

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО

ст.гр ЭКО-3-09 Тажлиева Дж., н.рук. к.э.н., доцент Аксенова Ж.А.

Несмотря на длительную историю и опыт установления партнерских отношений государственного и частного секторов, к толкованию понятия «государственно-частное партнерство» до сих пор не сложилось единого подхода. В связи с этим можно говорить лишь о подходах к определению данного механизма, учитывая условия и особенности объективной ситуации в стране.

Despite a long history of experience and partnerships of public and private sectors, to the interpretation of the term "public - private partnership" is still not developed a unified approach. In this regard, we can only talk about the approaches to the definition of the mechanism, given the conditions and characteristics of the objective situation in the country.

Существует множество определений ГЧП, но, возможно, одно из наиболее простых и кратких следующее: ГЧП – модель долгосрочного

и взаимовыгодного сотрудничества государства и бизнеса для решения общественно значимых задач.

Если же говорить более конкретно, то при ГЧП государство заключает долгосрочный контракт с частными партнерами на реконструкцию/строительство и эксплуатацию объектов государственной инфраструктуры (авто- и железные дороги, линии электропередач, электростанции, больницы, школы, детские сады, сети водо- и теплоснабжения и др.) при условии вложения частных инвестиций и распределения рисков между государством и частным партнером. В конечном итоге государство получает реконструированный/построенный государственный объект, а частные партнеры получают прибыль, зарабатываемую в результате его эксплуатации.

Впервые идея ГЧП появилась в Великобритании в начале 1990 годов, где государство решило привлечь бизнес к строительству автодорог, традиционно входившему в круг ответственности государства. В течение последующих лет модель ГЧП была подхвачена многими странами. Если вначале государства использовали ГЧП, в основном, для развития транспортной инфраструктуры, то в последующем сфера его применения стала включать строительство и эксплуатацию объектов электроэнергетики, тепло- и водоснабжения, здравоохранения, образования, культуры, оздоровительных и спортивных объектов и других социально значимых объектов. В середине девяностых годов ГЧП использовалось лишь несколькими странами, сегодня ГЧП применяется практически на всех континентах.

1. Авторы выражают свою глубокую признательность ряду международных и иностранных специалистов в области ГЧП, чьи исследования и материалы были использованы при подготовке данной статьи. Особую благодарность авторы выражают Geoffrey Hamilton, главе Секции Сотрудничества и Партнерства Европейской Экономической Комиссии ООН, предоставившему свои ценные комментарии к проекту статьи.

2. Отчет Всемирного Экономического Форума «Индекс Глобальной Конкурентоспособности за 2009-2010гг.»

Для наглядного понимания модели ГЧП приведем пару примеров.

Первый пример из опыта Израиля, использовавшего модель ГЧП для строительства автомагистрали № 6, известной как трансизраильская автомагистраль (Cross-Israel Highway). Это единственная скоростная платная дорога в Израиле, оборудованная электронной системой оплаты проезда. Строительство автомагистрали было завершено за пять лет. В мае 2004 года объект был сдан и открыт для использования. Протяженность автомагистрали № 6 составляет 86 км, однако строительство по увеличению продолжительности дороги продолжается. Частный сектор в проекте представлен компанией Дерек Эретс Групп (Derech Eretz Group), заключившей договор с государством на строительство и полное управление

участком дороги по схеме BOT (Build – Operate – Transfer или Строительство – Эксплуатация - Передача). Общая стоимость проекта составляет 1,3 млрд. долларов, из которых 90% составляли заемные средства. В 2006 году прибыль компании Дерек Эретс Групп составила 89 млн. новых израильских шекелей, число пользователей автомагистрали составило 500 тысяч. Проект сократил время пути от северной до южной части страны, обеспечил развитие удаленных от центра поселений, разгрузил остальные автодороги страны, привел к сокращению аварий на дорогах и снизил уровень загрязнения воздуха от автомобильного движения в Израиле.

