



Генеральная Ассамблея

Distr.  
GENERAL

A/CN.9/458/Add.1  
24 February 1999

RUSSIAN  
Original: ENGLISH

---

КОМИССИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ  
ПО ПРАВУ МЕЖДУНАРОДНОЙ ТОРГОВЛИ

Тридцать вторая сессия  
Вена, 17 мая - 4 июня 1999 года

ПРОЕКТЫ В ОБЛАСТИ ИНФРАСТРУКТУРЫ, ФИНАНСИРУЕМЫЕ ИЗ ЧАСТНЫХ ИСТОЧНИКОВ

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

Доклад Генерального секретаря

Добавление

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

---

\*В разделах С, D, E и F рассматриваются базовые вопросы, связанные с проектами в области инфраструктуры, финансируемыми из частных источников, такие как участие частного сектора в деятельности в области публичной инфраструктуры и концепция проектного финансирования. В них также определяются основные стороны, участвующие в таких проектах, и их соответствующие интересы и рассматриваются варианты принципиальных решений, связанные со структурой секторов и соображениями конкуренции. Цель этих разделов состоит в том, чтобы привести общую справочную информацию по вопросам, которые рассматриваются с точки зрения законодательной перспективы в последующих главах Руководства. Что касается дополнительной информации, то читателю особенно рекомендуется ознакомиться, в частности, со следующими публикациями других международных организаций: Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects - подготовлено Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (издание ЮНИДО, в продаже под № UNIDO.95.6.E); World Development Report 1994: Infrastructure for Development (New York, Oxford University Press, 1994) и World Development Report 1996: From Plan to Market (New York, Oxford University Press, 1996) - издания Всемирного банка; или Financing Private Infrastructure (Washington, D.C., 1996) - опубликовано Международной финансовой корпорацией.

СОДЕРЖАНИЕ

	<u>Пункты</u>	<u>Страница</u>
A.	Назначение и сфера действия Руководства . . . . .	1-4 3
B.	Терминология, используемая в Руководстве . . . . .	5-18 3
1.	"Публичная инфраструктура" и общедоступные услуги" . . . . .	6-9 4
2.	"Концессия", "проектное соглашение" и аналогичные термины . . . . .	10-13 5
3.	Ссылки на национальные власти . . . . .	14-16 5
4.	"Строительство-эксплуатация-передача" и аналогичные термины . . . . .	17-18 6
C.	Формы участия частного сектора в проектах в области инфраструктуры . . . . .	19-26 6
1.	Государственная собственность и эксплуатация государством . . . . .	20-21 7
2.	Государственная собственность и эксплуатация частным предприятием . . . . .	22-24 7
3.	Частная собственность и эксплуатация частным предприятием . . . . .	25-26 8
D.	Финансовые структуры и источники финансирования проектов в области инфраструктуры . . . . .	27-43 8
1.	Концепция проектного финансирования . . . . .	27-29 8
2.	Источники финансирования проектов в области инфраструктуры . . . . .	30-43 9
E.	Основные стороны - участники реализации проектов в области инфраструктуры . . . . .	44-53 12
1.	Организация-заказчик и другие правительственные учреждения . . . . .	45-46 12
2.	Проектная компания и спонсоры проекта . . . . .	47 12
3.	Кредиторы . . . . .	48-49 13
4.	Международные финансовые учреждения и агентства по кредитованию экспорта . . . . .	50 13
5.	Страховщики . . . . .	51 14
6.	Независимые эксперты и консультанты . . . . .	52-53 14
F.	Политика в области инфраструктуры, структура секторов и конкуренция . . . . .	54-82 14
1.	Частные инвестиции и политика в области инфраструктуры . . . . .	57-65 15
2.	Структурная перестройка секторов инфраструктуры . . . . .	66-82 18

## **А. Назначение и сфера действия Руководства**

1. Назначение настоящего Руководства состоит в оказании содействия национальным властям и законодательным органам, желающим создать правовой режим, благоприятный для развития публичной инфраструктуры на основе привлечения частных инвестиций. Руководство предназначено для использования в качестве справочного документа при подготовке новых законов или оценке пригодности существующих законов и постановлений. С этой целью Руководство помогает определить те области правового регулирования, которые, как правило, имеют наиболее тесную связь с частными капиталовложениями в проекты в области публичной инфраструктуры, и в нем рассматривается содержание таких законов, которые будут способствовать привлечению частного капитала как национального, так и иностранного.

2. Руководство не содержит единого набора типовых решений, а помогает читателю оценить различные имеющиеся подходы и выбрать тот из них, который в наибольшей степени соответствует национальным или местным условиям. Содержащиеся в Руководстве рекомендации направлены на обеспечение сбалансированности между стремлением к облегчению и поощрению частного участия в проектах в области инфраструктуры, с одной стороны, и различными публичными интересами, являющимися предметом беспокойства принимающей страны, - с другой.

3. Руководство не преследует цели представления рекомендаций относительно составления соглашений об исполнении проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, или же относительно договорных решений проблем, возникающих в рамках таких соглашений. Хотя договорные вопросы затрагиваются в Руководстве (например, в главах IV "Проектное соглашение", V "Развитие и эксплуатация инфраструктуры" и VI "Истечение срока проекта, продление и прекращение"), в центре внимания обсуждения стоят вопросы, которые - в дополнение к рассмотрению в соответствующих соглашениях - целесообразно урегулировать в законодательном порядке.

4. Особое внимание в Руководстве уделяется проектам в области инфраструктуры, которые предусматривают обязательство со стороны отобранных инвесторов провести работы по сооружению, ремонту или расширению соответствующего объекта в обмен на право взимать плату - либо с населения, либо с правительственного учреждения - за использование этого объекта инфраструктуры, или обеспечиваемые им услуги. Хотя такие проекты в некоторых случаях объединяются с другими сделками по "приватизации" правительственных функций или собственности, "приватизационные" сделки, которые не связаны с развитием и эксплуатацией публичной инфраструктуры, в Руководстве не рассматриваются. Кроме того, в Руководстве не рассматриваются проекты в области эксплуатации природных ресурсов, такие, как проекты по добыче полезных ископаемых, нефти или газа на условиях "концессии", "лицензии" или "разрешения", выданных правительством принимающей страны. Хотя такие проекты часто связаны с долгосрочными договорными механизмами, регулирующими отношения между инвесторами и публичными властями принимающей страны, процедуры выдачи таких концессий в большинстве случаев отличаются от тех, которые обычно используются при выборе компании для осуществления проекта в области публичной инфраструктуры. Аналогично, функции концессионера по эксплуатации природных ресурсов в качестве производителя товаров весьма отличаются от положения концессионера в рамках проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников.

## **В. Терминология, используемая в Руководстве**

5. В нижеследующих пунктах разъясняются значение и использование определенных терминов, которые часто встречаются в Руководстве. Что касается терминов, которые ниже не рассматриваются, например, технических терминов, используемых в финансовой и коммерческой документации, то читателю рекомендуется ознакомиться с другими источниками информации по этому вопросу, такими, как Guidelines for Infrastructure Development through Build-Operate-Transfer (BOT) Projects (Руководящие принципы по развитию инфраструктуры посредством проектов типа "строительство-эксплуатация-передача" (СЭП)), подготовленными Организацией Объединенных Наций по промышленному развитию (ЮНИДО)<sup>1</sup>.



