



# Основы государственно-частного партнерства. Опыт ЕС и будущие тренды

Модуль 2

## Модели проектов ГЧП

Автор:

Мерзлов И.Ю., д.э.н., заведующий кафедрой менеджмента ПГНИУ



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union



# Содержание

- I. Введение**
- II. Основные модели проектов ГЧП**
- III. Российский опыт: используемые модели ГЧП**
- IV. Опыт стран Евросоюза: используемые модели ГЧП**



# I. ВВЕДЕНИЕ



# Модель проекта ГЧП

Модель проекта ГЧП — краткое описание основных характеристик проекта ГЧП, включая следующие элементы:

**Финансовая  
модель**



**Юридическая  
модель**



**Техническое  
описание**



# Международная классификация моделей проектов ГЧП

UNCITRAL Legislative Guide on Public-Private Partnerships (2019)<sup>1</sup>

## *Модели по типу участия в проекте частной стороны и её прав собственности на инфраструктурный объект*

**Build-Operate-Transfer (BOT)** – строительство, обслуживание и/или эксплуатация, переход права собственности к публичной стороне

**Build-Transfer-Operate (BTO)** – строительство, переход права собственности к публичной стороне, обслуживание и/или эксплуатация

**Build-Rent-Operate-Transfer (BROT) или Build-lease-operate-transfer” (BLOT)** – строительство, сдача в аренду публичной стороне, обслуживание и эксплуатация, переход права собственности к публичной стороне

**Build-Own-Operate-Transfer (BOOT)** – строительство, владение, обслуживание и эксплуатация, переход права собственности к публичной стороне

**Build-Own-Operate (BOO)** – строительство, владение, обслуживание и эксплуатация

### Дополнительные аббревиатуры:

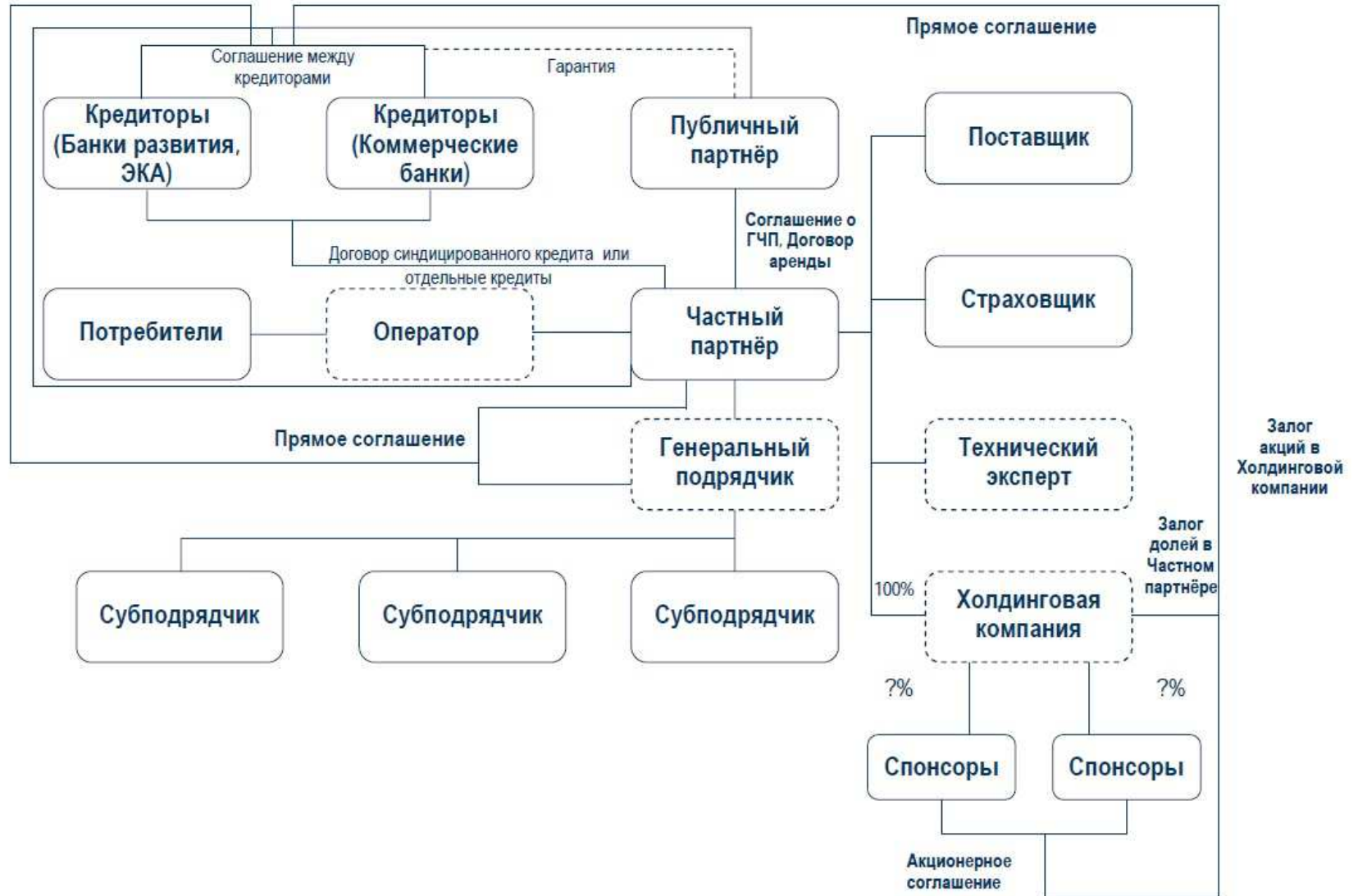
**Refurbish (R)/Modernize (M)** – реконструкция

