



*Uzbekistan*



ТОРГОВО-ПРОМЫШЛЕННАЯ  
ПАЛАТА  
УЗБЕКИСТАНА

# **ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА**

## **УЧЕБНЫЙ МОДУЛЬ**

Ташкент – 2013

## Под редакцией Шайхова Алишера Эркиновича

**Авторы:** **Юсупов Нурмухаммад Ахмедович, Ph.D.**  
Старший преподаватель,  
Международный Вестминстерский Университет в Ташкенте

**Карабаев Фаррух Эсаналиевич**  
Начальник главного управления развития конкурентной среды,  
Государственный комитет по приватизации, демонополизации  
и развитию конкуренции.

**Руководитель проекта:** **Обломуродов Нарзулло Наимович, к.э.н.**

**Консультанты:** И. Муминов  
Ф. Салахудинов  
Н. Наркабулов  
Ш. Абдуллаев

**Дизайн, верстка:** Р. Камбаров

Разработка и публикация данного пособия осуществлена в рамках реализации проектов Программы развития ООН «Бизнес Форум Узбекистана (Фаза II)» и «Реформа Бюджетной Системы в Узбекистане».

Данный учебный модуль предназначен для использования в процессе подготовке кадров в высших учебных заведениях Республики Узбекистан, повышения квалификации сотрудников государственных органов, коммерческих банков и других организаций.

При подготовке данного учебного модуля были использованы нормативно-правовые акты, действовавшие на территории Узбекистана на 1 января 2013 года. Мнения, выражаемые авторами данной публикации, могут не совпадать с официальной позицией ООН, ее подведомственных организаций, включая ПРООН и стран-участниц.

Программа развития Организации Объединенных Наций (ПРООН) является глобальной сетью ООН в области развития, выступающей за позитивные изменения в жизни людей путем предоставления странам-участницам доступа к источникам знаний, опыта и ресурсов. Мы работаем на территории 166 стран, оказывая им содействие в поиске решений глобальных и национальных проблем в области развития. В процессе развития своего потенциала страны используют опыт и знания персонала ПРООН и широкого круга ее партнеров.

Электронная версия доступна в сети Интернет на сайте Программы Развития ООН в Узбекистане: [www.undp.uz](http://www.undp.uz)

Все права защищены. Ссылка на источник обязательна.  
Ташкент 2013

# ОГЛАВЛЕНИЕ

<b>1. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – ОБЩИЙ ОБЗОР .....</b>	<b>6</b>
1.1. Основные понятия.....	6
1.2. История возникновения ГЧП .....	9
1.3. Ключевые характеристики ГЧП .....	11
1.4. Опыт некоторых стран .....	13
<b>2. РАЗРАБОТКА СТРУКТУРЫ ГЧП.....</b>	<b>19</b>
2.1. Формы ГЧП.....	19
2.2. ГЧП в строительстве и ремонте автомобильных дорог.....	23
2.3. Механизмы управления и принципы структурирования ГЧП. ....	25
2.4. Важность предварительной диагностики социально-экономических проблем и потребностей общества.....	29
<b>3. ПРОЦЕСС РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА В РАМКАХ ГЧП .....</b>	<b>32</b>
3.1. Этапы реализации проекта и организационные вопросы.....	32
3.2. Вопросы организации закупок и тендера .....	41
3.3. Тендерная документация и коммуникация. ....	35
3.4. Оценка заявок конкурсных торгов .....	38
3.5. Оценка рисков связанных с реализацией проекта.....	39
3.6. Аспекты выбора места расположения.....	42
3.7. Вопросы охраны окружающей среды и ландшафта.....	50
<b>4. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ПРОЕКТА ГЧП.....</b>	<b>54</b>
4.1. Организационные вопросы мониторинга.....	54
4.2. Случаи компенсации и дополнительных закупок.....	55
4.3. Изменения контракта.....	58
4.4. Риски государственных органов по договорам ГЧП. ....	60
4.5. Вмешательство государственного органа в работу ГЧП.....	62

<b>5. ОБЗОР ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН .....</b>	<b>65</b>
5.1. Нормативно-правовые основы развития ГЧП в Узбекистане и механизмы государственного регулирования .....	65
5.2. Обзор текущего состояния внедрения механизмов ГЧП и доступа частного сектора в сферы естественных монополий.....	68
5.2.1. Развитие ГЧП в жилищно-коммунальной сфере .....	69
5.2.2. Частные операторы в сфере энергосбыта: опыт Республики Узбекистан .....	70
5.2.3. Услуги водоснабжения: возможности внедрения механизмов ГЧП .....	75
5.2.4. Услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов (ТБО).....	77
5.2.5. ГЧП в сфере дорожного строительства.....	83
5.2.6. ГЧП в сфере воздушного транспорта .....	86
5.2.7. ГЧП в сфере железнодорожного транспорта .....	91
5.2.8. Развитие ГЧП в социальной сфере (на примере образования, здравоохранения) .....	93
5.3. Основные проблемы развития механизмов государственно-частного партнерства в Узбекистане.....	94
5.3.1. Проблемные вопросы в разрезе секторов.....	96
5.4. Выводы .....	101
<b>6. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ И ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГЧП.....</b>	<b>103</b>
<b>ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ ПРОГРАММЫ ПО РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН .....</b>	<b>110</b>
<b>ГЛОССАРИЙ .....</b>	<b>120</b>
<b>БИБЛИОГРАФИЯ .....</b>	<b>124</b>

## СОКРАЩЕНИЯ

- ГЧП** - Государственно-частное партнерство
- ОЕСД** - Организация экономического сотрудничества и развития
- ПСП** - Программ Структурных Преобразований
- PFI** - Инициатива Государственного Финансирования
- РДФ** - Республиканский дорожный фонд
- ГМД** - Гарантия минимального дохода
- СТЛ** - Строительство-трансфер-лизинг
- SoPC** - Стандартизация контрактов PFI
- ИТТ** - Приглашение на тендер
- ИТВ** - Приглашение на торги
- RFP** - Запрос предложений
- ИТН** - Приглашение на переговоры
- ICD** - Приглашение на конкурентный диалог



# 1. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО – ОБЩИЙ ОБЗОР

## 1.1. Основные понятия

В течение последних трех десятилетий произошли существенные перемены в мировой экономике, как в плане технического прогресса, так и в отношении организационных перемен в управлении предприятиями. Государственные структуры все чаще сталкиваются с возрастающей необходимостью найти устойчивое финансирование для развития и обеспечения инфраструктуры, необходимой для поддержки растущего населения и экономики. Страны сталкиваются с проблемой удовлетворения нужд растущей урбанизации, реабилитации стареющей инфраструктуры, необходимостью расширения инженерно-коммуникационных сетей новым группам населения, и т.д. Кроме того, предоставление инфраструктурных услуг часто происходит за счет текущего дефицита, который покрывается только благодаря субсидиям, создавая дополнительный отток государственных ресурсов.

В сочетании с ограниченными финансовыми возможностями большинства государств необходимость решать вышеуказанные проблемы требует мобилизации капитала из частного сектора, чаще всего для инвестиций в инфраструктуру. Эффективная организация многих государственных услуг на основе партнерства между государственным и частным сектором – **государственно-частное партнёрство (ГЧП)** – стала реальной альтернативой традиционной схеме, в которой услуги предоставлялись исключительно государством или частным сектором. При правильном подходе, ГЧП в состоянии мобилизовать ранее неиспользуемые ресурсы частного сектора на местном, региональном или международном уровнях. Цель частного сектора в участии в ГЧП – получить прибыль от своих возможностей и опыта в управлении бизнесом (коммунальные услуги, в частности). Частный сектор требует компенсации за свои услуги за счет сборов за оказанные услуги, в результате получает соответствующую отдачу на инвестированный капитал.

В настоящее время пока видимо четкого определения понятия ГЧП нет и оно включает в себя совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия государства и бизнеса для решения общественно значимых задач на взаимовыгодных условиях. OECD<sup>1</sup> (2008) определяет ГЧП как:

*«...соглашение между государством и одним или более частными партнерами (которое может включать в себя выступающих как в роли оператора так и в роли финансиста) согласно которому частные партнеры выполняют поставку услуг в таком виде, в котором цели государства по отношению к данной услуге и соответствуют с целями извлечения прибыли для частных партнеров, и в котором эффективность достижения соответствия этих целей зависит от существенного распределения риска на бремя частных партнеров».*

<sup>1</sup> Организация экономического сотрудничества и развития (сокр. ОЭСР, англ. Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD) — международная экономическая организация развитых стран, признающих принципы представительной демократии и свободной рыночной экономики, созданная в 1948 году для координации проектов экономической реконструкции Европы в рамках плана Маршалла. Сейчас в организацию входят 34 государства, на долю которых приходится около 60% мирового ВВП.

В теоретической литературе ГЧП определяется как долгосрочный контракт между государством и частным партнером для разработки и предоставления услуг<sup>2</sup>. В связи с этим часто используется также термин межсекторальное сотрудничество или партнерство<sup>3</sup>. В плане целевой ориентации всю экономику как правило разделяют на три сектора: государственный, (частный) некоммерческий и (частный) коммерческий. В такой схеме межсекторальным партнерством будет партнерство, сформированное участниками этих трех секторов как показано на **рис. 1**. Государственно-частное партнерство (ГЧП), по сути, формальное общественное соглашение между организациями государственного и частного секторов на поставку обществу услуг или выполнения для него определенных работ, согласно которому риски, доходы и обязанности являются общими для всех участников партнерства. Концепция ГЧП имеет большую сферу применения, но ее использование особенно актуально на разных этапах реализации проектов в области инфраструктуры, где требуется общественно-приемлемое распределение ответственности за проектирование, финансирование, строительство, управление, техническое обслуживание или эксплуатацию объектов инфраструктуры. ГЧП все чаще становится выбором общества в тех случаях, когда рынок не в состоянии обеспечить обществу социально важные товары и услуги.

Формально, ГЧП создаются на основе договора или набора контрактов, где частные лица, называемые частными партнерами, обязуется выполнить разработку и поставку четко определенного вида услуг. Заказываемая государственным органом в рамках ГЧП работа имеет общественно важную значимость и по этой причине существует интерес государственного органа в нем. Частный партнер (или партнеры) отвечает за выполнение работ на заранее определенных этапах реализации проекта. Государственный орган фокусируется на определении целей, на достижение которых направлен проект, приемлемости цены и желаемого качества заказываемых услуг, мониторинга за ходом реализации проекта, а также других условий контракта.

**Рис. 1. Секторы экономики и различные типы партнерств.**



**Источник: Seitanidi (2010)**

<sup>2</sup> См. например Maskin and Tirole (2008), Iossa and Martimort (2008).

<sup>3</sup> См. например Selsky and Parker (2005).

При рассмотрении вопроса о ГЧП, необходимо различать его от партнерств более общего характера. Например, понятие приватизации, несмотря на то, что часто используется в купе с ГЧП, предусматривает взаимоотношения между государственным и частными секторами по модели принципала-агента<sup>4</sup>, в то время как в ГЧП за государственным сектором остается ответственность за регулирование и надзор. **С одной стороны, усложнение социально-экономической жизни затрудняет выполнение государством общественно значимых функций, а с другой стороны, бизнес заинтересован в новых объектах для инвестирования.** ГЧП представляет собой альтернативу приватизации жизненно важных, имеющих стратегическое значение объектов государственной собственности. По сравнению с традиционными контрактами на государственные закупки, контракты ГЧП переводят больше рисков и ответственности на частного партнера. Государство, подобно заказчику, определяет конечный продукт и его технические параметры, но оставляет за консорциумом право и ответственность решать каким образом поставить конечный продукт и добиться поставленных стандартов. Существует четкое различие между понятиями ГЧП и традиционной приватизацией<sup>5</sup>, которое приводится ниже:

- **Институциональный механизм.** Приватизация имеет форму отношений принципала-агента, в то время как ГЧП является партнерством, основанное на определенном взаимном доверии и сотрудничестве.

- **Фокусирование на целях и задачах.** Главной задачей приватизации является повышение эффективности, чтобы сделать услугу более быстрой и дешевой. Задачи ГЧП связаны с обеспечением эффективности, взаимодействия и высокого качества продукции.

- **Факторы успеха.** Успех приватизации зависит от четкости выявленной проблемы, желаемого результата, спецификации проекта и справедливых процедур и других факторов. ГЧП опирается на переплетение целей, установленных порядком взаимодействия и других индивидуальных договоренностей.

- **Тип управления.** Приватизация является одной из форм управления проектами с заданной спецификацией проекта. К нему прибегают, когда проектные параметры могут быть четко определены. В рамках ГЧП процесс управления полагается на общность целей и ориентирован на эффективность процесса взаимоотношений между участниками. Такая форма реализации общественно важных проектов рекомендуется если нет четкого представления о том, какими должны быть решения, необходимые услуги или реформы в политике. Ответы на эти вопросы должны быть получены с помощью багажа знаний и накопленного опыта как государственных, так и частных участников/партнеров.

- **Принцип взаимоотношений.** Прозрачность является основополагающим принципом отношений при ГЧП и взаимное доверие является основной движущей силой ГЧП с точки зрения отношений между государственным и частным секторами.

---

<sup>4</sup> Модели принципала-агента занимают значительную часть современной экономической теории. Отношения принципала-агента устанавливаются тогда, когда некий агент (принципал) делегирует некоторые права (например, право использования ресурса) второму агенту (агент). Проблема возникает из-за асимметричности информации о намерениях и способностях агента. Для решения таких проблем принципал предлагает агенту контракт, который должен создавать определенные стимулы для того, чтобы тот воздерживался от оппортунистического поведения и предоставлял правдивую информацию о своих намерениях и способностях. Для введения в теорию таких моделей см. например Laffont and Tirole (1993), Laffont and Martimort (2001) помимо прочих, а также любой учебник микроэкономической направленности (микроэкономика, экономика труда, управленческая экономика и т.д.).

<sup>5</sup> См. например Osborne (2000).

## 1.2. История возникновения ГЧП

Понятие и внедрение ГЧП прошли через разные периоды развития по мере того как менялся характер социально-экономической политики стран. Во время 50-х и 60-х годов политико-экономический контекст не было столь благоприятен для формирования ГЧП в Европе и США. В контексте того времени были характерны сильные государственные бюджеты, которые позволяли широкое вмешательство государства во всех экономических и социальных сферах общества. Ситуация резко изменилась в ходе 70-х и 80-х после рецессии и наступления времен серьезных бюджетных ограничений. Возможности для вмешательства государства и обеспечения обычных услуг населению были существенно сокращены. Учитывая эти обстоятельства, поддержка сторонников экономики предложения сыграли инструментальную роль в распространении ГЧП-решений.

Одно из объяснений тому, почему такое партнерство глобально набирает силу в отраслях с высокой социальной важностью, также вытекает из выявленных недостатков Программ Структурных Преобразований (ПСП) Всемирного Банка и Международного Валютного Фонда, которые внедрялись с 1980 года. С началом ослабления плановых экономик социалистического блока наравне с экономическими проблемами развивающихся стран стало очевидно, что нужны кардинальные реформы экономических систем для того, чтобы добиться эффективности, высокой производительности и предотвратить глубокие кризисы. ПСП должны были продвигать неолиберальные идеи развития экономики: сокращения государственного вмешательства в экономику, способствования развитию конкурентных рынков и т. д. Тем не менее, ПСП были не в состоянии достичь поставленных целей и были подвергнуты критике с первых же дней. Главным образом из-за того, что они продвигали сокращение государственных расходов, что негативно влияло на социальный сектор, а также из-за того, проблеме неравенства уделялось очень мало внимания. Многие развивающиеся страны вынуждены были принимать жесткие условия ПСП для получения финансовой поддержки международных финансовых организаций, в частности Всемирного Банка и Международного Валютного Фонда, что привело к многочисленным протестам в этих странах и политической нестабильности. В результате принципы ПСП были пересмотрены в так называемом пост-Вашингтонском консенсусе с целью способствования про-социальным расходам государственных средств.

Таким образом, партнерства между организациями, занимающимися вопросами развития, государством и частными компаниями стали новым способом ведения бизнеса, как более эффективный и устойчивый вариант достижения социальных улучшений наряду с экономическими реформами. Наиболее актуальным ГЧП стало в последние два десятилетия. Например, на Всемирном саммите по устойчивому развитию в Йоханнесбурге в 2002 году было объявлено создание 240 новых партнерств.

ГЧП актуальны не только для развивающегося мира, но и для индустриально развитых стран так как, как правило, ГЧП предполагает, что не государство подключается к проектам бизнеса, а, наоборот, государство приглашает бизнес принять участие в реализации общественно значимых проектов. В Европе ГЧП было впервые применено в 1992 в Великобритании, которая на сегодня имеет наиболее показательный опыт ГЧП<sup>6</sup>. В Португалии ГЧП используются уже более десятка лет, где за период 1999-2003 гг. около 20% всех государственных инвестиций были реализованы через ГЧП.

<sup>6</sup> См. например «Британия на хозрасчете», журнал «Коммерсантъ - Секрет Фирмы», №30 (117), 08.08.2005.

## **Вставка 1. Опыт Великобритании**

*Когда речь заходит об успешном опыте государственно-частного партнерства, подавляющее большинство экспертов отдадут пальму первенства Великобритании. Но часто забывают указать первоисточник успеха – реформы Маргарет Тэтчер, начавшей с беспощадного сокращения чиновников.*

*Великобритания лидирует и по общему числу проектов, и по числу отраслей, где применяется ГЧП. В частности, именно в этой стране впервые появились частные тюрьмы. Конечно, интересно было бы понять, в чем секрет лидерства англичан. А началось оно с прихода к власти Маргарет Тэтчер, занявшей в 1979 году пост премьер-министра страны.*

*Придя к власти, Тэтчер довольно жестко принялась за борьбу с неуважаемой ею бюрократией (премьер-министр в Великобритании – политик, а не чиновник). Было сокращено несколько тысяч должностей госчиновников и резко (на 50%) поднята высшим чиновникам зарплата.*

*Выяснилось, что в системе госслужбы напрочь отсутствует менеджмент. В итоге было решено выделить функции оказания услуг и надзора за соблюдением правил из министерств в специальные агентства. Смысл – отделить постановку целей министрами-политиками от практической их реализации. Реформа заключалась в том, что все агентства посадили на «хозрасчет»: их руководители получали цели, бюджет и широкие полномочия по его использованию. Нанимать руководителей стали и в частном секторе, для чего серьезно повысили их зарплату и премии. Но пожизненный найм отменили, каждые три года (сейчас раз в пятилетку) глава агентства мог быть переизбран. Агентство могло быть упразднено если частные компании окажутся лучше. Договорные отношения проникли повсюду.*

*Созданию агентств сопутствовал успех. Снижение госрасходов и улучшение эффективности госслужащих, в частности, с восторгом приняли лейбористы.*

*Следующий премьер-министр, Джон Мейджор, добился принятия Хартии прав гражданина, суть которой заключалась в том, что госведомства должны опубликовать стандарты обслуживания клиентов и принять обязательства их выполнять. Еще одной важной заслугой Мейджора стала программа «Частная финансовая инициатива» (Private Finance Initiative, PFI) начатая в 1992 году, к которой принято возводить все современные формы ГЧП. Основная идея этой инициативы – привлечение фирм-исполнителей из частного сектора, которые были бы ответственны за полный жизненный цикл проектов на базе стандартизированных контрактов.*

*Поначалу частные инвесторы побаивались участия в PFI, однако постепенно приспособились, и сотрудничество государства и частных компаний начало приносить свои плоды. Если считается, что проект (стоимостью не менее \$10 млн) с максимальной эффективностью будет реализован в случае финансирования частным сектором, он организуется в рамках «Частной финансовой инициативы».*

*Кроме снижения количества чиновников и улучшения эффективности есть, конечно, и проблемные стороны внедрения ГЧП. По мнению многих экспертов, отмена пожизненного найма деморализовала госслужащих. К минусам можно отнести и тот факт, что воспроизвести успех не удалось ни в одной другой стране. Дальше всех продвинулись в бывших «владениях короны» – в Новой Зеландии и Австралии. Но даже в англо-саксонских США и в континентальной Европе ГЧП не получили должного развития.*

**Источник: Статья «Британия на хозрасчете» Сергея Кашина, журнал «Коммерсантъ Секрет Фирмы», №30 (117), 08.08.2005**

В развивающихся странах ГЧП стали распространяться с 1990х годов. Согласно базе данных Всемирного Банка об участии частного сектора в реализации проектов по развитию инфраструктуры 2750 проектов стоимостью 2786 миллиардов долларов<sup>7</sup> было реализовано в течение 1990-2003 гг. Около 1000 проектов с 47% всех инвестиций осуществлялись в Латинской Америке и зоне Карибского моря, где Чили и Мексика были пионерами<sup>8</sup>.

В странах Восточной и Центральной Европы ГЧП стали применяться к концу 1990х. Несмотря на рост числа ГЧП на сегодня еще рано говорить о том, что ГЧП являются более хорошей формой организации проектов. С одной стороны, опыт Великобритании с проектами PFI наглядно продемонстрировал возможности снижения административных издержек и себестоимости. С другой стороны, ГЧП привели к повышению себестоимости воды во Франции. Также отрицательный опыт ГЧП имел место в быстро развивающихся секторах, таких как информационно-коммуникационные технологии. Имеющиеся сведения говорят о том, что одной из наиболее первазивных проблем являются пересмотры условия контракта после начала процесса реализации проекта. Например, в странах Латинской Америки известны много случаев, когда государство отказывалось выполнять взятые на себя обязательства и реализация проекта останавливалась. Еще одной распространенной проблемой, например в Восточной и Центральной Европе, были неоправданно высокие прогнозы касательно объемов спроса и слабые институты<sup>9</sup>.

### 1.3. Ключевые характеристики ГЧП

В широком смысле к основным формам ГЧП в сфере экономики и государственного управления можно отнести любые взаимовыгодные формы взаимодействия государства и бизнеса. Главным критерием при этом является наличие стимулов для эффективной работы частных агентов, а также совместное участие обеих сторон в распределении риска и доходов от реализации вырабатываемой продукции или предоставляемых услуг. Стимулы для частных партнеров как правило имеют место в виде возможности получения прибыли. При этом в последнее время получили развитие ГЧП с участием некоммерческих организаций, мотивируемые социальной миссией<sup>10</sup>.

7 В номинальном выражении 2002 года.

8 См. IMF (2004).

9 Слабым институтам сейчас приписываются много социально-экономических проблем. Наиболее удручающий результат в том, что институтам характерна долгосрочная устойчивость. В своей нашумевшей книге, Acemoglu and Robinson (2012), например утверждают, что в средневековые европейские колонизаторы создавали эффективные институты в тех местах, где климатические условия были для них благоприятны. В зонах, где европейцы гибли от местных болезней, они не намеревались оставаться надолго и создавали институты, нацеленные на экстракцию местных природных ресурсов. Удивительно, что современные данные подтверждают эту гипотезу о зависимости уровня экономического развития от данных о болезнях и смертности, собранных сотни лет назад.