## 1. "Публичная инфраструктура" и "общедоступные услуги"

6. "Публичная инфраструктура" означает материальные объекты, которые используются для предоставления общедоступных услуг населению или правительству. Примеры публичной инфраструктуры, определяемой таким образом, могут быть приведены из самых различных секторов, и они включают различные виды объектов, оборудования или систем, в том числе следующие: электростанции и энергораспределительные сети (электроэнергетика); системы местной и междугородной телефонной связи и сети передачи данных (сектор телекоммуникаций); предприятия по опреснению воды или по очистке сточных вод и объекты системы водораспределения (сектор водоснабжения); объекты и оборудование для сбора и удаления отходов (сектор санитарии); и сооружения и системы, используемые для целей общественного транспорта, такие, как городской и междугородный железнодорожный транспорт, подземный рельсовый транспорт, автобусные линии, автомобильные дороги, мосты, туннели, порты, авиационные линии и аэропорты (сектор транспорта).

7. Каждая страна - как применительно к вопросам публичного порядка - должна сама провести разграничение между "публичной" и "частной" инфраструктурой. Фактор, определяющий отличие публичной инфраструктуры от других видов объектов и эксплуатационного оборудования, заключается в прямо принятом заинтересованным правительством политическом решении о том, что соответствующий объект неразрывно связан с публичными интересами, поскольку он обеспечивает предоставление жизненно важных для населения услуг. В некоторых странах аэропорты находятся в собственности правительства; в других странах они находятся в частной собственности, однако их функционирование подлежит регулированию или строится на основании соглашения с правительственным учреждением. Больницы и другие объекты здравоохранения, тюрьмы и исправительные заведения также могут в зависимости от существующих в стране традиций рассматриваться в качестве объектов "публичной" или "частной" инфраструктуры. Часто - но не во всех случаях - объекты энергетики и телекоммуникационные объекты рассматриваются в качестве "публичной" инфраструктуры. В настоящем Руководстве не высказывается никаких рекомендаций по вопросу о том, где в той или иной стране следует провести такое разграничение.

8. 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 правовых традиций соответствующей страны для определения поставщиков подобных услуг могут использоваться такие термины, как "предприятия общественного пользования", "предприятия коммунального обслуживания" или "поставщики общедоступных услуг". Следует, однако, отметить, что эти термины не имеют единообразного толкования и в различных правовых системах могут охватывать различные виды деятельности. Хотя проекты в области инфраструктуры, как они определены выше, в рамках большинства правовых систем связаны с той или иной формой "общедоступных услуг", этот термин может также использоваться в связи с целым рядом других видов деятельности, не охватываемых Руководством.

9. В правовых системах некоторых стран понятия "предприятия общественного пользования" и "общедоступные услуги" уже прочно укоренились, и в некоторых случаях они регламентированы в конституционном праве или же подробно рассматриваются в законодательстве. В некоторых странах предоставление общедоступных услуг может регулироваться специальным сводом норм, который, как правило, называется "административным правом" (см. главу I "Общие соображения по законодательным вопросам", \_\_\_). В то же время такой высокий уровень специального правового регулирования обеспечивается 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. В настоящем Руководстве термин "общедоступные услуги" используется для обозначения услуг, предоставляемых в связи с использованием публичной инфраструктуры или в результате ее функционирования. Термин "поставщики общедоступных услуг" используется для обозначения юридических лиц, отвечающих за управление объектами или

системами инфраструктуры, которые обеспечивают такие услуги. Используемые в настоящем Руководстве термины не следует толковать, исходя из технического значения, которое может придаваться им в какой-либо конкретной правовой системе.

## 2. "Концессия", "проектное соглашение" и аналогичные термины

10. Во многих странах общедоступные услуги являются объектом правительственной монополии или же иным образом специально регламентируются правительством. В подобных случаях предоставление какой-либо общедоступной услуги иным предприятием, чем предприятие, находящееся в правительственной собственности, обычно требует разрешения со стороны соответствующего правительственного органа. В национальных законах используются различные термины для указания на такие разрешения, а в некоторых правовых системах для обозначения конкретных видов разрешений могут использоваться различные формулировки. Наиболее широко используются такие термины, как "концессия", "франшиза" или "лицензия". В некоторых правовых системах, особенно в системах гражданского права, некоторые виды проектов в области инфраструктуры обозначаются такими четко определенными правовыми концепциями, как "концессия на публичные работы" или "концессия на общедоступные услуги". В Руководстве слово "концессия" в целом используется для обозначения права 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 ему в какой-либо конкретной правовой системе или внутригосударственном законодательстве.

11. Термин "проектное соглашение" используется в Руководстве для обозначения соглашения, которое заключается между правительственным учреждением и частным предприятием или предприятиями, выбранными им для осуществления проекта, и в котором излагаются условия строительства или модернизации, эксплуатации и обслуживания инфраструктуры. Другие термины, которые могут использоваться в некоторых правовых системах для указания на такое соглашение, например "концессионное соглашение" или "договор концессии", в настоящем Руководстве не используются.

12. В Руководстве иногда используется слово "концессионер" для указания в целом на предприятия, которые осуществляют проекты в области публичной инфраструктуры на условиях концессии, выданной публичными властями принимающей страны. Однако в тех случаях, когда речь идет конкретно о самостоятельном юридическом лице, которое специально создано для целей выполнения конкретного проекта отобранным консорциумом, принимавшим участие в торгах, используется термин "проектная компания".

13. Слова "консорциум, принимающий участие в торгах" означают группу компаний, представляющих совместное предложение на разработку проекта в области инфраструктуры и соглашающихся совместно выполнить его, если концессия на проект будет предоставлена им правительством. Для указания на такие компании иногда используются слова "спонсоры проекта".

## 3. Ссылки на национальные власти

14. Слова "организация-заказчик" используются во всем тексте Руководства для указания на публичный орган принимающей страны, который несет общую ответственность за осуществление проекта и от имени которого выдается концессия на проект. Такой орган может быть общегосударственным, региональным или местным.

15. Слово "правительство", как оно используется в Руководстве, охватывает различные публичные власти принимающей страны, на которые возложены исполнительные или политические функции на национальном, региональном или местном уровнях. Слова "публичные власти" или "правительственные учреждения" используются для указания, в частности, на субъекты отрасли исполнительной власти правительства или на субъекты, связанные с такой отраслью. Термин "законодательный орган"

используется непосредственно для указания на органы, осуществляющие законодательные функции в принимающей стране.

16. Слова "регулирующий орган" используются в Руководстве для указания на правительственный орган или организацию, которым предоставлены полномочия издавать правила и постановления, регулирующие эксплуатацию инфраструктуры. Регулирующий орган может быть создан на основании законодательного акта с конкретной целью регулирования того или иного сектора инфраструктуры.

#### **4. "Строительство-эксплуатация-передача" и аналогичные термины**

17. Различные виды проектов, которые в настоящем Руководстве называются проектами в области инфраструктуры, финансируемыми из частных источников, иногда подразделяются на ряд категорий в зависимости от характера участия частного сектора или от собственности на соответствующий объект инфраструктуры, как это указывается ниже:

а) "Строительство-эксплуатация-передача" (СЭП). Проект в области инфраструктуры называется проектом СЭП в тех случаях, когда организация-заказчик производит отбор концессионера для финансирования и сооружения объекта или системы инфраструктуры и предоставляет этому субъекту право эксплуатировать его на коммерческой основе в течение определенного срока, по окончании которого объект передается организации-заказчику;

б) "Строительство-передача-эксплуатация" (СПЭ). Эта формулировка иногда используется с тем, чтобы подчеркнуть, что объект инфраструктуры переходит в собственность организации-заказчика сразу же после сооружения, а концессионеру предоставляется право эксплуатировать этот объект в течение определенного срока;

в) "Строительство-аренда-эксплуатация-передача" (САЭП) или "строительство-лизинг-эксплуатация-передача" (СЛЭП). Эти разновидности проектов СЭП и СПЭ встречаются в случаях, когда в дополнение к обязательствам и прочим условиям, характерным для проектов СЭП, концессионер арендует физические активы, на которых располагается объект, на срок действия соглашения;

д) "Строительство-собственность-эксплуатация-передача" (ССЭП). Речь идет о таких проектах, в рамках которых концессионер привлекается к финансированию, строительству, эксплуатации и обслуживанию того или иного конкретного объекта инфраструктуры в обмен на право взимать плату и другие сборы с пользователей. В отличие от проектов СЭП при таком механизме объект и его активы будут находиться в собственности частного предприятия до передачи организации-заказчику;

е) "Строительство-собственность-эксплуатация" (ССЭ). В рамках этой разновидности проектов ССЭП объект находится в полной собственности концессионера, который не несет обязательства по обратной передаче его организации-заказчику.

