

УПРАВЛЕНИЕ УСЛОВНЫМИ БЮДЖЕТНЫМИ ОБЯЗАТЕЛЬСТВАМИ В ПРОЕКТАХ ГЧП

МЕЖДУНАРОДНАЯ ПРАКТИКА



При поддержке:



МИНИСТЕРСТВО ФИНАНСОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Оговорка

Настоящее исследование подготовлено государственной корпорацией развития «ВЭБ.РФ» и АНО «Национальный Центр ГЧП» при поддержке Министерства финансов Российской Федерации в целях информирования участников инфраструктурного рынка и других заинтересованных лиц о международных подходах в области управления бюджетными условными обязательствами в проектах государственно–частного партнерства (далее — ГЧП).

Приведенные в обзоре выводы, оценки, прогнозы, если не указано иное, основываются на подходах экспертов Всемирного банка, Международного валютного фонда и других международных и национальных организаций, могут не совпадать с видением авторского коллектива, не являются официальной позицией каких–либо органов власти или организаций и актуальны по состоянию на дату публикации.

В исследовании использована только публично доступная информация. Государственная корпорация развития «ВЭБ.РФ» и АНО «Национальный Центр ГЧП» не несут ответственности за достоверность данных, содержащихся в публично доступной информации.

Представленное исследование не претендует на полноту рассмотрения темы и абсолютность сделанных выводов. Исследование не является основанием для принятия каких–либо финансовых и инвестиционных решений, не является рекламой или офертой и публикуется исключительно в справочно–информационных целях.

В исследовании представлены основы управления условными бюджетными обязательствами в проектах ГЧП с учетом лучших международных и национальных подходов и практик. Отдельное внимание уделено описанию прикладных инструментов оценки и прогнозирования условных обязательств, возникающих при реализации проектов, применяемых в странах с развитой сферой ГЧП.

Исследование будет полезным широкому кругу читателей, так или иначе связанных с подготовкой и реализацией инфраструктурных проектов в России и за рубежом.

При любом цитировании настоящих материалов обязательна ссылка на государственную корпорацию развития «ВЭБ.РФ» и АНО «Национальный Центр ГЧП».

В исследовании употребляются понятия «гарантия по ГЧП–проекту» и «обеспечение по ГЧП–проекту» для определения комплексных условных обязательств бюджета разных категорий (гарантии рисков спроса, кредитных, валютных, инфляционных и иных рисков). Понятие «государственная гарантия» в терминологии Бюджетного кодекса Российской Федерации к настоящему исследованию не применимо.

Москва, июнь 2020 года

Содержание

1. Введение.....	<u>4</u>
2. Понятие условных обязательств в ГЧП–проектах.....	<u>5</u>
3. Мировые подходы к управлению условными обязательствами в ГЧП–проектах.....	<u>7</u>
• Инструменты для работы с проектными инициативами.....	<u>9</u>
• Инструменты регулирования и прогнозирования развития рынка ГЧП.....	<u>14</u>
• Инструменты бюджетирования ГЧП–проектов.....	<u>15</u>
• Инструменты бюджетной отчетности и раскрытия информации.....	<u>17</u>
4. Национальные системы управления условными обязательствами.....	<u>19</u>
• Австралия.....	<u>19</u>
• Перу.....	<u>23</u>
• Чили.....	<u>27</u>
5. Рекомендации.....	<u>31</u>
6. Инструменты управления условными бюджетными обязательствами в ГЧП–проектах, применяемые в мире.....	<u>33</u>
7. Источники.....	<u>40</u>

Введение

Бюджетные риски реализации ГЧП–проектов широко обсуждаются многие годы. Для одних стран, с учетом состояния и масштаба рынка инфраструктурных инвестиций, они действительно существенны, а для других на сегодняшний день — нет. Исследование 80 развитых и развивающихся экономик мира, проведенное Международным валютным фондом, показало, что ориентировочная стоимость, принятых на себя с 1990 года правительствами условных бюджетных обязательств по ГЧП–проектам, составляет 1,2 % ВВП, достигая в отдельных странах 2 %¹.

Как развитыми в сфере ГЧП странами, так и международными организациями, на текущий момент разработаны и активно применяются механизмы и инструменты оценки, учета и управления бюджетными обязательствами как прямыми, так и условными.

Условные бюджетные обязательства при этом — самая непрозрачная часть, требующая отдельных подходов к мониторингу и контролю в рамках процессов планирования и исполнения бюджета. Неконтролируемые условные обязательства несут риски для всех уровней бюджета, их стабильности, предсказуемости и устойчивости, в особенности если принимаются публично–правовыми образованиями в отсутствие единой государственной системы управления бюджетными обязательствами в рамках ГЧП–проектов.

Причины, по которым страны встали на путь формирования комплексной системы управления бюджетными обязательствами при реализации ГЧП–проектов, весьма разные: от эволюционного развития бюджетных процессов в отсутствие кризисных явлений до дефолтов проектов, потребовавших существенных расходов бюджета для их поддержки. Именно поэтому Всемирный банк и Международный валютный фонд² сегодня рекомендуют национальным фискальным органам обратить внимание на этот вопрос, в том числе в упреждающем порядке, в целях управления бюджетными рисками, прогнозирования бюджетной устойчивости и раскрытия информации.

В России в последнее время на федеральном уровне, независимо от экспертных оценок состояния и масштаба национального рынка ГЧП–проектов, все чаще озвучивается задача выработать единые методологические подходы к оценке условных обязательств, а также внедрить практические инструменты по их управлению и мониторингу, в том числе с учетом зарубежного опыта.

Эта задача является первым и главным шагом к созданию в стране прозрачной и гибкой системы реализации ГЧП–проектов с бюджетным участием, что позволит как федеральным, так и региональным и муниципальным органам власти осуществлять запуск и реализацию ГЧП–проектов в установленные сроки, прогнозировать бюджетные риски и своевременно на них реагировать в течение всего жизненного цикла проектов.

¹ IMF. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset [Electronic resource]. URL: imf.org [accessed: 31.03.2020].

² В том числе в рамках повестки Рабочей группы по инфраструктуре «Группы двадцати» (G20).

Настоящее исследование посвящено:

- определению понятия условных обязательств государства в ГЧП-проектах и их отличию от прямой бюджетной поддержки;
- инструментам и механизмам оценки, бюджетирования и раскрытия условных обязательств в

ГЧП-проектах, соответствующим международным подходам;

- лучшим зарубежным национальным практикам построения систем управления условными обязательствами в ГЧП-проектах.

Понятие условных обязательств в ГЧП-проектах

ГЧП-проекты, реализуемые с привлечением частного капитала, во многих случаях имеют бюджетную поддержку, выраженную через различные инструменты. Обязательства государства в рамках соглашений могут быть как прямыми, так и условными.

Прямые обязательства публичной стороны как на возмещение инвестиционных, так и эксплуатационных затрат по проекту, отражаются в соглашении и не зависят от наступления каких-либо иных обстоятельств при условии, что частная сторона исполняет контрактные обязательства по созданию и эксплуатации объекта соглашения.

Прямые обязательства включают:

- капитальные гранты, выделяемые для софинансирования инвестиционной стадии проекта;
- затраты публичной стороны на создание иной сопутствующей инфраструктуры, предусмотренные условиями соглашения (к примеру, затраты на подготовку подъездных дорог или подведение коммуникаций);
- фиксированные во времени платежи публичной стороны на возмещение инвестиционных и эксплуатационных затрат, объемы которых, в том числе, могут зависеть

от достижения частной стороной заданных условиями соглашения ключевых показателей эффективности.

В рамках проектов ГЧП публичные партнеры также берут на себя **условные обязательства**, объемы и сроки выплат по которым носят вероятностно-сценарный характер. Условные обязательства делятся на явные и неявные.

Явные условные бюджетные обязательства, как правило, отражаются в соглашении и состоят в финансовой поддержке проекта со стороны государства в части обеспечения уровня выручки при низком спросе, покрытия валютных и иных рисков, которые не в полной мере могут управляться частной стороной.

Явные условные обязательства включают:

- гарантии по рискам доходности и пользовательского спроса (к примеру, минимальный гарантированный доход);
- гарантии по валютным и инфляционным рискам;
- гарантии и поручительства публичной стороны по долговому финансированию;
- компенсации частному партнеру при досрочном расторжении;

- гарантии защиты от политических и регуляторных рисков (к примеру, компенсации при изменении положений законодательства, которые могут повлиять на экономику проекта);
- иные, отраженные в соглашении, гарантии и компенсации, предоставляемые публичной стороной.

Неявные условные обязательства возникают при наступлении форс-мажорных обстоятельств, компенсация или бюджетная поддержка по которым не предусмотрена соглашением, но ее отсутствие может сделать реализацию проекта невозможной, что негативно повлияет на

социально-экономическое развитие в регионе реализации, обеспечение населения базовыми услугами инфраструктуры и принесет государству нежелательные экономические последствия в целом.

Кроме того, в целях ведения бухгалтерского учета и государственной статистики финансов важно разделять такие категории понятий как «условные и прямые обязательства» и «балансовые и забалансовые обязательства», поскольку часть условных обязательств (к примеру, минимальный гарантированный доход) может отражаться в бухгалтерской отчетности государственного сектора.

	Прямые обязательства	Условные обязательства
Явные	<ul style="list-style-type: none"> • капитальные гранты, выделяемые для софинансирования инвестиционной стадии проекта • затраты публичной стороны на создание иной сопутствующей инфраструктуры, предусмотренные условиями соглашения • фиксированные во времени платежи публичной стороны на возмещение инвестиционных и эксплуатационных затрат 	<ul style="list-style-type: none"> • гарантии по рискам доходности и пользовательского спроса • гарантии по валютным и инфляционным рискам • гарантии и поручительства публичной стороны по долговому финансированию • компенсации частному партнеру при досрочном расторжении • гарантии защиты от политических и регуляторных рисков • иные, отраженные в соглашении, гарантии и компенсации, предоставляемые публичной стороной
Неявные	<ul style="list-style-type: none"> • в рамках проектов ГЧП, как правило, не возникают 	<ul style="list-style-type: none"> • расходы вследствие форс-мажорных обстоятельств, компенсация или бюджетная поддержка по которым не предусмотрена соглашением

ВОХ: Кредитные гарантии в ГЧП–проектах

Предоставление государством в рамках ГЧП–проектов кредитных гарантий позволяет проектной команде привлекать долговое финансирование на более выгодных условиях. В случае дефолта частной стороны по банковскому кредиту публичная сторона обязуется частично или полностью выполнить данные обязательства. К примеру, в рамках прямого соглашения с финансирующей организацией.

С середины 1990-х годов Великобритания, США, Мексика, Чили и другие страны начали применять кредитные гарантии в целях поддержки ГЧП–проектов. Однако после финансового кризиса 2008 года большинство стран либо совсем отказались от предоставления кредитных гарантий, либо предоставляют только неполные гарантии.

Источники: pppknowledgelab.org, ppiaf.org

Мировые подходы к управлению условными обязательствами в ГЧП–проектах

Процессы управления условными обязательствами в проектах ГЧП не являются линейными. Необходимыми условиями эффективного функционирования системы управления условными обязательствами являются:

- взаимовязанность и преемственность применяемых подходов и инструментов;
- координация и межведомственное взаимодействие;
- объективность принимаемых регулятором решений.

Национальные министерства финансов должны играть ключевую роль в координации работы системы управления условными обязательствами в ГЧП–проектах, осуществляя мониторинг на этапах подготовки и реализации проектов, принимая участие в оценке эффективности работы публично–правовых образований и частных партнеров, а также обеспечивая взаимодействие с отраслевыми ведомствами, институтами развития и участниками рынка инфраструктурных инвестиций.

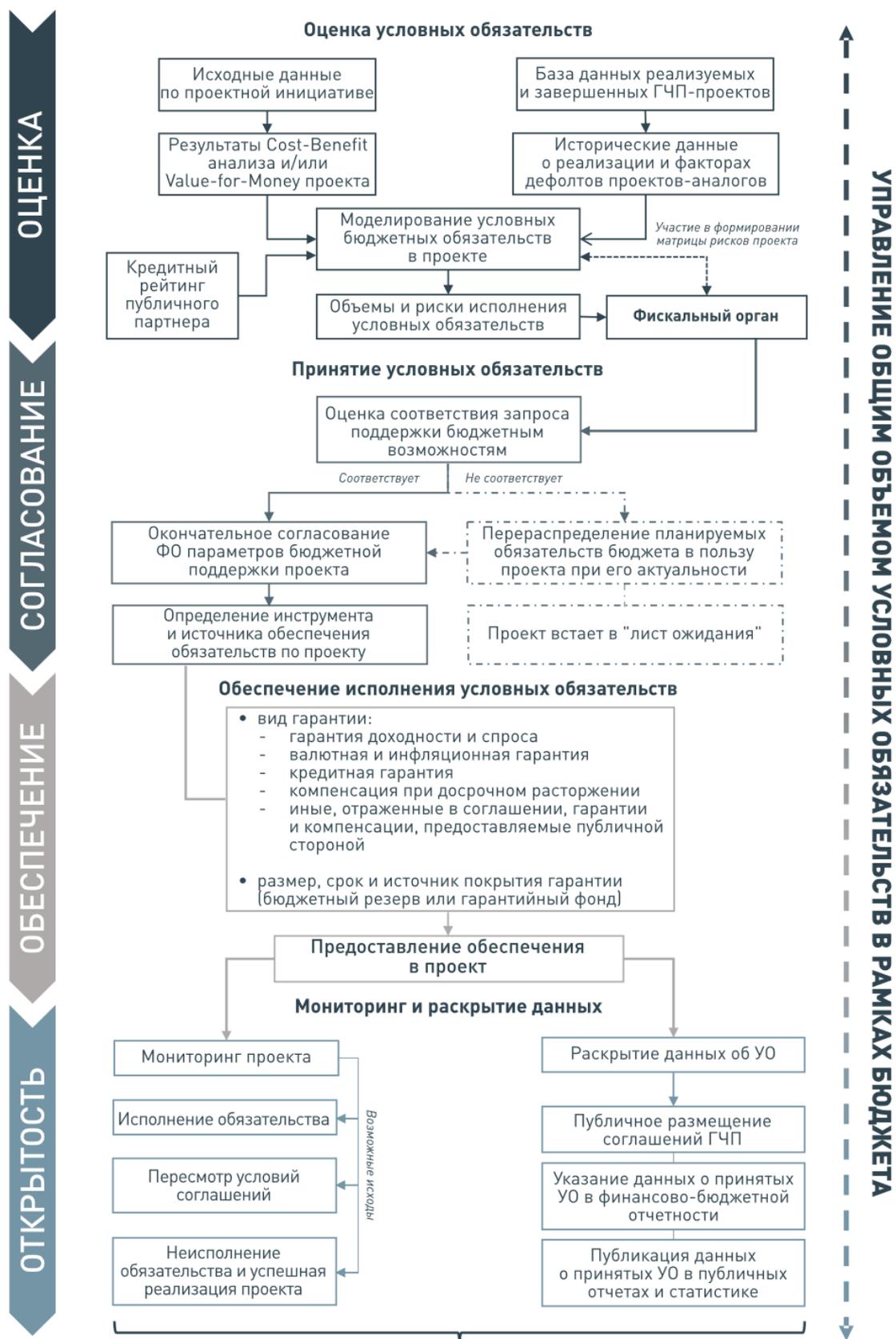
В мире распространена практика, когда специализированные центры компетен-

ций в сфере инфраструктуры и ГЧП являются подведомственными организациями национального министерства финансов или функционируют в плотной координации с ним. В иных случаях министерство финансов имеет в своей структуре специалистов в сфере ГЧП для эффективного осуществления функций фискального контроля, которые включают в себя оценку эффективности и сравнительного преимущества проектов, фискальных последствий их реализации и другие процедуры, речь о которых пойдет ниже.

С ростом числа реализуемых и инициируемых ГЧП–проектов государства осознают необходимость формирования комплексной системы управления обязательствами публичной стороны в рамках таких проектов. Для реализации этой задачи необходимо внедрить ряд инструментов, применяемых в рамках:

- работы с проектными инициативами;
- регулирования и прогнозирования развития рынка ГЧП;
- бюджетирования ГЧП–проектов;
- бюджетной отчетности и раскрытия информации.

Типовая система управления условными обязательствами в проектах ГЧП



Масштабирование на весь портфель ГЧП-проектов, реализуемых в стране

УО – условные обязательства

ФО – фискальный орган

Инструменты для работы с проектными инициативами



При подготовке проектов национальное министерство финансов должно обеспечивать бюджетный мониторинг по всем ГЧП-проектам. Проекты не должны запускаться, а условия заключенных соглашений пересматриваться без его предварительного согласования. В то же время запуск малых и средних проектных инициатив может проводиться на уровне регионов и муниципалитетов без согласования национального фискального органа в случае, если они обладают необходимыми компетенциями и портфелем успешно реализованных проектов.

Рассмотрение проекта фискальным органом должно проводиться на возможно ранних стадиях его структурирования, когда уже разработаны необходимые финансовые, юридические и иные обоснования, но еще не сделаны публичные заявления представителями власти о планируемом конкурсе. Это необходимо, чтобы избежать политических рисков, если запуск проекта придется отложить или отменить.

При оценке бюджетных последствий реализации проектной инициативы ключевыми являются два фактора:

- экономическая эффективность и сравнительное преимущество ГЧП-проекта в сравнении с государственным заказом;
- отсутствие рисков для бюджетной устойчивости публичного партнера на всех этапах жизненного цикла проекта.

Экономическая эффективность и сравнительное преимущество ГЧП-проекта в сравнении с государственным заказом

Основной вопрос состоит в том, является ли реализация проекта на основе механизмов ГЧП более эффективной в сравнении с государственным заказом с учетом количественной оценки всех прямых и условных бюджетных обязательств на всех этапах жизненного цикла проекта. В международной практике выделяется пять критериев, с помощью которых это можно установить.

1. Проект в целом требует реализации вне зависимости от выбранной правовой формы

Концепция проекта отвечает стратегическим приоритетам государственной политики в сфере развития инфраструктуры, принципам социальной полезности, экологической устойчивости и инновационности.

Для максимального соответствия проекта данному критерию при его структурировании должны учитываться принципы качественных инфраструктурных инвестиций и устойчивого развития³.

2. Проект привлекателен для потенциальных инвесторов и финансирующих организаций

Критерий будет учтен, если существует успешный опыт реализации аналогичных проектов и привлечения в них, в том числе, долгового и акционерного финансирования, а также если на этапах инициирования и структурирования проекта интерес выразили несколько потенциальных инвесторов.

3. Реализация проекта на основе механизмов ГЧП представляется более эффективной в сравнении с государственным заказом

Для оценки по данному критерию используется широко применяемый в международной практике инструментарий *Value for Money (VfM)*.

4. Финансовая и юридическая структура проекта позволяет количественно оценить объем предполагаемых условных обязательств при проведении VfM

Для этого, как правило, применяется два вида анализа, сценарный и вероятностный, которые вместе позволяют в полной мере оценить риски проекта.

При сценарном анализе проводится исследование возможных исходов при возникновении обстоятельств, влекущих за собой исполнение бюджетных условных обязательств, и даются соответствующие оценки для каждого сценария. К примеру, наиболее пессимистичный сценарий предполагает дефолт по обязательствам частного партнера. Также возможны сценарии наступления условных обязательств по тем или иным рискам или их комбинации. Наконец, возможны варианты сценариев при различных уровнях спроса на услуги.

Вероятностный анализ дает оценку возможности исполнения условных бюджетных обязательств по проекту в соответствии с заданными параметрами и опирается на математическое моделирование переменных риска. При этом величины вероятностей могут определяться как медианные или средние значения, а также как нечеткие множества. Точность результата, таким образом, зависит от полноты исходных данных.

5. Проектная команда обладает достаточными компетенциями для эффективной реализации проекта, в том числе с точки зрения управления условными обязательствами

Для оценки по данному критерию возможно использование рейтингов публичных и частных партнеров. К примеру, если инвестор или публично-правовое образование имеет негативный опыт реализации ГЧП-проектов, то проектная инициатива может быть не согласована

³ Подробнее см.: pppcenter.ru

фискальным органом, либо условные бюджетные обязательства зафиксированы на основании менее оптимистичного сценария. В ряде стран государственные органы в целях оценки фискальных последствий реализации рассматриваемого проекта опираются на оценки специализированных рейтинговых агентств.

BOX: Комплексные инструменты оценки проектов, учитывающие риски условных обязательств

На международном уровне разработаны публично доступные инструменты оценки инициируемых проектов. На национальном уровне страны могут применять собственные более сложные и комплексные модели оценки, учитывающие внутреннюю специфику.

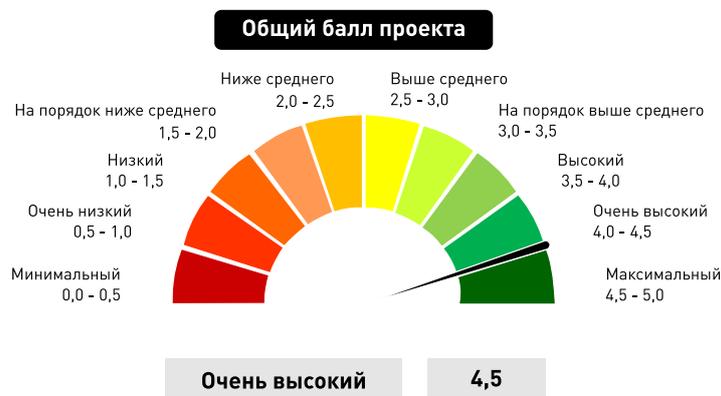
PPP Screening Tool (PST)

Данный инструмент оценки ГЧП-проектов разработан Всемирным банком и Global Infrastructure Hub⁴ на основе анализа лучших национальных практик. Запрограммированная в Microsoft Excel модель позволяет проводить оценку финансовых, юридических и иных параметров проекта для предварительной оценки целесообразности его реализации на принципах ГЧП.

Оценка проектов происходит по шести группам качественных и количественных факторов:

- 1) соответствие целям и направлениям государственной политики в сфере стратегического планирования, а также рыночным условиям;
- 2) технико-экономическое обоснование;
- 3) риски проекта;
- 4) целесообразность реализации проекта на принципах ГЧП (VfM);
- 5) обеспеченность бюджетной поддержкой;
- 6) профессиональные компетенции проектной команды.

Факторы оценки разбиты на 25 подпараметров. Суммарная величина значений подпараметров составляет общий балл по фактору. Далее общие баллы по фактору умножаются на веса, произведения суммируются и дают общий балл по проекту.



Источник: pppknowledgelab.org

⁴ Global Infrastructure Hub — официально созданный «Группой двадцати» аналитический центр в сфере инфраструктуры. Подробнее см.: gihub.org

ВОХ: Комплексные инструменты оценки проектов, учитывающие риски условных обязательств (продолжение)

PPP Qualitative Value-for-Money Toolkit

Инструмент, разработанный ЭСКАТО⁵, позволяет оценить проект только на основе качественных показателей, что компенсируется количеством вопросов по различным категориям, а также разнообразием возможных вариантов ответа. К примеру, технические аспекты, финансовая и юридическая структуры проекта оцениваются по четырем группам вопросов. Каждый вопрос предполагает не менее четырех вариантов ответа.

Источник: ppp.unescap.org

Управление рисками бюджетной устойчивости публичных партнеров на всех этапах жизненного цикла проекта

График платежей публичной стороны по проекту в течение срока его реализации должен соответствовать бюджетным возможностям с учетом вероятности и сценариев исполнения условных обязательств.

Фискальному органу необходимо регулярно верифицировать объемы принятых и принимаемых условных обязательств в рамках консолидированной информации с учетом имеющихся ограничений, а также корректировать среднесрочные и долгосрочные прогнозы. Это должно происходить при согласовании либо отдельного проекта, либо портфеля проектов в зависимости от их капиталоемкости и объема необходимой государственной поддержки.

Гибкое планирование и прогнозирование бюджетных расходов должно быть основным инструментом минимизации возможных потерь при исполнении условных обязательств в ГЧП-проектах и риска дефолта бюджета.