**Design (D)** – проектирование

<sup>1</sup> <https://uncitral.un.org/en/lgppp>



# Структура проекта ГЧП





# Этапы реализации проекта ГЧП





# I. ОСНОВНЫЕ МОДЕЛИ ПРОЕКТОВ ГЧП

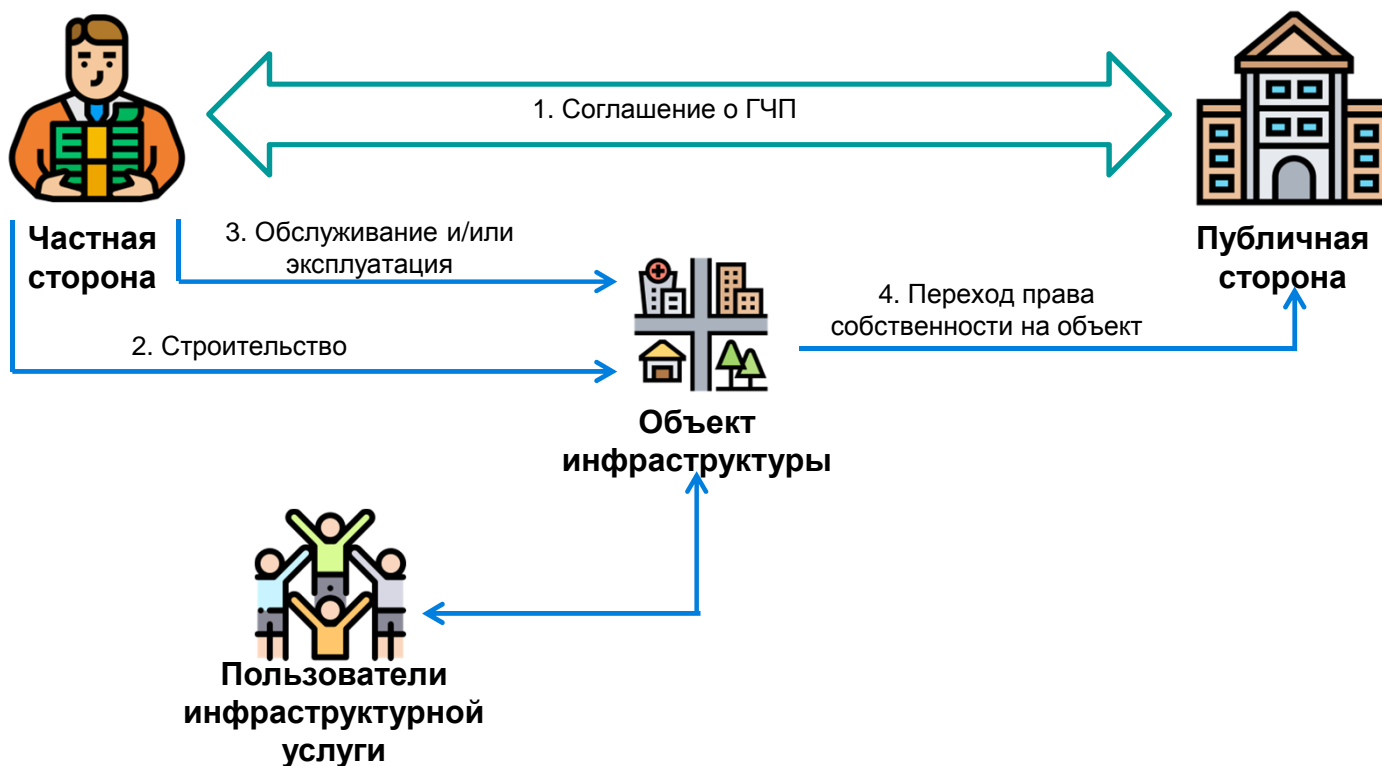




## 1.1. ПРАВОВОЙ АСПЕКТ



# Build-operate-transfer (BOT)

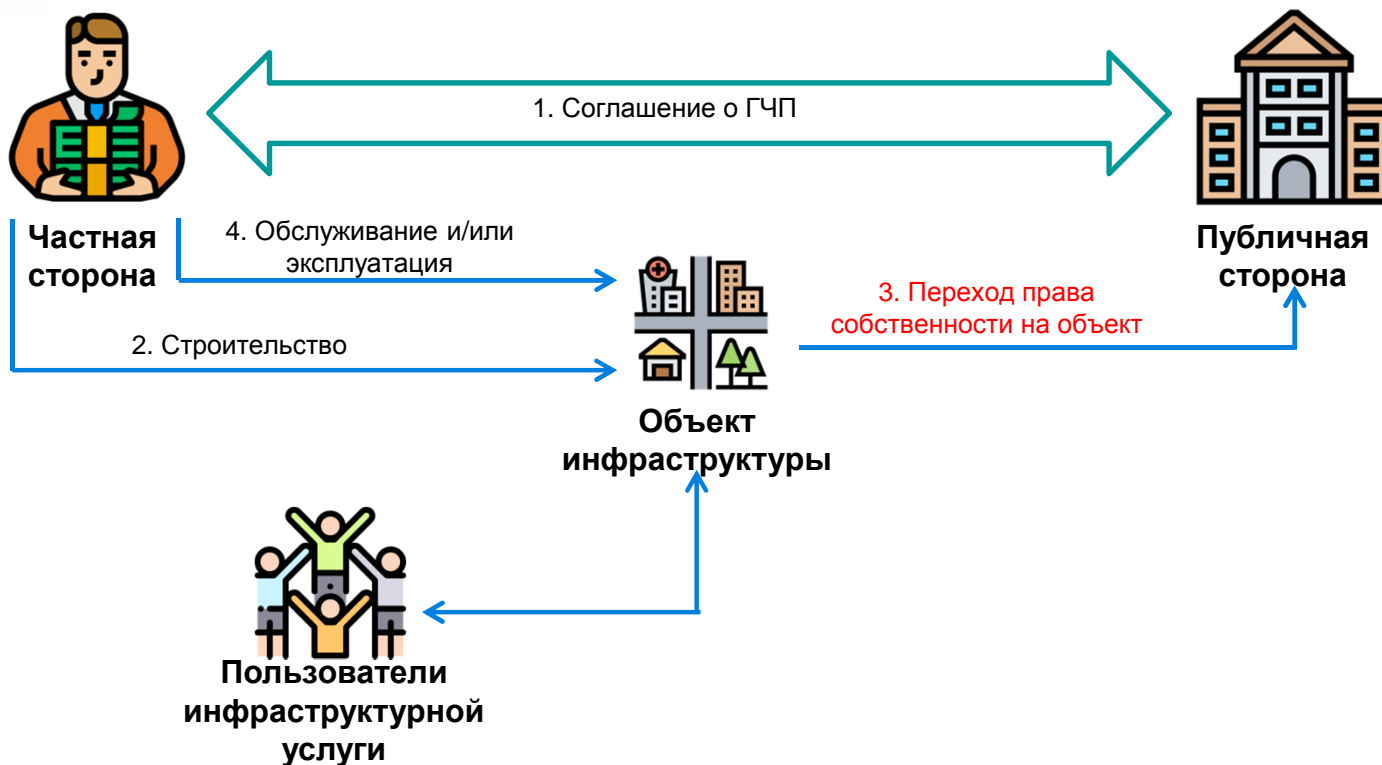


## Возможные дополнительные опции:

- ✓ Частный партнёр привлекает финансирование
- ✓ Частный партнёр осуществляет проектирование объекта