18. Помимо акронимов, используемых для указания на особый режим собственности, могут использоваться другие акронимы, позволяющие особо указать одно или более обязательств концессионера. 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 объект инфраструктуры принадлежать частному сектору, такие механизмы называются либо "переоборудование-эксплуатация-передача" (ПЭП) или "модернизация-эксплуатация-передача" (МЭП) в первом случае, либо "переоборудование-собственность-эксплуатация" (ПСЭ) или "модернизация-собственность-эксплуатация" (МСЭ) - во втором. В некоторых случаях используется формулировка "проектирование-строительство-финансирование-эксплуатация" (ПСФЭ) для указания на дополнительные обязанности концессионера в отношении проектирования объекта и финансирования его строительства.

#### **С. Формы участия частного сектора в проектах в области инфраструктуры**

19. 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. Целесообразность применения того или иного конкретного варианта для какого-либо конкретного 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 (см. пункты 54-82). В том или ином конкретном секторе могут использоваться несколько различных вариантов.

### **1. Государственная собственность и эксплуатация государством**

20. В тех случаях, когда поставлена цель сохранения государственной собственности и контроля, обеспечение финансирования за счет прямых частных инвестиций, а также обеспечение эксплуатации инфраструктуры в соответствии с коммерческими принципами, может быть достигнуто путем создания контролируемого правительством предприятия в качестве отдельного юридического лица, которое будет выступать собственником проекта и осуществлять его эксплуатацию. Управление таким предприятием может осуществляться как независимым частным коммерческим предприятием, т.е. в соответствии с нормами и коммерческими принципами, применимыми в отношении частных компаний. В некоторых странах эксплуатация 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.

21. Еще одной формой привлечения частного сектора для осуществления проектов в области инфраструктуры, принадлежащей государству и эксплуатируемых государством, может быть заключение "контрактов на обслуживание", когда публичный оператор передает частному сектору право на осуществление определенных видов деятельности по эксплуатации и обслуживанию. Правительство может также передать широкие функции по осуществлению деятельности, связанной с эксплуатацией и обслуживанием, частному предприятию, которое выступает от имени организации-заказчика. 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.

### **2. Государственная собственность и эксплуатация частным предприятием**

22. Альтернативный подход может состоять в передаче частным предприятиям всех функций по эксплуатации объектов публичной инфраструктуры. Одним из возможных путей является предоставление частному предприятию, обычно на определенный срок, права пользоваться соответствующим объектом, предоставлять соответствующие услуги и получать доход в результате осуществления такой деятельности. Такой объект может уже существовать или может быть специально построен соответствующим частным предприятием. Такое сочетание государственной собственности и эксплуатации частным предприятием обладает рядом существенных признаков, характерных для механизма, который в некоторых правовых системах именуется "концессией на государственные работы" или "концессией на общедоступные услуги".

23. Другой формой участия частного сектора в проектах в области инфраструктуры является выбор организацией-заказчиком частного предприятия для эксплуатации объекта, который был построен правительством принимающей страны или от его имени или же строительство которого финансировалось за счет государственных средств. В рамках такого механизма оператор обязуется эксплуатировать и обслуживать инфраструктуру, и ему предоставляется право взимать плату за предоставляемые услуги. В таком случае оператор обязуется выплачивать организации-заказчику часть доходов, полученных в результате эксплуатации инфраструктуры, которые используются организацией-заказчиком для



амортизации затрат на строительство. Такие механизмы именуются в некоторых правовых системах "лизингом" или "сдачей в аренду".

24. В ряде стран некоторые виды принадлежащей государству инфраструктуры редко передаются обратно организации-заказчику по истечении срока концессии, поскольку организация-заказчик обычно предпочитает, чтобы эксплуатацией соответствующего объекта занималось частное предприятие. В подобных случаях публичные активы, которые первоначально были переданы на определенный срок, могут на практике использоваться частным предприятием и оставаться в его владении в течение неопределенного периода времени (см. главу VI "Истечение срока проекта, продление и прекращение", \_\_\_).

### **3. Частная собственность и эксплуатация частным предприятием**

25. Согласно третьему подходу, частное предприятие не только занимается эксплуатацией объекта, но также владеет соответствующими активами. В этом случае также могут существовать существенные различия в режимах, применимых к таким проектам в соответствии с внутригосударственным законодательством, например, по вопросу о том, сохраняет ли организация-заказчик за собой право вернуть правовой титул на объект или же взять на себя ответственность за его эксплуатацию (см. также главу V "Развитие и эксплуатация инфраструктуры", \_\_\_\_\_).

26. В том случае, если объект эксплуатируется на основании правительственной лицензии, частное владение физическими активами (например, телекоммуникационной сетью) зачастую осуществляется независимо от лицензии на предоставление услуг населению (например, услуг по междугородней телефонной связи), поскольку такая лицензия может быть отозвана правительством при определенных обстоятельствах. Таким образом, частное владение объектом отнюдь не обязательно предполагает наличие неограниченного права на предоставление услуг.

## **D. Финансовые структуры и источники финансирования проектов в области инфраструктуры**

### **1. Концепция проектного финансирования**

27. В рамках традиционных сделок финансирования кредиторы, как правило, полагаются на общую платежеспособность заемщика и защищены на случай несостоятельности проекта гарантиями, предоставленными акционерами заемщика или их материнскими компаниями. Такая форма финансирования, как правило, именуется "корпоративным финансированием" или "балансовым" финансированием, с тем чтобы подчеркнуть, что суммы, заимствованные для финансирования проекта, превращаются в корпоративное обязательство акционеров компании-концессионера. Корпоративное финансирование, как правило, обеспечивается для заемщиков, обладающих достаточными активами для покрытия риска несостоятельности проекта.

28. В то же время в случае крупномасштабных проектов, связанных с сооружением новых объектов инфраструктуры, акционеры проектной компании зачастую не готовы предоставить такие гарантии. 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 покрывают лишь конкретные ограниченные риски. Поэтому активы и доходы проекта, а также связанные с проектом права и обязанности, оцениваются на независимой основе, и между ними и активами акционеров проектной компании проводится четкое разграничение.

29. Проектное финансирование считается "безоборотным" финансированием ввиду отсутствия права регресса на акционеров проектной компании. Однако на практике кредиторы редко проявляют готовность выделить значительные суммы, необходимые для проектов в области инфраструктуры, исключительно на основе ожидаемого потока денежной наличности или исходя из активов проекта.

Кредиторы могут снизить свои риски, включив в проектные документы ряд положений о резервном или вторичном обеспечении или использовав другие средства обеспечения кредита, обеспечиваемые акционерами проектной компании, правительством, покупателями или другими заинтересованными третьими сторонами. Такой механизм обычно именуется "ограниченным оборотным" финансированием.

## **2. Источники финансирования проектов в области инфраструктуры**

30. Все более важную роль в развитии 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 механизмов, которые иногда именуется "частно-государственными товариществами".