Второй пример из России, где ГЧП стало активно развиваться после 2006 года. На сегодня в России осуществляются десятки региональных ГЧП проектов, один из них - проект, в котором правительство Санкт – Петербурга заключило контракт с частной компанией на расширение, реконструкцию и эксплуатацию аэропорта Пулково. Это первый крупный проект ГЧП в российской авиационной отрасли, его срок – 30 лет, первоначальный объем финансирования на период до 2013 года - 1,2 млрд. евро. Проект был запущен 28 апреля 2010 года, однако до этой даты в течение двух лет была проведена серьезная подготовительная работа, включившая разработку стратегии реконструкции аэропорта, проведение тендера, рассмотрение заявок, определение победителя, заключение контракта и, наконец, передачу активов, ознаменовавшую фактическое начало проекта.

Вышеприведенные примеры демонстрируют следующие важные особенности ГЧП:

- долгосрочное (как правило, от 10 до 30 лет) сотрудничество (основанное на контракте) между государством и бизнесом;
- совместное решение государством и бизнесом задач, связанных с развитием и модернизацией жизненно важных объектов социальной инфраструктуры; и
- взаимовыгодное сотрудничество, при котором государство, привлекая частные инвестиции, решает задачи развития инфраструктуры, а бизнес получает гарантированную государством прибыль от ее эксплуатации.

Существует около двадцати моделей ГЧП. Остановимся на некоторых наиболее распространенных: «Строительство – эксплуатация – передача» (BOT – Build – Operate - Transfer): договорное обязательство, согласно которому частный партнер осуществляет финансирование и строительство объекта инфраструктуры, а в дальнейшем – эксплуатацию и содержание. Частный партнер эксплуатирует объект инфраструктуры в течение определенного периода времени, во время которого он может взимать определенную плату за услуги с пользователей данного объекта. Взимание платы осуществляется в целях возме-

шения издержек частного партнера при строительстве, эксплуатации и содержании данного объекта. Частный партнер передает объект инфраструктуры государству по завершении определенного в соглашении периода времени. «Строительство - передача» (BT – Build and Transfer) – договорное обязательство, согласно которому частный партнер осуществляет финансирование и строительство объекта инфраструктуры и после завершения строительных работ передает данный объект государству, которое должно оплатить затраты частного партнера на строительство объекта. Данное обязательство может применяться при строительстве любого объекта инфраструктуры, в т.ч. стратегически важных объектов, которые из соображений безопасности должны эксплуатироваться государством. «Строительство - аренда – передача» (BLT – Build – Lease - Transfer) – договорное обязательство, согласно которому частный партнер осуществляет финансирование и строительство объекта инфраструктуры и по завершению строительства передает его государству на условиях аренды на определенный срок, после окончания которого права собственности на объект автоматически переходят государству.

На практике использование того или иного вида зависит от условий каждого конкретного проекта и от того в какой сфере инфраструктуры осуществляется проект.

ГЧП не следует смешивать ни с приватизацией, ни с государственными закупками. В процессе приватизации государство передает объекты в собственность частных лиц, в процессе ГЧП государство передает объект частным лицам на определенный срок и на определенных условиях. В отличие от государственных закупок, используемых государством с целью разового приобретения товаров или услуг для обеспечения нужд государства, ГЧП предполагает долгосрочное и многоуровневое сотрудничество государства и бизнеса для обеспечения нужд населения.

Как регулируется ГЧП в различных странах. В мире не существует единообразного подхода к регулированию ГЧП. Для большей ясности остановимся на примерах нескольких стран.

В Южной Корее, признанной одним из пионеров в области ГЧП, закон о ГЧП был принят в 1994 году. Государство управляет процессами ГЧП через министерство планирования и бюджета. Право на заключение контрактов ГЧП имеют Министерство коммерции, промышленности и энергетики, Министерство по морским делам и рыболовству, Министерство строительства и транспорта и ряд других министерств, а также органы местного самоуправления. В результате активной позиции государства за период с 1996 по 2007 годы доля частных инвестиций в инфраструктуру

по отношению к государственным выросла с 1,2% до 17,4%.