# Build-transfer-operate (BTO)

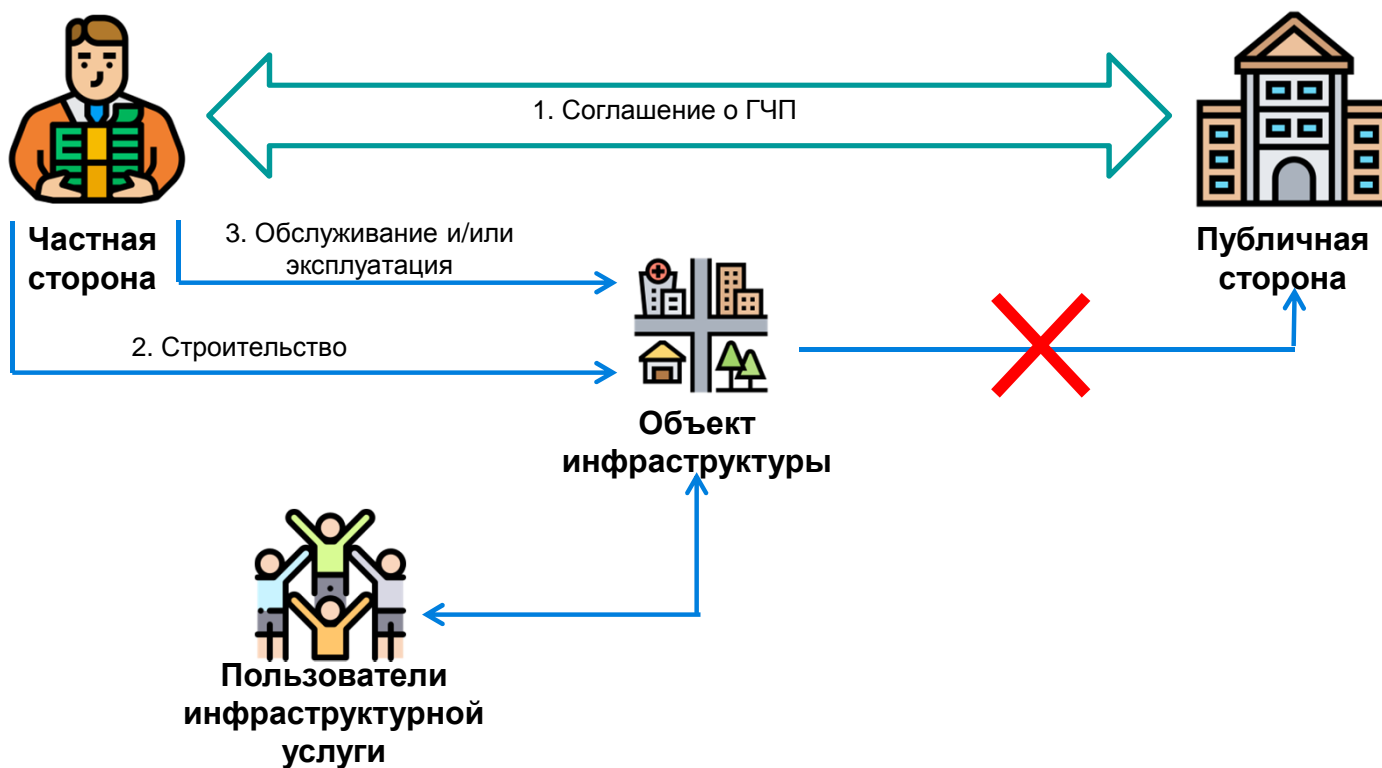


## Возможные дополнительные опции:

- ✓ Частный партнёр привлекает финансирование
- ✓ Частный партнёр осуществляет проектирование объекта



# Build-own-operate (BOO)



## Возможные дополнительные опции:

- ✓ Частный партнёр привлекает финансирование
- ✓ Частный партнёр осуществляет проектирование объекта



# Design-build-finance-operate (DBFO)





## 1.2. ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ



# Денежные потоки в проекте ГЧП

На инвестиционной стадии (источники финансирования проекта):

- ✓ Собственные средства частного партнёра
- ✓ Заёмное финансирование (кредиты/облигационные займы)
- ✓ Бюджетные средства



*Проектное финансирование*

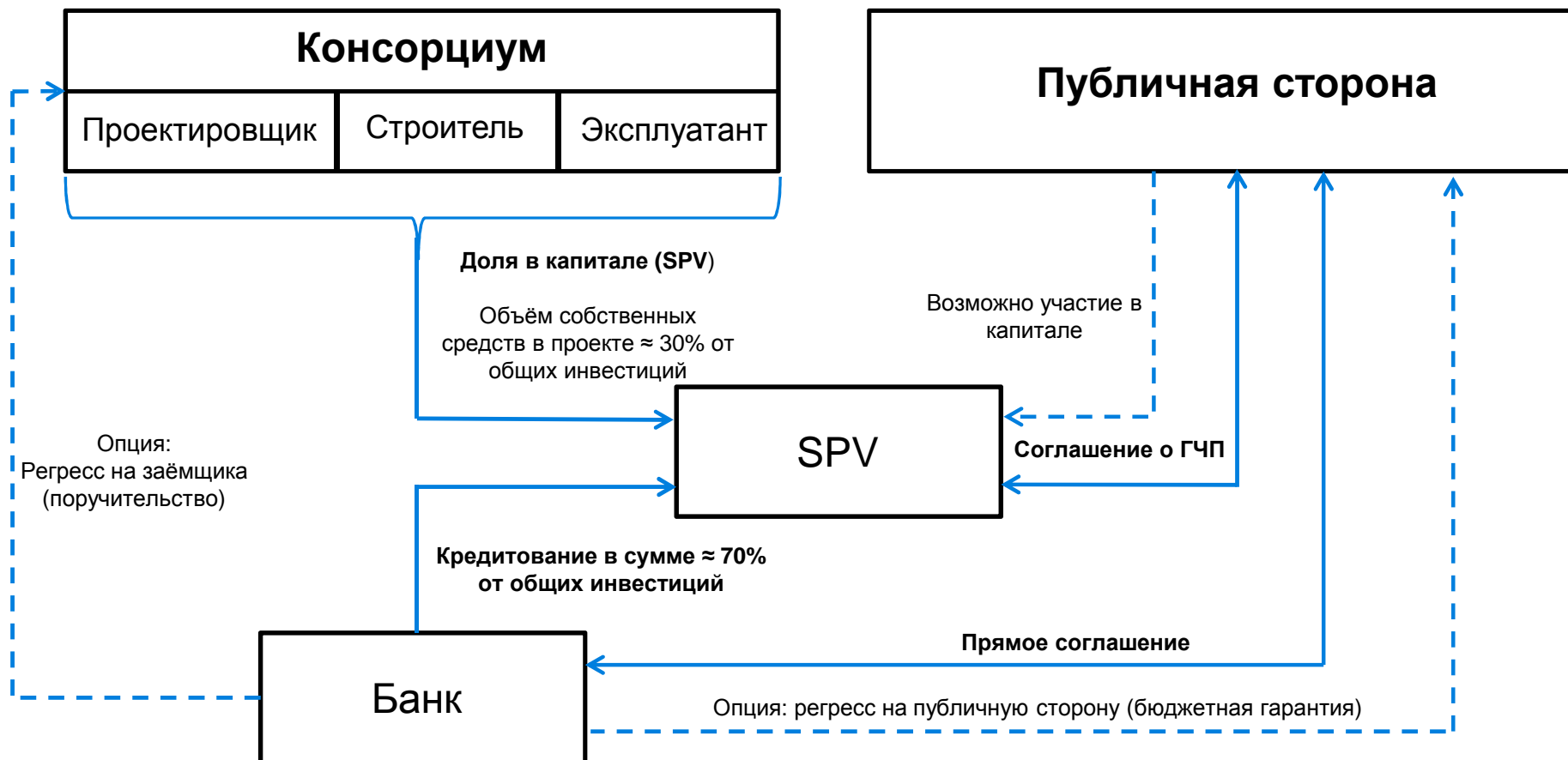
На стадии эксплуатации:

- ✓ Бюджетные средства (платёж на эксплуатационную готовность)
- ✓ Прямой тариф (оплачивает потребитель услуги)
- ✓ Прямой тариф с компенсацией (пример, регулируемые тарифы)



# Структура проекта ГЧП

(при проектном финансировании)