### **а) Акционерный капитал**

31. Первый вид капитала для проектов в области инфраструктуры предоставляется в форме инвестиций в акционерный капитал. Акционерный капитал прежде всего образуется за счет средств спонсоров проекта и других индивидуальных инвесторов, заинтересованных в приобретении акций компании-концессионера. В то же время 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 проекта спонсоры проекта и другие индивидуальные инвесторы вынуждены предоставлять кредиторам и другим поставщикам капитала преимущественное право на получение выплат, соглашаясь, таким образом, на то, что их собственные инвестиции будут оплачиваться только после завершения выплат таким другим поставщикам капитала. Поэтому спонсоры проекта, выступающие основной движущей силой 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 спонсоров проекта обычно приветствуется кредиторами и правительством, поскольку это позволяет снизить долю платежей по погашению задолженности в общем потоке наличных средств концессионера и служит дополнительной гарантией заинтересованности таких компаний в осуществлении проекта.

### **б) Коммерческие ссуды**

32. 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 на финансовом рынке условий, банки предпочитают мобилизовывать и предоставлять среднесрочные или долгосрочные ссуды по фиксированным ставкам, с тем чтобы не подвергать себя и концессионера в течение продолжительного периода времени риску колебания процентных ставок, а также сократить необходимость в операциях хеджирования.

33. 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 "необеспеченные" и "обеспеченные" в зависимости от того, гарантировано ли их погашение каким-либо обеспечением, предоставленным заемщиком. Необеспеченные ссуды (т.е. ссуды, не гарантированные каким-либо обеспечением, предоставленным заемщиком), как правило, предоставляются исходя из оценки платежеспособности заемщика. В то же время для сведения к минимуму своих рисков кредиторы, предоставляющие необеспеченные ссуды, часто требуют, чтобы заемщик взял на себя обязательство не отдавать свои чистые активы в залог какой-либо другой стороне в предпочтение кредиторам по необеспеченному кредиту. Такое обязательство обычно именуется "негативный залог". В свою очередь обеспеченные ссуды обычно гарантируются предоставленным заемщиком обеспечением, например, в виде акций проектной компании или ее имущества и дебиторской задолженности. 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.

**с) "Субординированный" долг**

34. Третьим видом средств, который обычно используется в таких проектах, являются "субординированные" ссуды, которые иногда именуются "мезанинным" капиталом. Такие ссуды занимают место выше акционерного капитала в порядке очередности платежей, однако имеют более низкий статус по сравнению с первостепенными ссудами. Такая субординация может быть общей (т.е. в целом может предусматриваться более низкий статус по сравнению с любой первостепенной задолженностью) или специальной, когда в кредитном соглашении конкретно определяются те виды задолженности, по отношению к которым ссуда является субординированной. Субординированные ссуды зачастую предоставляются по фиксированным ставкам, которые обычно выше ставок по первостепенной задолженности. В качестве дополнительного инструмента привлечения такого капитала 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, причем иногда предусматривается возможность подписки на акции компании-концессионера по преференциальным ценам.

**д) Институциональные инвесторы**

35. Помимо субординированных ссуд, предоставленных спонсорами проекта или правительственными финансовыми учреждениями, субординированные заемные средства могут быть получены от финансовых компаний, инвестиционных фондов, страховых компаний, коллективных инвестиционных планов (например, взаимных фондов), пенсионных фондов и других так называемых "институциональных инвесторов". Такие учреждения, как правило, располагают крупными денежными суммами, 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.

**е) Финансирование за счет использования рынка капитала**

36. По мере накопления опыта в реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, расширяется использование рынков капитала. Средства могут быть мобилизованы путем размещения привилегированных акций, 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. Облигации

и другие оборотные долговые обязательства могут быть обеспечены только общей репутацией эмитента, или же по ним может быть предоставлено обеспечение в виде ипотечного залога или же другого права удержания какого-либо конкретного имущества.

37. Существующие предприятия общественного пользования с уже устоявшейся коммерческой репутацией, как правило, обладают более широкими возможностями для получения доступа на рынки капитала, чем компании, которые специально создаются для сооружения и эксплуатации какого-либо нового объекта инфраструктуры и которые не имеют необходимого рейтинга кредитоспособности. Так, некоторые фондовые биржи 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.

**f) Финансирование исламскими финансовыми учреждениями**

38. 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 вознаграждения за предоставленные в заем средства, например участие в прибылях или прямое участие финансовых учреждений в доходах от сделок их клиентов. Вследствие используемых методов деятельности исламские финансовые учреждения могут быть в большей степени, чем другие коммерческие банки, заинтересованы в прямом или косвенном участии в акционерном капитале проекта.

**g) Финансирование международными финансовыми учреждениями**

39. 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.

40. Международные финансовые учреждения могут также сыграть 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 полученных от заемщика платежей в погашении ссуды 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. И, наконец, международные финансовые учреждения могут также предоставлять гарантии от различных политических рисков, что может способствовать выполнению проектной компанией задачи по мобилизации средств на международном финансовом рынке (см. главу II "Риски, связанные с проектами, и правительственная поддержка", \_\_\_\_).

**h) Поддержка со стороны агентств по кредитованию экспорта**

41. 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 более низкие процентные ставки по сравнению со ставками, применяемыми коммерческими банками, и более долгосрочные ссуды, которые в некоторых случаях предоставляются по фиксированной процентной ставке (см. главу II "Риски, связанные с проектами, и правительственная поддержка", \_\_\_\_).

**i) Комбинация публичных и частных источников финансирования**

42. В дополнение к ссудам и гарантиям, предоставленным коммерческими банками и национальными или многосторонними публичными финансовыми учреждениями, в некоторых случаях для финансирования новых проектов публичные средства предоставляются в комбинации с частным капиталом. Источником таких публичных средств могут быть доходы правительства или государственные займы. Такие средства могут использоваться в комбинации с частными средствами в качестве первоначальных инвестиций или в качестве долгосрочных платежей или же могут быть предоставлены в форме правительственных дотаций или гарантий (см. главу II "Риски, связанные с проектами, и правительственная поддержка", \_\_\_).

43. Правительство может выступать одним из спонсоров проекта в области инфраструктуры путем участия в акционерном капитале компании-концессионера, что позволяет снизить объем акционерного капитала и заемных средств, которые необходимо мобилизовывать из частных источников. В некоторых случаях правительства обязуются осуществить прямые платежи концессионеру 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 ни были подготовлены, являются неопределенными и 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 (см. главу IV "Проектное соглашение", \_\_\_).

**Е. Основные стороны - участники реализации проектов в области инфраструктуры**

44. Состав участников проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, может в значительной степени различаться в зависимости от конкретного сектора инфраструктуры, условий участия частного сектора и механизмов, используемых для финансирования проекта. В нижеследующих пунктах определяются основные стороны, участвующие в реализации типичного проекта в области инфраструктуры, финансируемого из частных источников и предусматривающего сооружение нового объекта инфраструктуры в рамках механизма "проектного финансирования".

**1. Организация-заказчик и другие правительственные учреждения**

45. В реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников, часто принимают участие различные государственные органы в принимающей стране на общенациональном, региональном и местном уровнях. Организация-заказчик является основным органом, отвечающим за проект в рамках правительства. Кроме того, для реализации проекта может потребоваться активное участие (например, для выдачи лицензий или разрешений) других учреждений, помимо организации-заказчика, на том же или на другом уровне правительства. Такие органы играют принципиально важную роль в реализации проектов в области инфраструктуры, финансируемых из частных источников.

46. Организация-заказчик или другое правительственное учреждение, 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 объекта инфраструктуры. После этого организация-заказчик осуществляет процедуры, в результате которых производится выбор концессионера. Кроме того, в течение всего срока осуществления проекта правительству, 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 объекта. Наконец, в рамках некоторых проектов правительство может стать конечным собственником объекта (\_\_\_).

