

# Участие финансовых органов Республики Армения в процессах государственно-частного партнерства

**Макар Игоревич Куделич** (e-mail: kudulich@ya.ru), к. ю. н., ведущий научный сотрудник Центра отраслевой экономики Научно-исследовательского финансового института (г. Москва)

**Асмик Вагеевна Хачатрян** (e-mail: hasmikkhachatryan1991@gmail.com), эксперт Фонда «Центр стратегических инициатив» (г. Ереван)

## Аннотация

В статье рассматриваются вопросы обеспечения взаимосвязи между бюджетным процессом и государственно-частным партнерством (ГЧП) в условиях его внедрения в Республике Армения и формирования соответствующей нормативно-правовой базы. В статье содержатся рекомендации по сквозной процедуре участия финансовых органов республики на всех этапах проекта ГЧП: от подготовки и обоснования до мониторинга и оценки эффективности по итогам его реализации. Рекомендации подготовлены на основе лучших международных практик обоснования и структурирования проектов ГЧП и направлены на оптимизацию бюджетных расходов, организацию надлежащей бюджетной и иной ресурсной обеспеченности проектов ГЧП, повышение обоснованности предложений по финансовому обеспечению различных форм участия публичного партнера в проектах ГЧП за счет средств государственного (местного) бюджета Республики Армения.

## Ключевые слова:

государственно-частное партнерство, бюджетные расходы, Республика Армения, обязательства государства по проекту ГЧП, финансовое обеспечение, формы участия публичного партнера в ГЧП

**JEL:** L32, H57, H61

В течение ряда последних лет в Республике Армения ведется работа с целью создания необходимой правовой и организационной основы для реализации проектов ГЧП. Так, еще в 2008 г. программой Правительства Республики Армения на 2008–2012 гг. предусматривалось внедрение концепции партнерства между государством и частным сектором для обеспечения качественных государственных услуг, а также разработка и осуществление важнейших национальных и местных программ<sup>1</sup>. Разработка такой концепции являлась частью программы деятельности и приоритетных задач Правительства Республики Армения на 2008 г.<sup>2</sup> Указанная концепция была разработана Министерством экономики Республики Армения при содействии Ереванского офиса Программы развития ООН (UNDP). В январе 2009 г. этот документ был одобрен Правительством Республики Армения. Концепция в общем виде определяла ГЧП как метод финансирования

<sup>1</sup> Постановление Правительства РА № 380-А от 28 апреля 2008 г. «О программе Правительства РА на 2008–2012 гг.». URL: <http://www.gov.am/files/docs/76.pdf>.

<sup>2</sup> URL: <http://www.gov.am/am/annual-events/archive/>.

строительства новых или управления существующими инфраструктурными объектами, а также предоставления услуг по обеспечению общественных и государственных потребностей, который позволяет одновременно сократить государственные расходы и обеспечить долгосрочный рост. В концепции также подчеркивалась важность создания отношений между государственным и частным секторами на основании распределения рисков и обеспечения наиболее оптимального соотношения «цена-качество»<sup>3</sup>. Несмотря на то что в данной концепции в числе дальнейших мероприятий по обеспечению нормативной и институциональной базы ГЧП предусматривалась разработка закона о ГЧП, такой закон не был подготовлен, а в декабре 2010 г. был принят новый закон РА «О закупках»<sup>4</sup>, который распространялся в том числе и на сделки ГЧП, включая сделки о доверительном управлении и концессии<sup>5</sup>. На основании данного закона решением Правительства Республики Армения № 1241-Ն от 20 сентября 2012 г. был установлен порядок оценки и утверждения предложений по реализации проектов ГЧП во взаимосвязи с процедурами государственных закупок. Стоит отметить, что указанное решение редко применялось на практике, а Законом о закупках не были предусмотрены конкретные процедуры, касающиеся заключения сделок ГЧП, которые бы учитывали особенности таких проектов ГЧП.

Текущий сравнительный анализ положения Армении в сфере ГЧП по отношению к другим странам ЕАЭС показывает, что государство находится на начальном этапе даже при сопоставлении с теми странами ЕАЭС, в которых уровень развития ГЧП невелик [1]. Такая ситуация во многом стала следствием того, что традиционные модели ГЧП (концессии, соглашения о публично-частном партнерстве) законодательством специально не урегулированы, а вместо них используются механизмы разного рода инвестиционных договоров, приватизации, государственных закупок, управления государственными предприятиями, аренды и пр. [2].

Однако за последний год Правительством Армении были предприняты новые шаги по формированию институциональной и законодательной баз, регламентирующих порядок применения механизмов ГЧП с учетом практических особенностей подготовки, оценки и реализации проектов ГЧП. В результате предпринятых усилий в конце 2017 г. правительство одобрило Основные направления государственной политики Республики Армения в сфере государственно-частного партнерства (включая концессии) (*Policy Statement on Public-Private Partnerships of the Republic of Armenia*) (далее — Основные направления)<sup>6</sup>, ставшие основой для разработки проекта закона Республики Армения «О государственно-частном партнерстве» (далее — Законопроект). Целью Законопроекта является создание правовых условий для привлечения инвестиций на основе ГЧП в экономику Армении, а также повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг.

## **МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ**

Мировой опыт использования ГЧП может помочь Армении найти свой путь взаимодействия бизнеса и государства. Для развивающихся экономик ГЧП остается одним из наиболее привлекательных инструментов. Особенно значительный рост инвестиций в инфраструктуру с использованием механизмов ГЧП происходит в Юго-Восточной Азии, причем

---

<sup>3</sup> URL: <http://www.irtek.am/views/act.aspx?aid=47395>.