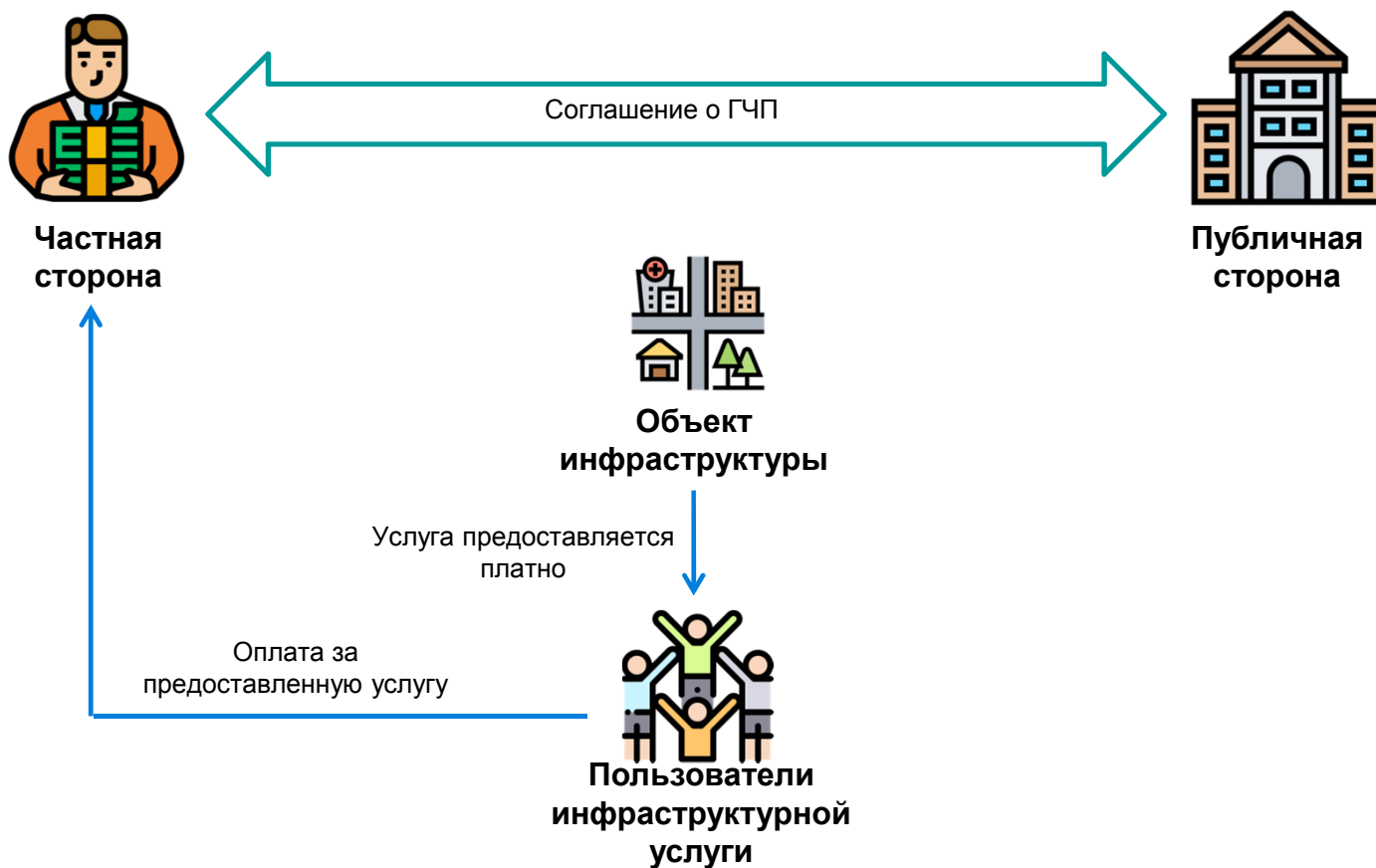
# Стадия эксплуатации

## Платёж за эксплуатационную готовность



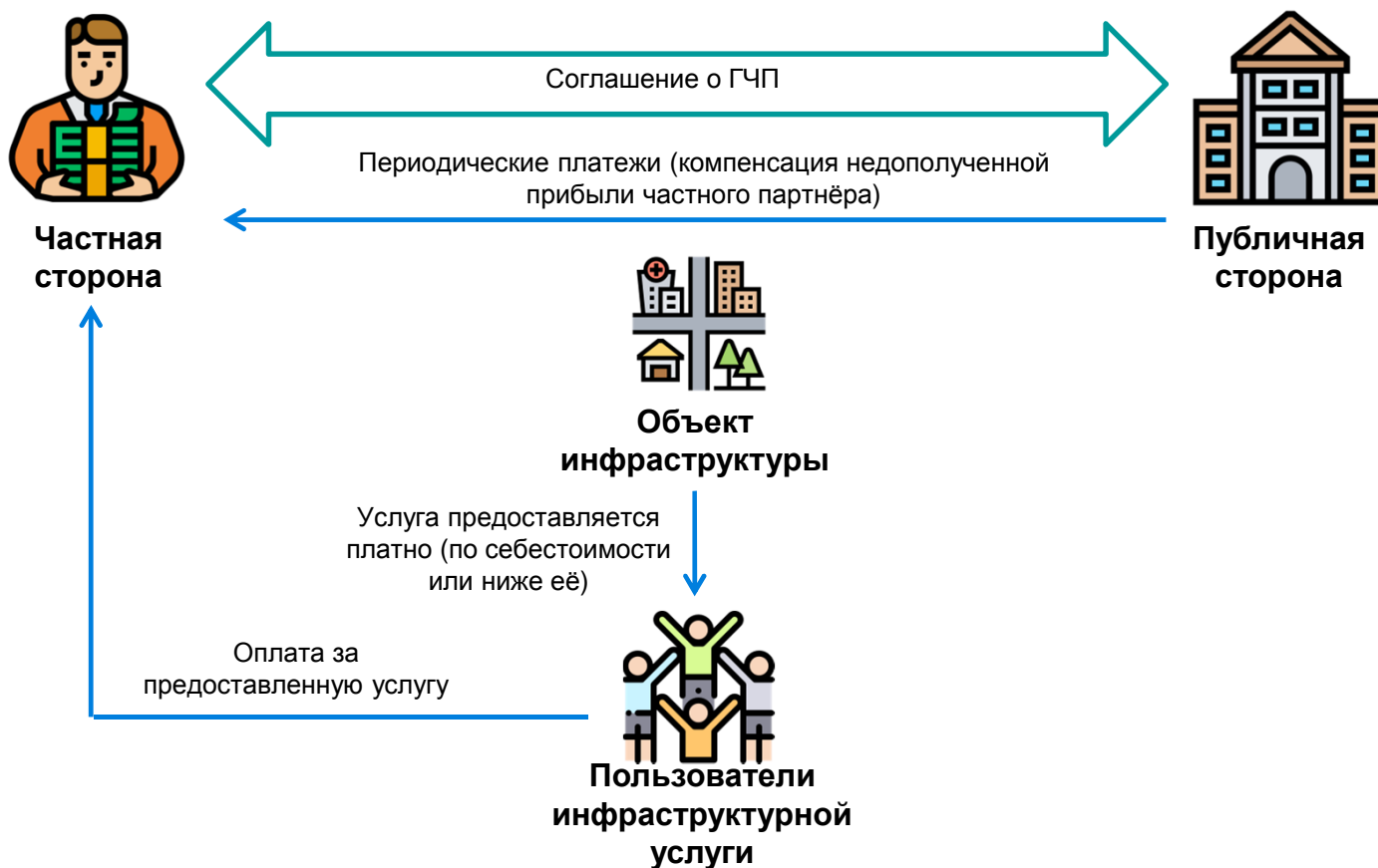


# Стадия эксплуатации Прямой тариф





# Стадия эксплуатации Прямой тариф с компенсацией





## Виды тарифов (ВЫВОД)

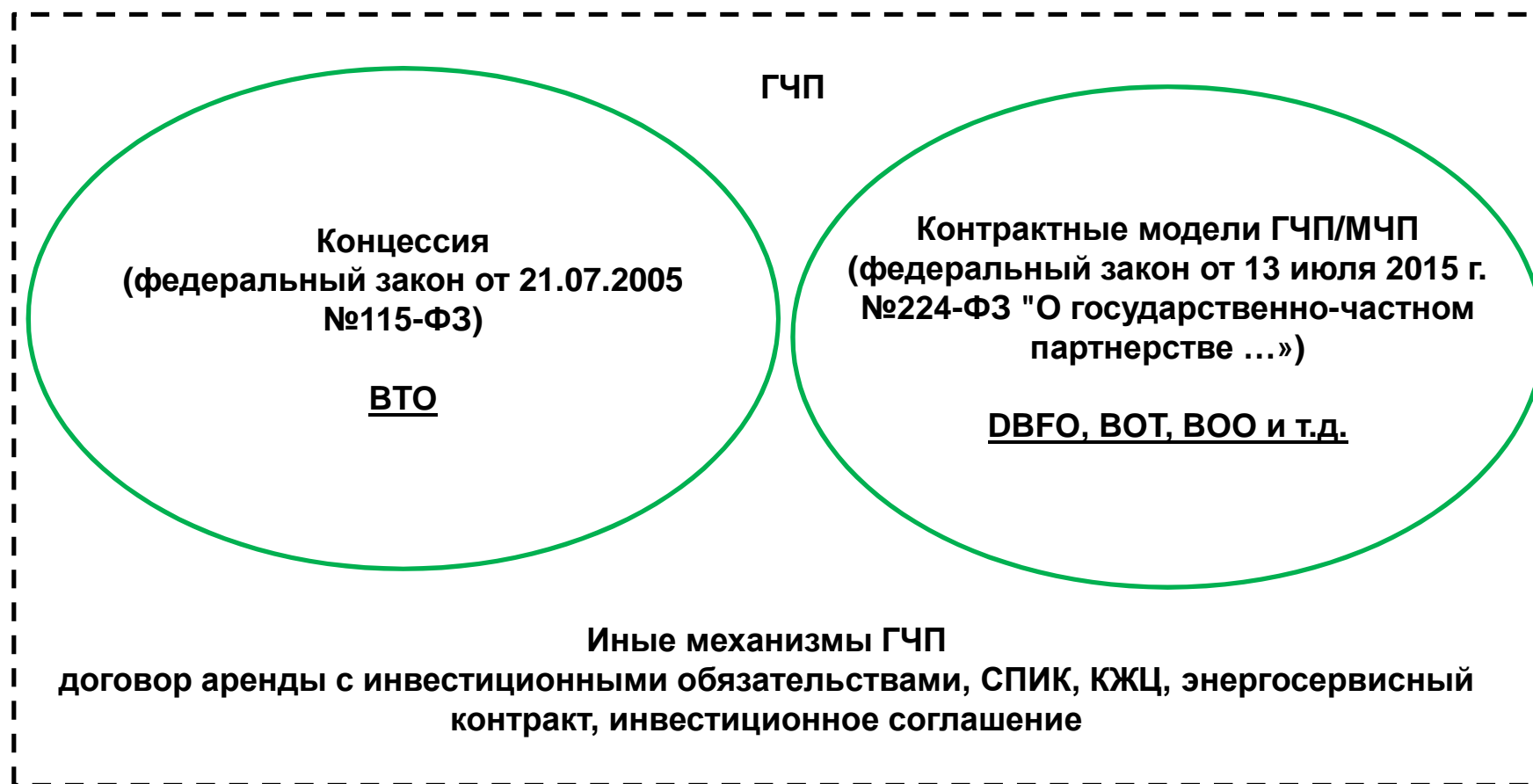
- Прямой тариф, в первую очередь, применим для самокупаемых инфраструктурных проектов с большим ожидаемым спросом и предполагает, что продукты/услуги оплачиваются самими потребителями (населением), а риск снижения спроса несёт только частная сторона
- Прямой тариф с компенсацией означает, что риск снижения спроса в объёмах ниже предельно возможной рентабельности (уровень закрепляется договорным путём) берёт на себя бюджет. Такой подход, как правило, применяется в проектах, несущих в себе значительный риск колебаний спроса, в результате чего частный бизнес отказывается брать на себя риски участия в таком проекте