## 2. Проектная компания и спонсоры проекта

47. Проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников, обычно реализуются совместным предприятием, в состав которого входят строительные и машиностроительные компании, а также поставщики капитального оборудования, которые заинтересованы в том, чтобы стать основными подрядчиками или поставщиками по проекту. Компании, участвующие в таком совместном предприятии, часто называются "спонсорами проекта". Такие компании будут активно участвовать в разработке проекта на начальных этапах, и их способность осуществлять сотрудничество и привлекать других надежных партнеров является важнейшим условием своевременного и успешного завершения работ. Кроме того, важным фактором обеспечения долгосрочной жизнеспособности проекта является участие компании, обладающей опытом эксплуатации объектов, подобных сооружаемому (см. главу V "Развитие и эксплуатация инфраструктуры", \_\_\_\_). В тех случаях, когда спонсоры проекта создают самостоятельное юридическое лицо, в число участников могут также входить другие акционеры-инвесторы, не участвующие каким-либо иным образом в реализации проекта (как правило, речь идет об институциональных инвесторах, инвестиционных банках, двусторонних и многосторонних кредитных учреждениях, а иногда также и о правительстве или находящейся в правительственной собственности корпорации). Иногда правительство поощряет участие инвесторов из частного сектора принимающей страны.

## 3. Кредиторы

48. Риски, с которыми сталкиваются кредиторы в рамках проектного финансирования, будь то безоборотное или ограниченное оборотное финансирование, гораздо выше, чем при обычных сделках. Это особенно верно в тех случаях, когда обеспечительную стоимость соответствующих физических активов (например, дороги, моста или туннеля) получить весьма трудно по причине отсутствия "рынка", на котором такие активы могут быть беспрепятственно реализованы, или существование препятствий для обращения взыскания на такие активы или для вступления во владение ими. Это обстоятельство влияет не только на условия, на которых предоставляются ссуды (например, обычно более высокая стоимость проектного финансирования и наличие многочисленных условий предоставления финансовых средств), но и на практические возможности получения средств.

49. 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 несколько банков играют ведущую роль в проведении переговоров по согласованию финансовых документов от имени других участвующих финансовых учреждений, главным образом коммерческих банков. Коммерческие банки, которые специализируются на кредитовании определенных отраслей промышленности, обычно не проявляют готовности брать на себя риски, с которыми они не знакомы (обсуждение связанных с проектами рисков см. главу II "Риски, связанные с проектами, и правительственная поддержка", \_\_\_\_). 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. Для избежания споров, которые могут возникнуть в результате коллизии действий 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, влекущих за собой отказ от исполнения обязательств, и сокращение срока погашения кредита; координация процедур обращения в собственность кредиторов обеспечения, предоставленного проектной компанией.

## 4. Международные финансовые учреждения и агентства по кредитованию экспорта

50. 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 программным целям таких учреждений и агентств. Международные финансовые учреждения уделяют все более пристальное внимание экологическим последствиям проектов в области инфраструктуры и их жизнеспособности в долгосрочном плане. 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 предоставляемых ими средств, которые обычно отражены в их стандартных кредитных соглашениях (см. также главу III "Выбор концессионера", \_\_\_).

## 5. Страховщики

51. Как правило, по проекту в области инфраструктуры заключаются договоры страхования от несчастных случаев в отношении сооружений и оборудования, страхования гражданской ответственности и страхования пособия рабочим, выплачиваемого во время болезни. Другими возможными видами страхования являются страхование случаев перерыва производственной деятельности, перерывов в поступлении наличных средств или случаев превышения затрат (см. главу V "Развитие и эксплуатация инфраструктуры", \_\_\_\_). Такие виды страхования, как правило, предлагаются на рынке коммерческого страхования, хотя возможности коммерческого страхового покрытия в отношении некоторых чрезвычайных обстоятельств за пределами контроля сторон (например, войны, мятежи, акты вандализма, землетрясения, ураганы) могут быть ограничены. Частный рынок страхования играет все более важную роль в обеспечении покрытия от некоторых видов политических рисков, таких, как аннулирование договора, неисполнение правительственным учреждением договорных обязательств или необоснованное востребование независимых гарантий. В некоторых странах страховщики предлагают комплексные страховые пакеты, цель которых состоит в том, чтобы учесть определенные риски, не покрытые в результате пробелов между отдельными полисами страхования. В дополнение к частному страхованию гарантии от политических рисков могут быть предоставлены международными финансовыми учреждениями, например Всемирным банком, Многосторонним агентством по инвестиционным гарантиям и Международной финансовой корпорацией, а также региональными банками развития или агентствами по кредитованию экспорта (см. главу II "Риски, связанные с проектами, и правительственная поддержка", \_\_\_\_).

## 6. Независимые эксперты и консультанты

52. Независимые эксперты и консультанты играют весьма важную роль на различных этапах реализации 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. Консультантами спонсоров проекта часто выступают торговые и инвестиционные банки, которые оказывают помощь в организации финансирования и в формулировании предполагаемого проекта, т.е. в проведении такой работы, которая, хотя и имеет принципиально важное значение для проектного финансирования, существенно отличается от собственного финансирования. Независимые эксперты могут консультировать кредиторов проекта, например, в вопросах оценки связанных с проектом рисков в принимающей стране. Они могут также оказывать помощь правительствам в разработке стратегий развития инфраструктуры в отдельных секторах и в подготовке правовых и административных рамок. Кроме того, независимые эксперты и консультанты могут оказывать помощь правительству в подготовке технико-экономических обоснований и других предварительных исследований, в подготовке запросов предложений или стандартных договорных условий и спецификаций, в оценке и сопоставлении предложений или в проведении переговоров по проектному соглашению.

53. Помимо частных организаций ряд межправительственных организаций (например, ЮНИДО, региональные комиссии Экономического и Социального Совета) и международных финансовых учреждений (например, Всемирный банк и региональные банки развития) имеют специальные программы, в рамках которых они могут предоставлять такого рода техническую помощь непосредственно правительствам или же оказывать содействие правительствам в выявлении квалифицированных консультантов.

## Г. Политика в области инфраструктуры, структура секторов и конкуренция

54. По ходу истории функции публичного и частного секторов в развитии инфраструктуры существенно изменялись. Такие услуги, как газовое освещение улиц, распределение электроэнергии, телеграфная и телефонная связь, железные дороги с использованием паровой тяги и электротрамваи были созданы



еще в XIX веке, и во многих странах соответствующие услуги предоставлялись частными компаниями, которые получили лицензию или концессию от 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.

55. В то же время на протяжении большей части XX века в мире, напротив, наблюдалась тенденция к повышению роли публичного 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 операторами в секторах инфраструктуры являлись частные компании, причем зачастую они проводили свою деятельность в условиях существенного ограничения или полного отсутствия конкуренции. Во многих странах господствующая роль публичного сектора в предоставлении услуг в области инфраструктуры была закреплена в конституциях (см. главу I "Общие соображения по законодательным вопросам", \_\_\_\_\_).

56. Наблюдаемая в настоящее время обратная тенденция к расширению участия частного сектора и развитию конкуренции в секторах инфраструктуры появилась в начале 80-х годов и была обусловлена рядом как общих, так и специфических для отдельных стран факторов. К числу общих факторов относятся важные достижения технического прогресса; высокий уровень задолженности и острая нехватка бюджетных средств, ограничивающая способность публичного сектора удовлетворять возрастающие потребности в области инфраструктуры; расширение международных и местных рынков капитала, обусловившее улучшение доступа к частным источникам финансирования; а также увеличение числа успешных международных проектов, связанных с участием частного сектора и развитием конкуренции в области инфраструктуры. Во многих странах было принято новое законодательство, которое не только обеспечивает регулирование подобных операций, но также предусматривает модификацию структуры рынка и правил, регулирующих конкуренцию в секторах этих операций.