<sup>4</sup> Указанный закон в настоящее время не действует. Однако ввиду того, что действующая версия Закона РА № ЗР-21 «О закупках», принятая 14 января 2017 г., предусматривает аналогичные положения в связи со сделками ГЧП, в данной статье действующий закон отдельно не рассматривается.

<sup>5</sup> URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=3985&lang=rus>.

<sup>6</sup> URL: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJ\\_NvipsnbAhVuWqYKHwd2DIUQFggzMAE&url=https%3A%2F%2Flibrary.pppknowledge.org%2Fdocuments%2F5425%2Fdownload%3Fref\\_site%3Dkl&usg=AOvVaw3RUAo2x-CSnuIW3UgQNNV](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=2&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwiJ_NvipsnbAhVuWqYKHwd2DIUQFggzMAE&url=https%3A%2F%2Flibrary.pppknowledge.org%2Fdocuments%2F5425%2Fdownload%3Fref_site%3Dkl&usg=AOvVaw3RUAo2x-CSnuIW3UgQNNV).

на Китай приходится до 90 % таких сделок. Бразилия, Индия, Турция также демонстрируют высокий уровень использования механизмов ГЧП [3].

Международный опыт реализации проектов ГЧП (прежде всего в области инфраструктуры) показывает, что в целях оптимизации бюджетных расходов и надлежащей бюджетной и иной ресурсной обеспеченности проектов ГЧП финансовые органы государства должны обладать рядом полномочий, отражающих их особую роль в процессах подготовки, выбора формы государственного участия, управления и оценки таких проектов.

Кроме того, при ГЧП необходимо обеспечить надлежащую связь с бюджетным процессом в части планирования и осуществления необходимых расходов, а также принятия рисков на всех этапах проекта ГЧП: от определения потребности в проекте до выбора формы участия и применения санкций в отношении частного партнера. В противном случае существуют риски возникновения обязательств государства по проекту ГЧП, самостоятельно определяемых и принимаемых отраслевыми органами власти, финансовое обеспечение которых не предусмотрено в бюджете республики или по тем или иным причинам неприемлемо для него.

В лучших практиках уполномоченным по вопросам ГЧП выступает министерство финансов, потому что оно формирует все финансовые потоки государства, в том числе и выделяемые на проекты ГЧП. Например, в Великобритании еще в 1997 г. в составе Министерства финансов была создана группа из высококвалифицированных работников (*Treasury Task Force*, ТТФ) в качестве центрального координирующего подразделения для внедрения частной финансовой инициативы (*private finance initiative*) и содействия органам государственного сектора по улучшению осуществления проектов ГЧП. В 2000 г. на основе ТТФ была создана публичная компания с ограниченной ответственностью Partnerships UK (ПУК) с совместным долевым участием Министерства финансов (49 %) и частного сектора (51 %). Это привело к заключению более чем 750 соглашений в различных секторах (включая здравоохранение, образование, жилищное строительство, тюрьмы, транспорт и управление отходами) на общую сумму свыше £ 68 млрд. В 2009 г. в составе Министерства финансов был создан Департамент инфраструктуры (*Infrastructure UK*, ИУК), в рамках которого были объединены функции отдела финансирования инфраструктуры (*Treasury Infrastructure Funding Unit*, TIFU) и отдела государственной политики в сфере ГЧП (*Treasury PPP policy team*) [4].

Основными полномочиями ИУК являлись консультирование Правительства Великобритании по вопросам долгосрочных инфраструктурных потребностей страны и осуществление коммерческой экспертизы проектов, а также выявление и анализ сквозных вопросов. В январе 2016 г. на основе объединения ИУК и Департамента крупных проектов (*Major Projects Authority*) секретариата кабинета министров, функции которого распространялись и на проекты ГЧП в инфраструктуре, был создан новый правительственный орган — Infrastructure and Projects Authority (IPA), который подотчетен в том числе и министру финансов<sup>7</sup>.

В Португалии проекты ГЧП реализовываются на основе типичного принципа «первичной фильтрации» (*gateway process*), означающего, что Министерство финансов имеет возможность приостановить проект ГЧП на определенных этапах подготовки или реализации, если считает, что проект не приемлем с фискальной точки зрения или предполагаемая процедура не обеспечивает достижения наилучшего соотношения «цена-качество» [5].

Программный документ, определяющий требования к инвестиционным проектам австралийского штата Виктория (*Partnerships Victoria Requirements*<sup>8</sup>), предусматривает, что

---

<sup>7</sup> URL: <https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-uk>; <https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority>.

<sup>8</sup> URL: <https://www.dtf.vic.gov.au/sites/default/files/2018-05/Partnerships-Victoria-Requirements-November-2016.pdf>.

все «дорогостоящие» и «высокорисковые» проекты, в том числе и проекты ГЧП, обязательно проходят процесс «первичной фильтрации», установленный Министерством финансов<sup>9</sup>.

### ПОЛНОМОЧИЯ МИНФИНА РА В ОЦЕНКЕ И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГЧП

Различные виды деятельности Министерства финансов РА по обеспечению достаточности бюджетных ресурсов и приемлемости финансового воздействия проекта ГЧП на бюджетную систему республики были предусмотрены и Основными направлениями (п. 8.17). Как следствие, Законопроектом был установлен ряд полномочий Министерства финансов, предполагающих его участие на отдельных этапах оценки и реализации проекта ГЧП. Вместе с тем до настоящего времени в Законопроекте присутствуют определенные пробелы, в результате чего необходимая роль Министерства финансов в процессах ГЧП определена не полностью.