- Платежи за эксплуатационную готовность применяются в потенциально убыточных (но социально значимых) проектах или проектах, когда продукт/услуга должна предоставляться населению бесплатно. В таком случае бюджет полностью осуществляет выплаты в пользу частной стороны



## **II. РОССИЙСКИЙ ОПЫТ: ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ МОДЕЛИ ГЧП**

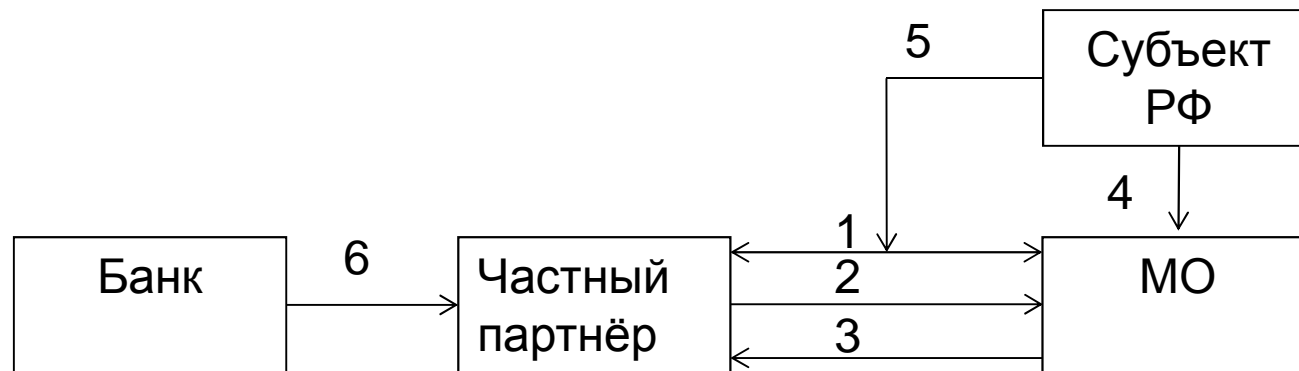


# Законодательство РФ и модели ГЧП





# Модель BOLT (Build-Operate-Lease-Transfer)



1. Соглашение о ГЧП
2. Договор аренды земельного участка с условием создания объектов на условиях ГЧП
3. Договор аренды объектов с правом выкупа
4. Межбюджетные трансферты (субсидии местным бюджетам)
5. Государственные гарантии по обязательствам муниципальных образований осуществлять арендные и выкупные платежи
6. Кредит (при необходимости)

Примечание:

Модель применялась ещё до вступления в силу федерального закона №224-ФЗ



# Этапы реализации проекта по модели BOLT

## Этап 1:

- ✓ Принятие субъектом РФ новой целевой программы
- ✓ Принятие/внесений изменений в закон о бюджете на плановый период
- ✓ Проведение конкурса на право заключения соглашения о ГЧП

## Этап 2:

- ✓ Вступление в силу соглашения о ГЧП и договора аренды земельного участка
- ✓ Создание объекта
- ✓ Заключение основного договора аренды с правом выкупа

## Этап 3:

- ✓ Эксплуатация объекта

## Этап 4:

- ✓ Выкуп объекта в собственность муниципального образования





# Функции сторон в проекте по модели BOLT

## Частная сторона:

1. Осуществление проектирования и строительства объектов в соответствии с утвержденными техническими характеристиками
2. Обеспечение финансирования в размере, достаточном для строительства объектов
3. Обеспечение по окончании строительства объектов их государственной регистрации и передачи по договору аренды муниципалитетам
4. Получение арендной платы и выкупных платежей.
5. Передача объектов по окончании расчетов по договорам аренды с правом выкупа в собственность муниципалитета



# Функции сторон в проекте по модели VOLT

## Субъект РФ:

1. Разработка и реализация проекта по развитию инфраструктуры в регионе
2. Принятие соответствующей целевой программы
3. Государственные гарантии и/или субсидии частному партнёру из бюджета Субъекта РФ на частичное возмещение инвестиционных затрат и/или затрат по уплате процентов по полученным кредитам (в случае, если частный партнёр привлекает заёмное финансирование)
4. Выпуск государственных гарантий субъекта в пользу частного партнера по обязательствам муниципальных образований осуществлять арендные и выкупные платежи



# Функции сторон в проекте по модели BOLT

## Муниципалитеты:

1. Межмуниципальное соглашение об организации и проведении общего конкурса
2. Предоставление земельных участков в аренду с целью строительства и эксплуатации объектов
3. Аренда построенных объектов с правом последующего выкупа



# Возможные критерии определения победителя конкурса по модели BOLT

1. Размер арендной платы и выкупных платежей на объекты (совокупный платеж не должен быть более указанного в конкурсной документации)
2. Срок строительства объекта (но не более указанного в конкурсной документации)
3. Размер арендной платы за земельный участок (но не менее указанного в конкурсной документации)

Дополнительные критерии, которые могут учитываться при определении победителя:

1. Соответствие технических характеристик объектов требованиям конкурсной документации (функциональность, экологичность, энергоэффективность и др.)
2. Создание частным партнером в процессе реализации проекта новых постоянных рабочих мест в субъекте федерации в строительной отрасли



# ГЧП/МЧП и концессия: основные механизмы ГЧП в РФ

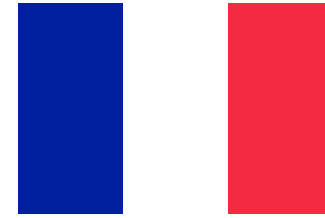
Показатель	РФ	Пермский край
Количество проектов ГЧП (на всех этапах реализации), шт.	3 317	107
Количество проектов ГЧП, реализуемых на основе концессии (№115-ФЗ)	2 381	107
Количество проектов ГЧП, реализуемых на основе соглашения о ГЧП/МЧП (№224-ФЗ)	29 (в том числе 8 на инвестиционной стадии и стадии эксплуатации) (Костромская, Воронежская, Псковская и Магаданская области)	0



## **II. ОПЫТ СТРАН ЕВРОСОЮЗА: ИСПОЛЬЗУЕМЫЕ МОДЕЛИ ГЧП**



# Франция



## Наиболее распространённые модели ГЧП:

- ✓ концессионные соглашения (concession agreement)
- ✓ партнёрские контракты (partnership contract)

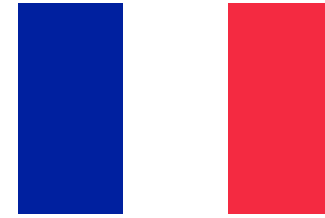
## Требования к проектам ГЧП:

не менее 5,350 млн Евро общей стоимости планируемого проекта до налогообложения



# Франция

## концессии



Концессионное соглашение - договор, в соответствии с которым Концедент передаёт на определённый период времени одному и нескольким частным хозяйствующим субъектам (далее — Концессионер) право выполнять определенные работы и/или оказывать услуги.

Риск, связанный с операционной (текущей) деятельностью (включая риск изменения спроса), должен нести Концессионер в обмен на предоставленное ему право выполнять соответствующие работы и/или оказывать услуги. В ряде случаев концессионер за предоставленное ему указанное право должен уплачивать определенную плату (в форме комиссионной платы) в пользу концедента.

Платёжный механизм – прямой тариф, реже – бюджетом компенсируется часть инвестиционных затрат.

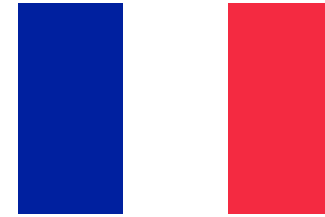
Частный партнёр имеет возможность получать дополнительные доходы от предоставления сопутствующих услуг.





# Франция

## концессии



Концессионные соглашения в обязательном порядке должны содержать информацию:

- о сроке контракта
- об уровне тарифов, по которым Концессионер будет предоставлять услуги конечным пользователям
- обязанность Концессионера ежегодно предоставлять Концеденту отчёт о результатах реализации проекта за соответствующий период.

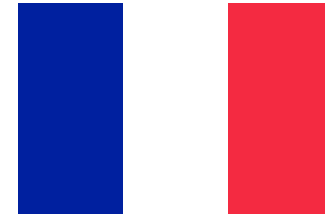
В соглашение могут быть включены положения, касающиеся достижения ЦУР и иных социальных задач.

Концедент обязан публиковать основные данные, характеризующие эффективность реализации проекта (включая объёмы инвестиций, действующие тарифы и т.д.).



# Франция

## Партнёрский контракт



Партнёрский контракт – это договор, в соответствии с которым публичная сторона поручает частному партнёру в течение срока окупаемости инвестиций реализацию комплексного инвестиционного проекта, включающего в себя проектирование, строительство или реконструкцию, эксплуатацию, техническое обслуживание, управление, оснащение необходимым оборудованием и нематериальными активами, полное или частичное финансирование в целях оказания социально значимых услуг.

Платёжный механизм – платежи за эксплуатационную готовность (включают компенсацию инвестиционных затрат, процентов по кредитам и части операционных затрат)

Частный партнёр имеет возможность получать дополнительные доходы от предоставления сопутствующих услуг

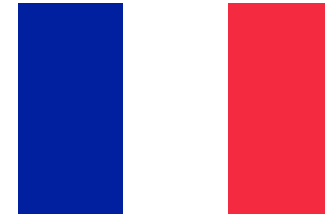
До заключения партнёрского контракта орган исполнительной власти, планирующий реализацию проекта ГЧП, должен провести оценку сравнительной эффективности выбранной модели реализации проекта для бюджета, а также оценить уровень финансовой устойчивости проекта.

В дальнейшем результаты этого анализа передаются для проверки в Центр поддержки ГЧП (*PPP Support Service (FIN INFRA)*).