Министерству финансов либо действующим в его интересах организациям рекомендуется не только проводить внешнюю оценку ГЧП-проекта, но и принимать участие в разработке или согласовании матрицы рисков на этапе структурирования проекта, либо пересмотра условий действующего соглашения. Участие фискального органа в работе проектной команды по вопросам, связанным с бюджетной поддержкой, позволяет максимально эффективно структурировать проект на этапе планирования.

⁵ Экономическая и социальная комиссия для Азии и Тихого океана ООН. Подробнее см.: un.org

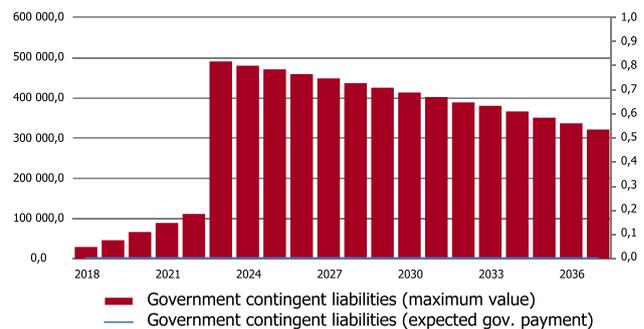
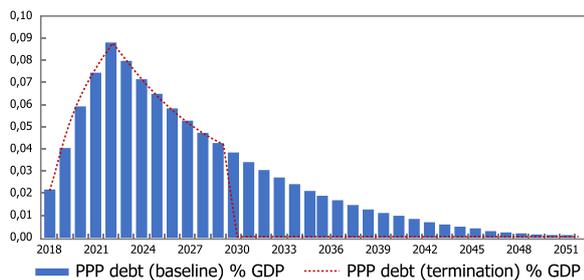
BOX: Модель прогнозирования условных бюджетных обязательств PFRAM

Аналитический инструмент PFRAM (PPP Fiscal Risk Assessment Model) применяется для оценки бюджетных расходов и рисков, возникающих в результате реализации ГЧП-проектов. Модель разработана МВФ и Всемирным банком для поддержки правительств в оценке фискальных последствий реализации ГЧП-проектов и в управлении рисками исполнения условных обязательств. Инструмент позволяет оценить прямые и условные бюджетные расходы при реализации отдельного проекта или портфеля ГЧП-проектов, а также их влияние на состояние государственных финансов. К примеру, если заемщик — частный партнер — не обслуживает долг кредитной организации, который был гарантирован государством, или если фактический спрос на услуги проекта оказывается ниже, чем прогнозный на момент заключения соглашения.

PFRAM оценивает фискальные эффекты реализации ГЧП-проектов в соответствии с международными стандартами бухгалтерского учета и статистики. Модель представляет стандартизованную информацию и сводные отчеты, позволяющие пользователю следить за реализацией проектов на протяжении всего жизненного цикла и проводить сравнение между ними.

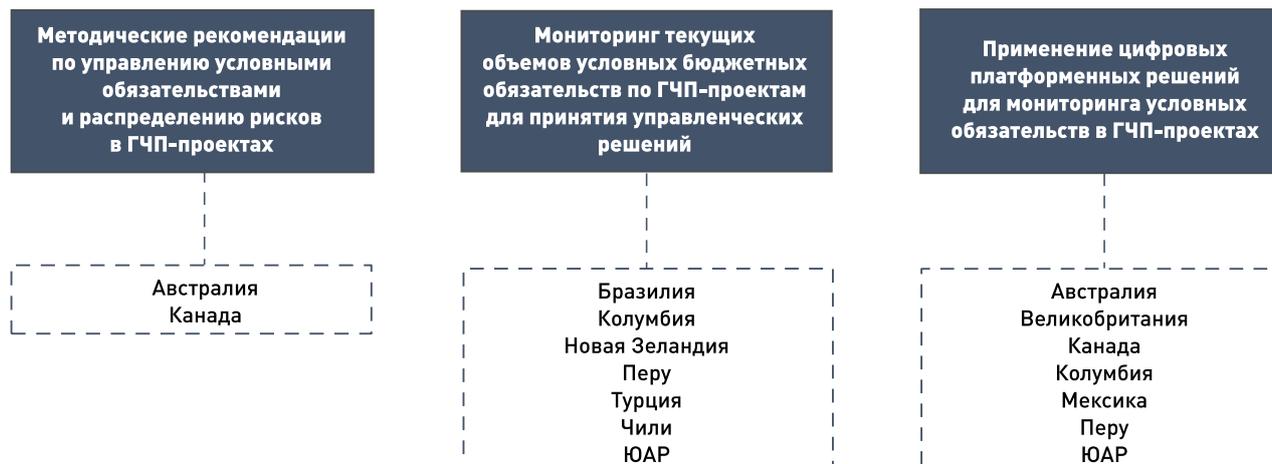
Модель также представляет данные о краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных последствиях для государственного бюджета, валового долга, баланса активов и пассивов, что позволяет принимать обоснованные решения о реализации ГЧП-проектов с наличием прямых и/или условных бюджетных обязательств.

Результаты оценки рассчитываются автоматически и представляются в стандартизованных таблицах и графиках.



Источник: pppknowledgelab.org

Инструменты регулирования и прогнозирования развития рынка ГЧП



Стандартизация положений соглашений ГЧП и конкурсной документации в части распределения рисков между сторонами и условий обеспечения условных обязательств в проектах в мировой практике становится все более распространенным явлением и признается одним из эффективных инструментов снижения рисков для бюджета при подготовке проектов участниками инфраструктурного рынка. Именно поэтому механизм подачи частной инициативы во многих странах с развитой сферой ГЧП применяется все реже.

Различные инструменты мягкого регулирования, включая руководства, методические рекомендации, информационные и аналитические публикации, также могут помочь проектным командам в качественном структурировании проектов и минимизации рисков, так же, как и развитие компетенций участников инфраструктурного рынка через образовательные программы и мероприятия.

Главным же механизмом, выступающим основой для бюджетного прогнозирования и управления условными обязательствами в широком смысле, являются мониторинг всех реализуемых ГЧП-проек-

тов в стране и сбор статистической информации для дальнейшего моделирования рисков бюджета на долгосрочном периоде с учетом исторических данных по проектам-аналогам.

Для этих целей в мире распространена практика сбора данных о реализуемых ГЧП-проектах и проектных инициативах в рамках цифровых платформенных решений, оператором которых выступают активно взаимодействующие с публичными и частными партнерами организации, подведомственные национальному министерству финансов или органу власти по инфраструктурному планированию.

Такие платформы могут включать инструменты оценки инвестиционных предложений и проектных инициатив, фискального мониторинга реализуемых проектов, прогнозирования прямых и условных бюджетных обязательств, аналитические и методические материалы по структурированию ГЧП-проектов.

Кроме того, на уровне общего законодательного регулирования необходим комплексный анализ правовых условий реализации ГЧП-проектов с позиций рисков

возникновения условных бюджетных обязательств.

Не только специализированное законодательство в сфере ГЧП, но и нормативные правовые акты, в том числе подзаконные, принимаемые в смежных отраслях, к примеру, в налоговом, земельном или корпоративном праве, могут содер-

жать положения, способствующие возникновению условных обязательств в проектах.

Национальному министерству финансов следует проводить анализ максимально широкого перечня законодательных инициатив и, при необходимости, обращать внимание на нормы, создающие бюджетные риски в сфере ГЧП.

Инструменты бюджетирования ГЧП-проектов



Исполнение условных обязательств по ГЧП-проектам должно быть встроено в бюджетный процесс и подконтрольно национальному министерству финансов.

В мире существует практика, когда под обеспечение условных обязательств в бюджете выделяется отдельная строка, в рамках которой возможно покрытие обязательств в текущем периоде за счет бюджетных ассигнований, не требующих дополнительных согласований.

В других странах, напротив, определено, что выплаты по условным обязательствам, возникшим в текущем бюджетном периоде, выплачиваются в следующем, что таким образом упрощает прогнозирование объемов бюджетных средств, необходимых для покрытия расходов по

сформированным условным обязательствам. В случае, если заложенные в бюджет средства на исполнение обязательств по ГЧП-проектам в текущем периоде исчерпаны, выплаты могут переноситься на следующий период, либо осуществляться отдельными трансфертами, требующими согласования, в том числе национальным законодательным органом власти.

Еще одной распространенной практикой является создание гарантийных фондов под обеспечение условных бюджетных обязательств в ГЧП-проектах. Как правило, такие фонды создаются в форме государственных бюджетных, либо квазибюджетных организаций. Средства бюджетных фондов формируются за счет

бюджетных средств, казначейских векселей, налогов, целевых государственных займов и других источников, учет которых ведется на счетах, открытых в национальном казначействе или центральном банке. Квазигосударственные гарантийные фонды в сфере ГЧП формируются за пределами государственного бюджета.

В целях учета и контроля объема условных обязательств, в том числе по ГЧП-проектам, в масштабе всего рынка устанавливаются соответствующие ограничения, которые бывают двух видов.

Первый вид связан непосредственно с обязательствами в рамках ГЧП и может быть установлен как лимит:

- общих прямых и/или условных обязательств бюджета по всем ГЧП-проектам, к примеру, не выше 7 % от ВВП страны;
- ежегодных выплат бюджета по исполнению обязательств в ГЧП-проектах, к примеру: не выше 1 % доходов государственного бюджета, либо не больше 2 % расходов государственного бюджета.

Второй вид включает прямые и условные обязательства по ГЧП-проектам в состав общих бюджетных расходов, либо отдельно по сфере инфраструктуры. При таком подходе лимит действует как на ГЧП-проекты, так и на другие договорные формы, включая проекты, реализуемые в форме государственного заказа. Как следствие, если в течение года было

заключено сравнительно небольшое количество проектов по государственному заказу, то расширяются возможности для принятия обязательств в рамках ГЧП-проектов и наоборот.

При этом предельные значения могут задаваться не только в относительном выражении, но и в абсолютном.

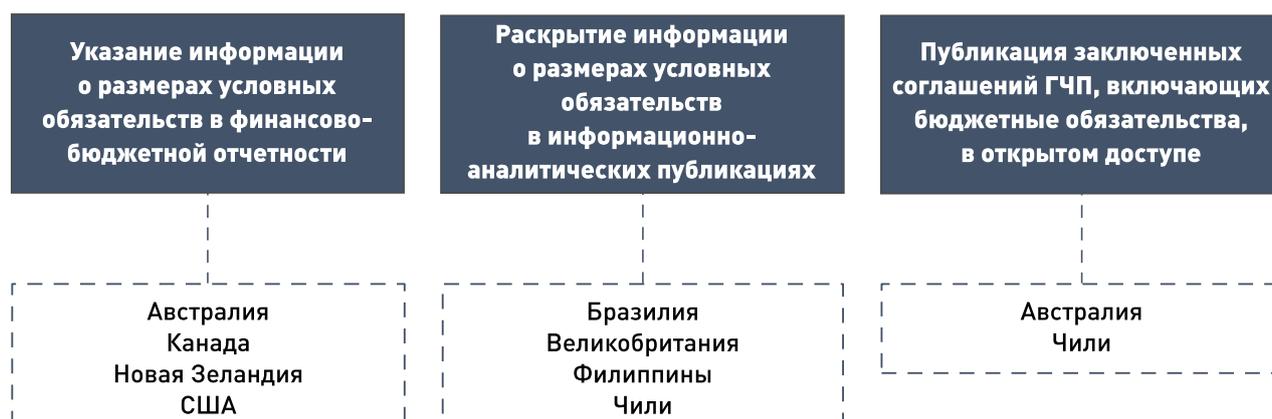
В том случае, когда ограничение (лимит) устанавливается в виде абсолютной величины, его расчет опирается на инструменты прогнозирования на основе статистики и исторических данных за прошлые отчетные периоды.

К примеру, страны, в которых ГЧП-проекты реализуются в течение многих лет, могут сравнивать запланированные расходы бюджета на исполнение условных обязательств по ГЧП-проектам с фактически понесенными расходами за прошлые годы и корректировать лимиты на соответствующую величину.

Странам, которые только недавно начали реализовывать ГЧП-проекты, рекомендуется формировать статистику и накапливать исторические данные с использованием различных аналитических инструментов.

Установление предельных значений по условным обязательствам в ГЧП-проектах и соответствующий их учет и мониторинг позволяет минимизировать риск бюджетного дефолта.

Инструменты бюджетной отчетности и раскрытия информации



Раскрытие странами информации о ГЧП-проектах, в том числе о принятых в рамках их реализации бюджетных обязательствах публичной стороны, соответствует принципам открытости данных.

Информация может раскрываться на уровне статистики государственных финансов, государственной бухгалтерской отчетности, а также в рамках информационных и аналитических публикаций, касающихся исполнения бюджета.

Существует ряд международных стандартов, содержащих рекомендации, какую информацию о ГЧП-проектах следует публиковать, включая Кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (IMF's Fiscal Transparency Code). Большинство стандартов нормативно не обязывают страны раскрывать информацию об условных обязательствах в ГЧП-проектах, а требуют, прежде всего, раскрытия данных о прямых бюджетных обязательствах.

[Руководство МВФ в сфере статистики государственных финансов](#)⁶ требует учитывать ГЧП-проекты в государственной статистике, если государство имеет по ним прямые обязательства и/или гарантирует, к примеру, спрос через минимальную гарантию доходности.

Стандарт [IPSAS-32](#)⁷ рекомендует включать в отчетность все ГЧП-проекты, относящиеся к типу *government-pays*, — когда возврат инвестиций частной стороны осуществляется за счет фиксированных во времени платежей из бюджета.

Стандарт [IPSAS-19](#)⁸ посвящен учету условных обязательств в ГЧП-проектах и рекомендует включать в отчетность такие обязательства в том случае, если соответствующие риски лежат на публичной стороне и могут наступить с высокой степенью вероятности. Характерным примером в данном случае является гарантия минимального дохода.

Стандарты отчетности, [принятые на уровне Европейского союза](#)⁹, требуют

⁶ Government Finance Statistics Manuals and Guides [Electronic resource]. URL: imf.org (accessed: 31.03.2020).

⁷ IPSAS 32 [Electronic resource]. URL: ifac.org (accessed: 31.03.2020).

⁸ IPSAS 19 [Electronic resource]. URL: ifac.org (accessed: 31.03.2020).

⁹ Manuals – Eurostat [Electronic resource]. URL: ec.europa.eu (accessed: 31.03.2020).

раскрытия информации по ГЧП-проектам, в которых на публичную сторону отнесены риски спроса и обеспечения доступности услуг инфраструктуры.

Учитывая, что ни один международный стандарт в настоящее время не требует в обязательном порядке раскрывать информацию об условных обязательствах, странам рекомендовано самостоятельно определять формат и регулярность раскрытия таких данных.

На практике странами публикуются тексты соглашений ГЧП в той части, которая не нарушает принципов конфиденциальности и отвечает интересам сторон проекта, включая данные о распределении рисков и условных обязательствах публичной стороны. Также публикуются сводные прогнозы по объемам бюджетных обязательств в ГЧП-проектах, объемам ожидаемых ежегодных платежей по условным обязательствам в рамках их

исполнения и иная информация, отражающая ожидаемые фискальные последствия от реализации проектов.

ВОХ: Индикатор прозрачности бюджетно-налоговой сферы МВФ

Принятый в 2014 году Кодекс прозрачности в бюджетно-налоговой сфере МВФ (Fiscal Transparency Code) предлагает индикатор, позволяющий оценить степень прозрачности раскрываемой страной информации в отношении ГЧП-проектов.

К примеру, чтобы получить оценку «хорошо», необходимо раскрывать данные об ожидаемых ежегодных доходах и расходах публичной стороны в проектах в течение всего срока реализации проекта.

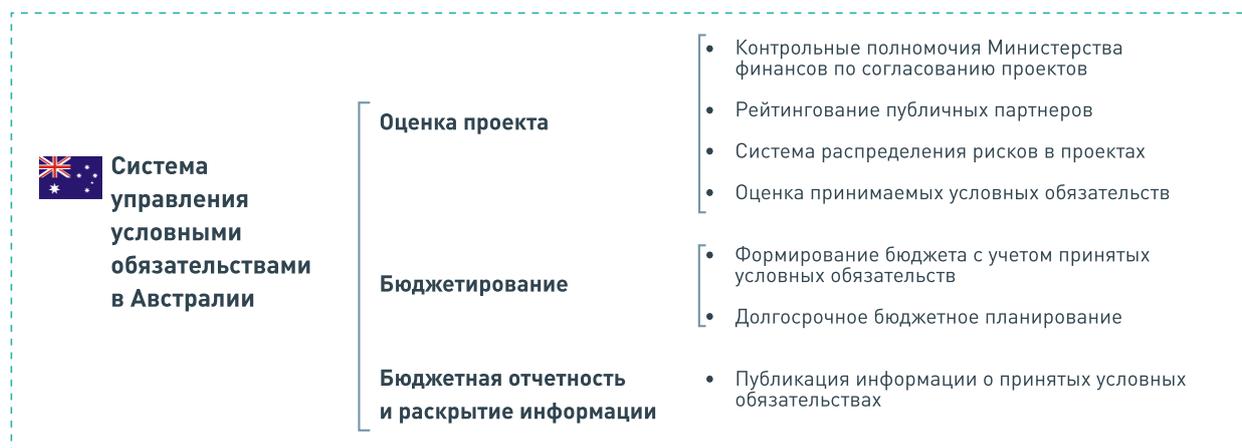
Для получения оценки «отлично» требуется дополнительно установить законодательный лимит на совокупный объем накопленных в ГЧП-проектах бюджетных обязательств.

Источник: cef-see.org

Национальные системы управления условными обязательствами

В данном разделе рассмотрены принципы функционирования национальных систем управления условными обязательствами Австралии, Перу и Чили.

Австралия



В Австралии публичными партнерами могут выступать как федеральные и региональные органы власти, так и государственные компании и организации которые также обязаны оценивать объемы бюджетных средств, необходимых на случай исполнения условных обязательств¹⁰.

Характеристика системы управления условными обязательствами

Основные особенности системы управления условными обязательствами в Австралии:

- проведение долгосрочного анализа фискальной устойчивости бюджета и выявление сценариев,

учитывающих все макроэкономические факторы, при планировании бюджетных расходов с центральной ролью Министерства финансов¹¹;

- развитая система распределения рисков в ГЧП-проектах, позволяющая на начальном этапе при проведении оценки целесообразности реализации проекта уменьшать объемы принимаемых на себя государством условных обязательств¹²;
- развитость собственных систем по регулированию процедур оценки проектов и контроля за условными бюджетными обязательствами на уровне региональных органов власти.

¹⁰ NSW Treasury. Management of Contingency Provisions for Major Projects [Electronic resource]. URL: treasury.nsw.gov.au (accessed: 31.03.2020).

¹¹ IMF. Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices [Electronic resource]. URL: imf.org (accessed: 31.03.2020).

¹² Timothy Irwin, Tanya Mokdad. Managing Contingent Liabilities in Public–Private Partnerships [Electronic resource]. URL: elibrary.worldbank.org (accessed: 31.03.2020).

Контрольные полномочия органов власти по согласованию запуска проектов ГЧП, учету и мониторингу условных бюджетных обязательств (на примере Штата Виктория)

В Штате Виктория действует комплексная процедура оценки ГЧП-инициатив с участием Министерства финансов и Кабинета министров в отношении проектов с высокой степенью бюджетного риска. До момента подписания соглашения ГЧП инициатива подлежит комплексной оценке со стороны Казначейства (Victorian Department of Treasury and Finance), в рамках которой оцениваются потенциальные риски для бюджета. Затем по результатам оценки публичному партнеру необходимо получить согласование реализации проекта со стороны Кабинета министров (Victorian Cabinet or a Committee of the Cabinet). Проект, не прошедший процедуру оценки и не получивший согласование какого-либо из органов, к реализации не допускается.

+ Преимущества механизма: обеспечение централизованного контроля за объемом условных обязательств со стороны Кабинета министров и Министерства финансов штата Виктория через согласование проектных ГЧП-инициатив позволяет эффективно учитывать и прогнозировать бюджетные риски на длительном горизонте, в том числе в рамках процедур обеспечения условных обязательств.

- Недостатки механизма: длительная процедура согласования причастными государственными органами власти, что, при отсутствии координации, может отразиться на сроках запуска проектов.

Модели оценки условных обязательств

В Австралии не применяются специально разработанные на уровне Федерального Правительства модели оценки условных обязательств. Оценка условных обязательств в ГЧП-проектах осуществляется в рамках широко применяемых методологий, к примеру, проведения анализа сравнительного преимущества проекта (Value-for-Money). В зависимости от капиталоемкости проекта ее могут проводить публичный партнер, федеральное или региональное правительство. Так, в штате Виктория нормативно закреплено, что при принятии бюджетных обязательств в отношении крупных инфраструктурных проектов именно правительство штата проводит указанный анализ. Распространенной практикой также является оценка рисков проекта с использованием инструмента сравнительного анализа вариантов реализации проекта (Public Sector Comparator)¹³. Метод основан на сравнении показателей реализации проекта на принципах ГЧП и посредством государственного заказа и является формой Value-for-Money.

+ Преимущества механизма: широкое распространение практики оценки бюджетных обязательств в ГЧП-проектах, использование признанных инструментов оценки и их вариативность в зависимости от масштаба проекта, как на уровне федерации и регионов, так и публичных партнеров в целом, позволяет минимизировать бюджетные риски.

- Недостатки механизма: отсутствие утвержденного единого подхода к оценке условных бюджетных обязательств не позволяет системно управлять бюджетными рисками на уровне одного уполномоченного федерального органа власти, а перекладывает эту задачу на регионы и публичных партнеров.

¹³ Inter-American Development Bank. Bringing PPPs into the Sunlight: Synergies Now and Pit-falls

Later? [Electronic resource]. URL: publications.iadb.org (accessed: 31.03.2020).

Рейтингование публичных партнеров

Рейтинг публичных партнеров используется для обеспечения условных обязательств. В отношении государственных органов и организаций, претендующих на заключение соглашения ГЧП, министерства финансов Австралии и штатов используют систему рейтингования публичных партнеров, в рамках которой публичные партнеры оцениваются с точки зрения успешности опыта реализации ГЧП-проектов, включая, в том числе, критерии, связанные с объемом уже принятых на себя условных обязательств.

+ **Преимущества механизма:** система рейтингования способствует обеспечению заинтересованности публичных партнеров в проведении более детальной оценки экономической эффективности проектов, а также формированию портфелей экономически эффективных ГЧП-проектов, которым предоставлялась государственная поддержка.

- **Недостатки механизма:** необходимость сбора и обработки дополнительной информации об опыте реализации ГЧП-проектов для проведения оценки публичных партнеров.

Система распределения рисков между сторонами соглашения ГЧП

В Австралии распространена практика передачи максимального объема рисков по ГЧП-проектам на частного партнера, а также иные причастные к проекту организации, в том числе посредством использования страховых и банковских инструментов. Так, на практике используется включение условий в соглашение о ГЧП, которыми устанавливается максимальный срок действия условного обязательства, а также в договорах предусматривается возможность одностороннего отказа от обеспечения со стороны публичного партнера в случае, если в нем уже нет необходимости.

+ **Преимущества механизма:** возможность на уровне гражданско-правового регулирования выстроить систему взаимодействия по распределению рисков между публичными и частными партнерами, а также причастными к ГЧП-проекту организациями через различные финансовые инструменты.

- **Недостатки механизма:** сложность поиска баланса между публичными и частными интересами при распределении рисков в ГЧП-проектах, при котором возможно обеспечить должную степень заинтересованности частного партнера в проекте, но с минимальными рисками для бюджета.

Методические рекомендации по оценке, учету и управлению условными обязательствами в ГЧП-проектах для повышения компетенций участников инфраструктурного рынка

На федеральном уровне применяется Национальное руководство по ГЧП, в котором перечислены факторы, приводящие к возникновению условных обязательств, а на региональном уровне, к примеру, в штате Виктория, наравне с Национальным руководством применяется Руководство штата Виктория по ГЧП, раскрывающее специфику управления условными обязательствами на региональном уровне. Национальное руководство по ГЧП регламентирует общий порядок заключения соглашений, в рамках которых предоставляется обеспечение по условным обязательствам. В руководстве перечисляются основные факторы риска для устойчивости государственного бюджета и инструменты управления этими рисками. Кроме того, руководство описывает возможные механизмы хеджирования рисков. Кроме руководств по вопросам, связанным с условными обязательствами, разработан также ряд рекомендаций по оценке проектов, включая, к примеру, Руководство по проведению анализа экономической эффективности проектов (Handbook of

Cost–Benefit Analysis), разработанное Министерством финансов, в рамках которого закреплены принципы оценки рисков проектов¹⁴.

