необходимы ему для выполнения его функций или достижения его целей. Соответствующий свод норм, как правило, именуется "законодательство о закупках". Слово "закупки", как правило, обозначает деятельность, связанную с куплей-продажей, и с учетом такого узкого значения его, возможно, нецелесообразно использовать для обозначения действий по выдаче подряда на осуществление проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. В целях обеспечения ясности в Руководстве используются слова "процедуры выбора" для обозначения процедур, используемых правительством при выдаче подряда на сооружение и эксплуатацию объекта инфраструктуры.

h) Контракт "под ключ"; контракт на проектирование-строительство

29. Термин "контракт под ключ" используется в Руководстве для обозначения контракта на строительство, в соответствии с которым подрядчик или консорциум подрядчиков привлекается для выполнения всех обязательств, необходимых для завершения всех работ, т.е. передачи технологии, поставки оборудования и материалов, монтажа оборудования и осуществления других строительных работ (например, прокладки сетей и строительства зданий)<sup>2</sup>. В соответствии с контрактом "под ключ" подрядчик обычно обязан произвести все необходимые работы, с тем чтобы покупатель получил объект, готовый для ввода в эксплуатацию. Контракт считается контрактом "проектирование-строительство и под ключ", когда строительная организация берет на себя также ответственность за проектирование объекта инфраструктуры.

---

<sup>2</sup>Понятие "контракт под ключ" рассматривается в Правовом руководстве ЮНСИТРАЛ по составлению международных контрактов на строительство промышленных объектов, Нью-Йорк, 1988 год, издание Организации Объединенных Наций, в продаже под № R.87.V.10 (в дальнейшем именуется "Правовое руководство ЮНСИТРАЛ по строительству"), стр. 29.





## В. Справочная информация по проектам в области инфраструктуры

30. В приводимом ниже разделе рассматриваются основные вопросы, касающиеся проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, например, вопрос об участии частного сектора в реализации проектов в области публичной инфраструктуры и концепция проектного финансирования. Кроме того, определяются основные стороны, участвующие в осуществлении таких проектов, и их соответствующие интересы, а также дается краткое описание эволюции проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Эти разделы содержат общую справочную информацию по вопросам, которые рассматриваются с законодательной точки зрения в последующих главах Руководства. Для получения дополнительной информации особо рекомендуется воспользоваться публикациями других международных организаций, например Организации Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)<sup>3</sup>, Всемирного банка<sup>4</sup> или Международной финансовой корпорации<sup>5</sup>.

### 1. Частный сектор и публичная инфраструктура

31. Функции государственного и частного секторов в развитии инфраструктуры, как свидетельствует история, существенно изменились. Такие услуги, как газовое освещение улиц, распределение электроэнергии, телеграфная и телефонная связь, железные дороги с использованием паровозной тяги, электротрамваи были созданы еще в XIX веке, и во многих странах соответствующие услуги предоставлялись частными компаниями, которые получили лицензию или концессию правительства. В этот период осуществлялось большое количество финансируемых из частных источников проектов в области сооружения дорог или каналов, а также наблюдалось быстрое развитие международных механизмов финансирования проектов, включая размещение международных облигационных займов для финансирования железнодорожного строительства или других крупных проектов в области инфраструктуры.

32. Тем не менее на протяжении большей части XX века в мире, напротив, наблюдалась тенденция к повышению роли государственного сектора в обеспечении инфраструктуры и предоставлении других услуг. Довольно часто операторы инфраструктуры национализировались, а конкуренция снижалась в результате слияний и поглощений. В этот период отмечалось также снижение степени открытости мировой экономики. Лишь в ограниченном числе стран эксплуатацией объектов в секторе инфраструктуры занимались частные компании, как правило, в условиях существенного ограничения или полного отсутствия конкуренции. Во многих странах ведущая роль государственного сектора в области инфраструктуры и предоставления соответствующих услуг была закреплена в Конституции (см. главу I "Общие соображения законодательного характера", пункты 1-4).

33. Наблюдаемая в настоящее время обратная тенденция к расширению участия частного сектора и развитию конкуренции в секторах, связанных с инфраструктурой, стала наблюдаться в начале 80-х годов и была обусловлена рядом общих, а также характерных для конкретных стран факторов. К числу общих факторов относятся важные технические нововведения; высокий уровень задолженности и острая нехватка бюджетных средств, ограничивающая способность государственного сектора удовлетворять возрастающие потребности в области инфраструктуры; расширение международных и местных рынков капитала, улучшающее доступ к частным источникам финансирования; а также увеличение числа

---

<sup>3</sup>Руководящие принципы ЮНИДО для СЭП (см. сноску 1).

<sup>4</sup>International Bank for Reconstruction and Development, World Development Report 1994 -Infrastructure for Development, Washington, D.C., 1994; World Development Report 1996 - From Plan to Market, Washington, D.C., 1996.

<sup>5</sup>International Finance Corporation, Financing Private Infrastructure, Washington, D.C., 1996.

успешных международных проектов, связанных с участием частного сектора и развитием конкуренции в области инфраструктуры.

34. В последние годы частными предприятиями были осуществлены различные проекты в области создания новой инфраструктуры. Кроме того, многие страны приступили к осуществлению обширных программ приватизации, предусматривающих передачу предприятий общественного пользования частным операторам. Во многих странах было принято новое законодательство, которое не только обеспечивает регулирование подобных сделок, но также направлено на модификацию структуры рынка и норм в отношении конкуренции в секторах, в которых заключаются такие сделки (см. главу II "Структура и регулирование секторов", \_\_\_\_).

## 2. Формы участия частного сектора

35. Опыт последних лет свидетельствует о том, что участие частного сектора в осуществлении проектов в области инфраструктуры может принимать различные формы, начиная с принадлежащих государству и эксплуатируемых государством объектов инфраструктуры и кончая полностью приватизированными проектами. В приводимых ниже пунктах рассматриваются следующие три основных варианта: а) государственная собственность и эксплуатация государством; б) государственная собственность и эксплуатация частной компанией и с) частная собственность и эксплуатация частной компанией. Целесообразность применения того или иного конкретного варианта для данного вида инфраструктуры должна определяться правительством с учетом национальных потребностей в области развития инфраструктуры и на основе оценки наиболее эффективных путей создания и эксплуатации конкретных видов инфраструктуры. В том или ином конкретном секторе могут использоваться несколько различных вариантов<sup>6</sup>.

### а) Государственная собственность и эксплуатация государством

36. Традиционный механизм создания и эксплуатации инфраструктуры предоставляет лишь ограниченные возможности или вообще не предоставляет возможностей для участия частного сектора, и правительство выступает как владельцем, так и оператором инфраструктуры. Тем не менее в некоторых странах были созданы механизмы для привлечения прямых частных инвестиций или для содействия эксплуатации публичной инфраструктуры в соответствии с коммерческими принципами.

37. Одним из методов достижения таких результатов может быть создание правительством предприятия в качестве отдельного юридического лица, например в форме акционерной компании с ограниченной ответственностью, контролируемой правительством, однако управляемой независимым частным коммерческим предприятием, т.е. действующей в соответствии с нормами и коммерческими принципами, применимыми в отношении частных компаний. В некоторых странах эксплуатация национальных объектов инфраструктуры традиционно осуществляется через компании такого типа. Возможности для привлечения частных инвестиций в инфраструктуру можно обеспечить, предоставив частным инвесторам право участвовать в капитале таких компаний или же путем реализации права таких компаний выпускать облигации или другие долговые обязательства. Некоторые такие компании используются в качестве "специального целевого механизма" для мобилизации частных инвестиционных ресурсов на цели развития инфраструктуры в рамках механизма проектного финансирования.

38. Еще одной формой привлечения частного сектора для осуществления проектов в области инфраструктуры, принадлежащих государству и эксплуатируемых государством, может оказаться заключение "контрактов на обслуживание", в соответствии с которыми публичные операторы передают частному сектору право на осуществление определенных видов деятельности по эксплуатации и

---

<sup>6</sup>Более подробно об этих формах см. International Bank for Reconstruction and Development, World Development Report 1994 - Infrastructure for Development, p. 8-9.