# Франция

## Партнёрский контракт



Концессионные соглашения в обязательном порядке должны содержать информацию:

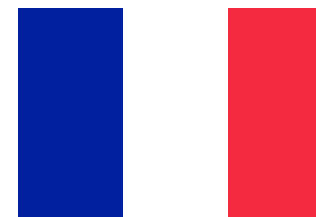
- о сроке договора
- об условиях распределения рисков между публичной и частной сторонами
- цели и задачи реализации проекта, которые должны быть достигнуты частной стороной
- платёжный механизм
- последствия в случае досрочного расторжения договора

По окончании контракта частная сторона полностью передаёт в собственность публичной стороны все активы, созданные в рамках проекта ГЧП.



# Франция

## Партнёрский контракт



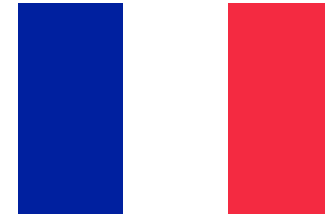
Применение партнёрских контрактов возможно только в одном из следующих случаев:

- проект предполагает создание нематериальных активов на общую сумму более 2 млн Евро;
- проект, реализуется для достижения определённых специфических задач;
- проект предполагает создание инфраструктурного объекта/объектов общей стоимостью более 5 млн Евро;
- общий объём инвестиций в проект превышает 10 млн Евро.



# Франция

## Финансирование проектов



Проектное финансирование:

- ✓ Создание SPV (в форме общества с ограниченной ответственностью или товарищества)
- ✓ Ограниченный или полное отсутствие регресса на спонсоров проекта

В рамках проекта ГЧП могут быть выпущены облигационные займы.

Если проект ГЧП реализуется на основе партнёрского контракта, то в проект могут быть привлечены субсидии и любые другие механизмы льготного финансирования.



# Германия



## Наиболее распространённые модели ГЧП

- ✓ *Inhabermodell* (модель ВТО). Используется в 70-80% проектов ГЧП строительства или реконструкции объектов инфраструктуры. Платёжный механизм – платежи за эксплуатационную готовность.
- ✓ *Erwerbermodell* (модель BOT). Средний срок - 20-30 лет. Платёжный механизм предусматривает периодические платежи (как правило, ежемесячные, реже – ежеквартальные) от публичной к частной стороне, включающие в себя оплату стоимости проектирования, строительства, технического обслуживания, привлеченного заёмного финансирования, а также выкупную стоимость имущества, включающую в себя, в том числе, премию за качественно выполненные в течение срока действия соглашения о ГЧП обязательства.
- ✓ *Leasingmodell* (модель BOO). Публичная сторона имеет право в конце срока действия соглашения о ГЧП либо оставить объект в собственности частной стороны, либо выкупить по заранее оговоренной и зафиксированной в этом соглашении стоимости. Также соглашением может быть предусмотрен вариант пролонгации его срока действия. Доход частной стороны складывается из периодически выплачиваемых публичной стороной фиксированных в соглашении о ГЧП платежей.



# Германия



## Наиболее распространённые модели ГЧП

✓ *Konzessionsmodell* (концессия). Частный партнёр осуществляет строительство и дальнейшее техническое обслуживание и эксплуатацию инфраструктурного объекта. На этапе эксплуатации все риски проекта (включая риск спроса) берёт на себя частной партнёр.

Используется только прямой тариф.

Наиболее распространён вариант, предусматривающий автоматический переход права собственности к публичному партнёру в конце соглашения без какой-либо компенсации частному партнёру.

На этапе строительства публичный партнёр может предоставить частному партнёру инвестиционный грант. Данная модель является второй (после *Inhabermodell*) по частоте использования.

Применяется, например, при организации газо- и теплоснабжения на уровне муниципалитетов (в Германии заключено более 20 тыс. таких концессионных соглашений). Максимальный срок таких соглашений – 20 лет.



# Германия



## Наиболее распространённые модели ГЧП

- ✓ *Mietmodell* (модель ВОО). У публичной стороны полностью отсутствует возможность выкупить инфраструктурный объект у частного партнёра в конце срока действия соглашения о ГЧП по стоимости, которая была зафиксирована в соглашении о ГЧП в момент его подписания. При этом актив может быть выкуплен по фактической рыночной стоимости, рассчитанной на момент окончания действия соглашения о ГЧП. В течение действия соглашения о ГЧП публичная сторона выплачивает частной регулярные платежи, включающие в себя компенсацию затрат частного партнёра на техническое обслуживание и эксплуатацию объекта инфраструктуры.
- ✓ *Contractingmodell*. Частный партнёр обязан построить инфраструктурный объект, а также технически его оборудовать. Продолжительность таких соглашений - 5-15 лет. Плата в адрес частного партнёра может включать стоимость проектирования, строительства, технического оснащения и привлечения заёмного финансирования.





# Германия



## Наиболее распространённые модели ГЧП

✓ *Gesellschaftsmodell* (акционерная модель или институциональное ГЧП). Модель предполагает создание специальной проектной компании (SPV), акционерами которой становятся публичная и частная сторона (пропорция в капитале SPV устанавливается каждый раз индивидуально).

Как правило, такой подход применяется в сфере обращения с отходами, водоснабжении и очистке сточных вод.

На практике данная модель используется в сочетании с одной из выше обозначенных.



# Германия



## Финансирование проектов

### 1. Проектное финансирование:

- ✓ финансируются крупные федеральные проекты ГЧП
- ✓ около 65% всех проектов ГЧП в Германии
- ✓ инструменты – банковские кредиты и выпуск облигаций
- ✓ собственные средства частного партнёра должны составлять 20-30% от объёма всех планируемых инвестиций

### 2. Форфейтинг

- ✓ преобладают проекты на уровне Земель и муниципалитетов
- ✓ строительство и реконструкция школ
- ✓ около 25% всех проектов ГЧП в Германии
- ✓ инструмент - «беспорный форфейтинг» (*objection-free forfeiting/ forfaitierung mit Einredeverzicht*)



# Германия



## Проектное финансирование



1. Соглашение о ГЧП, включающее обязательство публичного партнёра компенсировать частному партнёру инвестиционные затраты на строительство объекта инфраструктуры (после ввода объекта в эксплуатацию) и на этапе обслуживания – периодические платежи по компенсации операционных затрат частного партнёра по содержанию этого объекта.

2. Предоставление инвестиционного кредита в целях строительства объекта инфраструктуры.

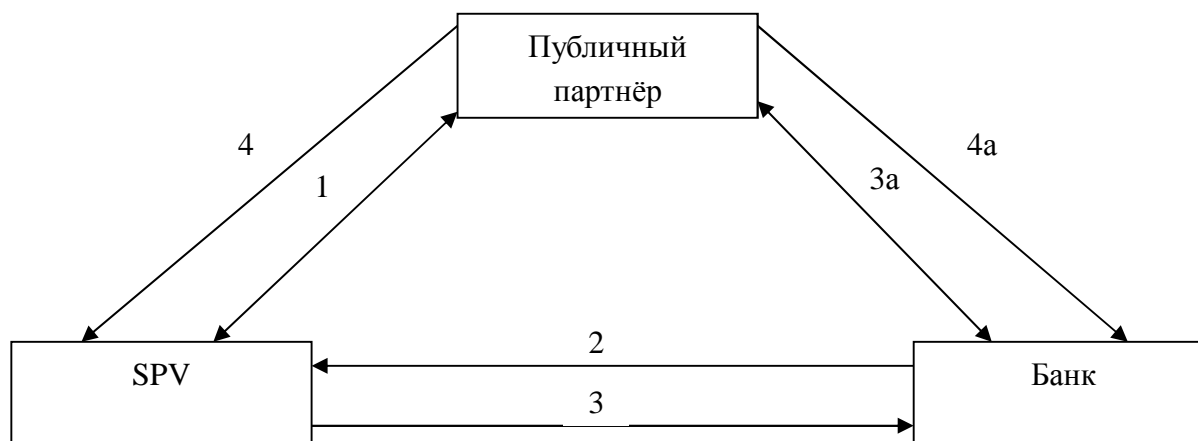
3. Погашение процентов и основного долга по инвестиционному кредиту.