### **1. Частные инвестиции и политика в области инфраструктуры**

57. В большинстве стран, в которых в последнее время сооружались новые объекты инфраструктуры с помощью частных инвестиций, проекты в области инфраструктуры, финансируемые из частных источников, являются важным инструментом удовлетворения национальных потребностей в области инфраструктуры. К числу важнейших элементов национальной политики относятся уровень конкуренции, который предполагается установить в каждом секторе инфраструктуры, структурная организация соответствующего сектора и механизмы, используемые для обеспечения надлежащего функционирования инфраструктурных рынков. Национальная политика, направленная на стимулирование частных инвестиций в инфраструктуру, часто сопровождается мерами, нацеленными на обеспечение конкуренции между поставщиками общедоступных услуг или на предотвращение злоупотребления монопольными условиями в тех случаях, когда внедрение конкуренции невозможно.

58. При разработке программ по стимулированию инвестиций частного сектора в развитие и эксплуатацию публичной инфраструктуры ряд стран сочли полезным провести обзор предпосылок, исходя из которых были установлены монополии публичного сектора, в том числе исторических обстоятельств и политических условий, которые привели к их созданию, с целью: а) определить, по-прежнему ли сохраняют эти секторы характеристики естественной монополии, и б) оценить возможность и желательность внедрения конкуренции в некоторые секторы инфраструктуры.

59. Меры, которые могут потребоваться для реализации правительственной политики по содействию развитию конкуренции в различных секторах инфраструктуры, будут в основном зависеть от господствующей рыночной структуры. К числу основных элементов, характеризующих ту или иную рыночную структуру, относятся экономические, юридические, технические или прочие барьеры для

участия конкурентов, степень вертикальной или горизонтальной интеграции, количество компаний, действующих на рынке, а также доступность замещающей продукции или услуг.

**а) Политика конкуренции и монополии**

60. Термин "монополия" в строгом смысле слова означает рынок, на котором действует только один поставщик. В то же время чистая монополия и идеальная конкуренция представляют собой два противоположных полюса спектра. Большинство рынков товаров и услуг характеризуется определенной степенью конкуренции, которая находится между этими двумя полюсами. В целом монополии могут быть классифицированы как естественные монополии, юридические монополии и монополии де-факто; каждый вид может потребовать применения различных политических подходов:

а) Естественные монополии. Это те виды экономической деятельности, которые позволяют единственному поставщику снабжать целый рынок по более низким ценам, чем в случае, если бы действовали два или более поставщиков. Такая ситуация типична для тех видов экономической деятельности, которые связаны с крупными инвестициями и высокими постоянными затратами, но при сокращающихся затратах на производство дополнительной единицы услуг (например, дополнительного кубического метра воды) для удовлетворения возросшего спроса. Как правило, для естественных монополий характерны потребности в крупных первоначальных инвестициях в основной капитал, в результате чего новой компании, у которой отсутствуют сопоставимые возможности для получения экономии за счет эффекта масштаба, трудно выйти на рынок с товаром по более низкой цене, чем у обладателя монополии;

б) Юридические монополии. Юридические монополии устанавливаются законом и могут охватывать те секторы или виды деятельности, которые являются или не являются естественными монополиями. Что касается последней категории, то монополия существует исключительно в результате запрета конкуренции. Обстоятельства, заставившие многие страны установить юридические монополии, часто основывались на том соображении, что национальные потребности в инфраструктуре - как с точки зрения качества, так и количества - не могут быть должным образом удовлетворены, если в области инфраструктуры будут действовать свободные рыночные силы;

с) Монополии де-факто. Эти монополии не обязательно могут являться результатом базовых экономических условий или принятия каких-либо правовых норм; они возникают просто в отсутствие конкуренции, если подобное положение обусловлено, например, интегрированной природой компании, действующей в области инфраструктуры, и ее способностью контролировать важнейшие условия, что исключает появление на рынке других поставщиков.

61. Практика показала, что монополии (независимо от их формы) вызывают негативные экономические последствия. Поставщик услуг, действующий в монопольных условиях, обычно имеет возможность устанавливать цены. Дополнительный доход, возникающий в результате недостаточной конкуренции, предполагает переход достояния от потребителей к производителям. Кроме того, практика показала, что монополии вызывают сказывающиеся на экономике чистые потери в благосостоянии, являющиеся результатом завышенных цен, которые обусловлены искусственно низким производством; снижением темпов внедрения нововведений; и недостаточными усилиями по сокращению производственных затрат. Кроме того, особенно применительно к секторам инфраструктуры могут создаваться вторичные последствия для других рынков. Например, отсутствие конкуренции и недостаточная эффективность в секторе телекоммуникаций вызывают негативные последствия с точки зрения повышения затрат для экономики в целом.

62. Несмотря на негативные экономические последствия, монополии и другие установленные в порядке регулирования барьеры для конкуренции иногда поддерживались даже в отсутствие условий, характерных для естественных монополий. Одна из причин, на которую ссылаются для обоснования сохранения монополий, состоит в том, что они могут использоваться для содействия достижению определенных

программных целей, например для обеспечения предоставления услуг в некоторых регионах или некоторым категориям потребителей по низким ценам или даже ниже себестоимости. Примеры услуг, цена на которые может не покрывать затраты, включают экстренную телефонную связь, водо- или энергоснабжение, сниженные транспортные тарифы для некоторых категорий пассажиров (например, школьников и пенсионеров), а также некоторые услуги для пользователей, относящихся к группам населения с низким доходом или проживающих в сельской местности. Являющийся монополистом поставщик услуг может финансировать предоставление таких услуг через внутреннее "перекрестное субсидирование" за счет других рентабельных услуг, предоставляемых в других регионах или другим категориям потребителей.

63. В числе других причин, оправдывающих сохранение юридических монополий в отсутствие условий, характерных для естественных монополий, упоминалось о необходимости повышения привлекательности соответствующего сектора для частных инвесторов. Частные операторы могут настаивать на получении исключительных прав на предоставление какой-либо услуги с тем, чтобы сократить коммерческий риск своих инвестиций. Однако эту цель необходимо оценивать с учетом интересов потребителей и положения в экономике в целом. Тем странам, в которых предоставление исключительных прав считается необходимым стимулом частных инвестиций, возможно, целесообразно рассмотреть вопрос об ограничении конкуренции, хотя и только на временной основе (см. главу IV "Проектное соглашение", \_\_\_).