Так, например, в Законопроекте (ст. 4) предусмотрены следующие критерии проекта ГЧП:

1) минимальная пятилетняя продолжительность проекта, которая рассчитывается со дня вступления в силу соглашения о ГЧП;

2) обеспечение строительства, и/или ремонта, и/или развития, и/или эксплуатации, и/или поддержания в надлежащем техническом состоянии общественной инфраструктуры или предоставления общественных услуг;

3) обеспечение распределения рисков между публичным и частным партнером;

4) обеспечение экономической рентабельности для Республики Армения (*economic profitability to the Republic of Armenia*), то есть внутренней нормы экономической доходности (EIRR)<sup>10</sup>, которая превысит базовую ставку, установленную правительством;

5) соответствие приоритетам, установленным политикой Правительства Республики Армения по управлению государственными инвестициями (*public investment management policy*);

6) фискальная приемлемость (*fiscal affordability*);

7) обеспечение положительного соотношения «цена-качество» (*positive value for money, VfM*)<sup>11</sup>.

Несмотря на то что Законопроектом (ст. 12) установлено, что все проекты ГЧП в обязательном порядке рассматриваются Министерством финансов, пределы указанного рассмотрения из вышеперечисленных критериев ограничены лишь возможностью предоставления заключения о соответствии или несоответствии предложения о реализации проекта ГЧП требованиям фискальной приемлемости. Таким образом, министерством не анализируются такие важные аспекты предложения о реализации проекта ГЧП, как показатель «цена-качество» и внутренняя норма экономической доходности (EIRR).

Одновременно с этим в Законопроекте отсутствуют требования о рассмотрении сравнительных преимуществ различных альтернативных форм участия публичного партнера в проекте ГЧП и их возможного финансового обеспечения, в том числе без предоставления средств из государственного (местного) бюджета РА, которые выходят за пределы анализа соотношения «цена-качество».

<sup>9</sup> The APMG Public-Private Partnership (PPP) Certification Guide. URL: <https://ppp-certification.com/sites/default/files/documents/Chapter-2-Establishing-a-PPP-Framework.pdf>.

<sup>10</sup> EIRR определяется Законопроектом (ст. 2, ч. 1) как используемый для экономического планирования показатель, позволяющий оценить чистую выгоду для общества потенциальных инвестиций. EIRR представляет собой ставку дисконта, при которой чистая приведенная стоимость всех экономических выгод и расходов ГЧП-проекта равна нулю.

<sup>11</sup> VfM определяется Законопроектом (ст. 2, ч. 1) как разница между стоимостью лучшей альтернативной программы, реализованной по процедуре, предусмотренной Законом о закупках, обеспечивающей общественную инфраструктуру или услуги аналогичного или сопоставимого качества, и сметной стоимостью проекта ГЧП.

Законопроект также не определяет специальные методы, касающиеся расчета внутренней нормы экономической доходности (EIRR) потенциального проекта ГЧП. Например, при создании в рамках проекта ГЧП объектов капитального строительства, в том числе инфраструктуры, подлежащей передаче публичному партнеру по окончании проекта или изначально находящейся в его собственности, Законопроектом не предусмотрена оценка будущей рыночной стоимости имущества и денежных потоков на протяжении всего жизненного цикла объекта, не предполагается учет в составе будущих расходов государственного (местного) бюджета необходимых средств на содержание/эксплуатацию/ремонт / поддержание в надлежащем техническом состоянии / утилизацию соответствующих объектов, а также оценка иных бюджетных рисков. При принятии решений о поддержке проекта ГЧП в форме текущих расходов (субсидии, предоставляемые предприятиям и организациям, расходы на покупку товаров и оплату услуг), не связанных с осуществлением капитальных вложений, Законопроектом не предусмотрена обязательная оценка потенциала экономии средств государственного (местного) бюджета за счет поиска и обоснования альтернативных форм участия публичного партнера в проекте ГЧП, в том числе за счет использования таких инструментов, как бюджетные гарантии (ст. 11 Закона Республики Армения № ЗР-137 от 21 июля 1997 г. «О бюджетной системе Республики Армения»)<sup>12</sup>, предоставление государственных займов, тарифное регулирование, налоговые и таможенные льготы и преференции и т. д.

Кроме того, нуждается в дополнительной детализации установленное ст. 4 Законопроекта полномочие Министерства финансов, которое предусматривает, что в целях управления финансовыми рисками и обеспечения фискальной устойчивости Министерство финансов имеет право отклонить проект ГЧП, если в результате рассмотрения предложения о реализации такого проекта заключает, что совокупная сумма контрактных обязательств предлагаемого проекта по каждому контрактному году в определенном году исполнения соглашения о ГЧП превысит допустимый предел обязательств Правительства Республики Армения по всем проектам ГЧП<sup>13</sup>.

Несмотря на то что предоставленная Министерству финансов Законопроектом возможность приостановить продвижение проекта ГЧП на основе оценки потенциального превышения заранее установленного допустимого предела совокупных обязательств правительства, вытекающих из всех текущих соглашений о ГЧП (*PPP exposure*), в целом соответствует лучшему мировому опыту, следует отметить, что необходимо также обеспечить активное вовлечение финансовых органов на стадиях первоначального планирования и подготовки каждого конкретного проекта ГЧП с целью обеспечения приемлемых для бюджета условий участия государства в нем. Иными словами, Законопроектом не предусмотрены порядок, критерии и требования по определению оптимального варианта участия публичного партнера в проекте ГЧП для решения целей проекта с минимальными расходами государственного или местного бюджета.