+ **Преимущества механизма:** методические рекомендации в виде руководств по оценке и управлению рисками в ГЧП-проектах определяют единые подходы для участников инфраструктурного рынка и развивают их профессиональные компетенции.

– **Недостатки механизма:** рекомендательный характер и отсутствие обязательности руководств, что не исключает использование неэффективных подходов к оценке и управлению рисками.

Размещение информации о размерах условных обязательств в рамках финансово-бюджетной отчетности

Австралия публикует национальные финансовые отчеты в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (IFRS). При этом в Австралии порядок раскрытия информации, связанной с реализацией соглашений ГЧП, законодательно не регламентирован. Органы государственной власти раскрывают информацию об объемах условных обязательств в ГЧП-проектах в соответствии с общим законодательством о раскрытии информации (The Charter of Budget Honesty Act) и требованиями IFRS¹⁵. В Австралии действует децентрализованная модель, в которой публичные партнеры самостоятельно отчитываются о принятых на себя условных обяза-

тельствах в рамках своей финансовой отчетности, информация из которой затем публикуется, как часть консолидированного бюджета. Практика раскрытия информации в отношении условных обязательств в ГЧП-проектах осуществляется аналогично принципам раскрытия информации по лизинговым соглашениям с государственным участием. В Австралии также определены существенные и требующие обязательного раскрытия со стороны Федерального Правительства условные обязательства, размер которых превышает \$ 20 млн в течение одного отчетного периода.

Кроме того, в целях соответствия принципам открытости данных в штате Виктория все тексты соглашений ГЧП подлежат официальному размещению на сайте публичного партнера в течение 3 месяцев с момента подписания¹⁶. Однако в других штатах Австралии такой подход не получил широкого распространения.

+ **Преимущества механизма:** общее законодательство о раскрытии информации Австралии позволяет гибко подходить к публикации данных о принятых обязательствах в рамках ГЧП-проектов, но при этом выполнять рекомендации международных организаций о необходимости повышения открытости данных об условных бюджетных обязательствах.

– **Недостатки механизма:** отсутствие обязательного требования о публикации текстов ГЧП-соглашений на федеральном уровне приводит к разной степени раскрытия информации на уровне публичных партнеров.

¹⁴ IMF. Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices [Electronic resource]. URL: imf.org [accessed: 31.03.2020].

¹⁵ Там же.

¹⁶ Timothy C Irwin, Samah Mazraani, Sandeep Saxena. How to Control the Fiscal Costs of Public–Private Partnerships [Electronic resource]. URL: imf.org [accessed: 31.03.2020].

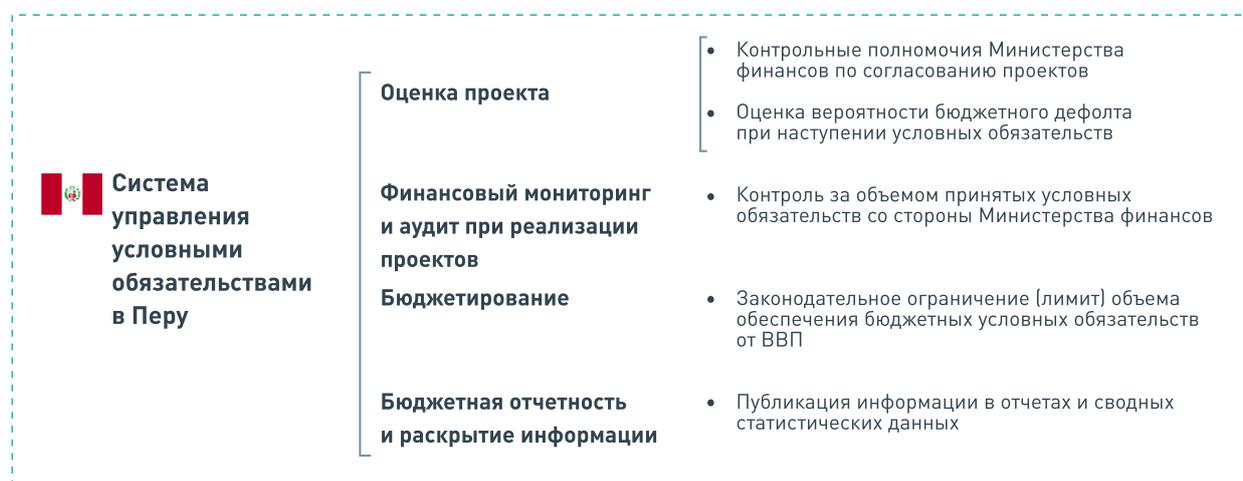
Выводы

1. ГЧП в Австралии характеризуется разнообразием публичных партнеров, участвующих в реализации проектов, и, соответственно, ответственностью на разных уровнях за оценку принимаемых на себя условных бюджетных обязательств.
2. Рейтингование позволяет поддерживать мотивацию у публичных партнеров ответственно подходить к оценке и отбору проектных инициатив для последующей реализации, а также эффективно контролировать текущие условные бюджетные обязательства, уже принятые на себя.
3. В Австралии разработан и утвержден на федеральном уровне ряд методических рекомендаций по

реализации ГЧП-проектов, включающих в себя, в том числе факторы, приводящие к возникновению условных бюджетных обязательств, а также подходы к оценке бюджетных рисков. При этом для моделирования условных обязательств на разных уровнях публичных партнеров применяются признанные международные инструменты.

4. Порядок раскрытия информации о принятых на себя публичными партнерами условных бюджетных обязательствах в Австралии гибкий, что, с одной стороны, позволяет выполнять рекомендации Международного валютного фонда о необходимости повышения открытости данных о реализации ГЧП-проектов, а, с другой стороны, не утяжеляет систему бюджетной отчетности.

Перу



За последние несколько лет Правительство Перу внедрило инструменты среднесрочного и долгосрочного бюджетного планирования, способствующие совершенствованию системы управления условными обязательствами в сфере ГЧП.

Характеристика системы управления условными обязательствами

Основные особенности системы управления условными обязательствами в Перу:

- бюджетные прогнозы, утверждаемые Правительством с учетом

объемов условных обязательств, являются основой для формирования бюджета на три года;

- в Перу законодательно установлен лимит на обеспечение условных обязательств по ГЧП-проектам в виде процента от ВВП;
- перезаключение соглашений ГЧП на иных условиях является распространенной и регулярной практикой¹⁷.

В соответствии с долгосрочными бюджетными прогнозами, закрепленными в [Основах макроэкономической политики](#) Министерства экономики и финансов Перу, с 2017 по 2021 гг. финансовые обязательства бюджета в рамках реализации ГЧП-проектов оцениваются в объеме свыше \$ 12 млрд. При этом условные обязательства оцениваются в 2,6 % от ВВП страны.

Контрольные полномочия органов власти по согласованию запуска ГЧП-проектов, учету и мониторингу условных бюджетных обязательств

Для предоставления обеспечения по условным обязательствам требуется согласование Министерства экономики и финансов, в полномочия которого входит анализ совокупного объема условных обязательств и сопоставление с доступными лимитами. Кроме того, Министерство экономики и финансов участвует в процессе согласования в случае перезаключения ГЧП-соглашений на иных условиях, если изменения касаются финансово-экономических показателей. По статистике только 14 % из перезаключаемых на иных условиях соглашений ГЧП

в Перу финансируются в текущем периоде. Большая часть перезаключаемых соглашений финансируется в последующие финансовые годы¹⁸.

Закон о бюджетной прозрачности предписывает создание независимого фискального совета, наделенного контрольными полномочиями, в том числе по оценке условных обязательств. Генеральный аудитор (орган внешнего государственного контроля) также задействован в процессе согласования ГЧП-проектов, в которых есть условные бюджетные обязательства.

+ **Преимущества механизма:** установление централизованного контроля за объемом условных обязательств со стороны Министерства экономики и финансов Перу при участии независимого Генерального аудитора через согласование проектных ГЧП-инициатив и иных условий по реализуемым проектам позволяет эффективно учитывать и прогнозировать бюджетные риски на длительном горизонте, в том числе в рамках обеспечения условных обязательств.

- **Недостатки механизма:** длительная процедура согласования причастными государственными органами власти, что при отсутствии координации может отразиться на сроках запуска проектов и перезаключения соглашений на иных условиях, что для Перу является распространенной практикой.

Модель оценки условных обязательств

Министерство экономики и финансов Перу использует двухэтапную модель для оценки условных обязательств, состоящую из:

- методики оценки вероятности бюджетного дефолта при наступлении условных обязательств;

¹⁷ OECD Development Centre. Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru [Electronic resource]. URL: oecd-ilibrary.org (accessed: 31.03.2020).

¹⁸ OECD Development Centre. Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Peru [Electronic resource]. URL: oecd-ilibrary.org (accessed: 31.03.2020).

- методики оценки кредитного риска по условным обязательствам¹⁹.

Подходы, заложенные в методиках, основаны на методологиях оценки вероятности дефолта по бюджетным выплатам в дорожных проектах и проектах по созданию объектов водоочистки, в которых используется механизм минимального гарантированного дохода (МГД)²⁰.

Указанные методики состоят из 4 этапов:

1. Выявление — определяются источники риска, влияющие на вероятность дефолта проекта;
2. Моделирование — моделируются сценарии поведения переменных, вызывающих условное обязательство;
3. Интеграция — определяются механизмы хеджирования бюджетных рисков;

4. Количественная оценка — проводится сценарный анализ вероятности дефолта проекта и исполнения условных бюджетных обязательств с использованием метода Монте–Карло.

Полученные данные используются для расчета годовых номинальных бюджетных выплат для обеспечения условных обязательств в соответствии с формулой:

$$EL = PD \times LGD \times EAD,$$

где:

EL = Ожидаемые потери публичной стороны в случае дефолта проекта

PD = Вероятность дефолта проекта

LGD = Фактические потери при дефолте проекта

EAD = Коэффициент воздействия на гаранта при дефолте проекта

BOX: Перу. Пример отсутствия консолидированной позиции контрольных органов при согласовании изменения условий соглашения ГЧП

В 2008 году началась реализация строительства Международного аэропорта Чинчиро на принципах ГЧП. Проект структурировался на 40 лет с общим объемом инвестиций в \$ 537 млн. Однако недостаточно эффективная реализация проекта привела к пересмотру условий соглашения, что вызвало споры между Министерством экономики и финансов и Генеральным аудитором, так как при пересмотре финансовых условий менялась структура распределения рисков между сторонами. В результате Правительство должно было принять 81 % вместо 29 % финансовых обязательств по соглашению, что в значительной степени увеличило бы нагрузку на бюджет. Не получив согласование на изменение условий по соглашению, стороны его расторгли и обратились в арбитраж.

¹⁹ David Duarte, Cigdem Aslan. How Do Countries Measure, Manage, and Monitor Fiscal Risks Generated by Public–Private Partnerships? Chile, Peru, South Africa, Turkey [Electronic resource]. URL: documents.worldbank.org (accessed: 31.03.2020).

²⁰ Aliona Cebotari. Contingent Liabilities: Issues and Practice [Electronic resource]. URL: [imf.org](https://www.imf.org) (accessed: 31.03.2020).

Законодательное ограничение объема принимаемых условных обязательств по ГЧП-проектам от ВВП

В Перу Законом о ежегодном долге (The Annual Debt Law) устанавливается ограничение (лимит) на предоставление обеспечения по условным обязательствам в ГЧП-проекты, которое может пересматриваться Министерством экономики и финансов каждые три года при принятии бюджета²¹. Максимальный лимит в размере процента от ВВП рассчитывается на основе оценки приведенной стоимости всех прямых и условных обязательств, связанных с реализацией ГЧП-проектов, за вычетом доходов от их реализации. Предоставление обеспечения любым публичным партнерам должно быть санкционировано Министерством экономики и финансов в пределах этого лимита. Тем не менее, специальные законы могут разрешать предоставление обеспечения сверх годового лимита.