обслуживанию. Правительство принимающей страны может поручить также осуществление деятельности, связанной с эксплуатацией и обслуживанием, определенному частному предприятию, которое выступает от имени соответствующего государственного органа. В рамках такого соглашения, которое иногда именуется "контракт на управление", оплата услуг частного оператора может быть увязана с технико-экономическими показателями его деятельности, зачастую в рамках механизма распределения прибыли, хотя могут использоваться также методы оплаты по фиксированным ставкам, особенно в тех случаях, когда сторонам трудно согласовать взаимоприемлемые механизмы для оценки показателей деятельности оператора.

b) Государственная собственность и эксплуатация частным предприятием

39. Существуют различные пути передачи частным предприятием всех обязанностей по эксплуатации объектов публичной инфраструктуры. Одним из возможных путей является предоставление частному предприятию, обычно на определенный срок, права пользоваться данной инфраструктурой, предоставлять соответствующие услуги и получать доход в результате осуществления такой деятельности. Такая инфраструктура может уже существовать или может быть специально построена соответствующим частным предприятием, например, в рамках типичного проекта "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП) (см. выше, пункт 18). Такое сочетание государственной собственности и эксплуатации частным предприятием обладает рядом существенных признаков, характерных для соглашения, которое в некоторых правовых системах именуется "концессией на общественные работы" или "концессией на предприятия общественного пользования" (см. главу I "Общие соображения законодательного характера", пункт 12).

40. Другой формой участия частного сектора в проектах в области инфраструктуры является эксплуатация частным предприятием, выбранным правительством принимающей страны, объекта, который был построен правительством принимающей страны или от его имени или же строительство которого финансировалось за счет государственных средств. В рамках такого соглашения оператор обязуется эксплуатировать и обслуживать инфраструктуру, и ему предоставляется право взимать плату за предоставляемые услуги. В таком случае оператор обязуется выплачивать правительству часть доходов, полученных в результате эксплуатации инфраструктуры, которые используются правительством для амортизации затрат на строительство. Такие соглашения именуются в некоторых правовых системах "лизингом" или "сдачей в аренду".

41. Характер прав частного предприятия на оборудование и активы, относящиеся к инфраструктуре, а также режим, в соответствии с которым осуществляется эксплуатация такой инфраструктуры (будь то в соответствии с договором или в соответствии с односторонней "лицензией"), могут существенно различаться в зависимости от конкретной правовой системы (более подробно см. главу I "Общие соображения законодательного характера", пункты 12-15). В ряде стран некоторые виды принадлежащей государству инфраструктуры редко передаются обратно правительству по истечении срока концессии, поскольку правительство обычно предпочитает, чтобы эксплуатацией такой инфраструктуры занималось частное предприятие. В некоторых случаях государственные активы, которые первоначально были переданы на определенный срок, могут на практике использоваться частным предприятием и оставаться в его владении в течение неопределенного периода времени (более подробно см. главу IX "Срок действия, продление срока действия и досрочное прекращение проектного соглашения", \_\_\_).

c) Частная собственность и эксплуатация частным предприятием

42. В рамках третьего основного механизма частное предприятие не только занимается эксплуатацией инфраструктуры, но также владеет соответствующими активами. В данном случае также могут существовать существенные различия в режимах, применимых к таким проектам в соответствии с национальными законами, например, по вопросу о том, сохраняет ли правительство за собой право вернуть правовой титул на инфраструктуру или же взять на себя ответственность за его эксплуатацию (см. также главу I "Общие замечания законодательного характера", пункты 16-19).

43. В том случае, если объект инфраструктуры эксплуатируется в соответствии с правительственной лицензией, частное владение физическими активами (например, сетью телесвязи) зачастую осуществляется независимо от лицензии на предоставление услуг населению (например, услуги по междугородней телефонной связи), поскольку такая лицензия может быть отозвана правительством при определенных обстоятельствах. Таким образом, частное владение инфраструктурой отнюдь не обязательно предполагает неограниченные права на предоставление услуг.

### 3. Финансирование проектов в области инфраструктуры

44. Все более важную роль в создании инфраструктуры играют методы, альтернативные традиционным методам государственного финансирования. В последние годы новые инвестиционные проекты в области инфраструктуры в различных странах включали проекты, которые финансировались исключительно или в основном за счет частных источников. Двумя основными формами финансирования являются финансирование за счет заемных средств, обычно в форме ссуд, получаемых на коммерческих рынках, или же финансирование путем эмиссии акций. Тем не менее существующие источники финансирования не ограничиваются упомянутыми выше. Государственные и частные инвестиции довольно часто совмещаются в рамках соглашений, которые иногда именуется "частно-государственными товариществами".

#### а) Акционерный капитал

45. Первый вид капитала для проектов в области инфраструктуры предоставляется в форме инвестиций в акционерный капитал. Акционерный капитал прежде всего образуется за счет участия членов проектного консорциума и других индивидуальных инвесторов, заинтересованных в приобретении акций проектной компании. Тем не менее на долю такого акционерного капитала, как правило, приходится лишь определенная часть общих затрат на проект в области инфраструктуры. Для мобилизации коммерческих ссуд и для получения доступа к другим источникам средств в целях удовлетворения капитальных потребностей данного проекта члены проектного консорциума и другие индивидуальные инвесторы вынуждены предоставлять кредиторам и другим инвесторам преимущественное право на получение выплат, соглашаясь, таким образом, что их собственные инвестиции будут оплачиваться только после завершения выплат по инвестициям других инвесторов. Поэтому члены проектного консорциума, выступающие основными спонсорами проекта, обычно принимают на себя наиболее высокий финансовый риск. В то же время они будут получать наибольшую долю прибыли от проекта, после того как первоначальные инвестиции будут оплачены. Значительный объем инвестиций в акционерный капитал со стороны компаний, участвующих в проектном консорциуме, обычно приветствуется кредиторами и правительством принимающей страны, поскольку это позволяет снизить долю платежей по погашению задолженности в общем объеме движения наличных средств проектной компании и служит дополнительной гарантией заинтересованности таких компаний в осуществлении данного проекта.

#### б) Коммерческие ссуды

46. Основным источником средств для финансирования проектов в области инфраструктуры обычно являются заемные средства. Такие средства можно получить на финансовом рынке, главным образом в форме ссуд, предоставляемых проектной компании национальными или иностранными коммерческими банками, использующими, как правило, средства, мобилизованные в виде краткосрочных или среднесрочных депозитов, по которым такие банки выплачивают проценты по плавающим ставкам. Поэтому коммерческие банки обычно предоставляют ссуды с плавающей процентной ставкой, и срок их погашения, как правило, короче срока осуществления проекта. Тем не менее во всех случаях, когда это возможно и экономически целесообразно с учетом преобладающих условий на финансовом рынке, банки предпочитают мобилизовывать и предоставлять среднесрочные или долгосрочные ссуды по фиксированным ставкам, с тем чтобы не подвергать себя и проектную компанию в течение продолжительного периода времени риску колебания процентных ставок и исключить также необходимость проведения операций для страхования своих активов.

47. Вследствие значительных масштабов инвестиций, необходимых для проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, ссуды довольно часто предоставляются в форме "синдицированных" кредитов, при этом один или более банков играют ведущую роль в проведении переговоров по согласованию финансовых документов от имени других участвующих финансовых учреждений, главным образом коммерческих банков.

48. Коммерческие ссуды обычно предоставляются кредиторами при том условии, что их погашение будет производиться в первоочередном порядке по отношению к оплате любых других обязательств заемщика. Поэтому коммерческие ссуды обычно именуется "несубординированными" или "первостепенными" ссудами. Первостепенные ссуды подразделяются на "негарантированные" и "гарантированные" в зависимости от того, гарантировано ли их погашение каким-либо обеспечением, предоставленным заемщиком. Негарантированные ссуды (т.е. ссуды, по которым заемщик не предоставляет в виде гарантий какого-либо обеспечения), как правило, предоставляются исходя из оценки платежеспособности заемщика. Тем не менее для сведения к минимуму потенциальных рисков кредиторы, предоставляющие негарантированные ссуды, обычно требуют, чтобы заемщик взял на себя обязательства не отдавать свои чистые активы в залог какой-либо другой стороне с какими-либо преимущественными правами по сравнению с кредиторами по негарантированному кредиту (такое обязательство обычно именуется "негативный залог"). В свою очередь по гарантированным ссудам заемщики обычно предоставляют обеспечение в виде акций проектной компании или ее имущества и задолженности ее дебиторов. Способность заемщика предоставить такие виды обеспечения, а также платежеспособность заемщика и его гарантов обычно ограничивают риск, которому подвергаются кредиторы, что позволяет снизить стоимость предоставляемого кредита.

c) "Субординированный долг"

49. Третьим типом средств, который обычно используется в таких проектах, являются "субординированные" ссуды, которые иногда именуется "мезанинским" капиталом. Такие ссуды занимают место выше акционерного капитала в порядке очередности платежей, однако имеют более низкий статус по сравнению с первоочередными ссудами. Такая субординация может быть общей (т.е. в целом более низкий статус по сравнению с любой первоочередной задолженностью) или особой, когда в кредитном соглашении конкретно определяются те виды задолженности, по отношению к которым данная ссуда является субординированной. Субординированные ссуды зачастую предоставляются по фиксированным ставкам, которые обычно выше ставок по преимущественной задолженности. В качестве дополнительного стимула для привлечения капитала в такой форме или же в некоторых случаях в качестве альтернативы более высоким процентным ставкам кредиторам по субординированным ссудам может быть предоставлена возможность прямого участия в прибылях в результате эмиссии привилегированных или конвертируемых акций или облигаций, которые в некоторых случаях предусматривают возможность подписки на акции проектной компании по преференциальным ценам.