### СКВОЗНАЯ ПРОЦЕДУРА УЧАСТИЯ МИНФИНА РА В ПРОЕКТАХ ГЧП

В связи с этим в настоящей статье рассматриваются возможные меры по внедрению сквозной процедуры участия Министерства финансов Республики Армения на всех этапах проекта ГЧП от подготовки и обоснования до оценки эффективности по итогам реализации. Цель такого участия — повышение обоснованности предложений по предоставлению

<sup>12</sup> Законодательство стран СНГ. URL: <http://am.spinform.ru>.

<sup>13</sup> Допустимый предел обязательств Правительства РА по всем проектам ГЧП Законопроектом определяется как максимально допустимый предел совокупных прямых и косвенных обязательств Правительства Республики Армения по всем текущим соглашениям о ГЧП, заключенным после вступления в силу Законопроекта.

финансового обеспечения различных форм участия публичного партнера в проектах ГЧП за счет средств государственного (местного) бюджетов Республики Армения.

Основной задачей внедрения сквозной процедуры участия Министерства финансов на различных этапах проекта ГЧП является исключение возможности принятия на себя государством в рамках проектов ГЧП несбалансированных и экономически неэффективных обязательств, оптимизация бюджетных расходов и создание необходимых условий для надлежащей бюджетной и иной ресурсной обеспеченности проектов ГЧП.

Исходя из указанного выше, при дальнейшем формировании нормативно-правовой базы ГЧП в Армении, как представляется, следует предусмотреть и/или расширить особую роль Министерства финансов по отношению к отраслевым органам государственной власти<sup>14</sup> по следующим группам полномочий министерства в сфере ГЧП:

- 1) экспертиза обоснования необходимости осуществления проекта ГЧП;
- 2) экспертиза оптимальности выбора формы участия публичного партнера в проекте ГЧП;
- 3) определение условий осуществления государственной поддержки в рамках проекта ГЧП;
- 4) мониторинг и управление бюджетными и иными рисками;
- 5) оценка эффективности проекта ГЧП.

Рассмотрим данные группы полномочий последовательно.

### Экспертиза обоснования необходимости осуществления проекта ГЧП

В соответствии с Основными направлениями к этапам подготовки проекта ГЧП нужно отнести разработку первоначальной концепции ГЧП и, при необходимости, проведение предварительных обоснований и возможных вариантов реализации проекта (*option studies*) (7.1 a). Кроме того, должна быть подготовлена первоначальная концепция и схема реализации проекта ГЧП в рамках обоснования необходимости проекта ГЧП (*PPP Feasibility Report*) (7.1 b).

Основными направлениями предусмотрено, что «все проекты ГЧП до объявления тендера должны проходить через процедуру оценки» (8.1) с целью исключить возможность «утверждения неосуществимых и финансово и экономически несостоятельных проектов ГЧП» (8.10). При этом указывается, что такая оценка «включает в себя рассмотрение всех аспектов проекта ГЧП и в идеале должна осуществляться органом (группой его сотрудников), который непосредственно не участвовал в подготовке проекта», то есть независимо (8.3). Предусматривается первоначальное проведение оценки проекта ГЧП отраслевым органом, ответственным за его подготовку и итоговое проведение оценки соответствующим уполномоченным органом (8.6). Наконец, Основными направлениями установлены критерии, которые должны использоваться при проведении такой оценки (8.11). При этом Основные направления прямо указывают, что «ключевая роль в процессах оценки фискальной приемлемости проекта ГЧП, мониторинге и управлении финансовыми ресурсами и рисками принадлежит бюджетному органу власти» (8.14 c).

Такой подход в полной мере соответствует международной практике, согласно которой общепризнанно, что до того как будет принято решение о правительственном вмешательстве в той или иной форме, в том числе о реализации проекта ГЧП, необходимо определить, существует ли в этом реальная потребность и отвечает ли это вмешательство национальным (общественным, публичным) интересам [6].

<sup>14</sup> Отраслевые органы государственной власти, отвечающие за развитие соответствующих областей в установленной сфере деятельности, могут выступать от имени публичного партнера в качестве стороны по соглашению о ГЧП, участвовать в подготовке проекта, включая подготовку обоснования необходимости осуществления проекта, а также по решению Правительства Республики Армения принимать и исполнять принятые на себя публичным партнером обязательства.

С целью обеспечения соответствия Законопроекта Основным направлениям, а также лучшим международным практикам в части оценки обоснования необходимости оценки проекта ГЧП, как представляется, необходимо дополнительно предусмотреть в Законопроекте:

1) двухэтапный порядок проведения экспертизы обоснования необходимости осуществления проекта ГЧП: первоначально отраслевым министерством (*responsible line ministry*), самостоятельно инициировавшим проект ГЧП, а затем Министерством финансов Республики Армения (на основании документов, которые были подготовлены отраслевым органом при инициировании проекта);

2) закрепление следующих составляющих экспертизы обоснования необходимости осуществления проекта ГЧП:

– проверка отнесения сферы реализации проекта ГЧП к публичным функциям государства;

– оценка целесообразности реализации проекта ГЧП, включая проверку наличия в обществе потребности, на удовлетворение которой направлен проект;

– проверка соответствия целей проекта ГЧП приоритетам, установленным политикой Правительства Республики Армения по управлению государственными инвестициями, планам деятельности отраслевых органов государственной власти или иным документам, послужившим основанием для его разработки, включая оценку степени приоритетности проекта ГЧП по сравнению с другими потенциальными проектами;

– проверка отсутствия дублирования задач, которые предполагается решить проектом ГЧП, с иными реализуемыми за счет бюджетных и (или) внебюджетных средств мероприятиями;

– проверка возможного влияния государственного участия в проекте ГЧП на конкурентную среду / потребителей в сфере реализации проекта ГЧП (на основании запроса в антимонопольный орган);

– проверка возможности реализации проекта ГЧП и решения соответствующих задач с использованием уже имеющихся в государственной собственности объектов и (или) иного имущества;

– проверка экономической обоснованности проекта ГЧП, в том числе расчета внутренней нормы экономической доходности (EIRR) с учетом приемлемости ожидаемых экологических и социальных последствий от реализации проекта;

– проверка расчета показателя «цена-качество» (VfM) с учетом ожидаемой стоимости бюджетных рисков, вытекающих из предлагаемого соглашения о ГЧП, в том числе корректности представленного распределения рисков между публичным и частным партнером;

– анализ корректности предлагаемой системы управления рисками;

– проверка достаточности стимулов, предоставляемых частному партнеру для обеспечения эффективности деятельности и необходимого качества услуг, оценка потенциальной финансовой реализуемости проекта со стороны частного партнера, в том числе с точки зрения обеспечения потребностей старших кредиторов (если предполагается их привлечение частным партнером); проверка плана осуществления мониторинга за реализацией проекта ГЧП.

В целях обеспечения надлежащей взаимосвязи ГЧП с бюджетным процессом и в зависимости от результатов экспертизы обоснования участия государства в проекте на данном этапе следует осуществлять выбор цели бюджетных расходов в соответствии с тем, по каким приоритетам политики Правительства Республики Армения по управлению государственными инвестициями, планам деятельности отраслевых органов государственной власти или иным документам, послужившим основанием для разработки проекта ГЧП, предполагается соответствующее бюджетное и внебюджетное финансирование.

## Экспертиза оптимальности выбора формы участия публичного партнера в проекте ГЧП

Как уже отмечалось, при выборе и применении наиболее оптимальной формы участия публичного партнера в проекте ГЧП особая роль, как правило, принадлежит органам власти, ответственным за реализацию бюджетной и финансовой политики, поскольку именно от них зависит финансовое обеспечение прямой меры государственной поддержки, используемой в проектах ГЧП со стороны публичного партнера<sup>15</sup>, а также согласование применения мер косвенной поддержки, реализация которых может привести к возникновению финансовых обязательств государства и влечет бюджетные риски<sup>16</sup>.

Вместе с тем Законопроект относит на уровень рекомендаций порядок выбора формы участия государственного партнера в проекте ГЧП, включая критерии, правила и ограничения, применяемые при таком выборе (ч. 2, ст. 27).

С целью оптимизации бюджетных расходов по проекту ГЧП, повышения эффективности его реализации, как представляется, необходимо предусмотреть в Законопроекте обязательность рассмотрения финансовыми органами республики сравнительных преимуществ различных альтернативных форм участия публичного партнера в проекте ГЧП и их возможного финансового обеспечения в рамках экспертизы оптимальности выбора формы участия публичного партнера в проекте ГЧП.

Предметом такой экспертизы со стороны Министерства финансов Республики Армения может стать проверка возможности реализации проекта ГЧП без использования финансовых форм участия публичного партнера в проекте, а также обоснованности предложенной отраслевым министерством базовой формы участия в проекте ГЧП публичного партнера путем ее сопоставления с не менее чем тремя альтернативными формами (вариантами) участия и выбора наилучшей формы по результатам анализа экономической прибыльности для Республики Армения по каждой форме с учетом следующих параметров:

1) объем издержек и выгод по каждому варианту (форме) участия публичного партнера в проекте ГЧП (оценка сопутствующих издержек, государственных затрат (бюджетной стоимости) и выгод и (или) потенциальной доходности проекта ГЧП для правительства и общества каждого из возможных вариантов действий, расчет чистой выгоды и издержек с учетом ожидаемой стоимости бюджетных рисков по каждому варианту действий и результатов анализа того, насколько каждый из этих вариантов подвержен влиянию будущей неопределенности;

2) степень необходимого/возможного привлечения внебюджетных инвестиций или иных услуг частного сектора (с учетом деловой репутации и релевантного опыта) для каждого альтернативного варианта (формы) участия публичного партнера в проекте ГЧП;

3) изменение форм и объемов участия в проекте частных партнеров (потенциальных инвесторов), в том числе в структуре финансирования и управления проектом в зависимости от формы и объемов участия в проекте публичного партнера;

4) возможность осуществления финансового обеспечения каждой альтернативной формы участия публичного партнера в проекте ГЧП на принципах конкурентности, возвратности и (или) доходности;

<sup>15</sup> Прямые меры государственной поддержки проектов ГЧП — меры финансового обеспечения проекта ГЧП, предусматривающие осуществление расходов государственного (муниципального) бюджета на реализацию проекта ГЧП или влекущие возникновение выпадающих (недополученных) доходов государственного (муниципального) бюджета.

<sup>16</sup> Косвенные меры государственной поддержки проектов ГЧП — меры нефинансового обеспечения проекта ГЧП, не предусматривающие непосредственного осуществления расходов государственного (муниципального) бюджета и не влекущие непосредственного возникновения выпадающих (недополученных) доходов государственного (муниципального) бюджета.



5) объем ответственности публичного и частного партнера в зависимости от каждой альтернативной формы участия публичного партнера в проекте ГЧП, в том числе в части возможности и условий приостановления, прекращения, сокращения объема или возврата соответствующих бюджетных средств или ограничения (прекращения) оказания нефинансовых мер поддержки проекта.

По результатам экспертизы оптимальности выбора формы участия публичного партнера в проекте ГЧП наилучшей формой в проекте целесообразно признавать ту, которая по результатам экономической прибыльности обеспечивает наивысшую положительную разницу между внутренней нормой экономической доходности (EIRR) и базовой ставкой, установленной правительством, и одновременно сохраняет инвестиционную привлекательность, а также больше всего соответствует минимально возможной степени вмешательства государства в экономику.

В целях обеспечения надлежащей взаимосвязи ГЧП с бюджетным процессом на данном этапе должен происходить выбор вида бюджетных расходов (вида финансового обеспечения участия публичного партнера в проекте) и определение прямой и условной бюджетной стоимости проекта для государства.

Иными словами, результаты экспертизы обоснования необходимости осуществления проекта ГЧП и выбора формы участия публичного партнера в проекте ГЧП должны учитываться в бюджетном планировании в объеме прямых или косвенных бюджетных расходов по проекту в зависимости от размера предполагаемых финансовых и иных обязательств частного и публичного партнера, в том числе:

- при выборе вида бюджетных расходов, соответствующего виду финансового обеспечения признанной оптимальной формы участия публичного партнера в проекте ГЧП;
- при составлении и представлении обоснования ассигнований, предлагаемых проектом Закона о государственном (муниципальном) бюджете, составлении заявок на бюджетное финансирование.

В отношении расходов государственного бюджета по финансовому обеспечению форм участия публичного партнера в проекте ГЧП, предусматривающих капитальные расходы, результаты экспертизы должны учитываться при подготовке и согласовании программ государственных капиталовложений, целевых программ и постановлений органов исполнительной власти или местного самоуправления.

Кроме того, в составе будущих бюджетных расходов государственного (местного) бюджета по проекту ГЧП должны предусматриваться необходимые средства на содержание/эксплуатацию/ремонт / поддержание в надлежащем техническом состоянии / утилизацию соответствующих объектов (в случае если осуществление проекта ГЧП предполагает создание объектов капитального строительства или иных объектов государственной (муниципальной) собственности или переходящих в государственную (муниципальную) собственность по истечении определенного периода времени).

### **Определение условий осуществления государственной поддержки в рамках проекта ГЧП**

В случае участия публичного партнера в проекте ГЧП с использованием мер прямой финансовой поддержки осуществление соответствующих бюджетных расходов в ряде случаев приобретает инвестиционный характер и предполагает их предоставление на конкурентной основе, а также зачастую на принципах возвратности и доходности.

В связи с этим, как представляется, Законопроектом следует предоставить Министерству финансов Республики Армения полномочия определять условия осуществления государственной поддержки в рамках проекта ГЧП в отношении признанной оптимальной формы участия публичного партнера в проекте ГЧП. Такие полномочия могут включать в себя определение:

1) необходимости / отсутствия необходимости использования правил конкурентности предоставления, условий возвратности и (или) доходности предоставления государственной поддержки по проекту ГЧП;

2) объема ответственности частного партнера при неисполнении или ненадлежащем исполнении им своих обязательств в части возможности и условий приостановления, прекращения, сокращения объема или возврата соответствующих бюджетных средств либо недополученных бюджетом средств или ограничения (прекращения) оказания нефинансовых мер поддержки проекта.

### **Мониторинг и управление бюджетными и иными рисками**

Как уже отмечалось, Основные направления прямо указывают, что «ключевая роль в процессах мониторинга и управлении финансовыми ресурсами и рисками в процессах ГЧП принадлежит бюджетному органу власти» (8.14 с). Аналогичным образом в лучших мировых практиках правового регулирования ГЧП специальный набор требований предъявляется к процессу управления и оценке эффективности проекта ГЧП, в том числе в контексте оценки эффективности избранной формы государственного участия в проекте [7].

Так, в части управления проектом ГЧП особое значение придается управлению рисками. Управление рисками — это структурированный подход к выявлению, оценке и контролю над бюджетными и иными рисками, которые возникают в течение осуществления проекта ГЧП в рамках реализации мер государственной поддержки. Цель управления рисками — обеспечить использование государством эффективной системы управления, которая имеет ряд четко определенных шагов, с целью повысить качество принимаемых решений за счет лучшего понимания рисков, присущих данному виду бюджетного расхода и способу участия государства в проекте ГЧП.

Несмотря на наличие требований к определению и распределению рисков по проекту ГЧП, единственное положение Законопроекта, которое затрагивает данный вопрос, относится исключительно к выявлению рисков Министерством финансов Республики Армения на стадии рассмотрения предложения о реализации проекта ГЧП в целях определения наличия/отсутствия его фискальной приемлемости и предоставления положительного/отрицательного заключения. Фискальная приемлемость Законопроектом определяется как отсутствие у проекта ГЧП рисков для выполнения государственного бюджета и (или) программы среднесрочных государственных расходов, выявляемое Министерством финансов в рамках установленных полномочий.

Вместе с тем, несмотря на то что Законопроектом (ст. 7) в широком смысле предусмотрены полномочия Министерства финансов Республики Армения по осуществлению фискального контроля и текущего фискального мониторинга, а также полномочия отраслевого органа по осуществлению текущего мониторинга реализации проектов ГЧП, не определены объем, компоненты и условия практической реализации указанных полномочий. Законопроект не содержит каких-либо положений, связанных с управлением бюджетными и иными рисками со стороны публичного партнера. В связи с этим, как представляется, следует дополнить Законопроект специальной статьей, предусматривающей:

1) обязательность наличия системы управления бюджетными и иными рисками при реализации любого проекта ГЧП;

2) наделение Министерства финансов полномочиями и обязанностями в сфере управления бюджетными и иными рисками при реализации проекта ГЧП, включая:

— выявление возможных бюджетных и иных рисков на раннем этапе и создание механизмов в целях минимизации вероятности их осуществления с негативными для проекта ГЧП последствиями;

— построение процессов наблюдения за рисками и обеспечение доступа к надежной, своевременной информации о них;

- создание сбалансированной системы контроля для снижения негативных последствий рисков в случае их наступления;
- организация процессов принятия решений, в основе которых лежит система анализа и оценки рисков.