Законом устанавливается лимит для прямых и условных обязательств по ГЧП-проектам в виде максимальной приведенной стоимости в размере 12 % от ВВП.

+ **Преимущества механизма:** установление лимита для прямых и условных обязательств по ГЧП-проектам позволяет изначально нивелировать риски дефолта консолидированного бюджета и избежать необходимости регулярной переоценки обязательств государства по отдельным проектам²².

- **Недостатки механизма:** сложность принятия своевременного решения о начале реализации актуального и эффективного проекта, если объ-

емы планируемой бюджетной поддержки выйдут за рамки лимита в прогнозном периоде, а его пересмотр произойдет в отдаленной перспективе.

Бюджетирование и раскрытие информации об условных обязательствах

В соответствии с требованиями законодательства Перу текущая стоимость всех реализуемых и планируемых к реализации ГЧП-проектов переоценивается каждый год. Результаты оценки включаются Министерством экономики и финансов в Отчет о государственном долге и направляются Правительству вместе с разработанным с их учетом ежегодным Законом о бюджете. Оценка проводится по каждой из отраслей национальной экономики при участии профильных министерств. Финансирование под обеспечение условных обязательств закладывается в бюджетные ассигнования, направляемые в отраслевые министерства.

Отчет официально публикуется и является открытым источником данных о принятых условных обязательствах по ГЧП-проектам.

+ **Преимущества механизма:** бюджетирование обеспечения условных обязательств проводится после ежегодной переоценки всего пула реализуемых и планируемых к реализации ГЧП-проектов в Перу и обеспечивает финансирование наиболее нуждающихся публичных партнеров в различных отраслях в текущем отчетном периоде.

- **Недостатки механизма:** трудоемкость ежегодной переоценки портфеля реализуемых и планируемых к реализации ГЧП-проектов в стране.

²¹ IMF. Fiscal Risks Sources, Disclosure, and Management [Electronic resource]. URL: imf.org (accessed: 31.03.2020).

²² David Duarte, Cigdem Aslan. How Do Countries Measure, Manage, and Monitor Fiscal Risks Generated by Public-Private Partnerships? Chile, Peru, South Africa, Turkey [Electronic resource]. URL: documents.worldbank.org (accessed: 31.03.2020).

Выводы

1. Бюджетная политика Правительства Перу в отношении условных обязательств строится на принципе установления предельного лимита от ВВП, сверх которого обеспечение по новым ГЧП-проектам не выдается. При этом происходит ежегодная переоценка всех принятых на себя государством условных бюджетных обязательств для перераспределения финансирования в пользу наиболее приоритетных отраслей экономики и проектов в зоне риска, а раз в 3 года величина лимита изменяется специальным законом.
2. Распространенной практикой в Перу является перезаключение соглашений ГЧП на иных условиях по инициативе публичных партне-

ров, что является следствием ранней поверхностной оценки принимаемых на себя бюджетных обязательств. При этом в настоящее время публичными партнерами применяются эффективные инструменты моделирования фискальной устойчивости бюджета при реализации ГЧП-проектов, разработанные Правительством.

3. Независимым контрольным органом, принимающим участие в согласовании проектных инициатив и действующих соглашений на иных условиях наряду с Министерством экономики и финансов, является Генеральный аудитор Перу. В отдельных случаях это, в отсутствие единой позиции регуляторов по согласованию иных условий, приводит к расторжению соглашений ГЧП и обращению сторон в арбитраж.

Чили



Чилийская система управления условными обязательствами включает в себя лучшие мировые практики развития сферы ГЧП и формировалась при содействии экспертов Всемирного банка. Опыт

Чили рекомендуется использовать другим странам при построении системы оценки условных обязательств, раскрытия информации и обеспечения условных обязательств в ГЧП-проектах²³.

²³ Timothy C Irwin, Samah Mazraani, Sandeep Saxena. How to Control the Fiscal Costs of Public-

Private Partnerships [Electronic resource]. URL: imf.org [accessed: 31.03.2020].

Характеристика системы управления условными обязательствами

Основные особенности системы управления условными обязательствами в Чили:

- за контроль уровня принятых на себя государством условных обязательств, в том числе по ГЧП-проектам, в Чили централизованно отвечают Министерство финансов и Министерство общественных работ. В Министерстве финансов для этого создано специализированное подразделение;
- долгосрочное планирование бюджетных расходов по обеспечению условных обязательств;
- моделирование вероятности исполнения условных обязательств ответственными органами власти;
- объем прямых и условных обязательств оценивается и публикуется Правительством в специальных отчетах.

Контрольные полномочия органов власти по согласованию запуска ГЧП-проектов, учету и мониторингу условных бюджетных обязательств

В Чили Министерство финансов (Ministry of Finance) осуществляет управление условными обязательствами, которые возникают в результате реализации ГЧП-проектов.

В соответствии с Законом о концессионных соглашениях Министерство общественных работ (Ministry of Public

Works)²⁴, отвечающее за развитие инфраструктуры на принципах ГЧП, получает согласование со стороны Министерства финансов на получение бюджетной поддержки для их реализации.

Согласование Министерства финансов также требуется на этапах подготовки конкурсной документации и проведения конкурсных процедур. Окончательное решение о реализации ГЧП-проекта принимается Министерством финансов совместно с Министерством общественных работ и оформляется в виде указа, который должен впоследствии быть одобрен Генеральным аудитором (Comptroller General of Chile) и подписан Президентом.

Пересмотр условий соглашения ГЧП и его перезаключение на иных условиях требует повторного согласования Министерством финансов.

В целях выработки государственной политики в отношении вопросов управления условными обязательствами, их оценки, учета и прогнозирования в Министерстве финансов Чили функционирует специализированное подразделение (Contingent Liabilities and Concessions Unit)²⁵, в полномочия которого входит согласование всех ГЧП-проектов в стране и контроль за совокупным объемом условных обязательств, принятых на себя государством.

Министерство общественных работ, отвечающее за мониторинг деятельности специальных проектных компаний, в свою очередь обладает полномочиями в

²⁴ IMF. Fiscal transparency handbook [Electronic resource]. URL: elibrary.imf.org (accessed: 31.03.2020).

²⁵ The World Bank. Public-Private Partnerships Reference Guide Version 2.0 [Electronic resource]. URL: documentos.bancomundial.org (accessed: 31.03.2020).

одностороннем порядке расторгнуть соглашение в случае, если частный партнер предоставляет недостоверные данные о фактическом уровне доходности, претендуя при этом на исполнение условного обязательства и выплату из бюджета.

+ **Преимущества механизма:** централизованная система контроля со стороны государственных регуляторов, ответственных за развитие инфраструктуры, бюджетное планирование и аудит, позволяет минимизировать бюджетные риски по условным обязательствам при планировании запуска и реализации ГЧП-проектов.

– **Недостатки механизма:** длительная процедура согласования заинтересованными государственными органами власти, что, при отсутствии координации, может отразиться на сроках запуска проектов.

Модель оценки условных обязательств

Министерство финансов Чили рассматривает заявки на согласование ГЧП-проектов со стороны Министерства общественных работ только в случае предоставления оценки социально-экономических эффектов от реализации проектов и расчетов принимаемых на себя бюджетных обязательств методом количественного анализа. Помимо широко распространенных инструментов оценки проектов таких, как Cost-benefit analysis и Value-for-money, в Чили применяется разработанная совместно со Всемирным банком модель количественной оценки экономической эффективности предоставления обеспечения в ГЧП-проекты²⁶.

²⁶ Timothy Irwin, Tanya Mokdad. Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships [Electronic resource]. URL: elibrary.worldbank.org [accessed: 31.03.2020].

²⁷ David Duarte, Cigdem Aslan. How Do Countries Measure, Manage, and Monitor Fiscal Risks Generated by Public-Private Partnerships? Chile, Peru,

Данная модель позволяет получить следующие результаты²⁷:

- оценку вероятности исполнения условных обязательств по проектам или получения сверхдохода от частного партнера в рамках специального заключенного соглашения (Revenue-Sharing Agreement)²⁸;
- объем компенсации в рамках выплаты минимального гарантированного дохода в зависимости от: показателей траффика и выручки, альтернативной стоимости гарантийных инструментов на финансовом рынке.

Также частный партнер в течение первых лет соглашения имеет опцион на получение гарантии по валютному риску, что предполагает для него дополнительные расходы на ее получение²⁹.

Чилийская модель используется в основном при оценке проектов, имеющих существенную зависимость от траффика, к примеру строительства дорог и аэропортов, которые составляют основной объем реализуемых соглашений в стране.

+ **Преимущества механизма:** модель оценки эффективности предоставления обеспечения в ГЧП-проекты, применяемая в Чили, позволяет с высокой точностью оценить вероятность и объем предоставления бюджетной поддержки в проекты с высокой зависимостью от траффика.

– **Недостатки механизма:** сложность использования модели для оценки большого пула проектов при централизованной на уровне Правительства государственной системе регулирования сферы ГЧП.

South Africa, Turkey [Electronic re-source]. URL: documents.worldbank.org [accessed: 31.03.2020].

²⁸ Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk [Electronic re-source]. URL: imf.org [accessed: 31.03.2020].

²⁹ Там же.

Бюджетирование и раскрытие информации о размерах условных обязательств в отчетах и сводных статистических данных

Бюджетирование условных обязательств происходит в рамках единого механизма «портфеля ГЧП», охватывающего все обязательства по ГЧП-проектам. В части раскрытия данных Правительство Чили ежегодно публикует отчет об условных обязательствах³⁰, содержащий полный перечень всех реализуемых ГЧП-проектов, а также оценку риска исполнения условных обязательств по ним.

Также в отчет включается и финансовая информация, к примеру, данные о чистой приведенной стоимости платежей за доступность, объеме предоставленных гарантий доходности и иных видов гарантий. Сами же соглашения ГЧП подлежат размещению на официальных государственных информационных ресурсах сразу после подписания.

+ **Преимущества механизма:** в Чили полностью обеспечен принцип открытости данных о реализуемых ГЧП-проектах и принятых на себя государством объеме условных обязательств по ним; действует единый механизм бюджетирования ГЧП-проектов.

- **Недостатки механизма:** трудоемкость сбора и анализа данных для подготовки отчета об условных обязательствах.

Выводы

1. В Чили, с учетом рекомендаций Всемирного банка, создана единая централизованная государственная система планирования, запуска и финансирования ГЧП-проектов с участием Министерства финансов, Министерства общественных работ и Генерального аудитора. В составе Министерства финансов функционирует специализированное подразделение по управлению совокупными условными бюджетными обязательствами по ГЧП-проектам.
2. Оценка вероятности исполнения условных обязательств в проектах с высокой зависимостью от трафика в Чили моделируется с использованием специально разработанного Министерством финансов с участием специалистов Всемирного банка математического инструмента, который позволяет с высокой точностью прогнозировать вероятные расходы и доходы государства по ГЧП-проектам на длительном горизонте.
3. Принцип открытости данных о принятых на себя государством условных обязательствах по ГЧП-проектам в Чили полностью соблюден. Государственные информационные ресурсы ежегодно публикуют данные, в том числе финансовые, о бюджетном участии в развитии сферы ГЧП, а сами соглашения находятся в свободном доступе.

³⁰ Timothy Irwin, Tanya Mokdad. Managing Contingent Liabilities in Public-Private Partnerships

[Electronic resource]. URL: elibrary.worldbank.org (accessed: 31.03.2020).

ВОХ: Многостороннее агентство по гарантированию инвестиций (МАГИ)

МАГИ (Multilateral Investment Guarantee Agency – MIGA) основано в 1988 году в качестве самостоятельного члена группы Всемирного банка и содействует притоку прямых иностранных инвестиций в развивающиеся страны за счет предоставления гарантий инвесторам и кредиторам, в том числе по ГЧП-проектам. МАГИ предоставляет инвесторам гарантии в виде страхования от политических рисков и гарантий по капиталовложениям. Такие виды гарантий позволяют устранить барьеры, сдерживающие инвестиционные потоки в страны, где наряду с экономическими реформами происходят политические изменения. При этом страхование от коммерческих рисков, к примеру, от риска банкротства, не осуществляется.