10 См. например Roy and Choudhury (2009) о ГЧП в микрофинансовом секторе в Индии.

**Ключевой характеристикой ГЧП** является то, что строительство или разработка а также непосредственно административное управление производством услуг делегируется единым пакетом частному партнеру. Поэтому ожидается, что в отличие от случая, когда строительство или разработка производится по схеме традиционной государственной закупки, в схеме ГЧП частный партнер будет иметь стимулы инвестировать гораздо больше ресурсов и усилий в качество продукции или услуги, чтобы снизить потенциальные издержки в будущем. Таким образом при ГЧП создается более эффективная система стимулов<sup>11</sup> для частных партнеров.

Одно преимуществ реализаций проектов в рамках ГЧП заключается в том, что идеология не имеет никакого значения. Тем не менее, в некоторых идеологиях, таких как неолиберализм например, ГЧП рассматривается как более приемлемый вариант нежели прямые государственные закупки. Кроме того, большинство причин, по которым принимается решение для заключения ГЧП соглашений – передача технологий от одного партнера к другому, увеличение финансовых возможностей, доступ к большим рынкам, распределение рисков, построение долгосрочных отношений, потенциал снижения издержек и достижения более высокой эффективности и результативности на основе партнерства – являются преимуществами такой формы реализации проектов. Области применения государственно-частного партнёрства чаще всего лежат в сфере инфраструктурных проектов. Среди прочих можно отметить реализации проектов в следующих сферах:

- Производство и поставка электроэнергии
- Водоснабжение и канализация
- Строительство управление больницами, школами, жилым фондом, стадионами и т.д.
- Управление воздушным движением
- Управление железными дорогами
- Внедрение и поддержка информационных систем (например систем электронного платежа)

Несмотря на отсутствие единого определения ГЧП, в частности для академического сообщества, следующие **отличительные характеристики** присуще всем моделям ГЧП в отличие от обычных схем государственных закупок<sup>12</sup>. *Во-первых*, ГЧП представляет собой комплектацию множества видов услуг, таких как разработка, строительство, финансирование и управление в одном контракте, который предлагается частному сектору. Например, в отличие от традиционной модели государственных закупок, государство не просто заказывает строительство объекта, например моста, за определенную плату, а предлагает контракт на разработку проекта моста, его строительство, управление им, обеспечение технического обслуживания и, возможно, даже финансирования всего проекта или же отдельной его части. *Во-вторых*, в отличие от традиционных видов государственных закупок, при ГЧП происходит более существенное смещение риска на плечи частного агента. Например, все чаще встречается схема, при которой финансирование возлагается на участника партнерства из

<sup>11</sup> Создание эффективной системы стимулов является ключевым моментом при составлении контрактов, которые необходимы для достижения желаемых результатов. Теория стимулов (также известная как теория ассиметричной информации или теория контрактов) составляет большую часть современной микроэкономической теории и лежит в основе моделей принципал-агент.

<sup>12</sup> См. например lossa and Martimort (2008).

частного сектора. В частности из-за того, что государственный орган определяет технические параметры и стандарты услуг, которые частный агент обязуется поставить, и оставляет за последним контроль и ответственность выбора за тем, каким образом выполнить производство услуг в соответствии с установленными стандартами. В третьих, ГЧП формируется на долгосрочный период, в среднем на 25-30 лет.

В то время как при традиционной модели государственных услуг, правительство имеет полный контроль над ресурсами и ходом реализации проекта, в модели ГЧП государство определяет конечный продукт, а контроль за исполнением остается за частным агентом. Как правило, государство предлагает контракт частному агенту, который обязуется разработать проект, ввести его в эксплуатацию и обеспечить его техническое обслуживание. Частный агент может привлекать частный капитал вдобавок к финансированию, предоставляемому государством. Например, взимать плату за пользование от потребителей после введения проекта в эксплуатацию. Ожидается, что частные агенты, движимые возможностью извлечения прибыли, обеспечат эффективное выполнение проекта, в то время как государство, нацеленное на улучшение благосостояние населения, будет акцентировать приоритет на качестве. Мотивация же государства в привлечении частного сектора в участие в ГЧП может быть обусловлена необходимостью привлечь частный капитал и другие ресурсы (часто в дополнение к средствам, выделяемым государством), добиться повышения эффективности использования имеющихся ресурсов или достичь реформ через перераспределение ролей, стимулов и схем подотчетности.

## 1.4. Опыт некоторых стран

### *Республика Корея*

Быстрые темпы индустриализации и экономического роста Южной Кореи, произошедшие благодаря увеличению объемов экспорта и имевшие место до начала 1990-х годов, не сопровождались адекватными инвестициями в государственную инфраструктуру (известными в Корее как Социальный Накладной Капитал (СНК)). Закон о стимулировании частных инвестиций от 1994 года был первой попыткой страны привлечь государственно-частный сектор, для того чтобы восполнить этот пробел посредством использования концессий, но в данном направлении не было достигнуто большого прогресса в связи с высокими рисками, с которыми сталкивался частный сектор. Начались семь проектов (в основном, связанных со строительством автодорог), которые впоследствии оказались под воздействием Азиатского финансового кризиса 1997 года и последующим ужесточением контроля над корейской экономикой со стороны Международного Валютного Фонда (МВФ).

В 1999 году процесс возобновился с принятием Закона о частных инвестициях в инфраструктуру, который продолжает (с поправками) оставаться основой для текущих программ ГЧП. Одновременно с Законом о частных инвестициях в инфраструктуру при технической поддержке Всемирного банка были приняты подзаконные акты, направленные на повышение прозрачности процессов закупки. Хотя первоначально Закон о частных инвестициях был направлен на обеспечение гарантий иностранным инвесторам, его результатом стала устойчивая программа концессий, с существенным уровнем локально финансируемых инвестиций и обязательств. Закон требует от правительства подготавливать годовые планы частных инвестиций в инфраструктуру, в которых устанавливаются ожидаемые уровни частных инвестиций в разрезе каждого проекта в составе плана – это необходимо для обеспечения скоординированного национального подхода к частным инвестициям в инфраструктуру. Закон о частных инвестициях в инфраструктуру также

стимулирует «не востребуемые проекты», т.е. такие проекты, которые не вошли в состав плана, но предложены частным сектором.

Основным аспектом успеха Программы ГЧП стали гарантии минимального дохода (ГМД). Как было изначально установлено законом, государственно-частный сектор гарантированно получал до 90% предполагаемых доходов предприятия (80% для не востребуемых проектов). Поправки к Закону о частных инвестициях в инфраструктуру от 2005 года ввели измененную шкалу: 75% на первые пять лет, 65% для последующих пяти лет, и нулевую ставку для последующих периодов с ограничением для проектов, вошедших в состав плана. Более того, был определен «нижний порог» ГМД для будущих проектов: если предприятием не достигается 50% от запланированных доходов, то суммы по ГМД не подлежат выплате. Также существует и «верхний порог», согласно которому государственные органы получают доходы, превышающие 110-140% от прогнозных.

Закон о частных инвестициях в инфраструктуру также обеспечивал покрытие убытков от курсовой разницы, превышающих 20% (с целью стимулирования иностранных инвестиций в проекты ГЧП), и позволял государству иметь долю в капитале до 50%, а также полностью выплачивать дивиденды инвесторам из частного сектора. В Законе также имеются положения о государственно-частных субсидиях, субсидированных кредитах и освобождении от налогообложения.

Крупные проекты – такие, затраты по которым превышают 200 млрд. вон ( $\approx$ 200 млн. долларов США), или такие, где доля государства превышает 30 млрд. вон ( $\approx$ 30 млн. долларов США), - составляют приблизительно одну треть от общего объема проектов и контролируются Министерством по планированию и бюджету, в то время как более мелкие проекты контролируются местными органами власти.

Законом о частных инвестициях в инфраструктуру от 1999 года также учрежден Корейский центр частных инвестиций в инфраструктуру (известный как PISKO), призванный стать единым центром экспертизы, программной поддержки, оценки и разработки новых проектов, содействия в оценке тендерных предложений и согласовании концессионных договоров, а также обеспечения знаниями и проведения тренингов по ГЧП. PISKO первоначально являлся ведомством Министерства связи и транспорта (МСИТ), затем входил в состав Министерства по планированию и бюджету, но в настоящее время, переименованный в Центр управления государственно-частными инвестициями (PIMAC), является частью Института развития Кореи, научно-исследовательского института, который напрямую подотчетен Президенту Республики Корея. Целью данных изменений является изоляция PIMAC от политического влияния и обеспечения большей объективности в работе Центра.

Другими ключевыми поправками, внесенными в 2005 году в Закон о частных инвестициях в инфраструктуру стали: введение обязательной оценки соотношения цены и качества, проекты с использованием модели PFI (известной в Корее как «Строительство – Трансфер – Лизинг» (СТЛ)), а также положения, стимулирующие рост фондов инвестиций в инфраструктуру и распределение прибыли от рефинансирования между государственным и частным секторами.

В Таблице 6.1. приведен обзор одобренных проектов ПЧИ по годам, начиная с 1997 года. Как видно из таблицы, общий масштаб Программы сравним с аналогичной британской программой PFI (если не принимать во внимание проект по Лондонскому метро), но

количество индивидуальных проектов гораздо меньше, т.е. средний размер проекта гораздо крупнее. Это отражает тот факт, что до сегодняшнего дня проекты осуществлялись в основном в сфере транспортной инфраструктуры. Примеры крупных текущих проектов ПЧИ (из Годового плана 2003 года) представлены в Таблице 1.

**Таблица 1. Корейские проекты ПЧИ, 1997-2005**

Год	Одобрено проектов	Инвестиции (млрд. USD)
1997	14	5.5
1998	7	4.8
1999	11	0.6
2000	13	2.1
2001	19	5.8
2002	12	2.7
2003	16	4.8
2004	14	5.4
2005	12	6.3
<b>Итого</b>	<b>118</b>	<b>38.0</b>

*Источник: Институт развития Кореи*

В то время как транспортные концессии остаются основной частью программы ПЧИ, после введения поправок к Закону в 2005 году Корейское правительство на основе модели PFI начало проекты инвестирования в социальную инфраструктуру, такие как школы и прочие общественные комплексы, в особенности для нужд армии, а также проекты в другие новые сектора, такие как переработка отходов. В конце 2005 года было оглашено 86 подобных СТЛ проектов на общую сумму 3.8 триллиона вон ( $\approx$  3.8 млрд. долларов США). Проекты ПЧИ в настоящее время составляют около 15% инвестиций в социальный капитал, и эта доля значительно выросла за последние годы. Ожидается, что общая доля инвестирования в государственную инфраструктуру посредством ГЧП (ПЧИ и СТЛ) должна увеличиваться и далее.

Финансирование обязательств проектов ПЧИ изначально осуществлялось совместно государственным Банком развития Кореи и иностранными банками (для наиболее крупных проектов, по которым аккумулярование достаточных средств локально не представлялось возможным). Корейские коммерческие банки и некоторые иные внебанковские источники, такие как страховые компании, сейчас также играют большую роль на рынке. Также на рынке начинают появляться и иностранные инвесторы.

**Таблица 2. Основные корейские проекты ПЧИ, Годовой план 2003 г.**

Проект	Всего затраты (млн. USD)	Финансирование государственным сектором	Финансирование частным сектором
Скоростная автомагистраль Сеул-Чунчон	1,535	492 (МСиК)	1,043
Сеульская кольцевая автодорога	1,104	338 (МСиК)	766
Метро «Новый Бунданг», Сеул	1,615	800 (МСиК)	816
Линия 9 Сеульского метро	1,900	1,239 (Правительство г. Сеула)	680
Легкорельсовый транзит Уйджонгбу	313	125 (МСиК, г. Уйджонгбу)	188
Легкорельсовый транзит Йонгин	488	195 (МСиК, г. Йонгин)	293
Легкорельсовый транзит Пучон	341	136 (МСиК, г. Пучон)	205
Легкорельсовый транзит Джеонджу	308	154	154

Финансирование обязательств по проектам ПЧИ осуществляется при поддержке Корейского гарантийного фонда кредитования инфраструктуры (KICGF), также основанного в рамках Закона 1994 года. KICGF аккумулирует свои средства за счет государства, поступлений ГМД, собственных доходов по гарантиям и банковским кредитам. Фонд обеспечивает гарантии доходов или обязательств для проектов ПЧИ в пределах 200 млрд. вон ( $\approx 200$  млн. долларов США) на проект. Хотя Фонд обеспечивает доходы проектов или финансирование обязательств, сбор дорожных пошлин также имеет место, и KICGF, таким образом, гарантирует бенефициариям ГМД, что средства будут фактически иметься в наличии и будут выплачены, когда настанет срок выплаты. В течение десятилетия до 2005 года KICGF выступил гарантом по 65 проектам, и совокупная сумма гарантий составила 3,442 млрд. вон ( $\approx 3.4$  млрд. долларов США).

Некоторые аспекты программы ПЧИ подвергаются критике – в особенности, недостаточная конкуренция на рынке, где доминируют 5 крупных корейских строительных компаний, и критерии оценки тендерных предложений, которые слишком сконцентрированы на «общественных работах», т.е. оказывая слишком большое давление на то, каким образом должен быть построен объект. Кроме того, существует мнение, что ГМД поощряет реализацию проектов без адекватного анализа рисков использования, в результате чего по ГМД были предъявлены крупные претензии (изменения в отношении ГМД от 2005 года отражают данный опыт). Однако, необходимо отметить, что без ГМД программа ПЧИ никогда не смогла бы развиваться до того масштаба, которого она достигла на сей день, и даже если часть программы была осуществлена за счет государственных субсидий, это не является нецелесообразным с макроэкономической точки зрения.

## **Испания**

Концессии платных дорог в Испании начались в 19-ом веке, когда платные мосты и железные дороги также строились частными инвесторами. Программа строительства частных автомагистралей (первая в Европе) началась в 1967 году, и к 1976 году было подписано 15 концессий, охватывающих 1,500 км. Некоторые из них оказались финансово нежизнеспособными и были выкуплены государством, в то время как другие осуществлялись в течение полного концессионного срока (обычно 30 лет) и затем перешли обратно государству. В более поздние периоды бюджетные ограничения привели к крупномасштабному росту новых концессий. В период между 1998 и 2003 годами было подписано 22 автодорожных концессионных соглашения на общую сумму более 6 млрд. евро. Закон 1972 года о концессиях был в основном ориентирован на проекты строительства автодорог, но в 2003 году был заменен новым законом, который охватывает все виды ГЧП, в том числе модель PFI. ГЧП в настоящее время составляют 20% инфраструктурных инвестиций в Испании.

Благодаря высокоразвитой системе управления в Испании централизованных законодательных актов, регулирующих ГЧП, не так много – автономные власти на местах разрабатывают собственную политику, и в стране нет какого-либо национального экспертного центра.

Процесс закупок осуществляется быстро и с низкими затратами; считается, что затраты на участие в тендерах по испанским проектам в 10 раз ниже, чем в Великобритании, а также и время на проведение тендеров гораздо короче (краткие сроки и эффективность затрат несомненно взаимосвязаны). Важным фактором также является подготовка, которая осуществляется заранее государственным сектором, в том числе предварительный дизайн, планирование и оценка воздействия на окружающую среду, а также предварительные консультации на рынке перед проведением ГЧП-тендеров.

В испанских ГЧП доминируют основные строительные подрядчики, и финансовые инвесторы не играют большой роли на испанском рынке, за исключением местных банков, которые тесно связаны с подрядчиками. Таким образом, Испания фактически представляет собой рынок, закрытый для внешних конкурентов и инвестиций, хотя испанские подрядчики заявляют о жесткой конкуренции между собой.

Как и в случае с Австралией, высокий уровень деятельности в сфере платных дорог предоставил испанским подрядчикам/инвесторам платформу для развития аналогичного бизнеса на зарубежных рынках.

## **Южно-Африканская Республика**

Южная Африка разработала своеобразную программу ГЧП и может служить интересным примером того, что может быть достигнуто в развивающейся стране, обладающей сложными финансовым и инвестиционным секторами, которые стали основным фактором роста программы. ГЧП служат важным средством ускорения необходимых инвестиций в экономическую и социальную инфраструктуру в Южной Африке.

ГЧП начались в середине 1990-х годов на исключительно индивидуальной основе – Национальное агентство автодорог, которое уже сделало платными участки основных

национальных магистралей, разработало концессионные структуры для преодоления недостатка бюджета, необходимого для модернизации сети автомагистралей. Первый из этих ГЧП проектов, в 1996 году, был осуществлен на сумму 2.6 млрд. рандов (1 USD = 7 рандов) на платной автомагистрали N4, соединяющей Южную Африку и Мозамбик. (Существовал также южноафриканский ГЧП проект по строительству порта Мапуто и подъездной железной дороги.) За этим проектом последовал проект ГЧП размером 3 млрд. рандов по модернизации и взиманию пошлины на трассе N3 (между Преторией/Йоханнесбургом и Дурбаном). Дорожные риски по данному проекту полностью несут частные инвесторы и кредиторы.

Следующий этап в развитии ГЧП относится к тюрьмам: тендеры были проведены на 11 ГЧП проектов, но как оказалось позднее, затраты были существенно недооценены, и в конечном итоге было подписано только 2 соглашения в 2000 году, по тюрьмам в Блемфонтейне и Луи Трихарде. Это привело к более системному подходу к ГЧП: в настоящее время они регулируются национальным казначейством, при котором создан отдел ГЧП, чье одобрение необходимо на трех стадиях:

- после подготовки ТЭО;
- перед представлением закупочной документации и
- перед подписанием окончательных документов.

Типовая форма контракта ГЧП (во многом основанная на Британском SoPC) была создана в 2004 году, после консультаций с частными инвесторами и кредиторами.

Первым значимым проектом, осуществленным под контролем казначейства, стала больница Инкоси Альберт Луихули (4.5 млрд. рандов); затем был осуществлен еще ряд относительно небольших проектов, за исключением проектов государственных учреждений и в сфере ИТ. Развитие ГЧП на локальном/муниципальном уровнях также было медленным, несмотря на создание в 1998 году Муниципального отдела инвестиций в инфраструктуру (МОИИ). Тем не менее, в целом наблюдался рост новых проектов, и большим шагом вперед стал проект Готрейн на сумму 20 млрд. рандов (3.5 млрд. долларов США), объектом которого является строительство скоростной железной дороги между Йоханнесбургом, его аэропортом и Преторией. Проект начался в 2006 году. Однако это проект критикуют за его высокую стоимость по сравнению с другими инвестициями в транспортный сектор ЮАР и за то, что в результате его осуществления выгоду получают в основном состоятельные слои населения. Этот случай демонстрирует, что инвестиции в инфраструктуру могут осуществляться потому, что они привлекательны в качестве ГЧП, и необязательно это будут такие проекты, которым был бы отдан приоритет, если бы государственное финансирование могло бы быть свободно обеспечено.

## 2. РАЗРАБОТКА СТРУКТУРЫ ГЧП.

### 2.1. Формы ГЧП

Среди специалистов нет единого мнения о том, какие формы взаимодействия власти и бизнеса можно отнести к ГЧП. Широкая трактовка подразумевает под ГЧП конструктивное взаимодействие власти и бизнеса не только в экономике, но и в политике, культуре, науке и т.д. Перечисленные ниже формы ГЧП широко используются в литературе, но это не должно рассматриваться как окончательный или полный список форм или моделей ГЧП.

Наиболее простой формой ГЧП является **Design-Build (DB)** или контракт «под ключ»: агенты частного сектора возводят объект инфраструктуры для удовлетворения общественных нужд в соответствии с желаемыми техническими характеристиками, часто по фиксированной цене. Таким образом, DB очень похож на традиционную модель государственных закупок и риск перерасхода средств как правило полностью ложится на плечи агента из частного сектора. Вследствие этого, нередко DB не относят в спектр форм ГЧП.

Следующей популярной формой является **предоставление услуг**, например, конкретные услуги по эксплуатации и технического обслуживания (**O&M**). В этом случае частный оператор, согласно контракту, работает в объектах государственной собственности в течение срока и на условиях, оговоренных в соответствующем контракте. При этом право собственности остается за государственным органом. Нередко, контракты на управление объектами для предоставления услуг предполагают работу **на условиях аренды** объекта. В таком случае частные агенты берут на себя всю работу по управлению и эксплуатацией объекта государственной собственности и предоставлению связанных с этим услуг. Арендные соглашения, могут включать возможность в дальнейшем инвестиции в развитие и расширение услуги.

Согласно модели **Разработка-Строительство-Финансирование-Эксплуатация (DBFO)** агент частного сектора разрабатывает проект объекта, обеспечивает возведение объекта, находит финансирование (полное или частичное), вводит объект в эксплуатацию, а также обеспечивает долгосрочную работу объекта по предоставлению требуемых услуг. Частный партнер передает нового объекта в государственном секторе в конце срока аренды.

Модель **Строительство-Эксплуатация-Передача (BOT)** предусматривает выдачу франшизы на финансирование, проектирование, строительство и эксплуатацию объекта с возможностью взимать сборы с пользователей в течение определенного периода, после чего право собственности передается обратно органу государственного сектора. Эта форма ГЧП широко распространена в сфере предоставления телекоммуникационных услуг.

Передача объекта государственной собственности в частные руки или квази-государственной организации также характерны и для модели **Приобретение-Строительство-Эксплуатация (BBO)**, где одним из ключевых требований является то, что объект должен быть модернизирован. Предоставление услуг требуется в течение определенного периода времени, а общественный контроль осуществляется посредством договора на момент передачи.

Контракт между государственным органом и агентом из частного сектора может заключаться и на неограниченный срок в модели **Строительство-Владение-Эксплуатация (ВОО)**. В таком случае частный сектор обеспечивает финансирование, строительство и эксплуатацию объекта для предоставления услуг с правом собственности на данный объект. Ограничения и общественный контроль при этом, как правило, происходят через текущие нормативные обязательства.

ГЧП можно также формировать при помощи выдачи традиционных лицензий на эксплуатацию объекта государственной собственности для предоставления социально значимых услуг населению. При такой **эксплуатационной лицензии** частный оператор получает права на строительство и эксплуатацию государственного объекта, как правило, на определенный срок как и в случае с ВВО и ВОТ. Лицензии также часто используются в области телекоммуникаций и ИКТ проектов.