Помимо управления рисками в рамках лучших зарубежных практик финансовыми органами государства осуществляется измерение эффективности (мониторинг) степени достижения целей и промежуточных показателей проекта ГЧП. Аналогичным образом Основные направления предусматривают, что, поскольку «власть остается ответственной перед обществом за оказание публичных услуг даже после подписания соглашения о ГЧП» (11.1), в рамках ГЧП «должна быть создана система систематического мониторинга для оценки того, выполняет ли частный партнер свои обязательства в соответствии с требованиями, изложенными в соглашении о ГЧП». При этом подчеркивается, что такая система должна «функционировать на постоянной основе, а не время от времени» (11.2). Основные направления (11.5) предусматривают, что для всех проектов ГЧП должны быть установлены «стандартные требования к представлению отчетности — по всем основным целевым показателям проекта. Требования к представлению отчетности должны четко определять результаты, которые подлежат измерению, стандарты обслуживания, соответствие которым должно быть обеспечено, используемые системы измерения и последствия для частного партнера, если соответствующие показатели эффективности не достигаются».

Мониторинг реализации проекта ГЧП позволяет проследить, насколько успешно в рамках избранной формы участия публичного субъекта в проекте достигаются предусмотренные проектом задачи и реализуются ожидаемые выгоды. С точки зрения экспертизы и оценки проекта мониторинг проекта ГЧП означает систематический сбор данных по его финансовым и итоговым показателям. Это раскрывает степень достижения целей, обеспечивает раннее предупреждение о потенциальных проблемах, о возможной необходимости изменения условий участия публичного или частного партнера в проекте. Мониторинг также дает достаточно информации для последующего этапа оценки итоговых результатов. Для того чтобы быть эффективными, планы мониторинга за ходом осуществления проекта должны разрабатываться заранее и использоваться уже на этапе планирования участия публичного субъекта в проекте ГЧП.

Принимая во внимание недостаточность положений Законопроекта для обеспечения надлежащих целей и задач мониторинга реализации проектов ГЧП, целесообразно внести в него изменения, предусматривающие:

- 1) четкое распределение полномочий между отраслевым министерством, специальным консультационным и административным органом в области ГЧП (*PPP Unit*) и Министерством финансов в части осуществления мониторинга хода реализации проекта ГЧП;
- 2) определение конкретного содержания и условий практической реализации полномочий и функций каждого из вышеуказанных органов в части осуществления мониторинга;
- 3) закрепление обязательности разработки и утверждения в составе предложения о реализации проекта ГЧП плана осуществления мониторинга за его ходом;
- 4) закрепление обязательности использования результатов мониторинга для последующего этапа оценки итоговых результатов проекта ГЧП и применения мер ответственности в отношении частного партнера, в том числе связанных с приостановлением, прекращением, сокращением объема или возвратом соответствующих бюджетных средств, если они использовались в качестве формы участия в проекте, или с ограничением (прекращением) оказания иных мер поддержки.

### Оценка эффективности проекта ГЧП

Когда завершается реализация любого проекта ГЧП, финансовое обеспечение которого осуществлялось с использованием бюджетных средств или в иной форме, он должен

пройти всестороннюю оценку эффективности. Крупные или продолжающиеся проекты ГЧП, которые подразделяются на ряд более мелких проектов, также должны проходить итоговую оценку.

В рамках оценки эффективности сопоставляются фактические результаты реализации проекта с ожидаемыми или запланированными результатами. Также по итогам оценки делаются выводы, которые учитываются в последующем бюджетном процессе и в процессе принятия решения о выборе способа участия публичного партнера в проекте. Благодаря этому работа правительства и его органов в этом направлении постоянно совершенствуется, с тем чтобы добиваться именно тех задач, которые наиболее полно отвечают публичным интересам.

С целью обеспечения лучших результатов будущих проектов ГЧП Основные направления также предусматривают обязательность итоговой оценки по каждому проекту ГЧП, которая в идеале должна проводиться независимо от органа, осуществлявшего подготовку и обоснование необходимости проекта (11.7). Предусматривается также, что критерии и методы итоговой оценки проекта ГЧП должны быть четко определены в подзаконных актах (11.8), а результаты, полученные по итогам оценки, должны учитываться в последующем при совершенствовании политики, законодательства, методологий и процедур в сфере ГЧП, чтобы обеспечивать лучший результат за затраченные средства (11.9).

Вместе с тем ни одно из указанных положений Основных направлений и лучших международных практик не получило никакого отражения в Законопроекте. В связи с этим, как представляется, Законопроект следует дополнить специальной статьей о проведении оценки эффективности реализации проектов ГЧП, предусматривающей:

1) закрепление за Министерством финансов функций по проведению независимой от публичного партнера, выступавшего стороной по соглашению о ГЧП, итоговой оценки эффективности проекта ГЧП на основе показателей, отражающих конкретный, количественно или качественно измеримый экономический эффект и (или) вклад проекта ГЧП в экономический рост;

2) закрепление следующих основных элементов (составляющих) процедуры итоговой оценки эффективности реализации проекта ГЧП:

- оценка по факту: оправданно ли было осуществление проекта;
- сравнение полученных результатов с вариантом отказа от реализации проекта ГЧП;
- сравнение фактически полученных результатов реализации проекта ГЧП с запланированными и оценка влияния на результат избранной формы участия публичного партнера в проекте ГЧП;
- сравнение фактической и планируемой бюджетной эффективности проекта ГЧП;
- оценка эффективности участия в проекте публичного партнера;
- оценка прогнозируемых рисков в контексте их наступления/ненаступления и полученных последствий исходя из планов их минимизации;
- оценка того, правильные ли критерии были использованы при выборе формы участия публичного партнера в проекте ГЧП;

3) закрепление обязательности учета результатов итоговой оценки эффективности проектов ГЧП в последующем бюджетном планировании и при выборе форм участия публичных субъектов в проектах ГЧП в будущем.