4. Периодические платежи по компенсации инвестиционных затрат по созданию объекта инфраструктуры, а также операционных затрат частного партнёра по содержанию этого объекта (после ввода объекта инфраструктуры в эксплуатацию).



# Германия

## Форфейтинг



1. Соглашение о ГЧП, включающее обязательство публичного партнёра компенсировать частному партнёру инвестиционные затраты на строительство объекта инфраструктуры (после ввода объекта в эксплуатацию) и на этапе обслуживания – периодические платежи по компенсации операционных затрат частного партнёра по содержанию этого объекта.

2. Предоставление инвестиционного кредита в целях строительства объекта инфраструктуры.

3. Продажа банку прав требований к публичной стороне в части компенсации инвестиционных затрат (т.е. получения инвестиционных платежей). Полученными от продажи средствами частный партнёр полностью погашает полученный ранее инвестиционный кредит.

3а. Согласие публичного партнёра на безусловное выполнение своих обязательств совершить все инвестиционные платежи, предусмотренные соглашением о ГЧП.

4. Периодические платежи по компенсации операционных затрат частного партнёра по содержанию этого объекта. Платежи (после ввода объекта инфраструктуры в эксплуатацию).

4а. Инвестиционные платежи публичного партнёра, предусмотренные соглашением о ГЧП



# Нидерланды



## Наиболее распространённые модели ГЧП

1. Модель *DBFM(O)* (design, build, finance, maintain, operate (проектирование, строительство, финансирование, обслуживание и эксплуатация)):
  - ✓ Срок - 20 - 30 лет
  - ✓ Используется в крупных инфраструктурных проектах (наземное, дорожное и гидротехническое строительство (например, при строительстве автомагистралей, мостов, дамб) и недвижимости
  - ✓ Платежи за доступность, уплачиваемые регулярно публичным партнером частному, могут дополняться также взиманием платы непосредственно с пользователей объектов инфраструктуры
2. Модель *DBM* (design, build and maintain (проектирование, строительство и обслуживание))\_
3. Модель *DB* (design and build) (проектирование и строительство)



# Бельгия



## Наиболее распространённые модели ГЧП

1. Создание SPV (частный и публичный партнёр)
2. Контрактные модели:
  - ✓ DB (design, build (проектирование и строительство). Платёжный механизм – оплата частному партнёру по факту выполненных работ. Обычно устанавливается 1-или 2-х летний гарантийный период, в течение которого частный партнёр осуществляет техническое обслуживание объекта
  - ✓ DBFM(O) - проектирование, строительство, финансирование, обслуживание и эксплуатация (design, build, finance, maintain and operate). Средний срок – 10-30 лет. Платёжный механизм – периодические платежи за эксплуатационную готовность (размер может меняться в зависимости от установленных критериев). Право собственности на объект обязательно передаётся публичной стороне по окончании срока соглашения
  - ✓ DBF (design, build and finance (проектирование, строительство и финансирование)
  - ✓ DBM+F (design, build, maintain + finance (проектирование, строительство, обслуживание + финансирование). Это относительно новая модель, которая разработана правительством Бельгии. Проводится две конкурсные процедуры: а. на проектирование, строительство, и обслуживание б. на выбор финансирующей организации. Впоследствии результаты обоих конкурсов объединяются в одно соглашение о ГЧП.



# Сербия



## Наиболее распространённые модели ГЧП

2 типа моделей:

1. Контрактное ГЧП (Ugovorno JPP) – в основе лежит соглашение между публичной и частной сторонами
2. Институциональное (Institucionalno JPP) – в основе создание SPV, акционерами которого являются публичная и частная стороны

Оба типа могут быть реализованы в форме концессии.

Обязательные атрибуты концессии:

- ✓ Частный партнёр несёт все коммерческие риски
- ✓ Наличие концессионной платы частного партнёра в пользу публичного

Длительность проектов ГЧП – от 5 до 5 лет.

Ограничения по стоимости проектов ГЧП отсутствуют.

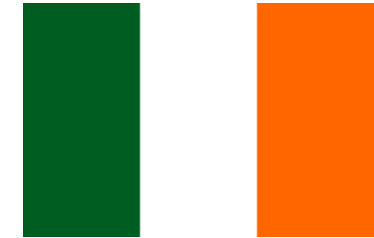
Бюджетные гарантии для проектов ГЧП не предоставляются.

По окончании проекта ГЧП активы всегда остаются в собственности публичной стороны



# Ирландия

## Наиболее распространённые модели ГЧП



1. Модель *DBFM* (design, build, finance, maintain (проектирование, строительство, финансирование и техническое обслуживание)). Наиболее часто применяется в жилищном строительстве, здравоохранении и образовании
2. Модель *DBFM(O)* (design, build, finance, maintain, operate (проектирование, строительство, финансирование, техническое обслуживание и эксплуатация)). Наиболее часто применяется в транспортной инфраструктуре
3. Концессия. Модель активно использовалась с 2005 по 2010 гг. исключительно в дорожном строительстве. Также в 2017 г. по этой модели реализован проект строительства мусороперерабатывающего завода

Модели *DBFM* и *DBFM(O)* предполагают создание SPV.

Средний срок проектов – 25-30 лет (минимальный срок – 5 лет, максимальный – не ограничен).

По окончании проекта ГЧП активы всегда остаются в собственности публичной стороны





# Австрия



## Наиболее распространённые модели ГЧП

1. Модель *O&M* (operate and maintain (эксплуатация и техническое обслуживание)). Объект остаётся в собственности публичной стороны, все риски проекта несёт публичная сторона
2. Модель *DBFM(O)* (design, build, finance, maintain, (проектирование, строительство, финансирование, техническое обслуживание и эксплуатация)). Наиболее часто применяется в транспортной инфраструктуре
3. Модель «лицензирования» (ВТО). Применяется в дорожном строительстве
4. Модель «кооперации» - институциональная модель создания SPV, акционерами которого являются публичный и частный партнёры



# Испания



## Наиболее распространённые модели ГЧП

1. Концессия – частный партнёр проектирует, строит (реконструирует) и управляет объектом. Применяется прямой тариф. Все рыночные риски проекта несёт частный партнёр
2. «Контракт на управление услугой» (O&M (operate and maintain (техническое обслуживание и эксплуатация))). Объект остаётся в собственности публичной стороны. Все операционные риски проекта несёт частная сторона

### Платёжный механизм:

- Прямой тариф
- Прямой тариф с компенсацией
- Плата за доступность



**СПАСИБО ЗА  
ВНИМАНИЕ!**

*The European Commission support for the production of this presentation does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein*