

# контракты жизненного цикла как инструмент государственно- частного партнерства

## Аннотация

*Как повысить эффективность государственно-частного партнерства в условиях дефицита бюджета? Автор проводит идею о том, что лучшим решением этой проблемы являются контракты жизненного цикла. Подробнее об этом читайте в статье.*

**Ключевые слова:** институт государственно-частного партнерства, международный стандарт учета, институт инвестиционных консультантов, контракты жизненного цикла

Принятое в 2004 году решение Евростата об учете передачи риска инвестирования представляет собой первую попытку сформулировать руководящие указания по бюджетному учету для государственно-частного партнерства (ГЧП), но оно недостаточно оценивает воздействие ГЧП на бюджетные расходы. Все это позволяет после четырех лет функционирования ГЧП в России констатировать, что инвестиционные проекты, реализуемые в рамках ГЧП, несут серьезные риски.

Решить проблему эффективности функционирования института ГЧП на транспорте можно при условии развития, необходимых для его функционирования инструментов. К ним относятся:

- 1) *нормативно-правовая база, регулирующая деятельность ГЧП.* В силу разных национальных правовых традиций основы регулирования ГЧП различаются по странам значительно;
- 2) *разработка порядка отбора и реализации проектов в рамках ГЧП, определение роли государственных структур в этом процессе;*
- 3) *разработка договорных обязательств, на которых основана деятельность ГЧП* и которые

## Фрейдин

### Игорь Витальевич

*соискатель,  
Российская академия  
народного хозяйства  
и государственной  
службы,  
г. Москва,  
генеральный директор  
ФКУ «Ространс-  
модернизация»  
rtn@ppp-transport.ru*

**...основное  
требование,  
предъявляемое  
к инвестиционным  
консультантам – это  
их независимость**

определяют фискальный риск, принимаемый государством;

4) *реализация договорных обязательств государства в рамках ГЧП.* Перечень форм бюджетных ассигнований, направленных на поддержку проектов, реализуемых в рамках ГЧП, преимущественно основан на поддержке такой формы ГЧП как концессия, что не совсем правомочно. В этом случае требуется разработка дополнительных нормативных актов для поддержания иных форм ГЧП;

5) *обеспечение прозрачности бюджетного учета и полное раскрытие фискальных рисков.* «Руководство по статистике государственных финансов 2001» (РСГФ 2001 года) МВФ, которое положено в основу реформирования учета государственного сектора в Российской Федерации, предлагает основу налогово-бюджетной отчетности, в рамках которой в интегрированном виде представляются запасы и потоки; предпочтение отдается методу начисления; учет осуществляется на основе баланса активов и обязательств. Следует отметить, что это руководство не в полной мере охватывает операции по ГЧП. Пока не появится комплексный международный стандарт учета для ГЧП, сохраняется существенный риск того, что при создании ГЧП соображения экономической эффективности будут производны, так как будут уступать место другим факторам, чаще всего коррупционным. Это противоречит цели использования ГЧП для повышения эффективности инвестиционной деятельности на транспорте;

б) *обеспечение проектов, реализуемых в рамках ГЧП квалифицированными кадрами.* Проектирование и реализация ГЧП сложны и требуют специальной квалификации, что обуславливает создание в ряде развитых стран внешних групп экспертов по проектам ЧПП.

### **Проблема выбора инвестиционных консультантов**

Данная проблема решается в России с использованием института инвестиционных консультантов. Выбор инвестиционного консультанта осуществляется инициатором проекта на основании:

– *критерия профессионализма.* Этот критерий означает, что инвестиционный консультант должен быть консультантом (организатором выпусков ценных

бумаг, андеррайтером, консультантом в сделках по слиянию и поглощению) по инвестиционным проектам (включая выпуск ценных бумаг) общей суммой свыше 10 млрд долл., в течение последних пяти лет. В отношении инвестиционных консультантов, выбор которых осуществляет инициатор проекта – свыше 5 млрд долларов, в течение последних семи лет;

- *критерия опыта работы на российском рынке*, который означает, что инвестиционный консультант должен иметь опыт работы на российском рынке не менее пяти лет;
- *критерия финансовой устойчивости*. Этот критерий означает, что инвестиционный консультант в течение последних двух лет должен иметь рейтинг не более чем на три уровня ниже рейтинга высшего уровня одного из следующих международных рейтинговых агентств: “Standard & Poor’s”, “Moody’s Investor Service” и “Fitch Ratings”, а в отношении инвестиционного консультанта, выбор которого осуществляет инициатор – не более чем на четыре уровня.

При этом основное требование, предъявляемое к инвестиционным консультантам – это их независимость, то есть инвестиционный консультант не должен быть аффилированным лицом существующего и (или) будущего инвестора данного инвестиционного проекта.

### ***Контракты жизненного цикла***

Наиболее перспективным инструментом ГЧП в современных условиях автор считает контракты жизненного цикла<sup>1</sup>, которые переворачивают представления о реализации публичных функций, традиционно финансируемых за счет государства.

Рассмотрим суть схемы проекта на основе контракта жизненного цикла (см. рис. на с. 36).