## **ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

Таким образом, как представляется, внедрение сквозной процедуры участия Министерства финансов Республики Армения на различных этапах проекта ГЧП в республике позволит:

- обеспечить системное применение на этапе планирования бюджетных ассигнований процедуры оценки различных альтернативных форм участия публичного партнера

в проекте ГЧП, выбора и обоснования оптимальной формы участия публичного партнера в проекте ГЧП;

- повысить качество обоснования финансового обеспечения проектов ГЧП;
- реализовать лучшие международные практики организации проведения оценки и структурирования проектов ГЧП, повышающие качество их подготовки;
- сократить объем государственного участия в экономике при реализации проектов ГЧП и оптимизировать расходы государственного (муниципального) бюджета Республики Армения по проектам ГЧП;
- включить в процесс принятия решений о предоставлении средств из государственного (муниципального) бюджета Республики Армения результаты оценки эффективности реализации проектов ГЧП, в том числе с учетом анализа влияния на полученный результат избранной формы участия в проекте публичного партнера;
- снизить риски реализации проектов ГЧП в случае возникновения бюджетных ограничений.

### Библиография

1. Государственно-частное партнерство в странах Евразийского экономического союза. Практическое руководство для инвесторов. М.: Центр развития ГЧП, 2017.
2. Белов С. А., Гриценко Е. В., Жмулина Д. А. и др. Публично-частное партнерство в России и зарубежных странах: правовые аспекты / Под ред. В. Ф. Попондопуло, Н. А. Шевелевой. М.: Инфотропик Медиа, 2015.
3. Захаров А. Н. Роль механизмов государственно-частного партнерства в решении экономических и социальных проблем России // Мировое и национальное хозяйство. 2011. № 1 (16). С. 2–7.
4. Paterson C. Investor-to-State Dispute Settlement in Infrastructure Projects / OECD Working Papers on International Investment, 2006/02, OECD Publishing.
5. Rui S. Monteiro. PPP and Fiscal Risks: Experiences from Portugal / International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. Budapest, Hungary. March 7–8, 2007.
6. Куделич М. И. Инвестиционные бюджетные расходы и отраслевые меры государственной поддержки: проблемы правового регулирования // Научно-исследовательский финансовый институт. Финансовый журнал. 2017. № 5 (39). С. 9–19.
7. The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. URL: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.

M. I. Kudelich, H. V. Khachatryan

## Participation of Financial Bodies of Armenia in Public-Private Partnership Process

### Authors' affiliation:

**Makar I. Kudelich** (e-mail: kudelich@ya.ru), ORCID 0000-0002-3139-8619, Financial Research Institute, Moscow 127006, Russian Federation

**Hasmik V. Khachatryan** (e-mail: hasmikkhachatryan1991@gmail.com), Center for Strategic Initiatives, Yerevan 0010, Republic of Armenia

### Abstract

The article is addressed to the issues of ensuring the correlation between the budgetary process and public-private partnership (PPP) in the context of its implementation in the Republic of Armenia and the formation of an appropriate regulatory and legal framework. The article contains recommendations for end-to-end participation procedure of the Armenia's financial authorities at all PPP project stages: from preparation and justification to monitoring and evaluation of effectiveness based on the results of its implementation. The recommendations were prepared on the basis of the best international practices for financial grounding and structuring PPP projects. They are aimed at budget expenditures optimization, appropriate budgetary arrangement and provision of other resources for PPP projects, increasing the validity of proposals for financial support for various forms of public partner participation in PPP projects at the expense of state (local) budget of the Republic of Armenia.

### Keywords:

public-private partnership, budget expenditures, Republic of Armenia, state obligations under PPP project, financial support, forms of participation of public partner in PPP

**JEL:** L32, H57, H61

<https://doi.org/10.31107/2075-1990-2018-4-76-89>

### References

1. Public-Private Partnership in the Eurasian Economic Union. Center for PPP Development Publ., 2017.
2. Belov S. A., Gritsenko E. V., Zhmulina D. A. Ed. by V. F. Popondopulo, N. A. Sheveleva. Public-Private Partnership in Russia and Foreign Countries: Legal Aspects. Infotropik Media Publ., 2015.
3. Zakharov A. N. The importance of public-private partnership for Russian economic and social issues' decisions. *Mirovoe i nacional'noe hozyajstvo – World and National Economy*, 2011, no. 1 (16), pp. 2-7.
4. Paterson C. Investor-to-State Dispute Settlement in Infrastructure Projects / OECD Working Papers on International Investment, 2006/02, OECD Publishing.
5. Rui S. Monteiro. PPP and Fiscal Risks: Experiences from Portugal. International Seminar on Strengthening Public Investment and Managing Fiscal Risks from Public-Private Partnerships. Budapest, Hungary. March 7–8, 2007.
6. Kudelich M. I. Problems of Implementation of Investment Budgetary Expenditures when Providing Sector Support Measures. *Finansovyj zhurnal – Financial Journal*. 2017, no 5 (39), pp. 9–19.
7. The Green Book: Appraisal and Evaluation in Central Government. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/the-green-book-appraisal-and-evaluation-in-central-government>.