50. Субординированные ссуды могут предоставляться акционерами проектной компании в качестве дополнения к инвестициям в акционерный капитал или же могут поступать из других источников, например, от правительственных финансовых учреждений, финансовых компаний, инвестиционных фондов и других так называемых "институциональных инвесторов", например от страховых компаний, коллективных инвестиционных планов (например, взаимных фондов) или от пенсионных фондов. Такие учреждения, как правило, располагают крупными суммами денег, которые могут быть направлены на долгосрочные инвестиции и которые могут являться важным источником дополнительного капитала для проектов в области инфраструктуры. Основной причиной, побуждающей такие учреждения идти на риск, связанный с предоставлением капитала для проектов в области инфраструктуры, являются перспективы получения вознаграждения, а также заинтересованность в диверсификации инвестиций. Институциональные инвесторы обычно не участвуют каким-либо иным образом в реализации проекта или эксплуатации соответствующего объекта.

d) Рынок капитала

51. По мере накопления опыта в реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, расширяется использование рынков капитала. На рынке капитала средства могут быть мобилизованы путем размещения облигаций или других оборотных долговых обязательств на одной из признанных фондовых бирж. Для публичного предложения оборотных долговых обязательств, как правило, необходимо получить разрешение у соответствующего регулирующего органа, а также обеспечить выполнение требований, применимых в рамках соответствующей правовой системы, например, требований в отношении информации, которую необходимо предоставить в проспекте эмиссии и, в некоторых правовых системах, требований в отношении предварительной регистрации. По облигациям и другим оборотным долговым обязательствам может не предоставляться никакого обеспечения помимо общей репутации эмитента или же может быть предоставлено обеспечение в виде ипотечного залога или же другого права удержания какого-либо конкретного имущества.

52. Существующие предприятия общественного пользования с уже устоявшейся коммерческой репутацией, как правило, обладают более широкими возможностями получения доступа на рынки капитала, чем компании, которые специально создаются для сооружения и эксплуатации какой-либо новой инфраструктуры и которые не имеют необходимого рейтинга в плане платежеспособности. Некоторые фондовые биржи фактически требуют, чтобы компания-эмитент уже имела соответствующую устоявшуюся репутацию в течение определенного минимального периода времени, прежде чем ей будет разрешено осуществлять эмиссию оборотных долговых обязательств.

e) Финансирование исламскими финансовыми учреждениями

53. Еще одной группой потенциальных кредиторов являются исламские финансовые учреждения. Такие учреждения действуют в соответствии с нормами и практикой, которые соответствуют традициям исламского права. Одной из отличительных особенностей банковской деятельности в соответствии с такими нормами является отсутствие платежей процентов и, следовательно, использование других форм возмещения заимствованных средств, например участие в прибылях или прямое участие финансовых учреждений в доходах от сделок их клиентов. Вследствие используемых методов деятельности исламские финансовые учреждения будут в большей степени, чем другие коммерческие банки, заинтересованы в прямом или косвенном участии в акционерном капитале проекта. Одновременно такие финансовые учреждения будут уделять более значительное внимание анализу экономических и финансовых аспектов проекта, для которого испрашиваются финансовые ресурсы, и будут тщательно следить за всеми этапами его осуществления.

f) Финансирование международными финансовыми учреждениями

54. Важную роль в качестве источников ссуд, гарантий и акционерного капитала для проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, могут также играть международные финансовые учреждения. Всемирный банк, Международная финансовая корпорация, а также региональные банки развития принимали участие в финансировании целого ряда проектов.

55. Международные финансовые учреждения могут сыграть также весьма полезную роль в создании "синдикатов" для предоставления ссуд на цели осуществления проекта. Некоторые из таких учреждений имеют специальные программы кредитования, в соответствии с которыми они становятся единственными "официальными кредиторами" по проекту, выступая от своего собственного имени и от имени участвующих банков и беря на себя ответственность за обработку платежей участников и за последующее получение и распределение платежей в погашении ссуды, полученных от заемщика либо в соответствии с конкретными соглашениями, либо на основании других прав, которыми они обладают, имея статус преференциального кредитора. Некоторые международные финансовые учреждения могут также предоставлять акционерный или "мезанинный" капитал путем инвестирования средств в действующие на рынке капитала фонды, которые специализируются на ценных бумагах, эмитируемых операторами инфраструктуры.

56. Международные финансовые учреждения могут также предоставлять гарантии от различных политических рисков, включая, в частности, экспроприацию или национализацию, неспособность правительства принимающей страны произвести согласованные платежи (в том случае, если проектная компания является поставщиком товаров или услуг какому-либо правительственному учреждению), выделить достаточные суммы иностранной валюты или предоставить необходимые разрешения. Наличие такого рода гарантий может способствовать выполнению проектной компанией задачи по мобилизации средств на международном финансовом рынке.

g) Поддержка со стороны агентств по кредитованию экспорта

57. Агентства по кредитованию экспорта могут оказывать поддержку в реализации проекта в форме ссуд, гарантий или сочетания этих двух механизмов. Участие агентств по кредитованию экспорта может быть сопряжено с целым рядом преимуществ, включая следующие: более низкие процентные ставки по сравнению со ставками, предоставляемыми коммерческими банками, и более долгосрочные ссуды, которые в некоторых случаях предоставляются по фиксированной процентной ставке. Тем не менее предоставление страхового покрытия или других форм поддержки со стороны агентств по кредитованию экспорта обычно увязывается с закупками оборудования, которое изготовлено в странах их регистрации или которое содержит определенную минимальную долю национальных компонентов.

h) Комбинация государственных и частных источников финансирования

58. В дополнение к ссудам и гарантиям, предоставленным коммерческими банками и национальными или многосторонними государственными финансовыми учреждениями, в некоторых случаях для финансирования новых проектов государственные средства предоставляются в комбинации с частным капиталом. Источником таких государственных средств могут быть доходы государственного бюджета или государственные займы. Такие средства могут использоваться в комбинации с частными средствами в качестве первоначальных инвестиций или долгосрочных платежей или же могут быть предоставлены в форме государственных дотаций или гарантий (см. главу V "Правительственная поддержка", \_\_\_).

59. Правительство может выступать одним из спонсоров проекта в области инфраструктуры путем участия в акционерном капитале проектной компании, что позволяет снизить объем акционерного капитала и заемных средств, которые необходимо мобилизовывать из частных источников. Проектной компании могут быть также предоставлены земельные дотации, что обеспечивает дополнительный источник доходов (например, благодаря созданию предприятий сферы обслуживания или торговых предприятий вдоль платных дорог). В случае новой инфраструктуры риск, которому подвергается частный сектор, может быть снижен благодаря предоставлению дополнительных концессий на эксплуатацию уже существующей инфраструктуры (например, концессия на существующий платный мост может быть дополнена концессией на сооружение и эксплуатацию нового моста).