Альтернативно, различают следующие виды ГЧП по форме организации. **Контракты** заключаются между государственным органом и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. При этом права собственности не передаются частному партнеру, а расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера как правило состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в выручке или прибыли. Как правило, государственные контракты привлекательны для частного бизнеса через создание доступа к устойчивому рынку и доходам. **Аренда** в ее традиционной форме или в форме лизинга обеспечивает отношения между государственным органом и частным бизнесом с передачей частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. В отдельных случаях, например лизинга, такие арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. **При концессионных соглашениях** государственный орган остается полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, и уполномочивает частного партнера выполнять определенные функции в течение определенного срока. Пользование государственной собственностью концессионеру предоставляется на платной основе. Право собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

Обобщение ключевых характеристик вышеупомянутых моделей приведено в Таблице 3. В мире могут встречаться и другие формы ГЧП. Например, известны модели партнерских соглашений, при которых роль частного сектора ограничивается исключительно обеспечением финансирования. Частные лица, как правило, финансовая компания, может финансировать проект напрямую или же использовать различные механизмы типа выпуска облигаций. Тем не менее, в числе базовых признаков государственно-частных партнёрств в узкой (экономической) трактовке можно назвать следующие<sup>13</sup>:

- сторонами ГЧП являются государство и частный бизнес;
- взаимодействие сторон закрепляется на официальной, юридической основе;
- взаимодействие сторон имеет равноправный характер;
- ГЧП имеет чётко выраженную общественную направленность;

<sup>13</sup> См. стр. 152-153 в Архипов (2010).

- в процессе реализации проектов на основе ГЧП консолидируются, объединяются ресурсы и вклады сторон;
- финансовые риски и затраты, а также достигнутые результаты распределяются между сторонами в заранее определённых пропорциях.

**Таблица 3. Обобщение ключевых характеристик основных форм ГЧП**

	Контракты на предоставление услуг	Контракты на управление	Контракты на лизинг	Концессии	СЭП
Масштаб	Множественные контракты на различные вспомогательные услуги, такие как измерение при помощи приборов, выставление счетов, пр.	Управление всей операционной деятельностью или основным компонентом	Ответственность за управление, операции и конкретные обновления	Ответственность за все операции и за финансирование и осуществление конкретных инвестиций	Инвестиции и эксплуатация конкретного компонента, такого как очистные сооружения
Форма собственности на активы	Государственная	Государственная	Государственная	Государственная/Частная	Государственная/Частная
Продолжительность	1 -3 года	2-5 лет	10-15 лет	25-30 лет	Разная
Ответственность за ЭИТО	Государственная	Частная	Частная	Частная	Частная
Капитальные инвестиции	Государственная	Государственная	Государственная	Частная	Частная
Коммерческий риск	Государственная	Государственная	Общая	Частная	Частная
Общий уровень риска, который берет на себя частный сектор	Минимальный	Минимальный/умеренный	Умеренный	Высокий	Высокий
Условия компенсаций	Цена за единицу	Фиксированный сбор, предпочтительно со стимулами производительности	Часть доходов от тарифов	Все или часть доходов от тарифов	Большей частью фиксированные, часть – переменные, связанные с параметрами производства

	Контракты на предоставление услуг	Контракты на управление	Контракты на лизинг	Концессии	СЭП
Конкуренция	Интенсивная и непрерывная	Только один раз; контракты обычно не возобновляются	Только первоначальный контракт; по последующим контрактам обычно проводятся переговоры	Только первоначальный контракт; по последующим контрактам обычно проводятся переговоры	Только один раз; часто проводятся переговоры без прямой конкуренции
Специальные характеристики	Полезны как часть стратегии для улучшения эффективности государственной компании; Способствует развитию местного частного сектора	Промежуточное решение во время подготовки для более интенсивного частного участия	Улучшает операционную и коммерческую эффективность; развивает местных сотрудников	Улучшает операционную и коммерческую эффективность; мобилизует финансы для инвестиций; развивает местных сотрудников	Мобилизует финансы для инвестиций; развивает местных сотрудников
Проблемы и задачи	Требует способности администрировать множественные контракты и сильного обеспечения исполнения контрактного права	У руководства может и не быть адекватного контроля над ключевыми элементами, такими как бюджетные ресурсы, кадровая политика, пр.	Потенциальные конфликты между государственным органом, который несет ответственность за инвестиции, и частным оператором	Как компенсировать инвестиции и обеспечить хорошее техобслуживание в течение последних 5-10 лет контракта	Не обязательно улучшает эффективность осуществляемых операций; Могут быть потребованы гарантии

Обозначения: СЭП = строительство – эксплуатация - передача, ЭиТО = эксплуатация и техническое обслуживание.

**Источник: Skilling and Booth (2007)**

Также могут быть разработаны контрактные соглашения, которые включают различные характеристики вышеуказанных типов. Это называется «гибридной договоренностью», т.е. объединение атрибутов наиболее подходящих к требованиям конкретного проекта и условиям эксплуатации. Гибридные договоренности предусматривают индивидуальное решение с точки зрения масштаба, разделения рисков и/или объема, что непосредственным образом подходит для проекта под рукой. Примеры включают в себя:

- «контракт на управление плюс» соглашение, в котором, элемент управления связанный с производством слишком значим, чтобы делегировать риски кому-нибудь другому

- Частный подрядчик, LEMA через контракт на управление, несет ответственность за распределение воды и сбора сточных вод в Аммане, Иордания. Контракт с LEMA предусматривал фиксированную плату и бонусы на основе повышения производительности

- В Габоне концессионный договор был предложен для вертикально и горизонтально интегрированных национальных компаний коммунальных услуг, обеспечивающих водоснабжение и электричество

- «affermage-аренды плюс» организация имеет возможность разделить ответственность за инвестиции.

Процесс подготовки к формированию ГЧП варьируется в зависимости от выбранной формы. Критерии выбора формы ГЧП приведены в Таблице 4.

**Таблица 4. Критерии выбора формы ГЧП**

Форма ГЧП	Политическая мотивация	Сборы для покрытия издержек	Правовые основы	Информационная база	Способность государственного органа заключать договора, заниматься управлением и анализом
Контракт на выполнение услуг	Низкая	Низкие	Слабые	Слабая	Умеренная
Контракт на управление	Умеренная	Умеренные	Умеренные	Слабая	Умеренная
Лизинг	Умеренная	Высокие	Сильные	Сильная	Высокая
Концессия	Высокая	Высокие	Сильные	Сильная	Высокая
Строительство-Управление-Передача и другие формы	Высокая	Переменные	Сильные	Сильная	Высокая

*Источник: Skilling and Booth (2007).*

## 2.2. ГЧП в строительстве и ремонте автомобильных дорог

Наличие качественных автомобильных дорог является одним из наиболее важных аспектов физической инфраструктуры в любой экономике. На сегодня существует много эмпирических исследований, подтверждающих тезис о том, что развитие дорог ведет к снижению бедности и росту доходов населения. В целом предполагается, что улучшение транспортной инфраструктуры увеличивает эффективность распределения ресурсов в местной экономике, так как мобильность ресурсов становится более динамичной и дешевой. Но из-за того, что строительство связано с крупными капиталовложениями, а финансовая отдача реализуется в долгосрочном периоде, зачастую частный сектор, движимый

рыночными механизмами, не может обеспечить поставку качественных транспортных соединений. Финансирование дорожно-строительных работ только за счет выделяемых бюджетных средств, в свою очередь, также не может решить проблему восстановления всей сети автомобильных дорог.

Например, когда в Китае начались политические реформы в 1978 году, транспортная инфраструктура была в плохом состоянии. В условиях быстрого экономического роста, спрос на услуги автомобильного транспорта возрос создав дефицит. Начиная с 1985 года, правительство уделяет особое внимание развитию дорог, в частности, строительству высококачественных дорог, таких как магистралей, связывающих крупные промышленные центры в прибрежных районах. В 1990-е годы, инвестиции в инфраструктуру стали одним из национальных приоритетов и различные меры были осуществлены в целях содействия быстрому строительству автомобильных дорог. Развитие скоростных магистралей было особенно примечательно, так как их общая длина увеличилась с 147 километров в 1988 году до 25130 километров в 2002 году, что эквивалентно среднегодовому темпу роста в 44 процента. В отличие от скоростных магистралей продолжительность сельских дорог низкого качества увеличилась совсем немного, всего на 3 процента в год за этот же период.

Тем не менее, как показывает международный опыт, сегодня объем частных инвестиций в автомобильные дороги существенно растет – особенно в Южной Америке, Азии и Европе. Многие страны решают вопросы финансирования за счет привлечения средств частного сектора именно через применение механизмов государственно-частного партнерства. Например, в ряде европейских стран (Италии, Испании и Португалии), частным предприятиям, получившим право выполнения дорожно-строительных работ, предоставляется возможность эксплуатации автомобильных дорог в течение 10 лет. В свою очередь, данная схема сотрудничества позволяет частному сектору получать доход как за счет субсидирования со стороны государства затрат на строительство и эксплуатацию участка автомобильной дороги, так и посредством оказания придорожных услуг на основе исключительных прав по возведению и эксплуатации придорожных объектов придорожной инфраструктуры.

Во многих других странах (в том числе Франция, Израиль, Корея, Япония, Индия, Бразилия, Аргентина, Чили) частным фирмам предоставляется возможность выполнения дорожных работ на основе принципа «Строительство-Эксплуатация-Передача» (СЭП). Это означает, что частные предприятия инвестируют собственные средства для строительства альтернативных участков дорог, на которые им дается право эксплуатации в течение определенного периода (обычно, не менее 15 лет). По истечении указанного в контракте периода объект переходит на баланс государства. Это позволяет привлекать инвестиционные средства частного сектора, повышает заинтересованность частного оператора в качественном выполнении дорожно-строительных работ в соответствии с требованиями государственного органа, а также обеспечивает содержание дорог на высоком уровне и создание дополнительных условий для пассажиров и водителей в целях повышения численности машин и пассажиров, использующих данную дорогу.

Платные дороги ГЧП являются организованными предприятиями, в которых частный сектор как правило несет большую ответственность за проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию или техническое обслуживание дорог, чем при традиционных механизмах. Общим видом организации является модель СЭП, где частный сектор финансирует строительство, эксплуатацию и техническое обслуживание дорог с использованием сборов в целях окупить затраты в течение определенного периода. Возможны другие варианты, такие как проект Чикаго Скайвэй, которая следует модели O&M,

при котором он в настоящее время предоставлен в арендное пользование концессионеру на 99 лет в обмен на \$1,8 млрд. Хотя платные дороги ГЧП стали использоваться в Соединенных Штатах только недавно, они получили широкое распространение во многих странах мира и, в частности, в развивающемся мире.

Для внедрения подобных механизмов в Узбекистане, где основная часть грузовых и пассажирских перевозок приходится именно на долю автомобильных дорог<sup>14</sup>, требуется внесение изменений в нормативно-правовые акты, позволяющие решить вопросы взаимодействия государственных органов и хозяйствующих субъектов, инвестирующих средства в дорожное строительство и связанные проекты. В настоящее время, в соответствии с действующим порядком, заказчиками работ на автодорогах общего пользования выступают Республиканский дорожный фонд (РДФ), службы единого заказчика при Совете Министров Республики Каракалпакстан и хокимиятах областей, ГАК «Узавтойул» и ее территориальные подразделения. Заказчиком дорожно-строительных работ на автодорогах международного и государственного значения выступает РДФ, тогда как службы единого заказчика при хокимиятах областей ответственны за аналогичные работы на дорогах местного значения.

### 2.3. Механизмы управления и принципы структурирования ГЧП.

Основной принцип разделения обязанностей и ролей среди участников и организации, которые формируют партнерство основывается на понимании «естественной» роли частных и государственных участников партнерства. Государственный орган может обеспечить партнерству доступ к политической власти и влиянию на правовые нормы, финансовым возможностям, понимание возможностей проекта с политической точки зрения. Исследования в области государственного управления показывают, что риски, связанные с оппортунизмом<sup>15</sup> в ГЧП могут фактически быть равносильно критическими, как и в чисто коммерческих партнерствах, где участвуют только частные фирмы и корпорации, даже если оппортунизм в рамках ГЧП имеет другую природу. ГЧП в проектах, связанные с созданием объектов инфраструктуры обычно характеризуются высокой степенью сложности и специфичности активов поскольку они связаны со строительством уникальных объектов в сжатые сроки и с жесткими бюджетными ограничениями. Это означает, что диагностика оппортунистического поведения при помощи аудита и других видов проверок может быть осложнена (Luo, 2006). Кроме того, частные агенты также могут страдать из-за оппортунистического поведения государственного органа в ГЧП. Например, имеют место злоупотребления государственным органом с задержкой платежей за счет бюджетных манипуляций, что чревато финансовыми проблемами для частных фирм<sup>16</sup>. Таким образом, сочетание большого объема первоначальных инвестиций, продолжительности возведения объектов инфраструктуры, и высокой степени специфичности активов создает возможности для оппортунистического поведения как для государственного органа, так и для участника ГЧП из частного сектора. Изменения в государственной политике могут привести к изменениям условий участия в ГЧП в такое русло, где прибыльность участия для частной фирмы может заметно снизиться. В экстремальном случае дело может дойти до

<sup>14</sup> В частности, перевозки по автодорогам составляют около 85% всех грузовых перевозок и свыше 95% – пассажирских.

<sup>15</sup> Оппортунизмом называются множество проблем, связанных с отклонением поведения агента от того уровня оптимальности, которое определяет, или по крайней мере подразумевает, а лучше контрактное соглашение между принципалом и агентом. Например, если в ГЧП частный агент обязуется соблюдать нормы техники безопасности или же не допускать загрязнения окружающей среды, но затем в ходе выполнения работ не выполняет этого. В моделях с асимметричной информацией проблемы

<sup>16</sup> См. например, Mazouz, Facal, & Viola (2008).

экспроприации<sup>17</sup>. Иными словами, значительные риски, связанные с возможностью оппортунистического поведения существуют в ГЧП для всех партнеров. Структура ГЧП должна быть разработана партнерами таким образом, чтобы снизить этот риск.

Структура любого партнерства включает в себя множество различных, но взаимосвязанных механизмов, которые могут быть как формальными так и неформальными. Большая часть современной экономической теории касательно вопросов управления и структурирования партнерств сосредоточена на формальных элементах управления, включая совместное участие в собственности через акционерный капитал<sup>18</sup>. Но неформальные элементы также могут играть очень важную роль в достижении намеченных результатов. Примером такого неформального фактора может служить межпартнерское доверие<sup>19</sup>. В самом деле, многие экономисты рассматривают формальные и неформальные механизмы внутри партнерства в качестве взаимодополняющих факторов.

Важным моментом в анализе выбора структуры управления является их взаимозаменяемость. Поскольку структура управления представляет собой набор механизмов во взаимодействиях между партнерами, партнерство может, в определенной степени, использовать различные комбинации этих механизмов для достижения приемлемого уровня риска и управление затратами.

**Участие в акционерном капитале.** Учитывая возможность оппортунизма в рамках ГЧП, степень специфичности активов, и сложность деятельности в типичном ГЧП, структура капитала на основе может быть вызван для обеспечения эффективного контроля поведения партнера<sup>20</sup>. Однако участие государственных учреждений имеет свою специфику. Инвестиции в акционерный капитал ГЧП со стороны государственного органа осуществить сложнее, чем в том случае, когда две и более частные фирмы создают что-то типа совместного предприятия или партнерства, где все стороны имеют равные права на собственность и управление. В частности, сложности возникают из-за юридических ограничений, а также из-за принципиальной неприемлемости мотивации прибылью для органов государственного управления. Во-первых, хотя ГЧП могут взимать плату за услуги, они структурно организованы не как коммерческие предприятия, из-за того, что первичной миссией проекта в рамках ГЧП является не извлечение прибыли, а решение задачи социально-экономической важности. В результате этого, для достижения эффективности ГЧП государственные заказчики больше полагаются на механизмы, не связанные с участием в акционерном капитале.

**Контрактные соглашения.** Партнерства на основе контрактного соглашения, несмотря на то, что значительно менее изучены, чем партнерства типа акционерных обществ, рассматриваются в качестве основной правовой формы ГЧП когда речь идет о формальной координации и механизмов контроля<sup>21</sup>. В таких контрактах обычно определяются обязательства каждой из участвующих сторон, объем и формы их участия в партнерстве, их права на часть выручки и других поступлений, а также механизмы разрешения конфликтов и споров. Из-за того, что невозможно прописать все возможные проблемные вопросы, которые могут произойти в ходе реализации проекта, в частности все формы проявления оппортунизма формальные контракты не могут обеспечить полную защиту от потенциального

17 См. например, Daniels & Trebilcock (1996).

18 См. например, Hennart (1988).

19 См. например, Poppo & Zenger (2002).

20 См., например, Brouthers и Hennart (2007).

21 См. например, Williamson (1985).

оппортунизма и поэтому всегда являются «неполными»<sup>22</sup>. Как правило, в таких случаях в условия контракта включаются требования мониторинга или аудита. Последнее имеет высокую эффективность в предотвращении проблем оппортунистического поведения, если аудит проводится с регулярностью непредсказуемой агентом, то есть в любое случайное

выбранное время. По сравнению с партнерскими соглашениями между частными фирмами в коммерческих целях, ГЧП контракты менее полные и, вследствие этого, более сложны для реализации. Повышенная неполнота контракта ГЧП усложняет справедливое решение споров, и могут привести к злоупотреблениям или небрежности со стороны частного агента по отношению к условиям контракта или его социальным целям.

**Рамки партнерства.** Рамки партнерства определяются как «комплекс мероприятий осуществляемых в рамках альянса»<sup>23</sup> и являются важным механизмом контроля за оппортунизмом, например, путем ограничения доступа к ценной технической информации или сведениям, разглашение которых могут привести к нежелательным социальным последствиям. Определение жестких рамок партнерства как механизм контроля часто встречается в новых быстро развивающихся отраслях, характеризующихся высокой степенью неопределенности, таких как, например, электронная коммерция или высокие технологии<sup>24</sup>. В целом, ГЧП, связанные с высоким уровнем неопределенности имеют тенденцию к узкой направленности и более жестким рамкам, по крайней мере, на начальном этапе работы партнерства, когда риски оппортунистического поведения относительно высоки<sup>25</sup>. С другой стороны, сужение сферы действия ГЧП может быть чревато социальными издержками, так как это ограничивает круг частных партнеров, которые могут участвовать в партнерстве.

**Доверительный механизм управления.** Как и любые партнерства, ГЧП содержит в себе такие неформальные механизмы управления как доверие между партнерами. Однако доверие играет особую роль в ГЧП, поскольку опора на формальные механизмы управления в ГЧП усложнена в силу того, что партнеры происходят из принципиально различных секторов: частного сектора, движимого возможностями получения прибыли, и государственного сектора, который служит интересам налогоплательщиков и избирателей. Это имеет важные последствия на стадии выбора партнера и развития доверия путем переговоров. В частности из-за того, что менеджеры государственных органов особо не отличаются от управляющих частных компаний<sup>26</sup>.

Независимо от выбора механизмов управления и решения организационных проблем, структура и организация ГЧП должна учитывать следующие общие принципы:

**а) ГЧП направлено на удовлетворение социальных нужд.** ГЧП, как правило, формируется в контексте предоставления услуг, либо строительства и управления объектами общественной инфраструктуры, которые предназначены для дальнейшего использования населением. Например, коммунальные и транспортные услуги для населения, а также такие объекты инфраструктуры как дороги, аэропорты, ТЭЦы, больницы, тюрьмы, водоочистительные сооружения и т.д. Благодаря своей социальной направленности, определенные обязательства и принципы государственной службы должны соблюдаться и исполняться в

22 На самом деле, практически все контракты бывают неполными из-за того, что в реалии зачастую невозможно полностью расписать в точности требуемое качество товара, а тем более услуги. См. например, Dasgupta & Tao (1998), Hart & Moore (1999), Tirole (1999), а также Williamson (1985).

23 Определение согласно Oxley & Sampson (2004).

24 См., например, Adobor & McMullen (2002).

25 См., например, Jupe (2009).

26 См., например, Rainey & Bozeman (2000).

целях достижения успешной реализации проекта в рамках ГЧП. Такие принципы, как универсальность, непрерывность, равноправие, справедливость в процессе и в оценке результатов, высокое качество обслуживания, наличие разумной прибыли, соизмеримой с уровнем риска частного агента, и прозрачность деятельности являются основополагающими, когда они делегируются в частный сектор.

**б) ГЧП часто включают в себя долгосрочные договоренности.** Часто ГЧП предполагает долгосрочные отношения, проходящие различные этапы реализации проекта (проектирование, строительство и эксплуатация). Когда строительство и финансирование составляют значительную часть контракта, проекты должны быть разработаны с перспективой на протяжении всей жизни объекта, обеспечение их экономической и финансовой состоятельности, а также предусматривать эффективную передачу рисков частному сектору. Например, ГЧП для плотины, которая имеет многолетнюю жизнь должна иметь соответствующий срок действия контракта.

**в) ГЧП соглашение, как правило, включает в себя полное или частичное финансирование проекта.** Почти всегда, ГЧП соглашение включает в себя условие частичного или полного финансирования проекта частным партнером. Финансирование нестандартных проектов, какими являются проекты, реализуемые в рамках ГЧП, а также механизмы, связанные с подобным финансированием являются очень сложными и их трудно стандартизировать. Хотя теоретически ГЧП можно формировать без частного финансирования, тот факт, что частный партнер участвует в проекте с собственным капиталом, обеспечивает для него стимулы для качественной работы. Поэтому структурирование ГЧП с включением привлечения капитала из частного сектора считается хорошей практикой.

**г) ГЧП ориентируется на достижение измеримых результатов.** В отличие от традиционных форматов государственных закупок, где оплата часто производится от поставляемых единиц, ГЧП получают вознаграждение в зависимости от результатов и достигнутой производительности. Такой подход к результату-ориентированности приводит к созданию эффективной системы стимулов для частного партнера, чтобы тот практиковал эффективные и инновационные методы, что позволяет получать более хорошие финансовые результаты и добиваться высокой производительности. Эта производительность и доходы рано или поздно будут положительно отражаться в выгоде государственного органа (как правило, в виде более низких цен для населения и/или улучшения качества услуг).

**д) Частный партнер берет на себя значительный объем рисков.** Различные риски, связанные с исполнением контракта должны быть взяты на себя той стороной, которая лучше других в состоянии управлять ими, то есть, тому участнику партнерства, который в состоянии смягчать риски. Как правило, риски, связанные с эксплуатацией инфраструктурного объекта и предоставления услуг должны быть отданы частным партнерам, также как и строительно-монтажные риски. Часто бывает сложно определить, кто находится в более хорошем положении для того, чтобы управлять или смягчать риски, связанные с объемами потребления/спроса (например, в случае с платной дорогой, где частный сектор не в состоянии существенно влиять на объем трафика). Кроме того, валютные риски и политические риски как правило всегда существуют в государственном секторе. Адекватное распределение рисков является обязательным условием для успеха и эффективности ГЧП.

## 2.4. Важность предварительной диагностики социально-экономических проблем и потребностей общества.

Наибольшая эффективность ГЧП как инструмента реформирования инфраструктуры или предоставления услуг достигается, если реализация проектов через ГЧП сопровождается сопутствующими реформами для обеспечения устойчивости целевых результатов. **Не существует одного универсального типа ГЧП в какой либо отрасли. Структура и функции межсекторального сотрудничества могут варьироваться в зависимости от типов субъектов партнерства, их намерений и контрибуций (форм и масштабов участия), а также от типа проекта.** В изучении того, что делает ГЧП успешным, возникает множество вопросов о том, как существующие ГЧП управляют конфликтами интересов, разрешают проблемы внутриотраслевой конкуренцией, а также ряд других проблем. Разработка структуры ГЧП происходит с учетом контекста или среды, в которой партнерству суждено функционировать.

Поскольку государство прибегает к формированию ГЧП с целью воспользоваться сравнительными преимуществами двух разных типов экономических агентов – государственного и частного секторов – прежде чем приступить к формированию ГЧП необходимо, прежде всего, определить поставленные цели, оценить политические условия, правовую основу и институциональную инфраструктуру. Там где среда может быть относительно быстро скорректирована для создания более благоприятной среды это должно быть сделано. Для успешной реализации проектов через ГЧП, партнерство должно быть основано на предварительной **диагностике**, которая покрывает следующие параметры:

- технические проблемы;
- правовые рамки;
- институциональные мощности;
- коммерческие характеристики и вопросы экономической состоятельности.

Качественное диагностическое исследование отрасли позволяет государственному органу оценить статус-кво, определить упущения и слабости, а также разработать дорожную карту или стратегию развития отрасли, определяя меры и инструменты для проведения реформ. Знаменитый опыт Великобритании наглядный тому пример (см. Вставку 1)

Диагностическое исследование часто требует привлечения специалистов извне, которые владеют современными методами проведения подобных исследований. В подобных исследованиях «узким местом»<sup>27</sup> является наличие качественных данных. Традиционные методы интервьюирования с применением полуструктурированных вопросников уже не являются достаточными. В случае проблем с данными целесообразно сфокусироваться на ограниченном количестве релевантных переменных, нежели пытаться собрать максимально возможное разнообразие данных. Хорошим дополнением могут служить базы микроданных, собранные на основе обследований домохозяйств и хозяйствующих

<sup>27</sup> Узкое место — явление или параметр, которое создает наиболее жесткое ограничение для производительности или пропускной способности. В соответствующем англоязычном термине (англ. bottleneck) прослеживается аналогия с горловиной бутылки, узость которой не позволяет вылить или высыпать всё её содержимое сразу, даже если её перевернуть. При увеличении её ширины увеличивается и скорость, с которой бутылка опустошается. В данном случае имеется в виду, что качество результатов диагностического исследования будет очень сильно зависеть от наличия соответствующих данных. (прим. автора)

субъектов, находящихся в открытом доступе в интернете, например Living Standards Measurement Survey (LSMS), публикуемое Всемирным Банком, Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS), публикуемое Европейским Банком Реконструкции и Развития, Demographic and Health Surveys (DHS), публикуемое при поддержке Всемирной Организации Здравоохранения и т.д. Кроме того, местные органы статистики поддерживают обширную базу микроданных по многим отраслям и регионам, доступ к которым может оказаться полезен в целях диагностических исследований. Однако, работа с такими базами данных требует знаний современных пакетов программного обеспечения для статистической обработки данных.

В последнее время получают распространение экспериментальные методы диагностики. Золотым стандартом при этом на сегодняшний день стали эксперименты с рандомизированной (произвольной) или случайной выборкой<sup>28</sup>. Дело в том, что для диагностики причинно-следственных связей необходимо сопоставление двух выборок. Первая из них является тестируемой и получает какое-то вмешательство со стороны или обладает той составляющей, влияние которой необходимо диагностировать. Вторая же является контрольной и не имеет этой составляющей, но по всем остальным параметрам сопоставима с тестируемой. Если эти выборки не рандомизированы (не произвольны), то выводы, полученные на основе анализа этих выборок, могут не быть обобщаемыми для всего населения. Методология экспериментального анализа с рандомизацией выборок на сегодня преподается почти во всех ВУЗах развитых стран на факультетах экономики, социологии, политологии и других смежных специальностей в рамках предметов по статистическому анализу, эконометрике или же эмпирических методов анализа социально-экономических явлений. Например, материалы соответствующего курса, предлагаемого в Массачусетском Технологическом Институте доступны для широкой общественности в интернете<sup>29</sup>.

**Итоговой целью диагностического исследования** должен быть анализ интересов всех заинтересованных групп общества и диагностика причинно-следственных связей. На основе этого анализа государственный орган должен оценить текущие технические ограничения в соответствующем секторе (по мере возможности), включая эффективность системы, а также нацелиться на удовлетворение потребности заинтересованных групп населения. Следует определить, в какой степени оперативные вопросы являются результатом недостаточных инвестиций, плохого планирования инвестиций, технического обслуживания, неэффективного управления, отсутствия оперативного опыта, или же других вопросов. Необходимо провести инвентаризацию реализуемых и планируемых инвестиций, а также существующих активов, чтобы важная информация для разработки реформ была легко доступной. Анализ должен принимать во внимание связанность, ссылки и взаимозависимости различных элементов инфраструктуры (например, производство электроэнергии и ее распределение, связанность различных видов транспортных узлов, технические стандарты, которым необходимо следовать, и т.д.).

Согласно рекомендациям Азиатского Банка Развития (АБР) диагностические исследования должны также охватывать существующие правовые, нормативные и политические детали, в том числе:

28 Зачастую обследовать все население, например в Узбекистане с 30 миллионами людей, технически и материально сложно. Поэтому выбирают маленькую часть – делают выборку – чтобы получить группу, которая по своим основным параметрам сопоставима со всем населением в целом. Чтобы выборка не имела никаких отклонений от репрезентативности, ее создают выбирая элементы случайным образом. В итоге получается рандомизированная или случайная выборка.

29 Например, см. <http://www.povertyactionlab.org/methodology> или же материалы курса по диагностическим исследованиям 14.002 в MIT.

- действующее законодательство, и существующие нормы делегирования полномочий и установления стандартов;
- надзорно-контролирующие органы и соответствующие нормативные положения;
- основных игроков отрасли и государственные структуры, вовлеченные в сектор;
- существующую политику и механизмы сборов и субсидий;
- наличие и применение юридически обязательных стандартов качества обслуживания;
- нормы безопасности в использовании природных ресурсов и управления ими требований важным сектором деятельности;
- экологические и медико-санитарные правила;
- соответствующие трудовые законы и нормы, а также
- ограничения по частной собственности, включая для иностранцев и ограничения на валютные операции и
- ограничения на репатриацию прибыли.

В частности, регулятивные нормы и правила, а также органы надзора возможно придется реформировать. Включение правовой, нормативной и политической среды имеет решающее значение для устойчивого развития проекта, реализуемого при помощи ГЧП. На базовом уровне нет необходимости в правовой среде, которая может поддерживать участие частного сектора в предоставлении важнейших услуг. Правовая среда должна свести к минимуму вероятность коррупции и должна быть достаточно надежной, чтобы поощрять участие частного сектора и привлечение инвестиций.

Равным образом, инвесторы должны быть уверены, что законы и договоры будут соблюдаться и могут быть осуществлены в судебном порядке или через арбитраж, если это необходимо. Это может потребовать создание независимого регулирующего органа, регулирующего подразделения со стороны правительства, или иной формы регулирования.

## 3. ПРОЦЕСС РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА В РАМКАХ ГЧП

### 3.1. Этапы реализации проекта и организационные вопросы

Ход реализации проекта, то есть его жизненный цикл, ГЧП можно разделить на следующие четыре этапа:

**Этап начальной оценки целесообразности.** Это период, в течение которого государственный орган рассматривает вопрос о том, что именно – прямые государственные закупки или косвенные закупки посредством ГЧП – является более подходящим вариантом для реализации социально важного проекта, и принимает принципиальное решение приступить к реализации проекта на основе ГЧП. Презентация проекта для широкой общественности, охватывающая всевозможные факторы интереса для участников, внесенная в государственный орган (или представительство регионального или центрального правительства) для утверждения, называется «**бизнес-кейс**»ом и должна находиться в открытом доступе для общества. Государственный орган должен создать проект и структуру управления, чтобы управлять процессом после успешного прохождения этого начального этапа.

**Фаза выполнения закупок.** Это период, в течение которого:

- происходит прием заявок и выбор победителя торгов;
- формируется специальная проектная компания, на имя которой оформляются контракты и различные договора субподряда на строительство, оказание услуг, выполнение работ и т.д. (которые в совокупности известны под общим названием «проектные контракты»), и от имени которой ведутся переговоры;
- завершается процесс проектной экспертизы со стороны государственного органа;
- инвесторы вкладывают в акционерный капитал и определяются кредиторы для долгового финансирования.

Следует отметить, что под «государственными закупками», используемыми в данном контексте, понимается процесс, в котором государственный орган заключает договор с поставщиком из частного сектора. Его следует отличать от традиционного понятия «государственных закупок», который используется для обозначения прямых закупок государственным органом, а не через контракт ГЧП.

В конце фазы государственных закупок, называемой финансовым закрытием или датой вступления в силу, необходимо выполнить определенные взаимосвязанные условия, выполнение которых необходимы для запуска проекта и договора финансирования, чтобы могло начаться строительство объекта.

**Фаза строительства/возведения объекта.** После того, как проект достиг финансового закрытия, взаимоотношение представителей государственной власти с проектной компанией (а через нее с инвесторами, кредиторами и субподрядчиками) связаны с контрактом на управление.

На этапе строительства заемные средства проекта и инвестиции в акционерный капитал расходуются для возведения объекта. Строительство считается завершенным с момента официального принятия объекта в качестве готового к использованию, как указано в договоре ГЧП, также известного как Дата готовности услуг или же Дата запуска услуг<sup>30</sup>.

**Этап эксплуатации.** Период, в течение которого объект используется для предоставления услуг согласно требованиям договора ГЧП и производит денежные потоки, то есть собирает выручку, чтобы платить кредиторам по обслуживанию долга, и инвесторам для возвратности капитала. Государственный орган продолжает нести ответственность за управление контрактом.

На протяжении всех этих процессов, государственный орган прибегает к услугам специализированных внешних консультантов.

Процесс закупок может быть очень трудоемким для государственных органов, которые часто имеют ограниченный опыт в организации закупок для нужд крупных проектов. Еще меньше подобного опыта у них с ГЧП, поскольку подготовка и реализация таких проектов, как правило, разбросаны по различным органам государственного сектора в стране. Если это так, то не имеет экономического смысла для местного органа государственной власти содержать персонал с навыками по организации закупок, так как после завершения сделок по государственным закупкам подобную проектную команду, скорее всего, придется распустить. Работа с ГЧП редко является частью регулярной карьеры для государственного служащего, и зачастую становится трудно передать опыт, накопленный в ходе работы с ГЧП, другими государственными агентствами и другими лицами. Таким образом, хотя можно утверждать, что ГЧП служит улучшению навыков в секторе государственных закупок, в действительности опыт может быть потрачено впустую. Поэтому важно иметь отдельные экспертные центры для представителей государственного сектора.

Необходимо иметь руководителя проекта, работающего на полной ставке, так как совмещать управление проектом ГЧП с другими официальными позициями будет нелегко. Руководитель проекта должен быть уполномочен привлекать опытных сотрудников из других отделов государственного органа, например, технических, финансовых и юридических, чтобы собрать команду по закупкам.

Если правительство создало центральное или ведомственное подразделение по ГЧП, кто-то из данной группы может быть доступным для оказания дальнейшей поддержки. Ирландия, например, сделала один шаг вперед в этом направлении в 2005 году, расширив функции Национального агентства по финансированию развития<sup>31</sup> от чисто консультативной работы до управления закупками от имени государственных органов власти в новых секторах рынка. По сути, ГЧП, как правило, в конечном итоге занимаются именно этим – услугами в новых секторах экономики.

Директор проекта, скорее всего, будет подотчетен специальному совету или руководящей комиссии, которые могут включать высокопоставленных официальных лиц государственной власти, в зависимости от общей организации государственного органа. Проектный совет одобряет общий план закупок и параметры для переговоров и мониторинга прогресса в отношении поставленных целей и задач. Одним из самых регулярных поводов для критики

<sup>30</sup> Перевод с английских терминов Service Availability Date и Service Commencement Date соответственно.

<sup>31</sup> National Development Finance Agency.

ГЧП в секторе государственных закупок является отсутствие ясности в цепочке принятия решений: очевидно, что для руководителя проекта важно иметь полномочия на ведение детальных переговоров по множеству вопросов с представителями частного сектора, нежели постоянно быть вынужденным возвращаться к проектному совету по всем вопросам. При этом для окончательного договора по ГЧП конечно же потребуется формальное одобрение от политических руководителей и представителей государственной власти, а также, возможно, смежных государственных ведомств.

Директору проекта необходимо убедиться, что политическая поддержка ГЧП остается в силе. Частью его работы является развитие связи с «заинтересованными сторонами», т.е. потенциальными пользователями объекта, такими как родители и учителя в новой школе. Если важные группы заинтересованных сторон должным образом не привлечь к участию, это может быть чревато прямой оппозицией к проекту по мере его реализации, или, необходимостью введения дорогостоящих корректур в задачи и технические спецификации проекта, если заинтересованные стороны начинают выдвигать возражения.<sup>32</sup>

Также полезно иметь в какой-либо форме процедуры независимого рассмотрения и оценки по мере того как проект достигает каждый ключевой этап<sup>33</sup>, желательно региональной или центральной правительственной комиссией, которая может в полной мере воспользоваться широким опытом в сфере ГЧП, в том числе в других секторах экономики. Это может иметь место, помимо прочего через последовательный пересмотр редакций Бизнес Кейсов во время:

- первоначального решения использовать схему ГЧП;
- формальных обращений к частному сектору с приглашением заявок;
- оценок конкурсных предложений;
- незадолго до финансового закрытия, чтобы подтвердить, что конечный результат процесса представляется, все еще предлагает приемлемое соотношение цены и качества для государственной власти.

Очень важно внедрить процедуру независимого экс-пост аудита<sup>34</sup> закупок для обеспечения прозрачности и справедливости, а также для подтверждения приемлемого соотношения цены и качества и того, что первоначальные цели внедряемой политики выполняются, также является ценным. Это тем более важно для обобщения опыта и уроков на будущее. Кроме того, регулярная проверка и оценка важна в ходе эксплуатации Объекта, для рассмотрения вопроса о том, насколько первоначальные цели (например, для передачи затрат, обслуживания и риска) были соблюдены, и были ли достигнуты прочие изначально ожидаемые результаты, так чтобы этот полезный опыт можно было использовать в будущем.

<sup>32</sup> В условиях централизованной власти как в Узбекистане является ли это актуальным? При случае необходимости изменения в проекте насколько дорогостоящим или сложным является процедура?

<sup>33</sup> Milestone.

<sup>34</sup> Аудит по факту ряда совершенных сделок

## 3.2. Вопросы организации закупок и тендера

Процедуру закупок можно было бы считать не более чем техническим моментом, не имеющим большого значения, но на самом деле эта процедура – основа процесса ГЧП. Основным аргументом в пользу использования ГЧП является то, что они могут быть более экономными в плане затрат по сравнению с проектами, напрямую финансируемыми государством. Однако неэффективно организованный процесс закупок может с легкостью поглотить всю потенциальную экономию. Только наличие достаточной конкуренции – т.е. эффективно организованный процесс тендера и закупок – способно обеспечить приемлемое соотношение цены и качества для государства.

Конкурентный процесс проведения государственных закупок является юридически закрепленным требованием в большинстве стран, где государству предоставляются услуги (посредством концессий), или имеет место контракт с государством (как в модели PFI<sup>35</sup>). Данное требование справедливо и для тех случаев, когда финансирование или гарантии предоставляются многосторонними банками, такими как Европейский инвестиционный банк. В таких ситуациях закупки должны осуществляться с соблюдением особой процедуры. Основы процесса государственных закупок отражены в Соглашении о государственных закупках (СГЗ), разработанном Всемирной торговой организацией (ВТО), и к которому присоединилось большинство развитых стран. Данное соглашение впервые было подписано в 1979 году, в последний раз в него вносились поправки в 1994 году. Важные подробные правила, составленные на основе данного документа, отражены в правовых актах Европейского союза (ЕС) о государственных закупках, которые разрабатывались с целью регулирования ГЧП в различных странах с разной методологией и законодательной базой.

Соглашение о государственных закупках (СГЗ) Всемирной торговой организации позволяет осуществлять 3 вида Государственных закупок:

- При **«открытой»** процедуре в тендерном конкурсе могут участвовать все, без ограничений.
- **«Избирательная»** процедура позволяет государственному органу сократить количество участников торгов посредством предквалификационной процедуры.
- В условиях **«ограниченной»** процедуры государственный орган обращается к потенциальным участникам напрямую, а не созывает торги (при этом предквалификационная процедура может либо проводиться, либо не проводиться).

Следует отметить, что, для эффективной организации реализации проекта в рамках ГЧП, ограниченная процедура, как правило, не подходит. Используя процедуру закупок ЕС в качестве примера того, как должно реализовываться СГЗ, до 2006 года законодательство ЕС разрешало 3 типа процедур отбора:

**Ограниченная процедура.** В рамках данной процедуры вслед за предварительной квалификацией с участниками торгов могут быть обсуждены требования, а затем составляются тендерные документы. Затем могут последовать дальнейшие разъяснения, но как только предложения будут получены, процедура заканчивается: решение принимается на основе предложений, и с участниками не проводятся дальнейшие переговоры. Далее, на основе

<sup>35</sup> Public Finance Initiative. См. пример Великобритании.

условий торгов, заключается контракт о ГЧП. Данный подход в основном используется для концессий, например, в Италии и Испании, и обеспечивает достаточно быстрый, а, значит, потенциально более экономный процесс для участников торгов. Данная процедура также является предпочтительной в странах (не только в Европе), где существует вероятность того, что после торгов обсуждения с участниками могут быть возобновлены, создавая, таким образом, базу для коррупции.

**Договорная процедура.** Договорная процедура предназначена для комплексных контрактов, по которым участники торгов могут предложить различные решения в отношении запрашиваемых услуг, в связи с чем совокупная сумма не может быть объявлена заранее, таким образом, появляется необходимость дальнейшего обсуждения после получения тендерных предложений. Такое «разъяснение», однако, не должно привести к фундаментальным изменениям к изначальному предложению, а также предполагается, что подобные переговоры будут проведены со всеми участниками. (Данная процедура широко отражает правила СГЗ, которые позволяют проведение таких переговоров).

Однако на сегодняшний день договорные процедуры выходят за рамки «разъяснений», особенно в британской программе PFI и других странах, чьи ГЧП-программы основаны на модели типа PFI (например, в Португалии). В таких случаях государственный орган выбирает «предпочтительного участника» (его также называют предпочтительным инициатором), зачастую посредством многоэтапной процедуры торгов – например, три соискателя могут выставить свои первоначальные предложения, а затем, после дальнейших переговоров, двое из них решат представить свое «лучшее и окончательное предложение» (BAFO); после этого может наступить следующий этап, когда соискатели представляют свое «последнее и окончательное предложение» (LAFO). Дальнейшие детальные и часто длительные переговоры затем проводятся с Предпочтительным участником, перед тем как, наконец, присудить ему контракт ГЧП. Эта процедура в Великобритании мало изменилась, хотя аргумент в пользу необходимости специальной процедуры достаточно слаб, несмотря на тот факт, что проекты по модели PFI, такие как школы, становятся все более массовыми.

Для лучшего соответствия британской процедуре и в связи с тем, что в ряде европейских стран со строгим внутренним законодательством о государственных закупках имелась озабоченность в отношении того, является ли договорная процедура в достаточной мере открытой и прозрачной, ЕС ввел новую процедуру в 2006 году:

**Конкурентный диалог.** В рамках данной процедуры, вслед за предварительной квалификацией государственный орган обсуждает форму Контракта ГЧП и технические характеристики проекта с предварительно отобранными соискателями. Затем разрабатываются тендерные документы. Далее государственный орган может вступить в дальнейшие обсуждения с соискателями по любым аспектам контракта, которые могут в результате привести к пересмотру проектных условий. Затем соискатели представляют свои предложения. Но и здесь, после получения предложений, все еще остается место для «разъяснений».

Итак, существует основное различие в практике закупок по контрактам ГЧП между тем, что может быть описано как «предложение в конверте»<sup>36</sup> - т.е. когда соискатели в первую очередь предлагают цену (и, возможно, дизайн) и когда условия не обсуждаются с государственным органом после проведения торгов, и процедурой «предпочтительного

---

<sup>36</sup> Также называется «закрытые ставки/предложения».

участника», когда такие переговоры имеют место. Обычно существует существенная разница во времени и затратах между процедурой «в конверте» и договорной процедурой. Процедура торгов, предусматривающая переговоры, любой природы, после представления предложений, очень трудно поддается контролю.

Какой бы формально ни была процедура закупок, государственный орган должен предпринять некоторые начальные шаги, чтобы убедиться в том, что его собственное видение жизнеспособности проекта ГЧП однозначно понятно большинству участников частно-государственных отношений на рынке. Обычно для этого проводятся предварительные рыночные слушания, целью которых является объяснить концепцию проекта. Ясно, что государственный орган должен обеспечить равные условия всем сторонам путем привлечения всех участников к таким слушаниям, а в некоторых случаях наилучших способ сделать это – провести открытое общественное собрание. Параллельно с этим, необходимо обеспечить полное участие всех заинтересованных сторон.

Первым формальным этапом процедуры торгов по контрактам ГЧП как правило является «Требование о квалификации» или заявление о «Выражении заинтересованности» от потенциальных участников. Проект рекламируется в официальных публикациях – например в Европе это может быть в «Официальном журнале Европейского Союза»<sup>37</sup>, а также в финансовой и торговой прессе. Заинтересованные в участии группы обеспечиваются информацией о проекте и его требованиях (настолько подробно, насколько это может быть освещено заранее), а затем приглашаются к представлению собственных квалификаций для реализации проекта, в которых демонстрируют:

- Технические возможности для реализации проекта (напрямую или через специальных субподрядчиков);
- Опыт в реализации аналогичных проектов;
- Финансовые возможности, необходимые для реализации рассматриваемого проекта.

Кандидаты, которые не отвечают минимальным критериям отбора, исключаются затем на данной стадии, и другим участникам предлагается участвовать в торгах. Предквалификационные решения могут быть относительно субъективными, так как критерии для проведения предварительной квалификации уже сами по себе являются достаточно субъективными суждениями.