#### **b) Возможности для конкуренции в различных секторах**

64. До последнего времени монопольные условия господствовали в большинстве секторов инфраструктуры, либо поскольку соответствующий сектор являлся естественной монополией, либо поскольку установленные в порядке регулирования барьеры или другие факторы (например, вертикально интегрированная структура поставщиков общедоступных услуг) препятствовали эффективной конкуренции. Однако быстрые темпы технологического прогресса расширили потенциальные возможности для конкуренции в секторах инфраструктуры, как это кратко рассматривается ниже:

а) Сектор телекоммуникаций. Новая беспроводная технология не только создает возможности для мобильных услуг связи, но и вступает во все более острую конкуренцию со стационарными (проводными) услугами. Сети, использующие технологию оптических волокон, сети кабельного телевидения, передача данных по линиям электроснабжения, глобальные спутниковые системы, возросшие мощности электронно-вычислительных устройств, более совершенные методы сжатия данных, сближение методов связи, вещания и обработки данных - все эти факторы все более активно способствуют разрушению традиционных монополий и способов предоставления услуг. В результате этих и иных изменений сектор телекоммуникационных услуг становится все более конкурентным и страны все более широко открывают его для свободного доступа участников, ограничивая доступ лишь к таким услугам, которые требуют использования скудных публичных ресурсов, например радиочастот;

б) Энергетический сектор. В энергетическом секторе применение газовых турбин с комбинированным циклом и других технологий, позволяющих эффективно производить электроэнергию в меньших масштабах, а также стандартизация в секторе производства энергетического оборудования заставили ряд стран изменить монополистическую и вертикально интегрированную структуру внутренних рынков электроэнергии. Рост мощности электронно-вычислительного оборудования и более совершенное программное обеспечение для обработки данных облегчают распределение электроэнергии по энергетическим сетям, а также организацию энергетических пулов и использование других механизмов в области обеспечения доступа к сетям и торговле электроэнергией;

в) Сектор транспорта. Изменения структуры в секторе транспорта также во многих случаях являются результатом технологического прогресса: внедрение контейнерных перевозок и других нововведений, таких, как спутниковая связь, позволяющая следить за грузами по всему земному шару, оказали огромное воздействие на морские перевозки, на управление портами и на железнодорожный и автомобильный транспорт, а также одновременно содействовали развитию смешанных перевозок.

65. Подобные изменения заставили законодателей в ряде стран распространить конкуренцию на секторы инфраструктуры путем принятия законодательства, отменяющего монополии и другие барьеры для выхода на рынок, изменяющего структурную организацию секторов инфраструктуры и устанавливающего такие рамки регулирования, которые содействуют эффективной конкуренции. Масштабы таких возможных преобразований зависят от конкретного сектора, величины рынка и других факторов.

## 2. Структурная перестройка секторов инфраструктуры

66. Во многих странах привлечение частного сектора к развитию инфраструктуры последовало за внедрением по структурной перестройке секторов инфраструктуры. Законодательные преобразования обычно начинаются с отмены правил, запрещающих участие частных компаний в деятельности в области инфраструктуры, и с ликвидации всех других юридических препятствий конкуренции, которые не могут быть оправданы публичными интересами. В то же время следует отметить, что решение о том, в какой степени соответствующий сектор инфраструктуры может быть открыт для конкуренции, должно приниматься в свете общей экономической политики страны. Некоторые страны, в особенности развивающиеся страны, могут быть законным образом заинтересованы в развитии определенных секторов местной промышленности и могут, таким образом, принять решение не открывать некоторые секторы инфраструктуры для конкуренции.

67. Что касается монопольных условий, которые проистекают из юридических запретов, а не являются результатом экономических и технических базовых причин, то основное решение, которое необходимо принять в законодательном порядке, - это решение об устранении действующих юридических барьеров, которые, возможно, потребуются подкрепить установлением регулирующих конкуренцию правил (например, запрещением сговора, картелей, грабительских цен или других несправедливых видов коммерческой практики) и осуществляемым регулируемыми органами надзором (см. главу I "Общие соображения по законодательным вопросам", \_\_\_\_\_). В то же время обеспечение эффективной конкуренции в ряде секторов лишь за счет ликвидации закрепленных в законодательстве барьеров без принятия законодательных мер по структурной перестройке соответствующего сектора может быть невозможным. В ряде стран монополии сохранялись на временной основе лишь в течение того периода, который был необходим для оказания содействия постепенному, более упорядоченному и более социально приемлемому переходу от монополистической к конкурентной рыночной структуре.

### а) Расчленение услуг в области инфраструктуры

68. Опыт ряда стран показал, что существование вертикально или горизонтально интегрированных компаний, действующих в области инфраструктуры, может воспрепятствовать эффективной конкуренции. Интегрированные компании могут попытаться распространить свои монополистические права, которыми они обладают на одном рынке или сегменте рынка, на другие рынки или сегменты с тем, чтобы получать монопольную ренту также и в этих секторах. В силу этого, некоторые страны сочли необходимым отделить монопольный элемент (например, линии передач во многих сетях энергоснабжения) от конкурентных элементов в соответствующем секторе. В общем и целом услуги в области инфраструктуры могут предоставляться на конкурентной основе, в то время как базовая физическая инфраструктура часто обладает монопольными характеристиками.

69. Отделение конкурентных видов деятельности от монополистических может в свою очередь потребовать расчленения вертикально или горизонтально интегрированных предприятий. Вертикальное расчленение происходит в тот момент, когда централизованные виды деятельности отделяются от деятельности на более низком уровне, например, когда в энергетическом секторе разделяется деятельность по производству, передаче, распределению и поставке электроэнергии. Цель обычно заключается в том, чтобы отделить ключевые сетевые компоненты и основные механизмы от конкурентных сегментов коммерческой деятельности. Горизонтальное расчленение происходит в случаях, когда один вид деятельности или несколько параллельных видов деятельности поставщика

общедоступных услуг-монополиста распределяются среди нескольких компаний, которые могут либо непосредственно конкурировать между собой на рынке (как это все более часто имеет место в случае производства электроэнергии), либо сохранять монополию на менее крупной территории (как это может иметь место в случае распределения электроэнергии). Горизонтальное расчленение может охватывать как какой-либо отдельный расчленяемый вид деятельности или сегмент (как в приведенных примерах, касающихся энергетического сектора), так и новые виды деятельности, отдельно организуемые взамен старых на одном или нескольких рынках (как, например, в случае отделения услуг по сотовой связи от проводной телефонной связи).

70. В то же время необходимо тщательно взвесить ожидаемые затраты и результаты таких изменений. Затраты могут включать затраты, связанные собственно с изменением (например, затраты на проведение реформы и затраты переходного периода, включая убытки, понесенные компаниями, которые в результате введения новой схемы утратят льготы или защищенные позиции), и затраты, обусловленные функционированием новой схемы, в частности более высокие затраты на координацию (например, в связи с более сложным сетевым планированием, технической стандартизацией и регулированием). С другой стороны, результаты могут включать новые инвестиции, более совершенные или новые услуги, более широкий выбор и более низкие экономические затраты.

## **b) Недавний опыт в основных секторах инфраструктуры**

### **i) Телекоммуникации**

71. Примеры расчленения в секторе телекоммуникаций являются не очень многочисленными. В ряде стран услуги по междугородней и международной связи были отделены от местных услуг; в первом случае вводилась конкуренция, а во втором секторе в значительной степени сохранялись монопольные условия. В некоторых таких странах в настоящее время наблюдается обратная тенденция, поскольку местным телефонным компаниям разрешается предоставлять услуги по междугородней связи, а компаниям, обеспечивающим международную связь, разрешается предоставлять местные услуги, причем все это в условиях конкуренции. Обязательные нормы, гарантирующие открытый доступ, часто встречаются в секторе телекоммуникаций, в котором исторический поставщик общедоступных услуг, как правило, предоставляет услуги в конкуренции с другими поставщиками, контролируя при этом важнейшие участки сети.

### **ii) Электроэнергия**

72. Недавно принятые в различных странах новые законы, касающиеся электроэнергии, предусматривают расчленение энергетического сектора за счет разделения производства, передачи и распределения электроэнергии. В некоторых случаях с тем, чтобы сохранить монополию лишь над тем видом деятельности, применительно к которому существуют монопольные условия (например, применительно к проводной передаче электроэнергии для публичного использования), проводится дальнейшее разграничение: поставки отделяются от распределения. В этих странах компании по передаче и распределению не приобретают и не продают электроэнергию, а осуществляют только ее транспортировку за плату, определяемую в порядке регулирования. Торговля электричеством происходит между производителями или брокерами, с одной стороны, и пользователями - с другой. В некоторых из этих стран конкуренция ограничивается только крупными пользователями или вводится поэтапно.