В Турции отсутствуют как единый закон о ГЧП, так и единый государственный орган, ответственный за ГЧП. В то же время ГЧП регулируется отдельными кодексами и отраслевыми законами, а право на заключение ГЧП контрактов имеет практически каждый муниципальный орган, министерство и государственное учреждение. Отсутствие единого регулирования не препятствует развитию ГЧП. Только за последние семь лет общая стоимость ГЧП контрактов в области транспортной инфраструктуры составила около 60 миллиардов турецких лир.

Интересен опыт Казахстана, в котором ГЧП осуществляется на основе закона о концессиях. В июле 2008 года Правительство Казахстана учредило Центр ГЧП, в полномочия которого входят, помимо прочего, оценка концессионных проектов, предоставление рекомендаций государственным органам по вопросам ГЧП и мониторинг проектов. В настоящее время с помощью Центра ГЧП в Казахстане реализуются пять ГЧП проектов в сфере строительства железнодорожной инфраструктуры, терминала одного из аэропортов, линии электропередачи и электростанции. В процессе подготовки находятся 14 проектов, в том числе реконструкция автомобильных дорог, строительство детских садов и рекреационных комплексов.

Согласно оценкам международных специалистов, все страны, использующие ГЧП, можно подразделить на три группы:

- в первую группу входят страны, создавшие политическую и правовую среду, необходимую для реализации проектов ГЧП, но пока не имеющие устойчивую и упорядоченную практику ведения проектов (например, Китай, Россия, Венгрия, Словакия, и др);

- вторая группа объединяет страны, создавшие, помимо благоприятной политической и правовой среды, систему государственного управления проектами ГЧП, установившие стандартные и единообразные процессы и процедуры, наработавшие и постоянно наращивающие практику в области ГЧП (например, Япония, Германия, Испания, Италия, Португалия, Франция, и др.); и

- третья группа состоит из стран, имеющих солидный портфель успешных завершенных и осуществляемых ГЧП проектов, широкий доступ к финансированию проектов и хорошо обученных специалистов в области ГЧП (например, Великобритания и Австралия). К сожалению, Кыргызстан не входит ни в одну из названных групп.

Есть ли необходимость в развитии ГЧП в Кыргызстане?

Кыргызстан на протяжении многих лет испытывает «инфраструктурный дефицит», вы-

ражающийся в плачевном состоянии дорог, больниц, школ, детских садов, административных зданий, энергетики, систем водо- и теплоснабжения и других объектов инфраструктуры. Одним из показателей качества инфраструктуры является глобальный индекс конкурентоспособности стран. Так, среди 133 стран мира Кыргызстан занимает 127 место по степени конкурентоспособности экономики. Что касается инфраструктуры, то Кыргызстан занимает 112 место по качеству инфраструктуры в целом, 127 место по качеству транспортной инфраструктуры, 125 место по качеству линий электропередач, 92 место по качеству телефонных линий.² Низкое качество инфраструктуры, в свою очередь, ложится тяжелым бременем на общество, выражающемся в его низкой производительности и конкурентоспособности, низком качестве жизни населения.

На сегодня государственный бюджет не справляется с задачей своевременного и полноценного финансирования объектов инфраструктуры. Частные инвестиции в объекты инфраструктуры, привлекаемые на основе ГЧП, могут стать значительным подспорьем государству. Учитывая критическое состояние инфраструктуры и неспособность государственного бюджета по ее финансированию, считаем развитие ГЧП в Кыргызстане жизненно важной необходимостью.

Закон о ГЧП. До даты принятия закона о ГЧП в мае 2009 года, элементы государственно-частного партнерства присутствовали в законе о концессиях (принят в 1992 году) и в законе о соглашениях о разделе продукции (принят в 2002 году). Оба закона предусматривают возможность долгосрочного, на основе контракта, сотрудничества государства и бизнеса. На практике оба закона оказались нежизнеспособными. Закон о концессиях применялся всего лишь дважды, случаи применения закона о разделе продукции отсутствуют.