В рамках гарантий в отношении инвестиций **МАГИ** предоставляет покрытие финансовых рисков, связанных с невыполнением финансовых обязательств суверенных, субсуверенных, а также государственных организаций, реализующих значимые инфраструктурные проекты. Гарантии защищают инвестора от возможных убытков, возникающих в результате невыполнения обязательств в срок со стороны публичного партнера.

В настоящее время **МАГИ** является ведущей организацией в области долгосрочного страхования некоммерческих рисков. Членами организации являются **156** стран мира, в том числе Россия. По итогам 2019 года объем выданных гарантий по **37** проектам составил **\$ 5,5** млрд, увеличившись на **6%** по отношению к предыдущему году. С момента основания **МАГИ** предоставило гарантий на сумму свыше **\$ 55** млрд в отношении **870** проектов в развивающихся странах.

Источник: miga.org

Выводы и рекомендации

В мире не существует единых подходов к формированию системы управления условными обязательствами в ГЧП-проектах. Все они имеют собственную специфику в зависимости от принципов государственного устройства, национальных бюджетных политик и задач инфраструктурного развития.

При этом международные организации, с учетом анализа странового опыта, отмечают, что лишь на ранней стадии формирования национального рынка ГЧП, при высоких потребностях в развитии инфраструктуры, возможно привлекать как можно больший объем частных инвестиций на принципах ГЧП, не проводя при этом системной государственной политики в отношении управления условными бюджетными обязательствами.

В перспективе развития рынка ГЧП неучтенные накопленные бюджетные обязательства, возможные дефолты недостаточно качественно проработанных проектов могут нести риски для устойчивости бюджета и репутации механизма ГЧП в целом.

В свою очередь отсутствие методологии оценки, учета и мониторинга накопленных и принимаемых условных обязательств усложняет и удлиняет процесс принятия решения публичными партнерами о начале реализации того или иного проекта, что также может негативно сказаться на развитии рынка ГЧП.

Среди наиболее успешных и эффективных практик, применяемых за рубежом,

в том числе рекомендуемых Международным валютным фондом и Всемирным банком, можно отметить следующие:

1. методологическую поддержку публичных партнеров со стороны национального фискального органа в форме руководств и методик, включающих в себя факторы возникновения условных обязательств в ГЧП-проектах и рекомендации по управлению ими;
2. применение национальным фискальным органом и публичными партнерами математических моделей, основанных на исторических данных о реализации ГЧП-проектов, в целях оценки и прогнозирования объемов и риска исполнения условных обязательств в проектных инициативах, а также моделирования поведения совокупного накопленного объема принятых условных обязательств на длительном горизонте бюджетного планирования;
3. применение цифровых платформенных решений для сбора и обработки данных о реализуемых ГЧП-проектах и формирования статистической базы;
4. рейтингование публичных партнеров со стороны фискального органа в целях государственной поддержки наиболее эффективных проектных команд, реализующих ГЧП-проекты;
5. установление ограничений и/или лимитов как для консолидированного, так и региональных бюджетов при высоком уровне совокупного накопленного объема условных обязательств по ГЧП-проектам;
6. обеспечение открытости данных о принимаемых на себя бюджетом условных обязательствах и публикация в открытом доступе соглашений ГЧП.

Данные инструменты и механизмы оценки, прогнозирования, мониторинга и раскрытия условных обязательств, принимаемых государством в рамках реализации инфраструктурных проектов, позволяют национальному правительству комплексно развивать рынок ГЧП без существенных рисков для фискальной устойчивости.

Инструменты управления условными бюджетными обязательствами в ГЧП-проектах, применяемые в мире

Вид инструмента	Особенности применения за рубежом
1. Полномочия государственных органов по рассмотрению и согласованию проектных ГЧП-инициатив	
Согласование проектных инициатив с фискальным органом в части условий заключаемых или пересматриваемых соглашений	<p>Австралия В штате Виктория проектные ГЧП-инициативы проходят обязательную процедуру оценки и согласования, которую выполняют соответственно казначейство (The Victorian Department of Treasury and Finance) и кабинет министров (The Victorian Department of Premier and Cabinet).</p> <p>Китай Все ГЧП-проекты в Китае рассматриваются и согласовываются Министерством финансов и только после внесения в базу Китайского Центра ГЧП могут начать реализовываться публичными партнерами.</p> <p>Колумбия Для предоставления обеспечения условного обязательства по ГЧП-проекту необходимо согласование Парламента или Министерства финансов и государственного кредита Колумбии (Ministry of Finance and Public Credit).</p> <p>Мексика Министерство финансов Мексики (Ministry of Finance and Public Credit) проводит фискальную оценку проектных инициатив и согласовывает ГЧП-проекты со Счетной комиссией Палаты представителей в Конгрессе (Public Account Commission of the House of Representatives).</p> <p>Парагвай Министерство финансов является главным органом по оценке условных обязательств, которые государство принимает на себя при подписании соглашения ГЧП.</p> <p>Перу Для предоставления обеспечения условных обязательств по ГЧП-проекту требуется согласование Министерства экономики и финансов. Кроме того, Министерство экономики и финансов участвует в процессе согласования в случаях перезаключения ГЧП-соглашений на иных условиях, если изменения касаются финансово-экономических показателей.</p> <p>Турция Министерство финансов Турции (Ministry of Treasury and Finance) согласовывает предоставление кредитных гарантий в ГЧП-проекты.</p>

Вид инструмента	Особенности применения за рубежом
	<p>Чили</p> <p>В соответствии с Законом о концессионных соглашениях перед проведением конкурсных процедур Министерство финансов участвует в разработке концессионного соглашения, что дает ему возможность проводить оценку объема принимаемых условных обязательств на начальном этапе.</p> <p>ЮАР</p> <p>ГЧП-инициативы проходят многоступенчатое согласование с Национальным казначейством (The National Treasury), в процессе которого получается согласование, в том числе от фискального комитета Казначейства (Treasury's fiscal liability committee), который проводит оценку условных обязательств.</p>
<p>Контроль со стороны государственного органа за объемом условных обязательств при исполнении соглашений ГЧП</p>	<p>Колумбия</p> <p>Министерство финансов и государственного кредита Колумбии (Ministry of Finance and Public Credit) контролирует риски, связанные с условными обязательствами.</p> <p>Чили</p> <p>Министерство общественных работ (Ministry of Public Works) осуществляет надзор за исполнением концессионных соглашений после их подписания, в том числе контролирует объем и исполнение условных обязательств.</p> <p>ЮАР</p> <p>Национальное казначейство (The National Treasury) ежегодно проводит мониторинг принятых условных обязательств по ГЧП-проектам.</p>
<p>Публичные методические рекомендации по управлению условными обязательствами и распределению рисков в ГЧП-проектах</p>	<p>Австралия</p> <p>На федеральном уровне применяется Национальное руководство по ГЧП, в котором перечислены факторы, приводящие к возникновению условных обязательств³¹, и на региональном уровне, к примеру, в штате Виктория, наравне с Национальным руководством, применяется Руководство штата Виктории по ГЧП.</p> <p>Канада</p> <p>В Канаде разработано Руководство по обеспечению государственного кредита и гарантий, в котором установлены правила, позволяющие снизить риск возникновения неконтролируемого объема условных обязательств.</p>

³¹ Australian Government. National Public Private Partnership Guidelines [Electronic resource]. URL: infrastructure.gov.au [accessed: 31.03.2020].

Вид инструмента	Особенности применения за рубежом
2. Инструменты оценки условных обязательств	
<p>Применение расчетных моделей для оценки условных обязательств по соглашениям ГЧП</p>	<p>Бразилия</p> <p>В Бразилии расходная часть бюджета рассчитывается на 10 лет и включает возможные расходы на обеспечение условных обязательств по ГЧП-проектам. Бюджетные риски в проектах оцениваются и моделируются.</p> <p>Камбоджа</p> <p>Министерство финансов проводит сценарный анализ допустимого уровня задолженности (debt sustainability analysis), рассматривая в том числе условные обязательства по ГЧП-проектам.</p> <p>Колумбия</p> <p>Дирекция государственного кредита и Национального казначейства (Directorate General Public Credit and National Treasury) оценивает возможные убытки от исполнения кредитных гарантий (в случае неисполнения обязательств публичного партнера) для принятия решений об их предоставлении.</p> <p>Чили</p> <p>Правительством совместно со Всемирным банком разработана модель оценки условных обязательств, которая используется для оценки рисков и объемов исполнения обязательств в ГЧП-проектах, зависящих от уровня траффика.</p> <p>ЮАР</p> <p>Дирекция по кредитным рискам Национального казначейства (Credit Risk Directorate at National Treasury) разработала методологию оценки кредитных рисков для определения объемов предоставляемых гарантий в проекты и формирования гарантийного обеспечения под условные обязательства.</p>
<p>Применение статистических моделей для оценки рисков, связанных с предоставлением гарантий по ГЧП-проектам</p>	<p>Перу, Турция, Швеция</p> <p>Правительство использует математическое моделирование для оценки будущих доходов и расходов бюджета по ГЧП-проектам, используя информацию по проектам-аналогам, и рисков исполнения условных обязательств на основе исторических данных.</p>
<p>Рейтингование публичных партнеров</p>	<p>Австралия</p> <p>В штате Новый Южный Уэльс в отношении публичных партнеров, претендующих на заключение соглашения ГЧП, Министерством финансов штата используется система рейтингования, в рамках которой публичные партнеры оцениваются с точки зрения успешности опыта реализации ГЧП-</p>

Вид инструмента	Особенности применения за рубежом
	<p>проектов, включая, в том числе, критерии, связанные с объемом уже принятых на себя условных обязательств.</p> <p>Турция</p> <p>С помощью модели логистической регрессии (logit regression model) <u>оценивается</u> вероятность наступления невыполнения обязательств публичной стороны по соглашению: публичный партнер попадает <u>в одну из 6 категорий риска</u>. В зависимости от категории публичного партнера ему предъявляются соответствующие требования по отчетности и определяется допустимый размер условного обязательства.</p> <p>Швеция</p> <p>Для принятия условных обязательств в ГЧП-проектах Швеция <u>использует кредитные рейтинги</u> международных рейтинговых агентств.</p>
3. Установление лимитов для контроля за бюджетными расходами по исполнению условных обязательств	
<p>Законодательным актом устанавливается лимит на объем условных обязательств от ВВП</p>	<p>Индия</p> <p>Совокупный объем условных обязательств не должен превышать <u>0,5 %</u> от ВВП.</p> <p>Камбоджа</p> <p>Лимит по принимаемым обязательствам в рамках ГЧП-проектов не должен превышать <u>4 %</u> от ВВП.</p> <p>Колумбия</p> <p>Совокупный объем обязательств, у том числе условных, по новым ГЧП-проектам не должен превышать <u>0,4 %</u> от ВВП.</p> <p>Парагвай</p> <p>Совокупный объем всех обязательств, в том числе условных, по ГЧП-проектам за минусом доходов, не должен превышать <u>2 %</u> от ВВП предыдущего года.</p> <p>Перу</p> <p>В соответствии с Законом о ГЧП совокупный объем принимаемых прямых и условных обязательств устанавливается в размере <u>12 %</u> от ВВП и может пересматриваться каждые <u>3 года</u>.</p>
<p>Законодательным актом устанавливается лимит по объему условных обязательств от доходов и/или расходов бюджета</p>	<p>Венгрия</p> <p>Совокупная номинальная стоимость всех обязательств в ГЧП-проектах не должна превышать <u>3 %</u> от государственных доходов.</p>