73. Страны, принявшие решения о внедрении конкуренции в секторы энергетики и газа, путем принятия нового законодательства организовали новые рыночные структуры, оговорив пределы, в которых рынок должен быть расчленен (а иногда и количество поставщиков общедоступных услуг, которые должны быть созданы за счет расчленения существовавшей монополии), или ликвидировали барьеры для выхода на рынок новых участников. В этих же законах, касающихся энергетического сектора, были также установлены специальные регулирующие конкуренцию правила, которые являлись по своему характеру либо структурными (например, запрещение перекрестной собственности на компании, действующие в различных сегментах рынка, таких как производство, передача и распределение или

продажа и распределение газа и электричества), либо поведенческими (например, правила о доступе третьих сторон, запрещение альянсов или других тайных договоренностей). В целях обеспечения функционирования этих новых энергетических рынков были созданы новые институты и механизмы регулирования, такие как энергетические пулы, диспетчерские механизмы или регулирующие органы в секторе энергетики. И наконец, параллельно этим нововведениям было необходимо изменить другие аспекты законодательства и политики в области энергетики, в том числе правила, регулирующие рынки нефти, газа, угля и других источников энергии.

**iii) Водоснабжение и канализация**

74. В секторе водоснабжения и канализации наиболее часто встречающейся реформой рыночной структуры является горизонтальное расчленение. В некоторых странах создано несколько предприятий водоснабжения в тех случаях, когда существовало одно единственное такое предприятие. Это наиболее характерно для стран, в которых отдельные сети не взаимосвязаны или практически не взаимосвязаны, но не только для них. Практика показала, что горизонтальное расчленение облегчает сопоставление показателей деятельности различных поставщиков услуг.

75. В некоторых странах частным инвесторам было предложено обеспечить водоснабжение для предприятий общественного пользования или, например, соорудить и обеспечить эксплуатацию предприятий по очистке или опреснению воды. При таком вертикальном расчленении частные услуги (и разрозненные пакеты инвестиций, которые для них требуются) обычно предоставляются на основании контракта с предприятием общественного пользования и они не приводят к фундаментальному изменению монопольного характера рыночной структуры: предприятия обычно не вступают в конкуренцию друг с другом и, как правило, им не разрешается снабжать потребителей в обход предприятий общественного пользования. Некоторые страны внедрили конкуренцию в секторы водоснабжения и транспортировки воды; в ряде случаев функционируют активные рынки воды. В других ситуациях конкуренция ограничивается сегментами дорогостоящей воды, разлитой по бутылкам или перевозимой цистернами, а также частными колодцами.

**iv) Транспорт**

76. В связи с принятыми в различных странах мерами по структурной перестройке проводилось разграничение между транспортной инфраструктурой и транспортными услугами. Первый сектор может часто обладать характеристиками естественной монополии, в то время как сектор услуг в целом является конкурентным. Вопрос о конкуренции в секторе транспортных услуг следует рассматривать не только в рамках отдельного вида транспорта, но также и перекрестно, поскольку железнодорожные, автомобильные, автобусные, воздушные и водные перевозки могут вступать в конкуренцию за пассажиров и груз.

77. Что касается железных дорог, то некоторые страны избрали вариант разделения вопросов собственности на инфраструктуру и ее эксплуатацию (например, применительно к железнодорожным путям, сигнальным системам и вокзалам), с одной стороны, и вопросов услуг по железнодорожным перевозкам (например, пассажирским и грузовым) - с другой. В рамках подобных схем законодательство не разрешает оператору железнодорожных путей предоставлять также и транспортные услуги, которые предоставляются другими компаниями, часто в условиях конкуренции друг с другом. В других странах интегрированным компаниям разрешено как эксплуатировать инфраструктуру, так и предоставлять услуги, однако в законодательном порядке защищены права третьих сторон на доступ к инфраструктуре, которые иногда называются "правами на железнодорожную сеть". В этих случаях транспортные компании, будь то иная железнодорожная линия или компания, занимающаяся предоставлением транспортных услуг, имеют право на доступ к железнодорожным путям на определенных условиях, причем компания, контролирующая определенный путь, обязана предоставить такой доступ.

78. Во многих странах до последнего времени управление портами осуществлялось как монополиями государственного сектора. При открытии этого сектора для участия частных компаний на рассмотрении законодателей находились различные модели. Согласно системе владения территорией порта портовые власти несут ответственность за инфраструктуру, а также общую координацию портовых операций, но в то же время не предоставляют услуги для судов или грузов. В системах обслуживания портов одно предприятие несет ответственность и за инфраструктуру, и за услуги. Конкуренцию между поставщиками услуг (например, в секторах буксировки, стивидорских работ и складирования), возможно, легче обеспечить и поддерживать при системе владения территорией.

79. Может также потребоваться внесение изменений в законодательство, регулирующее функционирование аэропортов, с тем чтобы позволить осуществление частных инвестиций или обеспечить конкуренцию между аэропортами или в их рамках. Здесь, возможно, необходимо также тщательно рассмотреть вопросы взаимосвязи между эксплуатацией аэропортов и управлением воздушным движением. В рамках отдельных аэропортов во многих странах введена конкуренция в таких секторах услуг, как погрузка-разгрузка, снабжение продуктами питания и иное обслуживание самолетов, а также в таких секторах пассажирских услуг, как розничная торговля, рестораны, стоянка автомобилей и т.д. В некоторых странах подряд на сооружение и эксплуатацию нового терминала в существующем аэропорту также выдавался новому оператору, что создавало конкуренцию между терминалами. В других странах на основе СЭП возводились новые аэропорты, а уже существующие передавались в частную собственность.

### с) **Переходные меры**

80. Переход от монополии к рынку требует взвешенного управления. Политические, социальные и иные факторы заставили ряд стран использовать постепенный или поэтапный подход к проведению реформ. В условиях постоянных изменений в технологии и других внешних действующих факторах некоторые страны приняли решение о таких реформах в отдельных секторах, которые могут быть ускорены или скорректированы для учета этих изменяющихся обстоятельств.

81. Некоторые страны пришли к мнению о нецелесообразности одновременного введения конкуренции. В подобных случаях в законодательстве предусматривались временные исключительные права, ограничения на число поставщиков общедоступных услуг или прочие ограничения на конкуренцию. Подобные меры направлены на то, чтобы предоставить в распоряжение обладателя монополии достаточное время для подготовки к конкуренции и корректировки тарифов и одновременно обеспечить для поставщика общедоступных услуг надлежащие стимулы для осуществления инвестиций и расширения сферы предоставляемых услуг. В других странах были приняты положения, предусматривающие периодический пересмотр (например, в момент пересмотра тарифов) таких ограничений в целях определения того, по-прежнему ли существуют условия, явившиеся основанием для их введения.

82. Другой переходной мерой, которая применялась по крайней мере в странах, где поставщики общедоступных услуг находились в правительственной собственности, является структурная перестройка или приватизация соответствующего поставщика услуг. Хотя приватизация и либерализация осуществлялись в различном порядке, в целом либерализация либо сопровождала приватизацию, либо предшествовала ей. Некоторые страны проводили реформы в ином порядке и осуществили приватизацию компаний, обладающих значительным объемом исключительных прав, что часто преследовало цель увеличения поступлений от приватизации. В дальнейшем они, однако, столкнулись с трудностями и иногда с большими затратами в деле ликвидации, ограничения или сокращения срока действия на более позднем этапе исключительных прав или монополий, защищавших частные или приватизированные уполномоченные компании.

### Примечания

<sup>1</sup>UNIDO publication. Sales No. UNIDO.95.6.E.