По результатам предварительного отбора, если соответствующие правила закупок это позволяют<sup>38</sup>, составляется список предварительно отобранных участников (обычно три или четыре). Эта процедура желательна, потому что если в торгах участвует слишком много участников, вероятность выигрыша для отдельно взятого участника становится слишком низкой, для того чтобы тот захотел инвестировать значительное время и средства на подготовку и представление своего предложения. Поэтому, для компенсации падения вероятности выигрыша для отдельного участника, организаторы торгов должны предложить гораздо больше компенсации, что является дорогостоящим и далеко не оптимальным решением. Таким образом, целесообразно иметь меньшее количество участников, что к тому же и облегчает управление всем процессом.

<sup>37</sup> Известный как OJEU, ранее издававшийся под названием Официальный журнал Европейских Сообществ – OJEC.

<sup>38</sup> Правила закупок Всемирного банка, например, не позволяют подобного.

### 3.3. Тендерная документация и коммуникация.

В зависимости от того какая процедура для организации конкурсных торгов выбрана, существует ряд наименований пакетов тендерной документации:

- Ограниченная процедура – Приглашение на тендер (ITT), приглашение на торги (ITB) или Запрос предложений (RFP);
- Договорная процедура – Приглашение на переговоры (ITN) или Краткое описание проекта;
- Конкурентный диалог – Приглашение на конкурентный диалог (ICD).

Основное содержание всех перечисленных документов одинаковое; это, в основном, диалог с участниками торгов и процедуры, предшествующие и следующие за ними, которые, как обсуждалось ранее, отличаются друг от друга. Тендерная документация сопровождается информационным пакетом, в котором описывается, например:

- Общая законодательная структура и политика;
- Обоснование проекта;
- Эксплуатационные требования;
- Поддержка, оказываемая государственному органу, будь то финансовая или, например, поддержка в виде строительства соединительной дороги;
- Данные рынка, например, транспортные потоки, имеющие значение для ГЧП, в которых риск эксплуатации переходит к частному сектору;
- Проект контракта ГЧП, в том числе условия передачи рисков, технические характеристики и предлагаемая формула ценообразования;
- Программы посещения строительной площадки/проектной территории, проведение торгов, разъяснительные процедуры;
- Форма заявок;
- Сроки окончания приема заявок;
- Критерии оценки заявок;
- Общие временные рамки проекта.

В ответе заявителя на тендер должны охватываться такие аспекты (если они не были освещены ранее), как:

- Технологии и дизайн;
- Программа строительства;

- Стандарты обслуживания и поставки;
- Информация о субконтрактах и субподрядчиках;
- Структура управления на этапах строительства и предоставления услуги, а также на этапе эксплуатации;
- Процедуры контроля качества и безопасности;
- Коммерческая жизнеспособность (например, прогнозы трафика или спроса на объект концессии);
- Страхование обеспечение;
- Затраты по проекту;
- Структура и стратегия финансирования;
- Условия или предлагаемые поправки к проекту контракта ГЧП;
- Ценовые предложения за услуги.

При любой процедуре закупок всем участникам тендера должна быть представлена одинаковая информация, например, посредством:

- Проведения встреч для соискателей и посещение проектной территории, где бы присутствовали все соискатели, что было бы полезно для освещения любых важных аспектов, которые могут возникнуть у участника торгов в отношении того или иного проекта; и
- Представления письменных ответов на вопросы, поднятые одним участником, всем остальным, без указания на то, от кого исходил вопрос.

Участникам должны объявить о том, кто будет контактным лицом от государственного органа, при этом контакты с другими лицами внутри этой организации не разрешаются.

Дискуссии с соискателями могут привести к изменению условий торгов: в таких случаях сроки проведения торгов могут быть отложены в целях обеспечения соискателей достаточным временем для реагирования на эти изменения. С другой стороны, конфиденциальности соискателя должно придаваться большое значение, например, там, где могут существовать различные решения для реализации проекта.

### 3.4. Оценка заявок конкурсных торгов

Для сравнения заявок необходима определенная методология, и участники торгов должны четко понимать, что им необходимо сделать, для того чтобы их заявка была составлена наилучшим образом. Существует несколько подходов к оценке заявок:

**Сравнение цены.** Если заявки по своей сути имеют идентичные базовые параметры, тогда окончательное решение может приниматься путем простого сравнения цен на услуги, хотя при этом необходимо дисконтировать суммы, подлежащие выплате в будущем, до чистой

приведенной стоимости, для того чтобы сравнивать подобное с подобным. Выбор ставки дисконтирования для этой цели определенно повлияет на результат.

При простом сравнении, однако, необходимо сделать поправки на затраты, связанные с исключениями к предлагаемым условиям контракта ГЧП, или иные различия в передаче рисков, или к заявкам, которые представляются чрезмерно амбициозными в плане прогнозных финансовых показателей.

Данный подход может оказаться эффективным при хорошо контролируемой ограниченной процедуре, объектом которой является перерабатывающий завод или дорожная концессия, когда все прочие аспекты были разъяснены перед проведением торгов. Однако вряд ли данный подход сможет служить единственной основой для принятия решения по проекту с более сложной системой оплаты, такому как проект жилищного строительства в рамках модели PFI. Более того, даже при сравнении исключительно цен, что представляется относительно простой задачей, одним из наиболее сложных аспектов оценки заявок ГЧП является достижение приемлемого баланса между затратами и долгосрочной гибкостью, особенно когда низкие первоначальные затраты обеспечиваются за счет структуры финансирования.

**Сроки исполнения контракта.** Альтернативным подходом, особенно для концессий, может быть установление фиксированной цены с последующим требованием по срокам исполнения к участникам тендера – здесь, очевидно, выиграет заявка с кратчайшим сроком. Вариантами данного подхода может быть открытая дата исполнения контракта и прекращение контракта, когда:

- Ставка доходности достигнет требуемой заявителем ставки – в данном случае выиграет заявка с низшей требуемой ставкой доходности; или
- Чистая приведенная стоимость доходов, требуемых заявителем, достигнута – здесь выигрывает заявка с низшей требуемой чистой приведенной стоимостью доходов.

Тем не менее, все эти подходы поднимают вопросы, аналогичные тем, которые возникают при использовании простого ценового сравнения.

**Уровень субсидирования.** Некоторые тендеры базируются не на основе цены, взимаемой за услуги, а на основе субсидий, предоставляемых государственным сектором. Данный подход релевантен, если объектом заявки является концессия, в отношении которой известно, что она не принесет достаточных доходов для покрытия финансирования, необходимого для проекта. И наоборот, в заявках могут быть предусмотрены платежи заявителями, а не им.

**Наиболее экономически выгодная заявка.** Комплексная система оценки заявок основывается на «проставлении баллов» по различным аспектам заявки – например, присвоении баллов за дизайн, скорость завершения, надежность, качество услуг, допущение рисков заявителем (например, переход риска от государственного сектора), и любые другие характеристики, важные для государственного органа наравне с ценой. Таким образом определяется наиболее экономически выгодная заявка для проекта. Вес каждого фактора должен быть объявлен в ИТТ/ИТН; здесь, конечно, присутствует элемент субъективизма, как в отношении присвоения веса каждому из факторов в сравнении с другими факторами, так и в отношении того, как сравнивать одни и те же факторы нефинансового характера. Присвоение

веса, естественно, специфично для каждого проекта: например, если заявители, скорее всего, будут использовать идентичные проектные или технологические решения, то ценовой фактор может иметь вес в 70%, но если существует большое пространство для инновационных решений, то техническим предложениям может быть присвоен вес в 70%.

Процесс предварительного отбора уже должен исключить заявителей, чьи финансовые возможности, технологии, способность осуществить проект сомнительны, чтобы в дальнейшем облегчить сопоставления подобного характера базовых количественных параметров. Однако общий финансовый план проекта необходимо изучать, и заявки должны представляться с применением единых финансовых допущений, где это применимо. Аналогично необходимо произвести детальный обзор целесообразности строительных и эксплуатационных условий, в том числе субподрядчиков.

При оценке заявок всегда полезно отступить на шаг назад и подумать, имеют ли заявки соискателей коммерческий смысл – т.е. если заявка будет принята, будет ли проект осуществлен на выгодных условиях для всех сторон – инвесторов, субподрядчиков, государства и конечных пользователей? Контракты, которые обеспечивают непропорционально высокую выгоду для одной стороны, уязвимы, так как привилегированная сторона обязательно воспользуется любым упущением в контракте, чтобы не исполнять чрезмерно обременительные обязательства.

Если в заявке соискателя объявлена цена, которая значительно ниже первоначальных прогнозов государственного органа, это означает, что соискатель или субподрядчик в чем-то допустил ошибку. Государственный орган может занять позицию, при которой ошибка заявителя будет считаться проблемой заявителя, но первостепенной целью ГЧП являются услуги обществу, и высока вероятность того, что оказание таких услуг будет подвергнуто риску, если проектная компания или субподрядчик не смогут заработать достаточно средств, чтобы оправдать проделанную работу. Если проектная компания не сумела оказать адекватные услуги, государственный орган может прекратить Контракт ГЧП, но это, вероятно, повлечет за собой дополнительные издержки для исправления ситуации, в результате чего услуга вряд ли будет оказана в том виде, в котором она изначально планировалась.

Переговоры после проведения торгов – т.е. после того, как государственный орган объявил предпочтительного участника – не должны иметь место при ограниченной процедуре и нежелательны, хотя и разрешены, при договорной процедуре. Подобные переговоры могут иногда затягиваться на долгое время. Причинами таких затяжных переговоров (а также и изначальная потребность в них) могут быть:

- Недостаточная подготовка со стороны государственного органа перед запуском процесса торгов, зачастую связанная с политическим давлением и необходимостью продемонстрировать прогресс по проекту; это приводит к составлению недостаточно полной проектной документации или Контракта ГЧП, таким образом, вынуждая государственный орган проводить дополнительные повторные переговоры под маской «разъяснений»;
- Еще хуже, когда государственный орган меняет свои требования, после того как начался процесс торгов, возможно, из-за проблемы доступности;
- Ненадлежащее управление программой государственным органом и неспособность продвигать проект вперед;

- Трехсторонние переговоры с кредиторами, если их готовность предоставить финансирование не была обеспечена до торгов;
- Вопросы, связанные с окружающей средой, планированием, проектным участком, которые не были разрешены до представления заявок соискателями;
- Вопросы, вытекающие из результатов проведения экспертизы со стороны государственного органа, кредиторов или других сторон, например, субподрядчиков.

Любая значительная задержка между назначением предпочтительного заявителя и финансовым закрытием почти неизбежно влечет за собой рост проектных затрат, а значит, и цены за услуги. Цена строительного подряда будет основана на начале работ к определенной дате и будет затем индексироваться с учетом инфляции или полностью пересматриваться, если данная дата упущена. Еще хуже, когда упомянутые выше аспекты используются как зацепка для увеличения цены на другие аспекты контракта ГЧП или для изменения срока передачи риска предпочтительного заявителя (процесс, известный под названием «переломный момент»), хотя значительные изменения в окончательных условиях торгов могут привести к правовым последствиям и потере заявителя.

Это довольно простое правило, что чем дольше период переговоров после торгов, тем хуже становится положение государственного органа. Без какого-либо конкурентного давления между соискателями предпочтительный соискатель становится фактически поставщиком-монополистом (даже если теоретически государственный орган может вновь обратиться к другим соискателям, на практике это происходит редко, в немалой степени потому, что проигравшая команда соискателей будет передислоцирована куда-либо еще своим работодателем). Государственный орган, который к тому времени оказывается связанным обязательствами по проекту, не может с легкостью уйти в сторону и начать процесс сначала, не вызвав при этом крупных политических проблем. Заявление о том, что в рамках ГЧП проектов не случается перерасхода средств, становится сомнительным, если заключение сделки требует увеличения затрат (или сокращения масштаба проекта, что, в принципе, одно и то же) в период между назначением предпочтительного соискателя и заключением Контракта ГЧП. Время и тщательность, затраченные на подготовку перед началом торгов, редко бывает потраченным впустую. Поэтому многое говорит в пользу применения ограниченной процедуры, которая основана на подготовке и должна помочь избежать переломного момента после торгов.

Также не будет лишним сказать, что хотя длительные переговоры могут быть выгодными для представителей из частного сектора, затяжной и сложный процесс закупок является предметом озабоченности и для них из-за аккумулируемых затрат по торгам, которыми они рискуют.

### **3.5. Оценка рисков связанных с реализацией проекта**

Риски по контрактам ГЧП связаны с неопределенными результатами, которые имеют прямое воздействие либо на оказание услуг (например, если объект не построен вовремя), либо на финансовую жизнеспособность проекта (например, потери доходов или рост затрат). В любом случае результатом становятся потери или затраты, которые кто-то должен взять на себя, и одним из основных элементов реализации контрактов ГЧП является определение, какая из сторон будет нести эти потери или затраты.

Ниже обобщаются основные принципы, которые стоят за аспектами передачи рисков по контрактам ГЧП, а затем производится детальный обзор применения этих принципов с использованием метода «Матрицы рисков», которая помогает всем сторонам идентифицировать и оценить риски на каждой стадии проекта:

- Общие политические риски;
- Риски, связанные с проектной площадкой;
- Строительные риски;
- Риски завершения;
- Риски на этапе эксплуатации.

Передача риска – центральный момент при составлении проекта ГЧП. Хотя в данном контексте часто используется термин «разделение риска», ГЧП обычно не предполагают разделение риска в том смысле, что  $x\%$  риск несет государственный орган, а  $(100-x\%)$  – проектная компания. Риски обычно переходят полностью к одной из сторон (хотя из этого правила могут быть некоторые исключения). Существует лишь небольшой ряд способов, которыми регулируются риски по проекту:

- Риски могут оставаться за государственным органом;
- Риски могут быть переданы и оставаться за проектной компанией;
- Риски могут быть переданы проектной компании, а затем третьим сторонам путем:
  - о Передачи их на основе «спина к спине» субподрядчикам;
  - о Обеспечения их за счет страхования; или
  - о Получения гарантии от спонсоров.
- В случае с концессиями риски могут быть переданы конечным пользователям через проектную компанию, обладающую правом взимать более высокую плату за услуги.

Позиция по умолчанию, которая может быть установлена в контракте ГЧП, такова, что если не сказано иначе, то предоставление услуг должным образом является обязанностью проектной компании, и, соответственно, проектная компания несет и управляет соответствующими рисками (путем их передачи либо иным способом).

Передача риска важна для государственного органа, так как она лежит в основе оценки соотношения цены и качества для процесса закупок в рамках ГЧП. Оставив в стороне аспекты балансового отчета, основной целью передачи риска с точки зрения государственного сектора является обеспечение того, чтобы проектная компания и ее инвесторы были в нужной степени заинтересованы в предоставлении услуги, которая является предметом Контракта ГЧП. Но такой принцип не позволит достичь наилучшее соотношение цены и качества, если государственный орган попытается переложить риски, сократить или контролировать которые для проектной компании, ее кредиторов или субподрядчиков непомерно тяжело, и что если

проектная компания возьмет их на себя, то она будет вынуждена взимать большую плату за это. Принцип заключается в том, чтобы передать риски тем сторонам, которые смогут наилучшим образом контролировать их *при наименьших затратах*. Это также подразумевает, что кто бы ни нес риск, он должен иметь свободу урегулировать этот риск так, как считает необходимым. Таким образом, целесообразно чтобы у государственного органа оставались риски, связанные с аспектами, которые частный сектор не может эффективно контролировать с точки зрения затрат (т.е. при ценообразовании частный сектор должен будет заложить настолько высокую страховую премию, что такая модель не сможет обеспечить приемлемое соотношение цены и качества), или те, которые нельзя передать в управление частному сектору (возможно, в связи с необходимостью продолжать оказывать общественные услуги). Тем не менее, для того чтобы вывести проект ГЧП из государственного бюджета, излишние риски также не должны оставаться у государственного органа, т.е. необходимо найти баланс. Если государственный орган несет риски, он также должен получить соответствующую выгоду, т.е. по возможности риски и выгоды должны размещаться симметрично.

Распространенной ошибкой государственного сектора в новых программах ГЧП является давление на представителей частного сектора с тем, чтобы те взяли на себя как можно больше рисков – в частности тех, которые должны остаться за проектной компанией и не могут быть переданы другим сторонам. Это приводит к тому, что когда на сцену выходят кредиторы, приходится заново договариваться об аспектах риска. В той степени, в которой озабочены кредиторы, риск, переданный и оставленный за проектной компанией, означает, что этот риск становится соответственно и риском кредитора, потому что ресурсы проектной компании слишком ограничены, чтобы компенсировать риски. У компаний высокий уровень долгов и нет резервов денежных средств или других ресурсов, за исключением ограниченных резервных счетов, а также дополнительных денежных потоков для обеспечения необходимого коэффициента покрытия процентов кредиторов.

Инвесторы проектной компании обычно не имеют обязательств обеспечивать дальнейшее финансирование, выходящее за рамки их первоначального капиталовложения.

Поэтому, насколько возможно, кредиторы желают, чтобы проектная компания была «пустой коробкой», с рисками, размещенными где-либо еще. Подход кредиторов к рискам проектного финансирования заключен в афоризме «Банкир – это человек, который одалживает тебе зонт в солнечную погоду». Другими словами, кредиторы не спешат принимать на себя риски, разве что весьма ограниченные (и четко измеряемые). Это отражает реальность, где доход, получаемый кредитором, недостаточен, чтобы поглотить какие-либо значительные риски. Типичный банковский кредит может иметь кредитную маржу менее 1% от стоимости финансирования: это означает, что если один из сотни кредитов окажется невозвратным, банк понесет потери в своем бизнесе проектного финансирования. Таким образом, даже 1/100 риска потери слишком велика для кредитного портфеля проектного финансирования. Поэтому кредиторы не являются «инвесторами» в проект, хотя спонсоры государственного органа часто любят использовать данное выражение в пылу переговоров. Если бы кредиторы были инвесторами, они бы получали доход по ставке капитала, но они не получают – обычно по успешному проекту совокупная доходность капитала по меньшей мере в два раза выше, чем доходность долговых инструментов, что и отражает различия между рисками, которые принимают на себя инвесторы и кредиторы. Более того, кредиторы не имеют «обратной стороны» - т.е. доход кредиторов фиксирован, тогда как доходность капитала может быть повышена за счет генерирования большей ценности проектом (например, за счет более эффективной эксплуатации, финансовой реструктуризации).

Если посмотреть на ситуацию с другой стороны, то кредиторы могут позволить себе финансировать проекты по низким кредитным ставкам, потому что риск невысок. Это согласуется со вторым Базелем (документом Базельского комитета по банковскому надзору), который стал вводиться с 2007 года. Данный документ ссылается на швейцарскую штаб-квартиру Банка международных расчетов (BIS), который является организатором Базельского комитета по банковскому надзору. Комитет состоит из представителей центральных банков или других контролирующих банковских органов большинства финансовых центров, которые стараются согласовать общий подход к требованиям к капитализации банков в целях обеспечения стабильности банков и единой основы международной конкуренции. В 1988 году Комитет ввел правила достаточности капитала для банков (известные как Базельское соглашение по капиталу), которые были основаны, помимо прочего, на простом измерении, что банки должны иметь капитал, равный 8% их коммерческих кредитов (включая проектное финансирование). Второй Базель представляет собой усложненную пересмотренную версию Соглашения от 1988 года, которая позволяет банкам размещать капитал в зависимости от качества кредитов (в зависимости от кредитного рейтинга, присвоенного внешними рейтинговыми агентствами – или исторической сводки дефолтов и потерь в их портфеле). Когда схема Базель 2 была впервые составлена, проектное финансирование было определено как категория с относительно высоким риском по сравнению с другим структурированным финансированием, что означает, что банки должны будут обеспечить больший капитал против такого кредитования. Таким образом, проектное финансирование стало менее привлекательным, и его предложение значительно сократилось, увеличив тем самым его стоимость для заемщика. Лидирующие банки, осуществляющие проектное финансирование, изучили свои исторические портфели и пришли к выводу, что фактически риск дефолта и последующих потерь по кредитам проектного финансирования был, возможно, ниже, чем по обычным корпоративным кредитам. В результате предложенные вторым Базелем правила были изменены в 2005 году, чтобы отразить ситуацию. Как ни парадоксально, но это может оказаться не столь хорошей новостью для кредиторов, предоставляющих проектное финансирование: капитал, необходимый для обеспечения кредитов проектного финансирования, может действительно стать ниже с вступлением в силу второго Базеля, и это станет одним из факторов снижения ставок по кредитам проектного финансирования в последние годы. (Другим ключевым фактором был, возможно, общий высокий уровень ликвидности, который привел к большому числу новых банков, вступивших на рынок).

Оценка рисков кредиторами в одинаковой мере основана на финансовом воздействии, которое определенным фактор риска может оказать на жизнеспособность проекта, и на вероятности того, что это случится. Таким образом, риск с низкой вероятностью/высоким воздействием – т.е. такой, который, по мнению государственного органа или спонсоров, вряд ли случится, - все равно будет рассматриваться кредиторами с озабоченностью. Это означает, что кредиторы оценивают риск при помощи серии тестов на «наихудшую» чувствительность – анализа, довольно сильно отличающегося от метода взвешивания рисков, который может предпринять государственный орган при оценке соотношения цены и качества.

Также важно отметить, что любые корректуры проектных договоренностей, которые могут повлиять на баланс рисков, - например, изменение условий контракта – всегда в определенной степени будут предметом контроля со стороны кредитора. Аналогично, любые неблагоприятные изменения при реализации контракта ГЧП с высокой вероятностью повлекут за собой контроль кредитора над деятельностью проектной компании.

При оценке рисков проектного финансирования внимание необходимо сфокусировать на детальных специфичных рисках, не полагаясь на какие-либо общие гарантии государственного органа или спонсоров. Поэтому на стадии торгов и переговоров спонсоры и кредиторы должны проводить процедуры экспертизы и оценки рисков. Это также необходимо государственному органу перед выставлением проекта ГЧП на тендер, при оценке заявок, а также во время проведения переговоров с соискателями.

Основным продуктом данного процесса является «Матрица рисков» (или реестр рисков), которая описывает:

- Природу каждого риска;
- Воздействие (финансовое или иное), если риск реализуется;
- Распределение риска по контракту ГЧП;
- Любое смягчение риска – от передачи субподрядчику до страхового покрытия;
- Финансовое воздействие любого риска, который остается за проектной компанией.

В Таблице 5. приведен типичный список аспектов, которые необходимо иметь в виду при составлении матрицы рисков; конечно, всегда существуют специфичные для проекта риски, и данный список представляет собой лишь общее руководство. Как показано в таблице, риски проекта можно разделить на несколько крупных категорий:

- Общие политические и экономические риски;
- Риски, связанные с проектной площадкой;
- Риски, связанные со строительством;
- Риски, связанные с конкуренцией за объект;
- Доходы в период строительства;
- Риски на стадии эксплуатации; и
- Риски прекращения контракта ГЧП.

Внутри данной матрицы риски, которые не просто передаются проектной компании (что обычно отражено в соответствующем договоре субподряда), могут быть подразделены в рамках контракта ГЧП на следующие категории:

- Компенсационные мероприятия, которыми государственный орган компенсирует проектной компании их последствия; или
- Смягчающие мероприятия, которыми проектная компания не наказывается за неспособность завершить проект или оказать услуги, но и не оплачивается;
- Форс-мажор (также известные как стихийные бедствия), когда, несмотря на отсутствие

вины какой-либо из сторон, последствия события настолько серьезны (и не могут быть смягчены страхованием), что контракт необходимо прекратить.

Когда риски передаются от государственного органа проектной компании, а затем вновь передаются по принципу «спина к спине» субподрядчикам, важно убедиться, что определение и последствия этих рисков в контракте ГЧП и соответствующих субконтрактах идентичны. Примерами областей, в которых могут возникать несоответствия в контрактах, являются:

- Различия между объемом работ по договору субподряда и требованиями контракта ГЧП, или услугами, оказываемыми в рамках договора субподряда, и требуемыми по контракту ГЧП;
- Различным толкованием понятия «завершение», или несоответствие между уровнем задержек по контракту ГЧП и договору субподряда;
- Различные процедуры при фиксировании цены на вариацию проекта, запрашиваемую в рамках контракта ГЧП государственным органом и определением цены на такую же вариацию в рамках договора субподряда, таким образом, что цена за вариацию, подлежащая уплате строительному субподрядчику, не проходит полностью через государственный орган;
- Аналогичная ситуация возникает с дополнительными затратами, связанными с изменениями законодательства;
- Различные определения компенсационных или смягчающих мероприятий в договорах субподряда и Контракт ГЧП.

**Таблица 5. Матрица рисков**

Фаза риска	Категория риска	Природа риска
Общие риски	Политический риск	- политическая оппозиция проекту - изменения в законодательстве
	Экономический риск	- ставки процента - инфляция
Стадия строительства	Площадка	- приобретение участка - состояние грунта - разрешения - природоохранные разрешения и риски - археология и полезные ископаемые - доступ, права прохода и сервитуты - подъезды к площадке - протестующие - вывоз лишнего грунта
	Строительство	- строительные субподряды - строительные субподрядчики - корректировки цены - изменения со стороны гос. органа - риски строительных субподрядчиков - доходы в период строительства

Фаза риска	Категория риска	Природа риска
	Завершение	<ul style="list-style-type: none"> <li>- опоздания со стороны субподрядчиков</li> <li>- иные причины задержек</li> <li>- дизайн</li> <li>- исполнение</li> </ul>
Стадия эксплуатации	Эксплуатация	<ul style="list-style-type: none"> <li>- риск использования/спроса</li> <li>- сеть</li> <li>- выплата доходов</li> <li>- доступность и обслуживание</li> <li>- операционные расходы</li> <li>- техническое обслуживание</li> </ul>
	Прекращение	<ul style="list-style-type: none"> <li>- дефолт проектной компании</li> <li>- прекращение по инициативе гос. органа</li> <li>- форс-мажор</li> <li>- остаточная стоимость</li> </ul>

Необходимость обеспечить такое соответствие может означать, что согласование условий субподряда становится многосторонним процессом, в котором участвует – напрямую и косвенно – государственный орган (а иногда и кредиторы), спонсоры и субподрядчики.

Вопросы также возникают, когда один контракт ГЧП зависит от другого. Например, новая концессионная автомагистраль может зависеть от трафика, генерируемого новым концессионным мостом, и наоборот. Если завершение Контракта ГЧП на строительство моста не может быть гарантировано, Контракт ГЧП на строительство дороги, вероятно, не сумеет получить финансирование. Кредиторы одного проекта не будут заинтересованы принимать на себя дополнительные риски по другому проекту, с другими кредиторами, которые они будут не в состоянии надлежащим образом оценить или контролировать. Финансирование двух проектов как одного может стать решением такой задачи, но если такие проекты были закуплены отдельно, вряд ли это будет возможным. В таких случаях государственный орган должен будет занять серединную позицию и стать гарантом завершения каждого из проектов для взаимного блага (что, очевидно, не является идеальным с точки зрения передачи рисков). Аналогично, если в стране существует скоординированная в рамках страны программа развития дорожных концессий, взаимосвязанные контракты будут, вероятно, закупаться поэтапно, так как в противном случае программа будет слишком дорогостоящей для финансирования целиком: здесь может возникнуть похожая проблема, так как каждый этап зависит от того, завершены ли предыдущие.

И наконец, стоит отметить, что государственный орган всегда будет нести риск неверного изложения своих требований, а значит, платить за услугу, которая не полностью соответствует нуждам. Требования могут быть изменены, но это дорогостоящий и относительно негибкий процесс.

Подобно тому, как разработка программы ГЧП требует политической поддержки, проект ГЧП, который ее не имеет, скорее всего, столкнется с трудностями. С точки зрения проектной компании, долгосрочный контракт ГЧП, в отношении которого сложилась сильная политическая оппозиция, оказывается весьма уязвимым. Контракт ГЧП отличается от обычных коммерческих контрактов, потому что одна сторона – государственный орган – может воспользоваться своей властью изменять законодательство или издавать исполнительные

акты в ущерб проектной компании. До тех пор пока действия государственного органа не носят дискриминационный характер, существует мнение, что они представляют собой лишь риск ведения деятельности в определенной стране и должны приниматься как таковые. Но политическое давление может принимать разные хитрые формы, и маловероятно, чтобы в долгосрочной перспективе полное исполнение контракта было бы в интересах проектной компании или спонсоров, если контракт ГЧП окажется в серьезной политической немилости. В таких случаях, вероятно, будет лучше найти компромиссное решение путем переговоров или же прекращения контракта.

Необходимо отметить, что в данном документе не рассматриваются «международные» политические риски, которые обычно релевантны, когда проект подразумевает инвестиции в развивающиеся страны, включают в себя:

- Наличие иностранной валюты и конвертации;
- Войны и гражданские волнения;
- Экспроприация (т.е. захват государством объекта без компенсации);
- Аннулирование контракта (государственным органом).

Данные риски имеют отношение не только к иностранным инвесторам, но подобные проблемы обычно возникают в контексте иностранных инвестиций.

Разнообразные риски, связанные с проектной или строительной площадкой, необходимо распределить между государственным органом, проектной компанией и строительным субподрядчиком:

- Приобретение участка;
- Состояние грунта;
- Разрешения (на строительство проекта);
- Природоохранные разрешения и риски;
- Археология и полезные ископаемые;
- Право прохода (доступа к площадке) и сервитуты (право использовать прилегающие участки, например, для сброса воды);
- Подъезды к площадке;
- Протестующие;
- Вывоз лишнего грунта.

Задачей кредиторов является обеспечение того, чтобы риски, связанные с площадкой, оставались либо за государственным органом, либо были переданы согласно принципу «спина к спине» строительному субподрядчику, но не оставались бы за проектной компанией.

### 3.6. Аспекты выбора места расположения

Право собственности на строительную площадку обычно остается в руках государственного органа (возможна передача в аренду проектной компании на срок контракта ГЧП), и поэтому обычно не может быть частью обеспечения кредита. Приобретение участка является обычно обязанностью государственного органа (если земля не является государственной собственностью), особенно если такое приобретение подразумевает приобретение больших площадей у большого числа собственников, для чего государственному органу могут понадобиться права принудительного отчуждения; также, если в отношении расположения объекта имеются политические разногласия, такие вопросы лучше всего решаются государственным органом. Более того, если участники торгов должны будут оценить затраты на приобретение земли (и потенциальный риск невозможности ее приобретения), им придется включить непредвиденные расходы в свои заявки. Это, в свою очередь, сделает заявку непривлекательной для государственного органа с точки зрения соотношения цены и качества; а прочие затраты участников торгов на приобретение участка могут полностью исказить оценку заявок. Однако в случаях, когда объект не должен находиться на определенных участках, заявителям может быть позволено предложить различные решения в отношении местоположения объекта и взять на себя ответственность за приобретение участка.

Если государственному органу необходимо приобрести участок специально под проект, затраты на это могут быть включены как часть затрат по проекту, которая оплачивается проектной компанией. Но если объект будет строиться на участке, уже находящемся в собственности государственного органа, то от заявителей не потребуются платежи, если по окончании контракта ГЧП участок будет возвращен в собственность государства.

Обычно кредиторы не начинают финансирование до тех пор, пока проектная компания не будет обладать явным правом доступа к проектной площадке и любым другим дополнительным участкам, необходимым во время строительства. В линейных проблемах это, скорее всего, приведет к проблемам, например, когда земля должна быть приобретена под строительство автомагистрали или железнодорожных путей, а приобретение не совершено на момент, когда начинается строительство на одном из проектных участков. В самом деле, экспроприация земли может стать основной проблемой в транспортных проектах ГЧП, что повлечет за собой увеличение затрат для государственного органа. Если государственный орган желает, чтобы проектная компания начала строительство до завершения процесса приобретения права собственности на все необходимые земли, контракт ГЧП должен обезопасить проектную компанию от потерь в результате невозможности приобретения остальных земель.

Риски того, что геология участка будет отличаться от ожидаемой, а значит, например, для фундамента потребуются дополнительные связи, или прошлое использование участка (например, подземные шахты) приводит к проблемам в строительстве, предпочтительно передавать от государственного органа проектной компании, а затем – строительному субподрядчику. В целях сокращения данного риска исследования участка могут быть проведены до финансового заключения (если какая-либо из сторон желает платить за такие исследования).

Однако, это сложный аспект передачи риска. Исследование участка никогда не может обеспечить 100%-ную уверенность в том, что нет таких проблем, которые не были обнаружены при исследовании. Аналогично, хорошая информированность о прошлой истории

использования участка, хотя и полезна, но не способна устранить риск. Проблема особенно остра в следующих случаях:

- Линейные проекты, т.е. проекты, занимающие не один участок, а строящиеся на длинной полосе земли, на которой детальное исследование может быть невозможным, например, дороги;
- «Заброшенные» участки, которые комплексно использовались в прошлом или доступ к которым для исследований затруднен из-за старых построек (в сравнении с «новыми» участками, на которых еще не было существенных застроек).

В таких случаях безопаснее, если государственный орган возьмет на себя ответственность за состояние грунта. Таким образом, для государственного органа наиболее приемлемый уровень соотношения цены и качества достигается, если смириться с этими рисками, вместо того чтобы оплачивать (напрямую либо через плату за услуги) за дорогостоящие исследования с целью их устранения или минимизации.

Итак, в случаях, когда государственный орган предоставляет участок, в какой степени он должен нести ответственность, если предоставленная им информация о состоянии грунта оказывается неверной и проектная компания несет убытки в связи с этим? Вероятно, это будет неизбежным в случаях, когда государственный орган является единственным реальным источником информации, и она не может быть независимо выверена участниками торгов по разумной цене и в течение разумного периода времени.

С точки зрения кредиторов, возможное смягчение таких рисков заключается в том, что проблемы такого характера, как правило, становятся очевидными на ранних стадиях строительства, когда проектные затраты, скорее всего, еще не превысили сумму капитальных инвестиций; если так, то проект в этот момент можно прекратить, а риски покрыть за счет капитала.

Кредиторы будут ожидать, что все необходимые документы для планирования и разрешения будут получены, до того как они начнут предоставлять финансирование. Фактически проблемы планирования являются одной из наиболее частых причин задержек в подписании финансового заключения по проектам ГЧП. Связанные с этим аспектом процедуры сильно варьируются от страны к стране. В некоторых случаях государственный орган будет обладать основными разрешительными документами до начала торгов, что является идеальным случаем, так как это, вероятно, ускорит прогресс по проекту в целом. Однако это может быть нецелесообразным подходом, если предполагается, что каждый соискатель предложит различные решения в отношении итогового задания.

Даже если основные разрешительные документы получены, детальное проектирование объекта может потребовать получения других разрешений. Если проектирование не будет завершено до подписания финансового заключения, риски того, что изменения в проекте повлекут за собой рост строительных затрат, обычно падают на строительного субподрядчика как часть его общей ответственности за разработку проекта.

### 3.7. Вопросы охраны окружающей среды и ландшафта

Большинство проектов нуждается в прохождении Оценки воздействия на окружающую среду (ОВОС) как части разрешительного процесса. ОВОС оценивает воздействие проекта на окружающую среду по нескольким направлениям:

- Последствия строительства и проектной деятельности для окружающей природной среды (ареалы обитания растений и животных, ландшафты и пр.);
- Последствия строительства для местных общин, в том числе, такие как шум, пыль, прочие загрязнения, трафик на время строительства;
- Любые выбросы в атмосферу от проектной деятельности;
- Водоснабжение и водосброс;
- Долгосрочные последствия воздействия проекта на местный трафик, транспорт и коммунальные сооружения;
- Иные долгосрочные последствия проекта на местные общины или природную среду.

Также как и в случае с разрешениями, кредиторы потребуют наличия всех природоохранных сертификатов до начала предоставления финансирования. Также может потребоваться экологический аудит проектной площадки – это подразумевает проверку участка на предмет потенциальной угрозы загрязнения или выброса вредных отходов, принимая во внимание его прошлое использование. Если подобная угроза обнаружится, потребуется программа контейнеризации или вывоза таких отходов. Государственный орган, возможно, будет должен взять на себя ответственность за известные проблемы, но риск неизвестного «наследия» участка (например, заброшенный участок, который использовался в индустриальных процессах) может быть принят на себя строительным субподрядчиком как часть ответственности за состояние грунта.

Если известно о значительном загрязнении участка или вредных отходах, это также станет проблемным моментом в отношениях с кредиторами, так как они могут наложить обязательства за ущерб, вызванный загрязнением, на участке, который они обеспечивают; в целом кредиторы чувствуют себя уязвимыми, как стороны с «глубокими карманами», в отношении проблем, которые оказываются более серьезными, чем ожидалось, или долгосрочного ущерба в связи с загрязнением участка. Для смягчения риска можно прибегнуть к страхованию.

Обнаружение важных археологических или полезных ископаемых на проектной территории может серьезно задержать строительство или даже потребовать некоторого пересмотра планов строительства. Если проект осуществляется в зоне, где такой риск велик, государственный орган обычно проводит исследования (например, геофизические изыскания и рытье тестовых траншей, или даже полномасштабные археологические раскопки) до подписания финансового заключения. Затем проектная компания, возможно, должна будет понести риск задержки, по меньшей мере, до определенного уровня, что будет считаться смягчающим мероприятием как в рамках контракта ГЧП, так и в рамках строительного субподряда.

Доступ к участку обычно не представляет собой проблемы, за исключением случаев, когда на стадии строительства объект все еще используется. Такие случаи имеют место при осуществлении железнодорожных проектов, когда субподрядчики строительной компании могут иметь доступ только в течение ограниченных временных окон в ночное время или выходные. Риск строительства в таких случаях становится значительно выше в связи с тем, что таким процессом сложно управлять.

Проектной компании могут также потребоваться права прохода (например, доступ к участку строительства или деятельности или соединение с коммунальными сооружениями) или сервитуты<sup>39</sup> (например, право на сброс воды) от сторон, владеющих прилегающими участками, у которых может не быть других связей с проектом. Опять же, это обычно рассматривается кредиторами как риск, который необходимо урегулировать, до того как будет предоставлено финансирование. Наилучшим вариантом будет решение данной проблемы со стороны государственного органа до подписания финансового заключения.

И наоборот, государственный орган может пожелать оставить за собой право прохода или доступа к другим коммуникациям или общественным услугам, которые могут включать в себя право входа на объект для проведения дальнейших работ.

---

<sup>39</sup> Сервитут (от лат. *servitus* - обязанность, обязательство, повинность) - особый вид ограниченного права пользования (в установленных пределах) чужой собственностью. Чаще всего это право ограниченного пользования чужим земельным участком. В некоторых случаях сервитутом обременяются здания, сооружения и другое недвижимое имущество.

## 4. МОНИТОРИНГ И ОЦЕНКА ПРОЕКТА ГЧП

### 4.1. Организационные вопросы мониторинга

Реализация проекта ГЧП из-за участия представителей разных секторов требует непрерывной коммуникации между всеми участниками и своевременной диагностики проблем. Успех ГЧП зависит в большей степени от потенциала государственного органа обеспечивать эффективное исполнение контрактов. Кроме четко прописанных прав и обязательств участников ГЧП в контрактном соглашении, правильно налаженная организационная поддержка также играет важную роль в успешной реализации проекта. В литературе, в частности, обсуждаются следующие структуры, которые могут помочь в проведении мониторинга исполнения контрактных обязательств или же взять на себя непосредственную ответственность проводить такой мониторинг.

**Отдел мониторинга исполнения контрактов.** При отсутствии соответствующего регуляторного института, в структуре государственного органа, как в структуре отраслевого министерства, так и более независимого министерства (например, министерства финансов), может быть создан специальный отдел для приема и проверки отчетов о выполнении условий контракта. Для облегчения проведения мониторинга и снижения риска субъективности оценок в самом контракте должны быть оглашены конкретные целевые показатели, приемлемые процедуры оценки результатов, а также процедуры отчетности. Недостаточно четкие определения в контракте соответствия достигнутых результатов целям проекта создают возможности для злоупотребления субъективными мерами оценки или же ограничивают возможности отдела мониторинга для объективной оценки и эффективного реагирования. Это особенно важно, когда требуются дополнительные финансовые выплаты одной из сторон. Для таких случаев необходимо иметь четко разработанный метод определения базы для выплачиваемой суммы, осуществления выплат и ведения отчетности произведенных выплат. Сам же отдел должен иметь детально разработанное руководство по проведению мониторинга и устранения недостатков, а также реагированию на выявленные отклонения от контрактных условий реализации проекта.

**Регулирующий орган.** В случае наличия регулирующего органа, соблюдается аналогичный процесс, однако в этом случае мониторинг осуществляется на предмет соблюдения правовых норм данной отрасли<sup>40</sup>. То есть нормативные акты предусматривают основные принципы и методологию, а условия реализации предусматриваются в контрактном документе.

Мандатом регуляторного органа является осуществление мониторинга соответствия правовым нормам и условиям лицензии. Данный орган публикует отчеты об исполнении контракта и занимается взысканием неустоек за невыполнение условий контракта. Также как и отдела мониторинга исполнения контрактов, регулирующий орган должен иметь руководство по процедурам в целях выполнения уставных функций. Например, в Папуа Новая Гвинея создана Независимая комиссия по делам потребителей и конкуренции, независимый регулирующий орган, ответственный за мониторинг исполнения контрактов в области электроэнергетики, телекоммуникаций, функционирования портов и почтовых услуг.

<sup>40</sup> См. «Руководство по партнерству государственного и частного секторов» Азиатского Банка Развития от 2008 г. Доступно в интернете по адресу: <http://www.adb.org/documents/public-private-partnership-ppp-handbook-ru>.

**Независимые аудиторы.** Иногда предпочтительно прибегать к услугам независимых технических и/или финансовых аудиторских компаний. Услуги таких специалистов могут использоваться в дополнение или вместо отдела мониторинга исполнения контрактов или регуляторного органа. В одних случаях аудитор проводит независимую оценку исполнения контракта, что вносит элемент надежности и оказывает поддержку всему процессу мониторинга. В других случаях привлечение таких экспертов заменяет необходимость в наличии постоянной регуляторной структуры.

Важную роль в работе любого из вышеназванных органов играет составление ими отчетов о ходе исполнения контрактов, что осуществляется с помощью веб-сайтов, опубликования ответов, направления отчетов в парламент и распространения информации для потребителей.

Несмотря на то, что органы первоначально привлекают международных экспертов для усиления своего потенциала, долгосрочная цель заключается в привлечении только местных специалистов, что может быть достигнуто посредством проведения тренингов и сотрудничества с региональными и международными специалистами в целях предоставления консультативной помощи (при необходимости) зачастую с региональной точки зрения.

## 4.2. Случаи компенсации и дополнительных закупок

В случае диагностического выявления проблем с реализацией проекта ГЧП необходимо, в первую очередь, определить причинно-следственные связи для принятия правильных решений по их устранению и во избежание разрушения системы стимулов для предстоящих и будущих работ. В определенных случаях, государственной власти придется компенсировать проектной компании понесенные убытки или необходимость дополнительных капиталовложений. Такие случаи компенсации делятся на три основные категории:

- изменения в технической спецификации контракта ГЧП представителями государственной власти («изменения»);
- события, не вызванные действиями государственного органа, но по которым он берет на себя ответственность;
- изменения в законодательстве.

Для случаев компенсаций, положения в договоре ГЧП могут быть продублированы в соответствующих контрактах субподряда, или же проектная компания может потребовать, чтобы конкретный случай был классифицирован как случай компенсации по контракту ГЧП, на основе такого требования от соответствующего Субподрядчика в договоре субподряда. Как и в других аспектах передачи риска, на все виды и уровни риска есть соответствующая цена. Задачей государственного органа является определение с точки зрения соотношения цены и качества того, как лучше классифицировать каждый из видов риска: лучше покрыть определенный риск в качестве случая компенсации, или же перевести его в соответствующий Субподряд, за что предложить соответствующую компенсацию за услуги субподрядчика.

Общепологающим принципом, в случаях, когда государственный орган несет ответственность за случаи компенсации, является принцип «финансового баланса», которое требует, чтобы уровень компенсации проектной компании, а также ее инвесторам и кредиторам, не ставил их в состояние худшее, чем, если бы случая компенсации не произошло.

Если случай компенсации влияет только на операционные расходы, стоимость этого может быть покрыта соответствующим увеличением оплаты за услуги. В концессионных моделях ГЧП, покрытие затрат может быть передано конечным пользователям (через внедрение в цену за пользование). В противном случае, орган государственной власти должен будет оплатить их по мере того как они происходят. При этом следует учитывать, что изменение операционных расходов также может означать некоторые изменения в рисках, связанных с проектом, которые зачастую трудно поддаются количественной оценке.