Согласно условиям такого контракта, одна сторона – исполнитель инфраструктурного проекта за свой счет и с использованием собственных материалов возводит инфраструктурный объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока эксплуатации (жизненного цикла), осуществляя ремонт,

***контракт  
жизненного цикла  
является договором  
смешанного типа,  
в основе его лежит  
договор об оказании  
услуг***

<sup>1</sup> Контракты жизненного цикла – инструмент государственно-частного партнерства, популярный за рубежом под названием «life cycle contracts» (LCC). – *Прим. ред.*



Рис. Модель контрактов жизненного цикла – LCC

уход и обслуживание, а другая сторона – государство или муниципальное образование оплачивает за счет бюджета соответствующего уровня услуги по предоставлению объекта в пользование (например, предоставление в общее пользование бесплатных автодорог, предоставление административного здания для размещения государственных органов власти или органов местного самоуправления, их учреждений) либо публичные услуги, оказываемые с помощью такого объекта (обучение в школе, вузе; лечение в медицинском учреждении).

Контракт жизненного цикла является договором смешанного типа, в основе его лежит договор об оказании услуг. Однако из приведенного выше примера видно, что в таком контракте могут присутствовать и элементы договора аренды. Кроме того, в отличие от обычных договоров об оказании услуг, контракт жизненного цикла может включать условия, обязывающие государство или муниципальное образование предоставить земельный участок или иное недвижимое имущество (если речь идет не о новом строительстве, а о реконструкции старого здания, например), которое в дальнейшем будет содержаться исполнителем контракта.

Наконец, в контракте жизненного цикла могут присутствовать элементы других видов договоров, например договора о доверительном управлении. Вопрос о том, в чьей собственности (государства/ муниципалитета или частного партнера) будет

**...в контракте  
жизненного  
цикла могут  
присутствовать  
элементы других  
видов договоров,  
например договора  
о доверительном  
управлении**

находиться имущество, созданное в рамках действия контракта жизненного цикла, принципиального значения не имеет. Для целей бухгалтерского учета и налогообложения предпочтительнее частная собственность, однако отдельные инфраструктурные объекты могут быть законодательно ограничены в обороте (например, причальные стенки морских, устьевых и речных портов). Тогда оптимальным решением будет передача таких объектов в доверительное управление частному партнеру, что может являться одним из условий контракта.

### **Преимущества контрактов жизненного цикла**

Основные преимущества контракта жизненного цикла видятся в следующем.

1. Условия контракта жизненного цикла предполагают, что исполнитель по такому контракту получает деньги только с момента, когда объект предоставлен для публичного использования, не просто сдан государственной комиссии, а способен реально функционировать (по дороге можно ездить и т.д.).

2. Стандартные условия контракта предусматривают не только замораживание платежей в тех случаях, когда объект не может использоваться по назначению (например, из-за того, что там необходимо сделать ремонт и/или устранить строительный брак), но и наложение штрафов на исполнителя за низкие потребительские качества объекта (например, в определенный день исполнитель не убрал снег на дороге, в другой день перекрывал полосу на внеплановый ремонт из-за некачественно уложенного асфальта – за эти нарушения государственный заказчик вправе его оштрафовать).

3. Указанные особенности позволяют говорить об определенном уровне мотивации исполнителя по контракту жизненного цикла:

- исполнитель заинтересован в быстром строительстве: чем раньше он закончит строительство объекта, тем быстрее начнет получать деньги;
- исполнитель стремится оптимизировать соотношение цена/качество: если он будет строить плохо, ему придется больше тратить на ремонт;
- сняв с исполнителя давление строительных норм и правил, государственный заказчик стимулирует внедрение им новых технологий, снижающих сто-

**контракт  
жизненного цикла –  
идеальная форма  
государственно-  
частного  
партнерства  
в условиях  
бюджетного  
дефицита**

**...контракты  
жизненного цикла  
могли бы обеспечить  
реализацию  
Стратегии  
социально-  
экономического  
развития России**

имость строительства и/или увеличивающих долговечность объекта;

– правильное формулирование условий контракта жизненного цикла позволяет проводить плановые мероприятия по содержанию объекта максимально безболезненно для пользователей (например, ремонтировать дороги – по ночам); для этого надо просто штрафовать исполнителей за отсутствие доступа к объекту в установленное время.

4. Контракт жизненного цикла – идеальная форма ГЧП в условиях бюджетного дефицита, когда власти не могут участвовать в проектах, предусматривающих бюджетные инвестиции. Как видно из *рисунка 2*, в период до передачи объекта в эксплуатацию у государственного заказчика отсутствуют сколь угодно существенные расходы. И даже когда настанет пора вносить платежи, они будут существенно меньше единовременных затрат на бюджетную стройку.

### **Вывод**

Полагаем, что контракты жизненного цикла могли бы обеспечить реализацию Стратегии социально-экономического развития России. Сохранение темпов строительства и увеличение рабочих мест на объектах, созданных благодаря этому инструменту государственно-частного партнерства, помогут российским властям смягчить последствия экономического кризиса и обеспечить динамичный рост экономики и улучшение качества жизни после его преодоления.

**pn**

**Igor V. Freidin**

*Applicant, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow; General Director, Rostransmodernizatsiya FSI*

### **Contracts of Life Cycle as a Tool for the Public and Private Partnerships**

Abstract

**H**ow to improve the efficiency of public and private partnerships in the conditions of the budget deficit? The author gives the idea that the best solutions to this problem are the contracts of life cycle. Read more in the article.

**Keywords:** institution of public and private partnership, international accounting standards, institution of investment advisers, contracts of life cycle