60. В некоторых случаях правительства обязуются осуществить прямые платежи проектной компании в целях стимулирования инвестиций в проекты, которые, как представляется, сопряжены с повышенным коммерческим риском. Сдерживающим фактором для инвестиций частного сектора в новые платные дороги может, например, являться тот факт, что прогнозы в отношении интенсивности движения, как бы профессионально они не были подготовлены, являются неопределенными или зависят от целого ряда непредсказуемых факторов. Для привлечения инвестиций в новые проекты, которые, как считается, представляют публичный интерес, в некоторых странах была создана система, в соответствии с которой правительство производит прямую выплату единовременной суммы, размеры которой устанавливаются, например, в зависимости от оценок интенсивности движения. Единовременные платежи могут также использоваться в случае создания инфраструктуры с низким коммерческим потенциалом (например, железнодорожных путей и станций, канализационных систем и очистных сооружений).

61. Необходимость правительственной поддержки обычно обосновывается наличием публичного интереса в создании инфраструктуры, в сооружении которой на самостоятельной основе частный сектор

может быть не заинтересован без определенной формы финансовой поддержки. Некоторые утверждают также, что даже в том случае, когда в определенной форме предоставляется государственная финансовая поддержка, частные инвестиции в инфраструктуру существенно уменьшают потребность в государственных субсидиях и расходах, которые в противном случае потребовались бы в отсутствие частных инвестиций. Поэтому прямая правительственная поддержка вполне совместима с концепцией финансирования инфраструктуры из частных источников. В то же время некоторые формы финансовой поддержки со стороны правительства подвергаются критике на том основании, что они обеспечивают нежелательные стимулы, которые противоречат принципу эксплуатации инфраструктуры частным предприятиям и которые могут являться причиной плохого управления проектом (см. главу V "Правительственная поддержка", \_\_\_).

#### 4. Стороны - участники проектов в области инфраструктуры

62. Состав участников проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, может в значительной степени различаться в зависимости от конкретного сектора инфраструктуры, механизмов участия частного сектора и соглашений, используемых для финансирования проекта. В последующих пунктах определяются стороны типичного проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников и предусматривающего сооружение нового объекта инфраструктуры в рамках механизма "проектного финансирования"<sup>7</sup>.

##### а) Правительство принимающей страны

63. Участие в реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, довольно часто принимают различные государственные органы в принимающей стране. Роль выдающего подряд органа и основного органа, отвечающего за проект в рамках правительства принимающей страны, могут выполнять органы национального, провинциального или местного уровней. Кроме того, для реализации проекта может потребоваться активное участие (например, при выдаче лицензий или разрешений) других учреждений, помимо выдающего подряд органа, на том же или на другом уровне правительства. Такие органы (которые, как отмечается в пункте 25, именуются в Руководстве "правительством принимающей страны") играют принципиально важную роль в реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

64. Правительство принимающей страны, как правило, определяет проект в соответствии со своей политикой в области развития инфраструктуры в соответствующем секторе, а также определяет такой характер участия частного сектора, который будет способствовать наиболее эффективной эксплуатации инфраструктуры. После этого правительство принимающей страны осуществляет процедуры, в результате которых производится выбор концессионера. Кроме того, в течение всего срока осуществления проекта правительству принимающей страны, возможно, необходимо будет оказывать различные формы поддержки законодательного, административного, регламентационного и в некоторых случаях финансового характера, с тем чтобы обеспечить успешное сооружение и надлежащую эксплуатацию инфраструктуры. Наконец, в рамках некоторых проектов правительство принимающей страны может стать конечным собственником объекта инфраструктуры.

65. Правительство принимающей страны имеет законный интерес в обеспечении надлежащей реализации проекта и осуществлении строительных работ в соответствии с установленными стандартами. Поэтому правительство обычно оставляет за собой право осуществлять надзор за исполнением проекта, и выполнение этой функции может потребовать участия правительственных должностных лиц из

---

<sup>7</sup>В настоящем разделе рассматриваются некоторые вопросы, которые возникают в связи с различными этапами проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников. Для получения более подробной информации, включая анализ экономических, финансовых и управленческих вопросов, предлагается обратиться к общим изданиям по этой теме, например к Руководящим принципам ЮНИДО для СЭП.



различных департаментов и министерств, а также обеспечения между ними надлежащей координации. Для этих целей, возможно, целесообразно назначить определенное учреждение, комитет или должностное лицо, уполномоченное координировать все процедуры надзора в связи с реализацией проекта (см. главу I "Общие соображения законодательного характера", пункты 22-27).

66. Правительство принимающей страны заинтересовано также в получении инфраструктуры высокого качества, которая будет содействовать развитию национальной экономики благодаря обеспечению необходимых услуг. Кроме того, правительство принимающей страны может быть заинтересовано в создании новых рабочих мест для местного населения или в получении передовой технологии, необходимой для такого проекта. Такие цели иногда получают свое отражение в законодательных или договорных положениях, касающихся передачи технологии или преференциального режима для компаний, обязующихся нанимать персонал на местной основе.

67. Правительство принимающей страны в любом случае несет ответственность перед населением и поэтому будет заинтересовано в обеспечении эффективной эксплуатации инфраструктуры в соответствии с его общей политикой в отношении данного сектора. Помимо оценки квалификационных данных проектных консорциумов правительство принимающей страны тщательно анализирует их состав, с тем чтобы удостовериться в их готовности осуществлять проект на всех его этапах (более подробно см. главу III "Выбор концессионера", пункты 36-38). Особое внимание правительство принимающей страны уделяет вопросам, имеющим особое значение для населения в целом, например качеству и стабильности обслуживания, мерам по охране окружающей среды, уровню тарифов или соблюдению санитарных норм и норм безопасности. Поэтому правительство принимающей страны, возможно, пожелает оставить за собой право осуществлять в определенной форме контроль за эксплуатацией объекта, в некоторых случаях через специальный регулирующий орган или же на основе обеспечения соблюдения условий проектного соглашения (см. главу VII "Этап эксплуатаций", \_\_\_).

b) Проектная компания и ее акционеры

68. В рамках любого проекта основная часть инвестиций в форме денежных, материальных и трудовых ресурсов связана с сооружением, расширением или модернизацией инфраструктуры. Поэтому в проектный консорциум обычно входят строительные и машиностроительные компании, а также поставщики капитального оборудования, которые заинтересованы в том, чтобы стать основными подрядчиками или поставщиками по проекту. Такие компании будут активно участвовать в разработке проекта на начальных этапах, и их способность осуществлять сотрудничество и привлекать других надежных партнеров является основным условием своевременного и успешного завершения работ. Тем не менее ввиду характера своей коммерческой деятельности строительные компании и поставщики оборудования могут быть незаинтересованы в долгосрочном участии в акционерном капитале данного проекта. Поэтому они зачастую будут стремиться привлечь компанию, обладающую опытом в области эксплуатации и обслуживания инфраструктуры сооружаемого типа. Правительство принимающей страны, возможно, будет содействовать участию или даже требовать участия одной или нескольких таких компаний в качестве гарантии того, что соображения технической обоснованности и финансовой устойчивости проекта на всех его этапах, а не только на этапе строительства, будут надлежащим образом приниматься во внимание.

69. Для акционеров проектной компании важное значение имеет обеспечение такого дохода на инвестиции, который будет сопоставим с масштабами принимаемого риска. Помимо таких коммерческих аспектов, как ожидаемый уровень доходности проекта, важную роль при принятии такими компаниями решений об инвестировании средств в данный проект будут играть также гарантии сохранности инвестиций, обеспечиваемые законодательством принимающей страны (о необходимости создания благоприятного правового режима для частных инвестиций в инфраструктуру см. главу I "Общие соображения законодательного характера", пункты 28-62). Они, в частности, будут стремиться получить гарантии в отношении защиты их инвестиций от конфискации или же в отношении защиты их имущественных прав. Иностранные компании будут также стремиться получить гарантии в отношении

возможности конверсии в иностранную валюту доходов, полученных в местной валюте, а также репатриации или перевода за границу своих прибылей и остаточных инвестиционных ресурсов после истечения срока реализации проекта (см. главу V "Правительственная поддержка", \_\_\_).