Вид инструмента	Особенности применения за рубежом
	<p>Республика Корея</p> <p>В Корее установлен лимит на объемы финансирования ГЧП-проектов, который не может превышать <u>2 %</u> от объема государственных расходов.</p>
4. Механизмы и условия обеспечения условных обязательств	
<p>Создание гарантийных фондов под обеспечение условных обязательств</p>	<p>Бразилия</p> <p>Обеспечение в ГЧП-проекты предоставляется из <u>квазигосударственного гарантийного фонда</u> (Infrastructure Guarantee Fund), сформированного из бюджетных средств, взносов государственных банков и корпораций и гарантийных сборов.</p> <p>Индонезия</p> <p><u>Инфраструктурный фонд предоставления гарантий инфраструктурным проектам</u> (Indonesia Infrastructure Guarantee Fund) ведет свою деятельность по предоставлению обеспечения в инфраструктурные проекты, является самостоятельной государственной организацией и отделен от бюджета.</p> <p>Колумбия</p> <p>Резервный <u>фонд</u> для государственных организаций (Contingency Fund for State Entities) финансируется за счет взносов государственных органов и подотчетен Министерству финансов. В Фонде <u>открываются</u> счета под каждое заключенное соглашение, в рамках которого могут быть условные обязательства.</p> <p>Парагвай</p> <p>В соответствии с законом о ГЧП под управлением Финансового агентства развития (Financial Development Agency of Paraguay) <u>создан</u> гарантийный фонд (Guarantee and Liquidity Fund) для обеспечения условных обязательств.</p> <p>Республика Корея</p> <p><u>Корейский фонд обеспечения кредитных средств</u>, направленных в инфраструктурные проекты (Korea Infrastructure Credit Guarantee Fund) предоставляет кредитные гарантии публичному партнеру в ГЧП-проекты.</p>
<p>Наличие отдельной строки в бюджете для исполнения условных обязательств</p>	<p>Венгрия, Индонезия, Чили, ЮАР</p> <p>Средства под <u>обеспечение</u> условных обязательств закладываются в бюджет в виде резервов.</p>
<p>Определение размера гарантийных взносов по кредитным гарантиям с использованием риск-ориентированного подхода</p>	<p>Австралия</p> <p>Размер гарантийного взноса зависит от <u>кредитного рейтинга</u> публичной стороны, первоначальной ставки взноса и объема гарантии.</p>

Вид инструмента	Особенности применения за рубежом
	<p>Израиль, Колумбия, Перу, США, Швеция, Чили</p> <p>Используется стандартная методика определения размера гарантийного взноса, рассчитываемая пропорционально номинальной стоимости кредитной гарантии и коэффициента за риск исполнения.</p>
<p>Ограничение сроков действия кредитных гарантий в ГЧП-проектах</p>	<p>Австралия</p> <p>Устанавливается максимальный срок действия, а также в договорах предусматривается возможность одностороннего отказа от кредитных гарантий со стороны публичного партнера, в случае если в ней больше нет необходимости.</p> <p>Нидерланды</p> <p>Условия соглашений, в рамках которых предоставляются кредитные гарантии, имеют оговорку про истечение срока действия (Sunset Clause). Стандартный срок действия гарантий, как правило, 5 лет.</p> <p>Швеция</p> <p>Парламент имеет право отозвать или пересмотреть условия предоставления кредитной гарантии публичного партнера в ГЧП-проект.</p>
<p>5. Раскрытие информации о размерах условных обязательств в рамках финансово-бюджетной отчетности</p>	
<p>Указание информации о размерах условных обязательств в рамках финансово-бюджетной отчетности и бюджетной документации</p>	<p>Австралия, Канада, США</p> <p>Данные страны публикуют финансовую отчетность в соответствии с Международными стандартами финансовой отчетности (IFRS), указывая информацию об условных бюджетных обязательствах.</p> <p>Новая Зеландия</p> <p>Казначейство регулярно публикует финансовый отчет, в котором отражается информация об условных обязательствах.</p>
<p>Публикация информации о размерах условных обязательств в публичных отчетах и сводных статистических данных</p>	<p>Бразилия</p> <p>Правительство вместе с проектом годового бюджета публикует приложение с оценкой условных обязательств и иных рисков для бюджета с указанием мер по управлению ими.</p> <p>Великобритания</p> <p>В соответствии с законодательством Управление по бюджетной отчетности (Office for Budget Responsibility) подготавливает для Парламента отчет, содержащий все возможные риски, распределенные в зависимости от краткосрочной и долгосрочной перспективы, в том числе связанные с условными обязательствами.</p>

Вид инструмента	Особенности применения за рубежом
	<p>Филиппины</p> <p>Филиппинский координационный комитет по бюджету (Development Budget Coordination Committee) ежегодно публикует отчет о фискальных рисках (Fiscal Risk Statements), отражающий объемы условных обязательств, в том числе по ГЧП-проектам в стране.</p> <p>Чили</p> <p>В Чили ежегодно публикуются отчет об условных обязательствах, в рамках которого раскрываются информация о фактических выплатах по государственным гарантиям и оценки возможных убытков по гарантиям минимального дохода.</p>
<p>Публикация соглашений ГЧП в открытом доступе</p>	<p>Австралия</p> <p>В штате Виктория все тексты соглашений ГЧП подлежат официальному размещению на сайте публичного партнера в течение 3 месяцев с момента подписания. В штате Новый Южный Уэльс соглашения на сумму свыше 5 млн австралийских долларов размещается в открытом доступе.</p> <p>Чили</p> <p>Правительство официально размещает тексты соглашений ГЧП и связанных с ними документов.</p>

Источники

1. Aliona Cebotari. Contingent Liabilities: Issues and Practice [Electronic resource]. URL: https://www.imf.org/~media/Websites/IMF/imported-full-text-pdf/external/pubs/ft/wp/2008/_wp08245.ashx (accessed: 31.03.2020).
2. CRISIL. Contingent Liability Management Framework [Electronic resource]. URL: https://fincomindia.nic.in/writereaddata/html_en_files/fincom15/StudyReports/Contingent%20Liability%20Management%20Framework.pdf (accessed: 31.03.2020).
3. David Duarte, Cigdem Aslan. How Do Countries Measure, Manage, and Monitor Fiscal Risks Generated by Public-Private Partnerships? Chile, Peru, South Africa, Turkey [Electronic resource]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/485861468307741430/pdf/WPS7041.pdf> (accessed: 31.03.2020).
4. Eurostat. Contingent liabilities and non-performing loans in the EU Member States in 2018 [Electronic resource]. URL: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10396655/2-30012020-BP-EN.pdf/3096e14d-fa27-9f9e-0b29-0b7a59651dc2> (accessed: 31.03.2020).
5. IBRD. Assessment of Contingent Liabilities and Their Impact on Debt Dynamics in South Africa [Electronic resource]. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/966961528146062636/MTI-Discussion-Paper-1Assessment-of-contingent-liabilities-and-their-impact-on-debt-dynamics-in-South-Africa.pdf> (accessed: 31.03.2020).
6. IBRD. Contingent liabilities risk management: a credit risk analysis framework for sovereign guarantees and on-lending – country experiences from Colombia, Indonesia, Sweden, and Turkey [Electronic resource]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/565801467994703741/Contingent-liabilities-risk-management-a-credit-risk-analysis-framework-for-sovereign-guarantees-and-on-lending-country-experiences-from-Colombia-Indonesia-Sweden-and-Turkey> (accessed: 31.03.2020).
7. IMF. Analyzing and Managing Fiscal Risks—Best Practices [Electronic resource]. URL: <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/050416.pdf> (accessed: 31.03.2020).
8. IMF. Fiscal Risks Sources, Disclosure, and Management [Electronic resource]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2009/dp0901.pdf> (accessed: 31.03.2020).
9. IMF. Fiscal transparency handbook [Electronic resource]. URL: https://www.elibrary.imf.org/doc/IMF069/24788-9781484331859/24788-9781484331859/Other_for-mats/Source_PDF/24788-9781484348598.pdf (accessed: 31.03.2020).
10. IMF. The Fiscal Costs of Contingent Liabilities: A New Dataset [Electronic resource]. URL: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2016/wp1614.pdf> (accessed: 31.03.2020).
11. IMF Staff Team Led by Richard Hemming. Public-Private Partnerships, Government Guarantees, and Fiscal Risk [Electronic resource]. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/IMF-Special-Issues/Issues/2016/12/31/Public-Private-Partnerships-Government-Guarantees-and-Fiscal-Risk-18587> (accessed: 31.03.2020).
12. Inter-American Development Bank. Bringing PPPs into the Sunlight: Synergies Now and Pitfalls Later? [Electronic resource]. URL: <https://publications.iadb.org/publications/english/document/Bringing-PPPs-into-the-Sunlight-Synergies-Now-and-Pitfalls-Later.pdf> (accessed: 31.03.2020).
13. Inter-American Development Bank. Management of Fiscal and Financial Risks Generated by PPPs: Conceptual Issues and Country Experiences [Electronic resource]. URL: <https://publications.iadb.org/en/management-fiscal-and-financial-risks-generated-ppps-conceptual-issues-and-country-experiences> (accessed: 31.03.2020).
14. Inter-American Development Bank. Toolkit for the Identification, Measurement, Monitoring, and Risk Management of Contingent Sovereign Liabilities [Electronic resource]. URL: <https://publications.iadb.org/en/toolkit-identification-measurement-monitoring-and-risk-management-contingent-sovereign-liabilities> (accessed: 31.03.2020).

15. Law Business Research. The Public–Private Partnership Law Review [Electronic resource]. URL: <https://thelawreviews.co.uk/edition/1001317/the-public-private-partnership-law-review-edition-5> [accessed: 31.03.2020].
16. Ministerio de economía y finanzas República del Perú. Marco Macroeconómico Multianual 2018–2021 [Electronic resource]. URL: https://www.mef.gob.pe/con-tenidos/pol_econ/marco_macro/MMM_2018_2021.pdf [accessed: 31.03.2020].
17. NSW Treasury. Management of Contingency Provisions for Major Projects [Electronic resource]. URL: https://www.treasury.nsw.gov.au/sites/default/files/pdf/TC14-29_Management_of_Contingency_Provisions_for_Major_Projects.pdf [accessed: 31.03.2020].
18. OECD Development Centre. Opening the black box of contract renegotiations: An analysis of road concessions in Chile, Colombia and Per [Electronic resource]. URL: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/5k46n3wwxq3-en.pdf?expires=1585663444&id=id&ac-cname=guest&checksum=B9630320ED3E8195E4AAB76F524819B1> [accessed: 31.03.2020].
19. OECD Working Papers on Sovereign Borrowing and Public Debt Management. The role of public debt managers in contingent liability management [Electronic resource]. URL: https://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/the-role-of-public-debt-managers-in-contingent-liability-management_93469058-en [accessed: 31.03.2020].
20. Shendy, Riham M. E. Implementing a framework for managing fiscal commitments from public private partnerships [Electronic resource]. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/government-guarantees-mobilizing-private-investment-infrastructure> [accessed: 31.03.2020].
21. The World Bank. Best Practices in Public–Private Partnerships Financing in Latin America: the role of guarantees [Electronic resource]. URL: <https://ppiaf.org/documents/3747/download> [accessed: 31.03.2020].
22. The World Bank. Disclosure of project and contract information in Public–Private Partnerships [Electronic resource]. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/190901468159906133/Disclosure-of-project-and-contract-information-in-Public-Private-Partnerships-PPPs> [accessed: 31.03.2020].
23. The World Bank. Government Guarantees for Mobilizing Private Investment in Infrastructure [Electronic resource]. URL: <https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/government-guarantees-mobilizing-private-investment-infrastructure> [accessed: 31.03.2020].
24. The World Bank. Public–Private Partnerships Reference Guide Version 2.0 [Electronic resource]. URL: <http://documentos.bancomundial.org/curated/es/612281468164054379/pdf/913010BR0SecM20330B000U00900PPPS020.pdf> [accessed: 31.03.2020].
25. The World Bank Treasury – Public Debt Management Advisory. Assessing and Managing Credit Risk from Contingent Liabilities: A Focus on Government Guarantees [Electronic resource]. URL: <http://pubdocs.worldbank.org/en/294941565898518464/LearningandTrainingNotes-Assessing-and-Managing-Risk-from-CLs-Final-August152019.pdf> [accessed: 31.03.2020].
26. Timothy C Irwin, Samah Mazraani, Sandeep Saxena. How to Control the Fiscal Costs of Public–Private Partnerships [Electronic resource]. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/10/17/How-to-Control-the-Fiscal-Costs-of-Public-Private-Partnerships-46294> [accessed: 31.03.2020].
27. Timothy Irwin, Tanya Mokdad. Managing Contingent Liabilities in Public–Private Partnerships [Electronic resource]. URL: <https://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/23187> [accessed: 31.03.2020].