В Кыргызстане первые упоминания о ГЧП появились в Стратегии развития страны на 2008 – 2011 годы. Весной 2009 года Министерство экономического развития и торговли (МЭРТ) представило правительству проект закона о ГЧП, отвечающий международно-признанным стандартам и практикам. В законе дано определение ГЧП, описаны разнообразные модели партнерства государства и бизнеса, прописана процедура проведения тендеров и определения победителей и многие другие положения. В мае 2009 года Жогорку Кенеш принял закон о ГЧП, но он не имел ничего общего с проектом, подготовленным МЭРТом.

11 мая 2009 года можно считать датой рождения ГЧП в Кыргызстане. В этот день был принят закон о ГЧП, однако он явно не соответствует основным критериям ГЧП. Среди множества несоответствий можно назвать такие, как от-

сутствие четких и ясных правил конкурсного отбора, обязательных условий соглашений, описания моделей ГЧП, порядка распределения рисков и многое другое. Интересно, что закон предусматривает возможность проведения прямых переговоров, что неприемлемо в международной практике.

Закон о ГЧП может ожидать незавидная судьба законов о концессиях и разделе продукции, если государство не предпримет меры по его изменению. Но даже изменение закона не приведет автоматически к развитию ГЧП в Кыргызстане.

Возможна ли реализация проектов ГЧП в Кыргызстане?

Да, возможна, но надо учесть, что ГЧП – вопрос не одного дня, его внедрение потребует целенаправленных и планомерных шагов. Для развития ГЧП в Кыргызстане государство должно выполнить ряд действий, а именно:

- создать политическую среду, способствующую развитию ГЧП, в частности разработать концепцию внедрения и использования ГЧП, включить в стратегию и план экономического развития государства;
- создать благоприятную правовую среду, способствующую развитию ГЧП, в частности, изменить закон о ГЧП, привести его в соответствие с требованиями международно-признанной практики для создания среды, способствующей реализации ГЧП проектов;
- повышать компетентность представителей государственных органов и частного сектора в сфере ГЧП, то есть обучать специалистов, в первую очередь государственных служащих, для получения ими знаний и навыков в вопросах проведения тендеров, заключения контрактов, ведения переговоров, осуществления мониторинга проектов;
- определить и начать подготовку потенциальных ГЧП проектов.

На наш взгляд, целесообразно, чтобы уже сейчас государственные органы начали работу по определению пилотного ГЧП проекта, модель которого, в случае его успешности, можно будет применять к любым последующим ГЧП проектам. Считаем, что пилотный проект должен быть средним по объемам финансирования, достижимым, с точки зрения результатов, и коммерчески окупаемым для бизнеса с целью повышения его мотивации участвовать в будущих ГЧП проектах.

В Кыргызстане существует много возможностей для применения ГЧП. Такими проектами могут стать строительство (реконструкция) и эксплуатация автомагистралей, реконструкция и обновление инфраструктуры энергетической отрасли, строительство мусороперерабатывающих заводов, строительство или реконструкция больниц.

Как было сказано выше, развитие ГЧП возможно и, более того, необходимо Кыргызстану. Партнерство бизнеса и государство может стать важным инструментом развития экономики страны и повышения качества жизни населения.

Литература

1. Иголкина, Л. М., Государственно-частное партнерство как эффективная форма вза-

имодействия государства и бизнеса в развитии инновационной экономики. Монография, соавт., Хабаровск, 2009.

2. Айрапетян, М.С., Зарубежный опыт использования государственно-частного партнерства, аналитическая записка, М. 2009.

Официальный сайт Национального Статистического Комитета Кыргызской Республики [Электронный ресурс] - <http://www.stat.kg/rus>