70. Для выполнения конкретной задачи, связанной с осуществлением проекта, компании, участвующие в проектном консорциуме, как правило, создают отдельную компанию, которая выступает самостоятельным юридическим лицом, имеет собственные активы и автономную систему управления (см. главу IV "Заключения и общие условия проектного соглашения", пункты 22-34). Передать все права, активы и обязательства, связанные с данным проектом одному независимому юридическому лицу, относительно просто. При такой модели прямое участие других сторон, например акционеров проектной компании, может быть ограниченным, а проектная компания будет от своего собственного имени заключать проектное соглашение и другие соглашения и будет иметь свой собственный персонал и систему управления. Кроме того, создание проектной компании в качестве независимого юридического лица позволяет четко разграничить активы, поступления и обязательства по проекту с активами, поступлениями и обязательствами акционеров проектной компании, что упрощает процедуры учета и аудиторской проверки. Проектная компания обычно играет основную роль в мобилизации финансовых ресурсов, требующихся в дополнение к акционерному капиталу, внесенному акционерами. Акционеры, как правило, выбирают такой тип компании, при котором их ответственность ограничивается стоимостью их акций (например, компания с ограниченной ответственностью). В некоторых случаях в число акционеров проектной компании могут входить также "независимые" инвесторы в акционерный капитал, которые не принимают участия в реализации данного проекта в какой-либо иной форме (обычно институциональные инвесторы, инвестиционные банки, двусторонние и многосторонние кредитные учреждения, а также, в некоторых случаях, правительство принимающей страны или принадлежащая государству корпорация). Правительство принимающей страны иногда содействует привлечению частных инвесторов из принимающей страны.

71. Проектная компания будет нести общую ответственность за осуществление проекта и будет создавать соответствующие договорные механизмы со строительными подрядчиками, поставщиками оборудования, компанией по эксплуатации и обслуживанию и другими подрядчиками, исходя из потребностей, связанных с осуществлением данного проекта. Не обладая, как правило, правом предъявлять регрессивное требование акционерам, правительство принимающей страны, возможно, потребует, чтобы проектная компания предоставила различные типы гарантий исполнения ее обязательств в соответствии с проектным соглашением (см. главу VIII "Задержки, дефекты и другие случаи невыполнения обязательств", \_\_\_).

с) Кредиторы

72. В рамках традиционных обеспеченных сделок кредиторы, как правило, полагаются на общую платежеспособность заемщика и защищены на случай несостоятельности проекта гарантиями, предоставленными акционерами проектной компании или их материнскими компаниями. Такая форма финансирования, как правило, именуется "корпоративное финансирование" или "балансовое" финансирование, с тем чтобы подчеркнуть, что суммы, заимствованные для финансирования проекта, превращаются в корпоративное обязательство акционеров проектной компании. Корпоративное финансирование, как правило, обеспечивается для заемщиков, имеющих достаточно надежную репутацию в отношении способности противостоять риску несостоятельности проекта. Если кредиторы защищены от такого риска, корпоративное финансирование платежеспособных заемщиков может осуществляться на относительно благоприятных условиях.

73. Тем не менее в случае крупномасштабных проектов, связанных с сооружением новой инфраструктуры, акционеры зачастую не готовы гарантировать обязательства проектной компании. Поэтому такие проекты довольно часто осуществляются на основе "проектного финансирования", при котором погашение ссуд, взятых заемщиком, прежде всего обеспечивается за счет доходов, получаемых от проекта. Других гарантий либо не существует, либо они охватывают лишь конкретные ограниченные

риски. Поэтому активы и доходы проекта оцениваются на независимой основе, и между ними и активами акционеров проектной компании проводится четкое разграничение.

74. Проектное финансирование считается "безоборотным" финансированием ввиду отсутствия права регресса на акционеров проектной компании. Тем не менее на практике кредиторы редко проявляют готовность выделить значительные суммы, необходимые для проектов в области инфраструктуры, исключительно на основе ожидаемого притока денежных средств или исходя из активов проекта. Кредиторы могут снизить свои кредитные риски, включив в проектные документы ряд положений о дополнительном или вторичном обеспечении или использовав другие средства поддержки платежеспособности, обеспечиваемые акционерами проектной компании, правительством принимающей страны, покупателями или другими заинтересованными третьими сторонами. Такой механизм обычно именуется "ограниченным оборотным" финансированием.

75. Риски, которым подвергаются кредиторы в рамках проектного финансирования, будь то безоборотное или ограниченное оборотное финансирование, гораздо выше, чем при традиционных обеспеченных сделках, особенно в случае проектов в области инфраструктуры, при которых обеспечительная стоимость соответствующих физических активов (например, дороги, моста или туннеля) редко позволяет покрыть общие финансовые затраты на проект из-за отсутствия "рынка", на котором такие активы могут быть беспрепятственно реализованы. Это обстоятельство влияет не только на условия, на которых предоставляются ссуды (например, обычно более высокая стоимость проектного финансирования по сравнению с корпоративным финансированием), а также на состав синдиката кредиторов и на то, какую роль будут играть кредиторы в процессе реализации проекта.

76. Прежде чем согласиться на финансирование проекта, кредиторы тщательно анализируют экономические и финансовые аспекты проекта, с тем чтобы удостовериться в его осуществимости и коммерческой жизнеспособности. Как правило, кредиторы уделяют особое внимание оценке следующих связанных с проектом категорий рисков: риск на стадии сооружения, т.е. риск, связанный с тем, что сооружение инфраструктуры может быть вообще не завершено или же может быть завершено позднее, чем первоначально планировалось, или при более высоких затратах по сравнению с первоначальной сметой; эксплуатационный риск, т.е. риск, связанный с неспособностью обеспечить ожидаемый уровень эффективности эксплуатации объекта; а также конъюнктурный риск, т.е. риск, связанный с неспособностью обеспечить сбыт производимых товаров или предоставляемых услуг по такой цене и в таком объеме, которые первоначально предусматривались. Коммерческие банки, которые специализируются на кредитовании определенных отраслей промышленности, обычно не проявляют готовности брать на себя риски, с которыми они не знакомы. Так, например, учреждения, занимающиеся долгосрочным кредитованием, могут быть не заинтересованы в предоставлении краткосрочных ссуд для финансирования сооружений инфраструктуры. Поэтому при крупномасштабных проектах участие в осуществлении различных этапов проектов обычно принимают различные кредиторы.

77. Кредиторы обычно проводят переговоры с проектным консорциумом для обеспечения такой структуры проекта, которая позволяет свести их потенциальные риски до приемлемого уровня. В отношении рисков на стадии сооружения, например, кредиторы тщательно изучают систему управления, конкретные квалификационные данные и финансовое состояние строительного подрядчика или подрядчиков и, как правило, требуют, чтобы они обеспечили соответствующий уровень инвестиций в акционерный капитал, а также приемлемую форму гарантий исполнения обязательств (более подробно см. главу VI "Этап строительства", \_\_\_); и главу VIII "Задержки, дефекты и другие случаи невыполнения обязательств", \_\_\_). Аналогичный подход будет использован в отношении эксплуатационных рисков (более подробно см. главу VII "Этап эксплуатации", \_\_\_); и главу VIII "Задержки, дефекты и прочие случаи невыполнения обязательств", \_\_\_). Приемлемый уровень защиты от конъюнктурного риска будет зависеть от характера производимого товара или предоставляемых услуг. Для проектов в области электроэнергетики, например, кредиторы, возможно, будут заинтересованы в наличии твердого обязательства компании по распределению электроэнергии в отношении определенного минимального уровня закупок (например, соглашение типа "выкуп или неустойка"). В том случае, если услуги

предоставляются непосредственно населению, кредиторам будет интересовать вопрос о том, какие критерии используются для установления и корректировки цен и применяются ли какие-либо меры регулирования (см. главу VII "Этап эксплуатации", \_\_\_\_). Кроме того, они тщательно проанализируют условия концессии, предоставленной проектной компанией (является ли такая концессия исключительной или же проектная компания будет конкурировать с другими поставщиками услуг) (более подробно вопросы, касающиеся конкуренции, рассматриваются в главе II "Структура и регулирование секторов", \_\_; см. также главу IV "Заключение и общие условия проектного соглашения", пункты 17-21).

78. Помимо этого, с проектной компанией и ее акционерами проводятся переговоры в отношении механизмов предоставления обеспечения в целях гарантирования преимущественных выплат в счет погашения задолженности по коммерческим кредитам перед осуществлением платежей другим кредиторам или выплатой дивидендов инвесторам в акционерный капитал или акционерам проектной компании, и в целях передачи кредиторам контроля над проектом в случае неплатежеспособности проектной компании.