В случаях осуществления капитальных вложений, самым простым и самым экономичным подходом, как правило, является прямое участие государственного органа, которое будет финансировать такие вложения непосредственно из бюджета. Однако, конечно же, бюджетные ограничения зачастую могут этого не позволять. Если это так, то государственный орган, может потребовать от проектной компании заняться привлечением финансирования<sup>41</sup> (которое может представлять собой комбинацию новых собственных и заемных средств) против будущей выручки. Собственные финансовые ресурсы проектной компании обычно ограничены существующими требованиями по капитальным затратам для возведения Объекта, и не могут быть использованы в других целях. Существующие кредиторы могут согласиться на увеличение своих кредитов, но они также обычно находятся в монопольном положении поставщика финансовых средств и не обязаны принимать нового кредитора в свои ряды. Единственное исключение из этого – механизм привлечения заемного капитала через выпуск облигаций, наиболее гибкий из всех. Облигации могут быть более гибкими, чем банковские кредиты, в том плане, что при выпуске облигаций можно огласить возможность выпуска дополнительных облигаций в будущем по мере возникновения необходимости дополнительного финансирования для проекта. Однако это тоже не панацея, так как дополнительный выпуск облигаций происходит при соблюдении определенных условий, и цены на эти облигации будут зависеть от рыночных условий на тот момент, когда они выпущены. Эти два события могут быть взаимозависимы. Например, необходимость дополнительной эмиссии возникает при отсутствии достаточного количества заинтересованных инвесторов, и выпуск облигаций может обойтись дороже, чем приемлемо, т.е. привлекается мало капитала или же придется обещать больший процент. Замена всего первоначального кредита более крупным кредитом, который как покрывает первоначальный кредит, так и охватывает новые капиталовложения, редко бывает экономически целесообразной. Таким образом, проведение конкурсных торгов для финансирования новых капиталовложений, как правило, нереально.

Если проектная компания берет на себя финансирование капиталовложений, необходимое для этого увеличение платы за услуги, как правило, рассчитывается с использованием таких финансовых моделей, в которых коэффициент покрытия и внутренняя норма доходности собственного капитала остаются такими же, как и при базовом сценарии. Хотя теоретически существует аргумент, что норма доходности должна соответствовать текущим условиям на доступном финансовом рынке для сопоставимых инвестиционных проектов, такой аргумент, как правило, выгоден для государственного органа, поскольку доходность долгосрочного проекта на зрелой стадии обычно не так высока. Однако есть некоторые проблемы с использованием такой финансовой модели расчета:

---

41 Fundraising.

- финансовая модель изначально не предназначенная для этой цели создаст проблему согласования участвующих сторон: сторонам может быть трудно согласиться с тем, как это должно быть сделано (в том числе и изменения в предположениях и в структуре финансовой модели), что не может легко быть предусмотрено и прописано заранее в договоре ГЧП.

- Расчеты должны относиться только к увеличению расходов, то есть на основе предельного изменения денежных потоков: важно не попасть в ловушку расчета корректировки платы за услуги в расчете на общий денежный поток, что возвращает кредиторов и инвесторов к оценке риска всего проекта в целом.

Более простым вариантом для государственного органа является согласование дополнительной оплаты за услуги, которая непосредственно связана с погашением финансирования предельных капитальных затрат. Например, на основе аннуитета в течение оставшегося срока договора ГЧП – вместо того, чтобы смешивать их с общей финансовой моделью проекта.

Еще одной альтернативой является продление контрактного срока реализации проекта в рамках ГЧП (это также может применяться там, где есть увеличение оперативных расходов), что можно провести более «безболезненно» при условии, что плату за услуги не станут поднимать. Такое в редких случаях может быть оговорено заранее и требует специально согласованной корректуры в условия контракта ГЧП на момент возникновения такой необходимости.

Случай компенсации на этапе строительства может не только потребовать дополнительных капитальных затрат, но и привести к задержке завершения возведения Объекта. Очевидно, что проектная компания не должна быть наказана за это, и, кроме того компенсации должны быть выплачены государственным органом за любые потери доходов проектной компании.

Случаи, когда в результате наступления случаев компенсации, требуются крупные капиталовложения, сами по себе могут означать проблемы в сфере государственных закупок и, следовательно, привести к необходимости проведения конкурсных торгов. Даже если это не так, закупки в таких ситуациях являются сложным вопросом, так как сложно прекратить монопольные позиции проектной компании как поставщика, а также ее субподрядчиков. Государственному органу может быть предоставлено право на установление расходных норм, проверяя их на сведениях с доступных рынков, если такое возможно. Но зачастую сопоставимые расходные данные не могут быть получены, что снова приводит к расхождениям в данных государственного органа и проектной компании, причем последняя в таком случае, как правило, гораздо лучше информирована о состоянии на рынке. Кроме того, даже если государственный орган имеет право требовать от проектной компании проведения конкурсных торгов для выполнения государственных закупок, это может быть нелегко:

- Если главный претендент на получение государственного заказа является одним из акционеров проектной компании, который также является Субподрядчиком, они будут иметь внутреннее преимущество, которое будет означать, что другие компании могут отказаться от участия в таких торгах.

- Это нежелание со стороны других претендентов будет усилено, если существующий Субподрядчик имеет право на подачу заявки соответствующей по условиям лучшей из полученных заявок, и получить сделку таким образом.

- Такое не может быть возможным для работы, которая будет проводиться третьей стороной, потому что это освобождает существующих субподрядчиков от ответственности, например, в случаях субподрядного строительства под ключ.

Случаи освобождения включают в себя все, кроме случаев компенсации, которые влияют на производительность проектной компании, и относительно которых стороны договорились, что они напрямую не подконтрольны проектной компании<sup>42</sup>. Такие события освобождают проектную компанию от неуспешной реализации проекта ГЧП в соответствии с условиями договора. Это означает, что плата за услуги не производится, если предложение услуги срывается, и проектная компания должна понести потери, связанные с любым увеличением расходов или потерей доходов. С другой стороны, государственный орган не может наложить штраф или взыскать неустойку в какой либо форме, либо преждевременно расторгнуть договор ГЧП. Очевидно, проектная компания должна принять разумные меры по решению этой проблемы для того, чтобы подходить под определение случая освобождения от ответственности. Таким образом, случаи освобождения от ответственности дают проектной компании «время» уладить проблему. В то же время, случаи компенсации дают как «время», так и «деньги», но следует отметить, что случаи освобождения обычно не позволяют продлить срок договора ГЧП в целом, т.е. его окончательная дата завершения не будет продлена. Примеры случаев освобождения от ответственности включают в себя:

- страховые события, такие как пожар, взрыв, случайные повреждения и т.д.;
- общественные беспорядки;
- отраслевые шоки в целом (а не конкретного проекта или любого из субподрядчиков);
- отказ третьих лиц от выполнения определенных работ или оказания содействия определенным работам;
- сбой в поставках коммунальных услуг.

### 4.3. Изменения контракта

Государственный орган должен иметь некоторую гибкость, чтобы внести изменения в технические спецификации для объекта или услуг, предоставляемых по договору ГЧП. Очевидно, что проектная компания должна быть надлежащим образом компенсирована за такие изменения. Финансирование в них также является проблемой, так как проектная компания может не располагать достаточными резервами для этой цели.

Небольшие изменения, которые не влияют на эксплуатационные требования контракта ГЧП, являются наиболее распространенными в практике и не должны вызывать сложностей в случае возникновения. Можно просто установить годовые нормы и нормы по отдельным статьям для таких изменений, а государственный орган может просто покрывать дополнительные расходы, будь то капитальные затраты или операционные расходы, по мере того как они возникают. Проблемы монопольной позиции поставщика, например, проектной компании ведущей обычно к предъявлению больших счетов за услуги, например, для установки новой световой инсталляции, могут быть преодолены путем раннего согласования общих затрат времени и средств, а также формулы ценообразования по схеме «затраты

<sup>42</sup> Альтернативный термин – «Временные форс-мажорные обстоятельства».

плюс» в таких случаях. Таким образом, не должно составлять трудностей для обеих сторон, договориться о быстрой и простой процедуре согласования подобных незначительных изменений. Кредиторы не должны иметь ни малейшего желания принимать участие в изменениях такого минимального характера.

Более серьезные изменения, однако, требующие значительных капиталовложений или существенное изменение в процедуре оказания услуг или же дополнительные операционные расходы, могут повышать риски, а также касаться вопросов по финансовому балансу о которых говорилось выше. В совокупности, эти вопросы могут иметь серьезное влияние на долгосрочную гибкость контрактов ГЧП. Что касается риска, то должны быть некоторые ограничения на масштабы изменений:

- Изменения не должны быть настолько большими, чтобы изменить фундаментальную природу договора ГЧП. Например, изменения, которые добавляют 50% к стоимости строительства, очевидно, выходят за пределы разумно допустимого. Поэтому там должны быть некоторые общие ограничения на изменения: так, в соответствии с Испанским законодательством о ГЧП право государственного органа вносить изменения ограничено 20% от стоимости проекта. Аналогично, Объект не может быть уменьшен вдвое в размере, или изначально планируемую тюрьму нельзя превратить в больницу в ходе реализации проекта ГЧП.

- Нельзя, чтобы изменения увеличивали риски, принятые на себя проектной компанией в рамках проекта по контракту ГЧП, например, через вмешательство в ее способность обеспечить требуемые услуги, или же требования оказывать услуги таким образом, что разрешения на эксплуатацию или соответствующие лицензии могут быть признаны недействительными. На самом деле, в таких случаях, кредиторы, как правило, желают держать контроль над ходом обсуждений в этом отношении, чтобы проектная компания не могла согласиться на любые изменения в контракте ГЧП без соответствующего согласия кредиторов.

Вполне возможно, что изменения будут экономить деньги, а не делать проект более дорогим. Если это так, то это можно компенсировать через соответствующее изменение платы за услуги, но согласно вышеупомянутым оговоркам, главное, чтобы не изменить фундаментальный характер проекта, или риски. Кроме того, необходимо также иметь эффективные процедуры для предложения изменений проектной компанией, которые были бы выгодны для государственного органа и общества в целом. Для этого важно иметь основу для разделения выгоды от таких изменений между государственным органом и проектной компанией, чтобы быть уверенным, что последняя имеет стимул предлагать полезные изменения и искать инновационные решения.

И, наконец, конкретный график и процедуры предложения и принятия изменений должны быть изложены в договоре ГЧП. Например, необходимо иметь четко прописанные правила о том, сколько времени проектная компания может взять на обдумывание предложенного изменения, и как долго на различных этапах диалог может занимать в дальнейшем.

#### 4.4. Риски государственных органов по договорам ГЧП.

Как мы уже видели, государственный орган может нести ответственность по договору ГЧП по некоторым аспектам рисков, связанных с реализацией проекта во время строительства, особенно, связанным с местом размещения строительства. Если такие риски вызывают задержки в завершении строительства или требуют дополнительных капиталовложений, государственный орган должен компенсировать потерю доходов или дополнительные расходы. Такие компенсации обычно покрываются прямым платежом государственным органом, а не путем корректировки платы за услуги или решением о привлечении дополнительного капитала проектной компанией.

Государственный орган может также нести обязательства такого рода во время эксплуатации, например, связанной с нанесением ущерба Объекту вызванному действиями своих собственных сотрудников или лиц, за которых он несет ответственность. Например таких, как ученики в школе.

Различают случаи компенсации и случаи освобождения<sup>43</sup>. Последнее означает так называемое временное обстоятельство «форс мажор», при которой завершение строительства проектной компанией задерживается или же результаты по завершении возведения Объекта не отвечают требованиям контракта ГЧП, но при котором проектная компания не получает никакого наказания от государственных органов равно как и никакой компенсации. Разделительная линия между случаем компенсации и случаем освобождения будет зависеть от степени, в которой субподрядчики готовы взять на себя сопряженные риски. Возможная компромиссная позиция может быть достигнута, в случае если, например, проектная компания, и, следовательно, ее субподрядчики, готовы взять на себя один «слой» риска до определенной суммы как случай освобождения, а остальное будет рассматриваться как случай компенсации. Эффективный рынок страховых услуг может оказать существенную помощь в этом плане.

Более сложные изменения в обстоятельствах могут сказаться на некоторых проектах, в особенности там, где имеет место передачи риска и эксплуатационного управления. Например, Решение о строительстве новой дороги, которая затрагивает интересы существующих концессий, где проектной компании можно было бы ожидать получения компенсации за потерю доходов. Здесь опять возникает сложная проблема выявления причинно-следственных связей. То есть оценить именно ту долю потери доходов, причиной которой стало именно строительство новой дороги, а не макроэкономические условия в целом или же неэффективное управление самой проектной компании, очень сложно. В случаях когда такая предполагаемая связь является более отдаленной и косвенной, например: роль увеличения налогов на топливо в снижении интенсивности трафика, становится еще труднее решить, какой уровень компенсации является разумным, если вообще стоит что-то компенсировать.

Где решено, что такие риски должны быть покрыты со стороны государственной власти, повышение пошлин или продление срока договора ГЧП можно рассматривать как способ компенсации проектной компании за потерю вместо варианта прямых выплат компенсации со стороны государства. Но обычно это решение должно быть формально заключено на специальной основе с учетом трудностей обеспечения покрытия рисков на все случаи жизни. Эта проблема обеспечения изменений в политике является еще одной причиной, почему передача эксплуатационного риска частному сектору, часто не целесообразна.

<sup>43</sup> Compensation event и relief event.

К другой потенциальной области ответственности государственного органа относится причинение вреда третьим лицам использующим Объект. Однако, это может быть охвачено услугами специальных страховых компаний, хотя это возможно не самый оптимальный вариант с точки зрения соотношения цены и качества. В Соединенных Штатах, например, стало обычной практикой для государственной власти сохранить ответственность перед третьими лицами за транспортные проекты, вместо того, чтобы передать ее проектной компании.

В основе любой государственной политики лежит принцип, согласно которому текущая власть, формально не может предотвратить изменения в законодательстве или в определенных нормах, и поэтому положения, обеспечивающие подобную защиту от изменений законодательства вряд ли можно найти в каком-либо договоре ГЧП. Тем не менее, государственный орган может согласиться в договоре ГЧП, что если закон будет изменен таким образом, что стороны посчитают изменения ухудшающими условия работы по проекту для проектной компании или ее инвесторов, то это будет компенсировано адекватным образом.

Изменения в законодательстве могут быть непосредственно связаны с проектами ГЧП, например, требуя сокращения выбросов в окружающую среду в результате сжигания отходов, и, следовательно, дополнительных капитальных затрат, или же вводя новые требования по безопасности для возведения и эксплуатации Объекта, в результате чего возникнут дополнительные операционные расходы. Кроме того, такие изменения, несмотря на то, что могут быть более общего характера, могут оказывать влияние на работу проектной компании. Например, проектная компания может иметь недостаточно денежных потоков и финансовых ресурсов в своем распоряжении, чтобы удовлетворить законодательные изменения в ставках корпоративного налога или же в требованиях по пенсионному обеспечению для сотрудников.

Одна крайность во взглядах на подобные изменения заключается в том, что государственный орган является частью государственного сектора, который и вносит изменения в законы, и поэтому органы государственной власти всегда должны компенсировать проектным компаниям за влияние таких законодательных изменений. Другой крайностью является то, что проектная компания ничем не отличается от любой другой компании, ведущей бизнес в данной стране, и, следовательно, не должна быть защищена от коммерческих рисков, которым подвержены все другие компании. Причем конкретный государственный орган может не иметь никакого влияния на изменения в законе вообще. Типичные модели передачи риска в схемах ГЧП находятся между этими двумя крайностями и выглядят следующим образом:

- Расходы, вызванные изменениями в законодательстве, которые являются специфичными для Объекта, возведение которого требуется в рамках проекта ГЧП, могут быть либо переведены на бремя конечных пользователей, если проект работает по концессионной модели, или покрываются государственным органом в случае модели PFI. Аргументом в пользу последнего является то, что, если бы Объект воздвигался государственными предприятиями, те же расходы были бы применимы для возмещения государством.

- Расходы, вызванные изменениями в законодательстве, которые являются специфическими для проектных компаний или услуг, предоставляемых в рамках ГЧП (или даже конкретного проекта компании или фонда), также должны покрываться за счет государства, так как эти изменения являются дискриминационными по отношению к ГЧП.

- Другие, более общие изменения в законодательстве, которые затрагивают операционные расходы, должны относиться к рискам проектной компании. Аргументом для этого является то, что эти общие затраты на ведение бизнеса, и все инвесторы и кредиторы сталкиваются с этими рисками. Индексация финансовых обязательств договора ГЧП, соответствующая в определенной мере уровню инфляции, обеспечивает некоторую защиту против такого увеличения стоимости, а в случае концессионной модели проекта, эти дополнительные расходы могут быть переданы конечным пользователям, если таковое экономически состоятельно.

- Изменения в общих законах, которые требуют дополнительных капиталовложений, являются более трудными, так как проектная компания не будет обладать достаточными ресурсами для финансирования каких-либо связанных с этим серьезных затрат. Кредиторы могут требовать создания и поддержания проектной компанией «резервов для выполнения изменений в законодательных нормах»<sup>44</sup>, которые будут содержать фонды для удовлетворения изменений в законах.

Последнее, на самом деле, это крайне неэффективный способ использования денежных средств, учитывая, что изменения в законодательстве могут никогда не произойти. Даже если такие изменения имеют место, им предшествует много предупреждений со стороны государства, что дает достаточно времени проектной компании для создания средств из регулярных денежных потоков. Государственному органу может быть выгоднее, для обеспечения наилучшего соотношения цены и качества, согласовать общий потолок на эффект изменения в законах. В случаях, когда финансовый эффект от нового законодательства для проектной компании выше данного уровня потолка, финансовое бремя передается государственному органу. Кроме того, государственный орган может согласиться финансировать определенную часть капитальных затрат, потребность в которых возникла в результате изменения законодательства, что создает для проектной компании стимул для финансирования своей части дополнительных капитальных затрат. Государственный орган может предложить взять на себя риски по скользящей шкале<sup>45</sup>, где первое  $\alpha\%$  стоимости финансируется на 100% проектной компанией, а следующие  $\beta\%$  финансируются ей на 75%, и т. д.

#### 4.5. Вмешательство государственного органа в работу ГЧП

С точки зрения государственного органа, первым приоритетом для любого проекта ГЧП должно быть обеспечение услуг населению. Могут возникнуть ситуации, когда государственный орган обязан вмешаться для управления Объектом по причинам риска для здоровья или безопасности, осуществлять правовой контроль, или по соображениям национальной безопасности.

Если проектная компания не находится в состоянии дефолта по контракту ГЧП, и она сотрудничает с государственной властью, нормальная оплата за ее услуги должна оставаться в силе. Если проектная компания попадает в состояние дефолта, это, вероятно, означает, что государственный орган обязан вмешаться, чтобы исправить это состояние: в этом случае расходы государственного органа по выведению проектной компании из состояния дефолта должны быть вычтены из оплаты государственным органом за услуги проектной компании в рамках ГЧП. Тем не менее, это не должно быть использовано как способ короткого замыкания взамен прекращения работ или расторжения контракта нормальным образом,

---

44 Change in law reserve.

45 Sliding scale.

т.е. вмешательство государственного органа только допустимо в конкретных обстоятельствах, упомянутых выше. Государственный орган также должен гарантировать, что его право на вмешательство будет отражено в субконтрактах, равно как и любые права по вступлению во владение субконтрактами после объявления дефолта проектной компанией в рамках ГЧП.

В любом случае, орган государственной власти должен иметь общее право на доступ к Объекту, чтобы контролировать работу по контракту в рамках ГЧП. Также, если проектная компания попадает в трудности, то кредиторы захотят взять под контроль ситуацию. В интересах государственной власти разрешить подобные проблемы при помощи вмешательства кредиторов, а не расторгнуть договор ГЧП.

Хотя общие интересы кредиторов в результатах проектной компании должны создавать достаточно стимулов для их вмешательства в случае возникновения проблем, например, путем замены субподрядчиков, наличие прямого соглашения с государственным органом даст им время и правовые рамки для решения наиболее серьезных проблем. При этом можно быть уверенным, что государственный орган не станет принимать преждевременных действий по устранению проблем, которые могут привести к нежелательным результатам.

В таком прямом соглашении, как правило, излагаются следующие возможные этапы и варианты действий кредитора:

- **Уведомление.** Государственный орган обязуется заведомо уведомить кредиторов, если он рассматривает вопрос о расторжении контракта ГЧП вследствие невыполнения проектной компанией своих обязательств, или же если у проектной компании накопилось настолько много штрафов, вычетов или просроченных работ, что их объем превышает критический уровень предоставляя кредиторам право начать любые переговоры с администрацией государственного органа.

- **Период устранения недостатков.** Если проектная компания находится в состоянии дефолта по договору ГЧП, прямое соглашение определяет «время для устранения недостатков» для кредиторов (т. е. дополнительное время, чтобы принять меры по исправлению проблем проектной компанией, в дополнение к тому сроку, которое уже отводилось ей для этих целей) до того, как будет поднят вопрос о разрыве контракта ГЧП. Это время для устранения недостатков ограничивается одной или двумя неделями, в случае если проектная компания не смогла выплатить деньги в срок. На этот период отводится существенно больше времени для нефинансовых проблем (например, при неспособности управлять проектом или предоставления услуг на уровне минимальной достаточности), обычно около 6 месяцев, при условии, что кредиторы предпринимают активные шаги, чтобы найти решение возникших проблем.

- **Прямое вмешательство.** Прямые соглашения должны также дать кредиторам право вмешаться в исполнение договора ГЧП, позволяющее им назначить третье лицо, которое берет на себя обязательства по управлению проектом параллельно с проектной компанией. Это лицо отвечает за ход реализации проекта, но существующая проектная компания остается формальным партнером государственного органа по контракту ГЧП. Такой вариант прямого вмешательства должен быть временным средством, чтобы дать время для поиска более долгосрочного и устойчивого решения проблем проектной компании. Поэтому допустимая продолжительность времени для таких вмешательств обычно ограничена шестью месяцами.

Оценка результатов и мониторинга хода реализации проекта не должны прекращаться на период прямого вмешательства, если кредиторы решительно настроены устранить имеющиеся проблемы. Однако низкие показатели при этом не должны служить поводом для ликвидации проекта пока кредиторы и другие заинтересованные стороны активно принимают решения по исправлению ситуации.

Кредиторы будут сопротивляться любым требованиям гарантировать обязательства проектной компании в обмен на возможность прямого вмешательства, так как это ставит государственный орган в более выгодное положение, чем если бы у проектной компании проблем не было вообще. С другой стороны, кредиторы должны принять такое условие, так как они в таком случае не позволят государственному органу взять под контроль ситуацию с прекращением договора ГЧП вообще.

## 5. ОБЗОР ТЕКУЩЕЙ СИТУАЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

### 5.1. Нормативно-правовые основы развития ГЧП в Узбекистане и механизмы государственного регулирования

Правовую базу для ГЧП в Республике Узбекистан создает национальное законодательство о концессиях, приватизации, естественных монополиях, конкуренции, привлечении иностранных инвестиций, а также реформе отдельных секторов социальной и экономической инфраструктуры. Ввиду того, что многие проекты ГЧП имеют концессионную основу, большое значение имеет национальное концессионное законодательство. В Республике Узбекистан в 1995 г. одним из первых среди постсоветских государств был принят Закон «О концессиях». Данный закон регулирует организационные, экономические и правовые условия предоставления объектов в концессию иностранным инвесторам на территории Республики Узбекистан.