79. В качестве обеспечения при проектном финансировании, как правило, используются ипотечный залог, предоставление кредиторам преимущественных или обычных прав на реализацию всех активов проекта и уступка будущей дебиторской задолженности, возникающей в результате эксплуатации проекта. Кроме того, кредиторы обычно требуют автоматического депонирования согласованной части таких поступлений на блокированный счет. В соответствии с кредитными соглашениями кредиторам довольно часто предоставляется право назначать нового исполнителя в случае неплатежеспособности проектной компании или ее неспособности продолжать эксплуатировать инфраструктуру. Чем больше сумма обеспечения, которую разрешается предоставлять в соответствии с законами принимающей страны, тем выше вероятность получения ресурсов для финансирования проекта на более благоприятных условиях (см. главу I "Общие соображения законодательного характера", пункты 18-19; а также главу IV "Заключение и общие условия проектного соглашения", пункты 39-45).

80. Для избежания споров, которые могут возникнуть в результате коллизии притязаний отдельных кредиторов, или споров между кредиторами в отношении погашения их ссуд, кредиторы, предоставляющие средства на крупные проекты, обычно заключают так называемое "межкредиторское соглашение". Межкредиторское соглашение обычно содержит положения, касающиеся таких вопросов, как осуществление выплат на пропорциональной основе или в определенном порядке очередности; условия объявления событий неплатежа и сокращение срока погашения кредитов; координация усилий при передаче кредиторам обеспечения, предоставленного проектной компанией.

d) Международные финансовые учреждения и учреждения по кредитованию экспорта

81. Международные финансовые учреждения и агентства по кредитованию экспорта сталкиваются по существу с теми же проблемами, что и другие кредиторы проекта. Помимо этого они будут особенно заинтересованы в том, чтобы исполнение проекта и его эксплуатация не противоречили конкретным политическим целям таких учреждений и агентств. Международные финансовые учреждения начинают уделять повышенное внимание экологическим последствиям проектов в области инфраструктуры и их жизнеспособности в долгосрочном плане.

82. Международные финансовые учреждения, предоставляющие ссуды на осуществление проекта, будут также тщательно анализировать методы и процедуры, применяемые при выборе концессионера. Многие глобальные и региональные финансовые учреждения, а также двусторонние учреждения по финансированию развития разработали руководящие принципы или другие требования в отношении закупок, производимых за счет предоставленных ими средств. Такие учреждения и агентства, как правило, требуют, чтобы процедуры закупок проводились в соответствии с их руководящими принципами или требованиями, даже если они отличаются от национальных законов в отношении закупок. Такое требование обычно отражено в их стандартных кредитных соглашениях (более подробно см. главу III "Выбор концессионера", пункт 27).

e) Другие поставщики капитала

83. К числу других поставщиков капитала, помимо коммерческих банков и международных финансовых учреждений, могут относиться "институциональные инвесторы", например страховые компании, взаимные фонды, пенсионные фонды или инвестиционные фонды. Таким другим поставщикам капитала, в соответствии с условиями их инвестиций, как правило, предоставляется право на получение платежей в погашение капитальной суммы и процентов по предоставленным средствам в первоочередном порядке или на выплату в первоочередном порядке дивидендов перед распределением дивидендов среди акционеров проектной компании и других держателей акций проектной компании. Им довольно часто предоставляется право на получение периодических отчетов и финансовых ведомостей. Что касается институциональных инвесторов, являющихся держателями привилегированных акций или облигаций, то они в соответствии с законами страны, в которой учреждена проектная компания или в которой была произведена эмиссия акций или облигаций, будут пользоваться также другими правами, включая любое из следующих прав: право быть коллективно представленными агентом; право получать консультации в отношении определенных изменений в уставе проектной компании и утверждать такие изменения, а также получать информацию о таких изменениях до получения полного возмещения; преференциальное право на распределение избыточных активов.

f) Строительные подрядчики и поставщики

84. Строительный подрядчик или подрядчики обычно берут на себя ответственность за проектирование объекта и его обслуживание на протяжении всех этапов строительства до окончательного сооружения. Они в основном заинтересованы в том, чтобы завершить все работы в рамках согласованного графика и первоначальной сметы расходов, а также в соответствии с техническими требованиями. Как правило, строительный подрядчик будет обязан предоставить другим членам проектного консорциума гарантии от потерь, которые могут возникнуть в результате неисполнения подрядчиком его обязательств<sup>8</sup>.

85. Довольно часто одна или несколько компаний, которые заключают контракты с проектной компанией на сооружение объекта инфраструктуры или на поставку оборудования, являются также членами проектного консорциума. В такой ситуации возникает риск того, что поставщики оборудования или строительные подрядчики могут попытаться заключить контракты на преференциальных условиях. Именно поэтому некоторые правительства принимающих стран настаивают на том, чтобы им предоставлялось право рассматривать или утверждать условия таких контрактов (см. главу VI "Этап строительства", \_\_\_).

g) Компания по эксплуатации и обслуживанию

86. Проектная компания может самостоятельно осуществлять эксплуатацию и обслуживание инфраструктуры или же может поручить это одному из подрядчиков или группе подрядчиков. Из всех частных сторон - участников проекта операторы инфраструктуры участвуют в осуществлении проекта наиболее продолжительный период времени. Компания-оператор занимает особое положение, поскольку в результате эксплуатации объекта она вступает в прямые взаимоотношения со своими клиентами, а ее деятельность подвергается тщательной публичной оценке. Вследствие этого мнение компании-оператора относительно оценки экономической и финансовой жизнеспособности и прибыльности проекта может отличаться от мнения других членов проектного консорциума, и поэтому целесообразно обеспечить привлечение потенциальной компании-оператора на ранних этапах осуществления проекта, например путем включения компании-оператора в число акционеров проектной компании.

---

<sup>8</sup>О средствах правовой защиты и договорных подходах, применяемых в случае неисполнения строительным подрядчиком его обязательств, см. Правовое руководство ЮНСИТРАЛ по строительству, стр. 197-210 и 214-230.

87. В том случае, если эксплуатацию и обслуживание инфраструктуры будет продолжать осуществлять один из подрядчиков, то могут быть использованы различные методы платежа, начиная от единовременных выплат и кончая методами оплаты затрат плюс премия, при которых переменная часть сверх или менее суммы возмещения затрат может быть установлена в виде либо фиксированной суммы, либо процента от суммы затрат, либо доли доходов от проекта. Довольно часто применяется также сочетание таких методов. С точки зрения проектной компании контракты, основанные на показателях деятельности, являются более предпочтительными по сравнению с контрактами, предусматривающими оплату производственных затрат плюс премии. Проектная компания будет обычно создавать определенный механизм контроля за эксплуатацией объекта (например, оставив за собой право производить ревизию или анализировать затраты), с тем чтобы обеспечить в максимально возможной степени сохранение эксплуатационных затрат в пределах первоначальной сметы. В тех случаях, когда возмещение затрат осуществляется в пределах определенной максимальной суммы, в снижении затрат будет также заинтересована сама компания-оператор.

88. В своей деятельности компания по эксплуатации и обслуживанию обычно обязана соблюдать стандарты качества, которые определяются во многих различных источниках, включая законодательство, проектное соглашение, контракт на эксплуатацию и обслуживание или же инструкции или правила, издаваемые компетентным регулирующим органом. Помимо этого целый ряд других требований может содержаться в таком законодательстве, как акты трудового или экологического права. Как правило, компания по эксплуатации и обслуживанию обязана предоставить гарантии в форме независимых гарантий (или гарантий "по требованию"), контрактного или исполнительского залога или гарантийного залога, а также заключить и регулярно продлевать договор страхования, включая страхование от несчастных случаев, страхование пособия рабочим, выплачиваемого во время болезни, страхование на случай экологического ущерба и страхование ответственности перед третьими лицами.

#### h) Страховщики

89. Осуществление проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, сопряжено с целым рядом различных рисков как на этапе строительства, так и на этапе эксплуатации проекта, которые могут оказаться чрезмерно большими для проектной компании, правительства принимающей страны, кредиторов или подрядчиков. Поэтому получение надлежащего страхового покрытия от всех таких рисков имеет принципиально важное значение для обеспечения жизнеспособности проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников. Как правило, по проекту в области инфраструктуры заключаются договоры страхования от несчастных случаев в отношении сооружений и оборудования, страхования ответственности перед третьими лицами и страхования пособия рабочим, выплачиваемого во время болезни. Другими возможными видами страхования являются страхование от платежей в случае перерыва производственной деятельности, перерывов в поступлении наличных средств или в случае превышения затрат. Такие виды страхования, как правило, можно обеспечить на рынке коммерческого страхования, хотя доступ к коммерческому страхованию в отношении некоторых форс-мажорных рисков (например, войны, мятежи, акты вандализма, землетрясения, ураганы) может быть ограниченным. Частный рынок страхования играет все более важную роль в обеспечении покрытия от некоторых видов политических рисков, например аннулирование договора, неисполнение правительственным учреждением договорных обязательств или необоснованное востребование независимых гарантий. В дополнение к частному страхованию могут быть предоставлены гарантии от политических рисков международными финансовыми учреждениями, например Всемирным банком, многосторонним агентством по инвестиционным гарантиям (МИГА), Международной финансовой корпорацией, региональными банками развития или агентствами по кредитованию экспорта.

#### i) Независимые эксперты и консультанты

90. Независимые эксперты и консультанты играют весьма важную роль на различных этапах разработки проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Опытные

компании обычно стремятся дополнить потенциал своих собственных технических экспертов услугами внешних экспертов и консультантов, например финансовых экспертов, внешних международных консультантов или консультантов по инженерно-техническим вопросам. Независимые эксперты и консультанты могут оказывать также помощь правительствам принимающих стран в разработке стратегий развития инфраструктуры по конкретным секторам и в формулировании правовых и административных рамок. Кроме того, независимые эксперты и консультанты могут оказывать помощь правительству в подготовке технико-экономических обоснований и других предварительных исследований, в формулировании по их просьбе предложений или стандартных контрактных условий и спецификаций, в оценке и сопоставлении предложений или в проведении переговоров по проектному соглашению.

91. Консультантами проектного консорциума довольно часто выступают торговые и инвестиционные банки, которые оказывают помощь в организации финансирования и в формулировании предполагаемого проекта, и подобная деятельность, хотя она и имеет принципиально важное значение для проектного финансирования, существенно отличается от самого финансирования. Такие банки могут предоставлять также консультативные услуги правительствам в решении правовых, экономических, финансовых и экологических проблем, которые возникают на предварительных этапах осуществления проектов в области инфраструктуры.

92. Помимо частных организаций, ряд межправительственных организаций (например, Организация Объединенных Наций по промышленному развитию, региональные экономические комиссии Организации Объединенных Наций) и международных финансовых учреждений (например, Всемирный банк, региональные банки развития) имеют специальные программы, в рамках которых они могут оказывать такого рода техническую помощь непосредственно правительствам принимающих стран или же оказывать содействие правительствам принимающих стран в выявлении квалифицированных консультантов.

## 5. Этапы исполнения

93. В зависимости от типа инфраструктуры этапы осуществления проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников, могут включать первоначальное выявление проекта и выбор концессионера, заключение проектного соглашения и смежных документов, выполнение строительных работ или работ по модернизации, а также эксплуатацию объекта инфраструктуры и, возможно, передачу объекта правительству принимающей страны. В приводимых ниже пунктах дается краткое описание различных этапов финансируемого из частных источников проекта в области инфраструктуры, предусматривающего сооружение нового объекта инфраструктуры и осуществляемого в рамках механизма "проектного финансирования". Такие этапы не обязательно будут характерны для других типов проектов или же могут осуществляться иным образом.

### а) Выявление проекта

94. Одним из первых шагов, предпринимаемых правительством принимающей страны в отношении предлагаемого проекта в области инфраструктуры, является проведение предварительной оценки его рентабельности, включая анализ таких экономических и финансовых аспектов, как ожидаемые экономические выгоды проекта, сметная стоимость и потенциальные доходы, которые, как ожидается, можно будет получать в результате эксплуатации объекта инфраструктуры. На этом этапе важно также оценить техническую осуществимость проекта, а также его экологические последствия. Предварительные выводы, сделанные правительством принимающей страны на этом этапе, будут играть принципиально важную роль при определении форм вовлечения частного сектора, участие которого необходимо для осуществления проекта, например, при решении вопроса о том, будет ли объект инфраструктуры принадлежать правительству принимающей страны и временно эксплуатироваться частным предприятием или же такой объект будет принадлежать частному предприятию и эксплуатироваться им. Выбор формы участия частного сектора будет иметь существенное значение с точки зрения ряда правовых вопросов, которые обычно рассматриваются в законодательстве, например вопроса о владении объектом

инфраструктуры и смежными активами, а также вопроса о приобретении земельного участка (см. главу IV "Заключение и общие условия проектного соглашения", пункты 8-12).

95. В рамках проектов, которые предусматривают передачу частному сектору принадлежащего правительству предприятия общественного пользования, правительству принимающей страны, возможно, необходимо будет предпринять на подготовительном этапе ряд дополнительных шагов, с тем чтобы обеспечить возможность эксплуатации предприятия в качестве частной компании, например, провести структурную перестройку компании в соответствии с коммерческими принципами или же отменить закрепленные в законодательном порядке монополии.

96. После выявления будущего проекта правительство принимающей страны обязано определить его относительную приоритетность, а также выделить людские и другие ресурсы для его осуществления. На этом этапе желательно, чтобы правительство принимающей страны провело обзор действующих законодательных или административных требований, касающихся эксплуатации объектов инфраструктуры предлагаемого типа с целью выявления основных правительственных органов, которые должны выдать утверждения, лицензии или разрешения или которые иным образом должны будут участвовать в данном проекте. В зависимости от важности и степени автономности проекта правительство принимающей страны, возможно, пожелает на данном этапе назначить департамент или агентство для целей координации участия других заинтересованных департаментов и агентств, а также осуществления контроля за выдачей лицензий и утверждений (более подробно этот вопрос рассматривается ниже в главе I "Общие соображения законодательного характера", пункты 22-27).

97. Кроме того, правительству принимающей страны, возможно, необходимо будет предварительно провести определенные бюджетные мероприятия, которые позволят ему выполнять финансовые обязательства, охватывающие несколько бюджетных циклов, включая долгосрочные обязательства по закупкам продукции проекта (например, по соглашениям "выкуп или неустойка") или другие формы поддержки, предоставляемой в отношении проекта (см. главу V "Правительственная поддержка", \_\_\_).

#### b) Выбор концессионера

98. После выявления проекта, оценки его жизнеспособности и рентабельности, а также подтверждения необходимости или заинтересованности в финансировании из частных источников правительство приступает к выбору концессионера. Для проектов, связанных с сооружением новой инфраструктуры, метод выбора зачастую предусматривает представление конкурентных предложений определенным числом кандидатов, которые выполнили соответствующие предварительные квалификационные требования.

99. Уверенность проектных консорциумов в жизнеспособности проекта и готовность инвестировать время и средства, необходимые для подготовки тендерных заявок или предложений, часто определяется тем, каким образом они оценивают правила, регулирующие процесс выбора. Проектные консорциумы могут воздержаться от участия в процессе выбора, если, по их мнению, такой процесс является неясным или запутанным. Поэтому правительствам, желающим привлечь частные инвестиции для проектов в области инфраструктуры, целесообразно разработать такие процедуры, которые способствуют обеспечению максимальной экономии и эффективности закупок, обеспечивают справедливый и равноправный режим для всех проектных консорциумов и гарантируют транспарентность процесса выбора.

100. Независимо от использования правительством принимающей страны того или иного конкретного метода, процесс выбора в отношении проектов в области инфраструктуры часто является весьма сложным и может быть связан для проектных консорциумов со значительными затратами времени и существенными расходами, что приводит к увеличению общей стоимости проекта. Поэтому необходимо обеспечить, чтобы документы, направляемые проектными консорциумам, являлись достаточно ясными, содержали все необходимые элементы для подготовки их тендерных заявок или предложений, с тем



чтобы ограничить необходимость последующих разъяснений, а также свести к минимуму потенциальную возможность жалоб или споров. Важную роль в связи с этим играет законодательство, обеспечивающее четкие рамки для предоставления подрядов на проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников (более подробно см. главу III "Выбор концессионера").

с) Подготовка к осуществлению проекта

101. После выбора концессионера необходимо будет принять ряд мер, с тем чтобы приступить к осуществлению проекта. Обязательства сторон, касающиеся осуществления проекта, будут изложены в проектном соглашении. Для таких сложных проектов, как проекты в области инфраструктуры, вполне обычной практикой является проведение переговоров в течение нескольких месяцев, прежде чем стороны будут готовы подписать проектное соглашение. Задержки в переговорах, как показывает практика, могут быть обусловлены целым рядом факторов, например отсутствием опыта у сторон, плохой координацией между различными правительственными учреждениями, неопределенностью в отношении степени правительственной поддержки или трудностями в согласовании обеспечения, приемлемого для кредиторов<sup>9</sup>. Правительство принимающей страны может внести существенный вклад благодаря обеспечению надлежащей координации между всеми участвующими департаментами и агентствами или за счет заблаговременного выявления тех видов гарантий и средств, которые оно сможет предоставить для осуществления данного проекта (см. главу V "Правительственная поддержка", \_\_\_\_). Чем лучше стороны понимают те вопросы, которые должны быть охвачены в проектном соглашении, тем выше вероятность того, что переговоры по проектному соглашению будут проведены успешно. Напротив, если после процесса выбора те или иные важные вопросы остаются открытыми и участники переговоров не имеют четкого представления о существовании проектного соглашения, опасность того, что переговоры окажутся дорогостоящими и трудными, может оказаться весьма значительной.

102. Помимо заключения проектного соглашения и смежных документов, проектная компания будет заключать также соглашения с кредиторами о предоставлении ссуд на осуществление проекта, а также будет устанавливать договорные отношения с подрядчиками и поставщиками. Кроме того, сразу же после предоставления подряда на проект обычно заключается также целый ряд других соглашений в рамках подготовки к началу строительства. На этом этапе проектной компании, возможно, необходимо будет также ввезти в страну оборудование и другие материалы, а также персонал, необходимый для исполнения проекта. В том случае, если требуются какие-либо лицензии, правительство принимающей страны может оказать содействие, чтобы избежать неоправданных задержек.

d) Этап строительства

103. После успешного завершения вышеизложенных предварительных процедур средства на осуществление проекта могут быть выделены, и можно начинать строительные работы. Основная часть инвестиций в данный проект осуществляется именно в течение этапа строительства, в тот период, когда инфраструктура еще не приносит никаких доходов. Поэтому общая финансовая жизнеспособность проекта в значительной степени зависит от успешного осуществления этапа строительства. Двумя вопросами, которые должны вызывать наибольшее беспокойство у всех участвующих сторон, являются задержки в строительстве и перерасход сметы.

104. С точки зрения правительства принимающей страны, задержки и перерасход сметы могут иметь также отрицательные политические последствия и могут подорвать доверие к политике правительства принимающей страны в отношении проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников. Обычно правительство принимающей страны требует, чтобы проектная компания взяла на себя всю ответственность за своевременное завершение строительства. В свою очередь проектная

---

<sup>9</sup>Рассмотрение вопросов, оказывающих воздействие на согласование финансовых аспектов, см. International Finance Corporation, *Financing Private Infrastructure*, Washington, D.C., 1996, p. 37.

компания будет добиваться освобождения от ответственности в случае форс-мажорных или других освобождающих от ответственности обстоятельств, а также гарантий того, что она не будет нести дополнительных затрат или ответственности в связи с задержками, возникающими в результате просьб со стороны правительства принимающей страны изменить первоначальную конструкцию или спецификации проекта. Поэтому в проектное соглашение будут включаться различные положения, в некоторых случаях в соответствии со статутными требованиями, в целях урегулирования возможных последствий таких ситуаций (см. главу VIII "Задержки, дефекты и прочие случаи невыполнения обязательств", \_\_\_\_). Кроме того, правительство принимающей страны, а также кредиторы пожелают удостовериться в том, что предлагаемая технология для осуществления данного проекта уже использовалась в достаточной степени и обеспечивает соответствующую безопасность и надежность. Они будут весьма внимательно рассматривать любые предложения относительно применения новых или не испытанных технологий. В любом случае до окончательной приемки объекта инфраструктуры, возможно, необходимо будет провести ряд технических испытаний.

105. Проектная компания будет обычно перекладывать риски, связанные с завершением проекта и перерасходом сметы, на строительных подрядчиков, и поэтому контракт на строительство будет обычно представлять собой контракт под ключ на фиксированный срок и с фиксированной ценой, по которому подрядчики будут предоставлять гарантии исполнения. По условиям контракта строительный подрядчик обычно обязан предоставить гарантии того, что объект инфраструктуры будет функционировать в соответствии с заранее установленными техническими стандартами. В соответствии с условиями своих контрактов или положениями применимого права строительные подрядчики, возможно, будут нести ответственность и после даты завершения строительства. Поставщикам оборудования обычно также предлагается предоставить обширные гарантии в отношении приемлемости предоставляемой технологии.

е) Этап эксплуатации

106. После завершения строительных работ и после выдачи правительством принимающей страны разрешений на эксплуатацию объекта начинается наиболее продолжительный этап осуществления проекта. В ходе этого этапа проектная компания обязуется эксплуатировать и обслуживать объект инфраструктуры и взимать с пользователей соответствующую плату. Условия эксплуатации и обслуживания проекта, а также стандарты качества и безопасности, как правило, определяются в законодательстве или же подробно регламентированы в проектном соглашении. Помимо этого функции надзора за эксплуатацией объекта может осуществлять определенный регулирующий орган (см. главу VII "Этап эксплуатации", \_\_\_\_).

107. Доходы, получаемые от объекта инфраструктуры, являются для проектной компании единственным источником средств для погашения ее задолженности, возмещения инвестиционных затрат и получения прибыли. Поэтому одна из основных забот проектной компании в ходе этапа эксплуатации состоит в том, чтобы избежать в максимально возможной степени любых перерывов в эксплуатации объекта и защитить себя от последствий любого такого перерыва. В этом отношении интересы кредиторов будут обычно совпадать с интересами проектной компании. Проектной компании важно обеспечить, чтобы снабжение материалами и энергией, необходимыми для эксплуатации объекта, постоянно осуществлялось на бесперебойной основе. Кроме того, проектная компания может быть заинтересована в том, чтобы осуществление правительством принимающей страны его полномочий по контролю или регулированию не приводило к сбоям или перерывам в эксплуатации объекта и чтобы это не было сопряжено для проектной компании с дополнительными расходами.

108. В свою очередь, правительство принимающей страны будет заинтересовано в обеспечении бесперебойного предоставления пользователям и клиентам объекта инфраструктуры соответствующих услуг или товаров. Тем не менее одновременно правительство принимающей страны будет законно заинтересовано в том, чтобы обеспечить эксплуатацию и обслуживание объекта в соответствии с применимыми стандартами качества и безопасности, а также эксплуатационными нормами и условиями (см. главу VII "Этап эксплуатации", \_\_\_\_). Эти аспекты будут иметь особое значение для правительства

принимающей страны в связи с проектами в области инфраструктуры, которые предназначены для населения в целом (например, мосты или туннели) или которые носят опасный характер (например, электростанции или сети газоснабжения). Особое положение правительства принимающей страны в результате того, что оно несет ответственность перед населением за данный объект инфраструктуры, может привести к возникновению конфликтов или разногласий с проектной компанией. Поэтому особое значение может иметь разработка четких правил в отношении эксплуатации объекта инфраструктуры или же согласование соответствующих методов урегулирования споров, которые могут возникнуть между правительством принимающей страны и проектной компанией на этом этапе осуществления проекта (см. главу XI "Урегулирование споров", \_\_\_).

f) Завершение проекта

109. За исключением тех случаев, когда объект инфраструктуры принадлежит проектной компании на постоянной основе, большинство проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, осуществляется в течение определенного срока. Некоторые проекты предусматривают возможность продления срока осуществления проекта в пользу той же проектной компании; в других случаях в законах предусматривается, что любое продление концессии должно осуществляться в рамках процедуры торгов (эти вопросы более подробно рассматриваются в главе IX "Срок действия, продление срока действия и досрочное прекращение проектного соглашения", \_\_\_). В некоторых странах обычной практикой является последовательная передача концессий на один и тот же объект инфраструктуры, в результате чего активы передаются непосредственно от одного концессионера его преемнику.

110. В то же время некоторые правительства заинтересованы в получении объекта инфраструктуры, а также всех соответствующих активов и оборудования по истечении срока осуществления проекта СЭП. В таких случаях правительство принимающей страны будет заинтересовано в обеспечении передачи современной технологии, в надлежащем обслуживании объекта инфраструктуры, а также в соответствующей подготовке национального персонала для эксплуатации этого объекта.

\* \* \*