Концессия является областью гражданско-правовых отношений и регулирует операционные аспекты ГЧП, то есть имущественные отношения между концессионными органами и концессионером.

*Современное определение концессии – передача по договору концессии объектов государственной собственности во временное владение и пользование в целях улучшения и эффективной эксплуатации, а также прав на создание (строительство) новых объектов за счет средств концессионера или на условиях софинансирования концедентом последующей передачей таких объектов государству с предоставлением концессионеру прав владения, пользования для последующей эксплуатации, а также с предоставлением государственной поддержки либо без таковой.*

При этом в Законе понятие концессии трактуется следующим образом: «Концессия представляет собой разрешение, выдаваемое от имени государства иностранному инвестору на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности, связанной с предоставлением ему имущества, участков земли и недр на основе заключения концессионного договора».

Согласно Закону о концессиях концессионер имеет право пользоваться в соответствии с законодательством отведенным земельным участком, водными ресурсами, энергоносителями, инженерными коммуникациями, строить на используемой территории здания, сооружения, подъездные пути, шоссейные дороги, телеграфные и телефонные линии связи, самостоятельно вносить изменения в состав имущества, проводить реконструкцию, расширение, техническое перевооружение, увеличивающие его стоимость, ввозить имущество и необходимые материалы для собственных производственных нужд и для личных нужд работников, вывозить свое имущество и произведенную им продукцию и др.

При этом, государство, уступая концессионеру права владения и пользования предоставленным имуществом, участками земли и недр, связанные с концессионной деятельностью, оставляет за собой исключительное право распоряжения ими.

Продукция и доходы, полученные концессионером в результате концессионной деятельности, являются его собственностью в объемах, определяемых концессионным договором. Республика Узбекистан имеет преимущественное право на приобретение продукции у концессионера.

В Законе о концессиях не предусмотрены конкретные меры государственной поддержки деятельности концессионеров, но в соответствии со статьей 3 закона Республики Узбекистан «О гарантиях и мерах защиты прав иностранных инвесторов» предусмотрены определенные гарантии для иностранных инвесторов, а именно: «в случае если последующее законодательство Республики Узбекистан ухудшает условия инвестирования, то к иностранным инвесторам в течение десяти лет с момента инвестирования применяется законодательство, действовавшее на дату инвестирования».

Действие гарантии начинается при приобретении концессий, включая концессии на разведку, разработку, добычу либо использование природных ресурсов - с даты регистрации концессионного договора в установленном законодательством порядке. Гарантии для инвесторов, участвующих в социально-значимых проектах также прописаны в **Соглашении о разделе продукции (СРП)**. Это одна из форм ГЧП и является эффективным механизмом привлечения иностранных инвестиций в разработку месторождений минеральных ресурсов Республики Узбекистан. Основные положения о заключении СРП изложены в **Законе «О соглашениях о разделе продукции»** от 7 декабря 2001 года (далее – Закон о СРП). Указанный Закон регулирует отношения, которые возникают в процессе заключения, исполнения и прекращения соглашений о разделе продукции при осуществлении инвестиций в поиски, разведку месторождений и добычу полезных ископаемых на территории Республики Узбекистан.

Согласно статье 3 Закона о СРП, Соглашение о разделе продукции является договором, в соответствии с которым Республика Узбекистан предоставляет иностранному инвестору на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиски, разведку месторождений и добычу полезных ископаемых на участке недр, указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

Объектами СРП являются участки недр, право пользования которыми предоставляется на условиях раздела продукции, которые определяются Кабинетом Министров Республики Узбекистан. Для пользования на условиях раздела продукции предоставляются перспективные участки недр, где еще нет доказанных запасов полезных ископаемых, требующие больших финансовых ресурсов, привлечения передовых технологий и техники для проведения геологоразведочных работ. Законом определен порядок и условия включения участков недр разведанных месторождений полезных ископаемых.

Участки недр для пользования на условиях раздела продукции предоставляются в пользование на основе публичных торгов, кроме случаев, предусмотренных законом. Начальные условия публичных торгов разрабатываются на основе предварительных технико-экономических расчетов, выполненных по решению государственных органов, ответственных за проведение публичных торгов. Порядок проведения публичных торгов определяется Кабинетом Министров Республики Узбекистан. По решению Кабинета Министров Республики Узбекистан соглашения могут заключаться без проведения публичных торгов путем прямых переговоров, если:

- объявленные публичные торги признаны несостоявшимися в связи с участием в них только одного инвестора. В этом случае соглашение может быть заключено с этим инвестором;

- инвестор является пользователем недр для поисков, разведки месторождений и добычи полезных ископаемых в соответствии с законодательством до вступления настоящего Закона в силу. При этом соглашение на данный участок недр заключается с указанным пользователем недр либо с другим юридическим лицом, созданным с участием этого пользователя;

- переговоры с инвестором по подготовке проектов соглашений были начаты до вступления в силу закона «О соглашениях о разделе продукции».

В исключительных случаях по решению Кабинета Министров Республики Узбекистан соглашения могут заключаться без проведения публичных торгов на основе прямых переговоров со стратегическим потенциальным инвестором.

Добытая (произведенная) продукция подлежит разделу между государством и инвестором в соответствии с соглашением, которое должно предусматривать условия и порядок:

- определения общего объема добытой (произведенной) продукции и ее стоимости;

- определения части добытой (произведенной) продукции (в том числе ее предельного уровня), которая передается в собственность инвестора в качестве компенсационной продукции;

- определения части добытой (произведенной) продукции, которая передается государству для компенсации понесенных им затрат на переданные в пользование инвестору результаты поисково-разведочных работ и других исследований участка недр;

- раздела прибыльной продукции, под которой понимается добытая (произведенная) продукция за вычетом части этой продукции, используемой для уплаты платежей за пользование недрами в соответствии с положениями закона, компенсационной продукции, а также части продукции, передаваемой государству на компенсацию понесенных им затрат;

- передачи государству принадлежащей ему части добытой (произведенной) продукции или ее стоимостного эквивалента;

- получения инвестором принадлежащей ему части добытой (произведенной) продукции или ее стоимостного эквивалента.

Инвесторы, а также их подрядчики и субподрядчики освобождаются от уплаты установленных в Республике Узбекистан всех видов налогов и других обязательных платежей, связанных только с проведением поисковых и разведочных работ на участках недр, определенных в соглашениях. Инвестор в течение срока соглашения, за исключением видов работ, указанных выше, уплачивает налоги и другие обязательные платежи в соответствии с законодательством. В целом данный вид ГЧП достаточно широко применяется в Республике Узбекистан, так в 2011 году на инвестиционных блоках на основе СРП проводили геологоразведочные работы по нефти и газу<sup>46</sup>.

<sup>46</sup> В консорциум инвесторов входили НХК «Узбекнефтегаз», «Лукойл Оверсиз Холдинг», «СНПС» и «КНОС», ООО «Лукойл Узбекистан Оперейтинг Компани» «Лукойл Гиссар Оперейтинг Компани», ЗАО «Газпром зарубежнефтегаз» (Россия), «Петронас Чаригали Оверсиз» (Малайзия), СП «Гиссарнефтегаз», УГРР «Узгазойл», ООО «Kossor Operating Company» (Вьетнам), КНОС, KOGAS, ООО «Daewoo Energy Central Asia» (Корея), СП «Мингбулакнефть» и CNPC Silk Road Group LLC (Китай).

Определенные типы партнерств, особенно в стратегически важных проектах получают позицию так называемых естественных монополий, что регулируется в Законе «О естественных монополиях». Данный Закон относит к естественным монополиям трубопроводы для транспортировки углеводородного сырья, производство и транспортировку электрической и тепловой энергии, железные дороги, услуги почтовой связи, водопровод и канализацию, а также услуги авионавигации, портов, аэропортов, а также транспортных терминалов. Основными инструментами госрегулирования являются ценовое регулирование, определение потребителей, подлежащих обязательному обслуживанию и/или установление минимального уровня их обеспечения услугами монополии.

Постановление Кабинета Министров Республики Узбекистан от 04.07.2009 г. № 186 «О мерах по организации деятельности частных операторов и своевременной оплате за электрическую энергию». Данное постановление было разработано в целях привлечения инвестиций в инфраструктурную отрасль и предусматривает, утверждение:

- Положения о порядке проведения конкурсного отбора инвесторов для создания частных операторов, выполняющих функции по сбору оплаты за электрическую энергию с потребителей;
- Положения о порядке осуществления деятельности частными операторами, выполняющими функции по сбору оплаты за электрическую энергию с потребителей.

Данными Положениями определяется порядок осуществления деятельности частными операторами, выполняющими функции по сбору оплаты за электрическую энергию с потребителей, а также передачи частным операторам функции по сбору оплаты за электрическую энергию с потребителей.

## **5.2. Обзор текущего состояния внедрения механизмов ГЧП и доступа частного сектора в сферы естественных монополий**

Согласно базе данных, организованной Консультационным центром по государственно-частным инфраструктурным проектам (Public-Private Infrastructure Advisory Facility – PPIAF) ВБ, в Республике Узбекистан за период с 1990 по 2011 гг. были инициированы 11 инфраструктурных проектов ГЧП с частными инвестициями на общую сумму 3,238 млрд долл. США: 2 проекта из 11, на долю которых приходилось 10% частных инвестиций, были впоследствии остановлены.

Основная доля инвестиций приходится на телекоммуникационный сектор, где реализовано 7 проектов на общую сумму 3,213 млрд.долл. США. Также реализован 1 проект в сфере железнодорожной инфраструктуры на сумму 25 млн.долл. и 1 проект в сфере водоснабжения.

База данных PPIAF регистрирует только крупномасштабные проекты государственно-частного партнерства в Республике Узбекистан. Помимо этого в стране имеются достаточно многочисленные примеры привлечения частного сектора в инфраструктуру на микроуровне, главным образом в сфере жилищно-коммунального хозяйства.

## 5.2.1. Развитие ГЧП в жилищно-коммунальной сфере

Узбекистан также имеет определенный опыт в реализации проектов через ГЧП<sup>47</sup>. Например с 2002 года идет приватизация жилищно-эксплуатационных управлений и ряда других предприятий коммунального хозяйства. Постановлением Кабинета Министров от 2006 года «О дальнейших мерах по развитию товариществ частных собственников жилья и формированию реального рынка жилищных услуг», предусматривается создание специализированных управляющих и обслуживающих организаций, оказывающих услуги товариществам частных собственников жилья на договорной основе. В период с 2006 по 2008 гг. в стране функционировало 143 частных управляющих компании, занятых предоставлением эксплуатационных, ремонтных и аварийно-диспетчерских услуг.

### **Вставка 2. Примеры деятельности частных управляющих компаний в сфере ЖКХ в Узбекистане**

*В Самаркандской области компания “Самарканд олтин аср”, начавшая свою деятельность в мае 2006 года, заключила договоры с 13 товариществами частных собственников жилья (ТЧСЖ). Компания установила три локальных котельных, обслуживает по приемлемым тарифам 51 жилой дом, а также выполнила по заказу своих клиентов значительный объем ремонтных работ.*

*Действующая в Наманганской области частная фирма “Шухрат Хамкор Сервис” оказывает аварийные и диспетчерские услуги для 8 многоэтажных домов с 352 квартирами. Установлен доступный для жителей тариф за услуги ремонта, содержания внутридомовых коммуникаций, аварийных и диспетчерских услуг в размере 43 сум за 1 кв. м., повышена эффективность сбора платежей за коммунальные услуги путем массовой установки счетчиков электроэнергии и учета холодной воды, что позволило резко сократить задолженность населения.*

*В Бухарской области управляющие компании ООО “Курувчи коммуналчи синтез” и ООО “Калб ифтихор фэйз” обслуживают 17 ТЧСЖ и 169 многоэтажных домов. Компаниями установлены конкурентные тарифы за услуги ремонта, содержания внутридомовых коммуникаций, аварийных и диспетчерских услуг в размере соответственно 43 и 56 сум на 1 кв.м. жилья.*

**Источник:** Аналитический доклад «Частно-государственное партнерство в Узбекистане: проблемы, возможности и пути внедрения», 2007 год.

На сегодняшний день, более привлекательной считается модель управления малыми ТЧСЖ. Данная модель имеет возможность повысить прозрачность и оперативность работы товарищества, развить тесные связи с собственниками жилья и эффективно решать коммунально-эксплуатационные вопросы без содержания постоянного штата технического персонала.

Сужение фокуса до одного дома должно обеспечить адресность затрат на его содержание, упростить контроль за денежными потоками. В целом, это должно способствовать большей собираемости платежей жильцов, размер которых будет зависеть от технического состояния жилого дома.

<sup>47</sup> Более подробно опыт и текущая ситуация Узбекистана обсуждается в главе 7 и 8.

Однако в этой модели малого ТЧСЖ есть одна небольшая, но достаточно серьезная уязвимость – финансовая устойчивость.

В принципе, для решения таких задач в моделях малых ТЧСЖ предусматриваются механизмы банковского кредитования. Но пока не существует именно такого работоспособного механизма кредитования, удобного, надежного, оперативного для ТЧСЖ при минимальных рисках для коммерческих банков.

Модель малых/однодомных ТЧСЖ подразумевает наличие рынка управляющих компаний. Планировалось, что спрос, который появляется в результате разукрупнения, и льготы, предоставляемые государством, станут более чем достаточным стимулом для развития рынка, где конкуренция будет обеспечивать качество.<sup>48</sup>

На практике модель пока не работает так, как предполагалось. ТЧСЖ стандартно выплачивают управляющей компании ежемесячно определенный процент от начислений. В случае повышения тарифов автоматически повышается и объем выплат управляющей компании, хотя объем оказанных услуг остаётся прежним.

### **5.2.2. Частные операторы в сфере энергосбыта: опыт Республики Узбекистан**

Постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 04.07.2009 г. № 186 «О мерах по организации деятельности частных операторов и своевременной оплате за электрическую энергию» был определен порядок передачи функций сбыта электроэнергии частным операторам энергоснабжающих организаций ГАК «Узбекэнерго». В качестве критериев отбора объектов, где предусматривается передача функций сбыта электроэнергии частным операторам, учитываются следующие факторы:

- низкий уровень поступлений денежных средств от потребителей за доставленную электроэнергию;
- неудовлетворительное состояние работы по внедрению современных приборов учета у потребителей;
- высокий уровень потерь электроэнергии, изношенность распределительных сетей;
- неудовлетворительное качество обслуживания населения, частые отключения абонентов от сети, аварии в сетях и т.д.

Решение о целесообразности передачи функций сбыта электроэнергии какого-либо объекта хозяйствующему субъекту принимается энергоснабжающей организацией по согласованию с Государственно-акционерной компанией «Узбекэнерго» и местными органами власти.

Порядком проведения конкурса и присвоения статуса энергосбыточной организации, предусмотрен регламент работы Конкурсной комиссии, утверждения документации конкурсного отбора, утверждения сроков проведения конкурса, времени и места вскрытия конвертов. В извещении о проведении конкурса, комиссия должна указать следующую информацию:

<sup>48</sup> Журнал «Экономическое обозрение», стр. 35, № 8, 2012 г.

- наименование (районного, городского) предприятия электрических сетей, в котором передается функция сбыта электрической энергии,
- фактическое потребление электроэнергии по данному участку электрических сетей за прошедшие годы с разбивкой по месяцам,
- утвержденный Министерством финансов отпускной тариф за 1 кВт/ч электрической энергии,
- утвержденные нормативы потерь электроэнергии за 2 года,
- срок подачи заявок на участие в конкурсе,
- требования к содержанию бизнес-плана,
- информация об условиях участия в конкурсе,
- требования к участникам конкурса,
- режим работы и контактный телефон организатора конкурса.

**Рисунок 2. Механизм проведения конкурсного отбора независимого оператора по распределению и сбыту электрической энергии.**



Основные требования к участникам конкурса включают:

- обеспечение условий обслуживания потребителей электрической энергии в соответствии с требованиями конкурсной документации, касающихся, в том числе наличия обособленных подразделений для обслуживания потребителей электрической энергии (заключение договоров, осуществление расчетов и т.д.);
- наличие достаточного опыта работы, собственного капитала или договора банковской гарантии или договора страхования предпринимательских рисков;

- согласие организации на принятие имеющейся дебиторской задолженности выбираемой зоны деятельности, подтвержденной актами сверки в разрезе потребителей. При этом порядок её погашения должен оформляется отдельным договором;

- наличие бизнес-плана, который гарантирует обеспечение принятых договором обязательств по взаиморасчетам с энергоснабжающей организацией и включающий инвестиционные обязательства по внедрению автоматизированных систем контроля и учета электроэнергии (АСКУЭ) и современных биллинговых программ.

### **Вставка 3. ГЧП в сфере электроснабжения**

#### **А) Экономический эффект внедрения ГЧП на примере ДХО «SHOSH ENERGO SAVDO».**

*В целях разработки и осуществления программы реструктуризации отрасли электроэнергетики в октябре 2006 года, была создана рабочая группа из специалистов Госкомдемонополизации, ГАК «Узбекэнерго» и ГИ «Уздавэнергоназорат». Разработанные меры предусматривали передачу осуществления услуг по сбыту электроэнергии независимым самостоятельным структурам. В качестве места реализации пилотного проекта был выбран Бектемирский район г. Ташкента. Конкурсной комиссией, состоявшей из специалистов Кабинета Министров, Госкомдемонополизации, Министерства финансов, Госкомимущества, ГИ «Уздавэнергоназорат», ГАК «Узбекэнерго» и ОАО «ТашГорПЭС» победителем конкурса было признано ООО «SHOSH ENERGO GRUP».*

*С марта месяца 2007 года был заключен договор на поставку электроэнергии с ОАО «ТашГорПЭС» для дальнейшей реализации абонентам Бектемирского района, приём и отпуск электроэнергии ДХО «SHOSH ENERGO SAVDO» был начат с 1 апреля 2007 года.*

*Главной задачей частного оператора было повышение качества услуг и обеспечение бесперебойного электроснабжения абонентов.*

*В результате реализации проекта, среднемесячные коммерческие потери РЭС Бектемирского района за период с 1 квартала 2007 по первое полугодие 2008 года снизились с 36,4% до 10,8%, а дебиторская задолженность потребителей снизилась с 3,4 млрд. сум до 317 млн. сум.*

#### **Информация о потреблении электроэнергии по Бектемирскому району г. Ташкента.**

Показатели	ОАО «ТошГорПЭС» (до реструктуризации)	ДХО «SHOSH ENERGO SAVDO»
	1 квартал 2007 года (тыс. квт.час)	1 квартал 2008 года (тыс. квт.час)
Объем полученной электроэнергии	37 851	35 240
Реализовано	24 083	29 740
Коммерческие потери	13 767	5 500
<b>Потери в %</b>	<b>36,4%</b>	<b>15,6 %</b>

До реализации пилотного проекта, на данном участке ежегодно росла задолженность населения за поставленную электроэнергию. В таблице приводятся сопоставительные данные по объемам реализации и сбору платежей за первый квартал 2008 и 2007 годов.

Информация о начислениях и оплате за реализованную электроэнергию.								
Период	2007 год			2008 год			Полученный эффект в %	
	ОАО «ТошГорПЭС»			ДХО «Shosh Energo Savdo»			Начислено	Оплачено
	Начислено	Оплачено	%	Начислено	Оплачено	%		
Январь	13 823,1	7 041,7	50,9	13 099,0	10 663,1	81,4	94,8	151,4
Февраль	11 988,9	5 473,6	45,7	12 325,7	18 242,3	148,0	102,8	333,3
Март	12 038,8	11 568,2	96,1	9 922,4	11 657,1	117,5	82,4	100,8
Итого	37 850,8	24 083,5	63,6	35 347,1	40 562,5	114,8	93,4	168,4

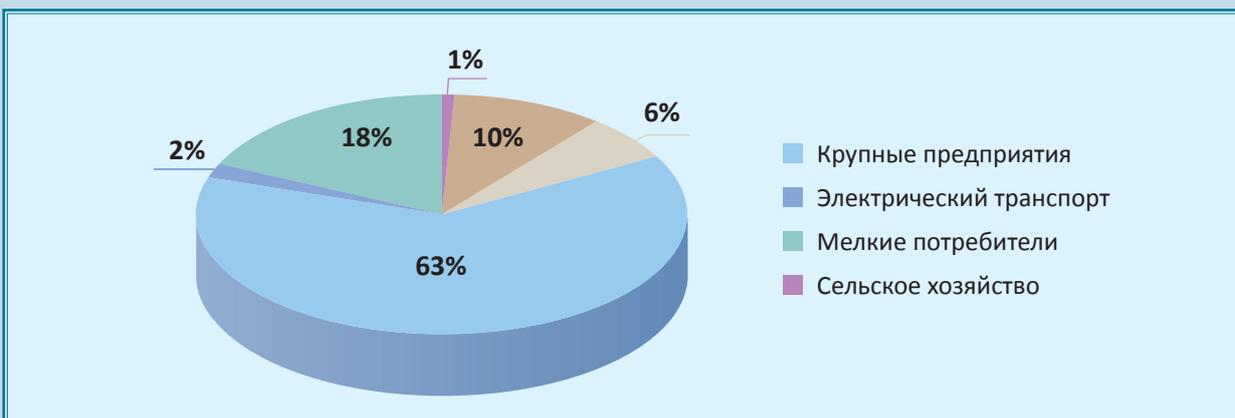
Эффективными оказались мероприятия ДХО «Shosh Energo Savdo» по сокращению дебиторской задолженности. В результате реструктуризации и внедрения биллинговой системы, за год предприятию удалось сократить задолженность потребителей от 3,4 млрд. сум до 443 млн. сум.

Предприятием была проведена инвентаризация потребителей, в результате которого количество зарегистрированных абонентов – юридических лиц увеличилось на 99 абонентов (на 30 %), а зарегистрированных абонентов – физических лиц увеличилось на 514 абонентов (на 5%).

Источником дохода оператора являлась разница в 9,6 сум, между отпускной ценой абонентам в размере 43,7 сум за 1 кВт/ч и оптовой ценой в размере 34,1 сум за 1 кВт/ч. За 1 квартал 2008 г. оператором было реализовано 29,7 млн. кВт/час энергии, и получен доход в размере 285,5 млн. сум.

Основная часть реализованной оператором электроэнергии, пришлось на крупные промышленные предприятия, субъекты МСБ и население.

**Рисунок 3. Распределение потребителей по тарифным группам.**



Частный оператор, вместо заключения с потребителями типовых договоров, ввел практику использования индивидуальных договоров, составленных с учетом платежеспособности абонентов, а также договоров по предоставлению поощрительных льгот абонентам, что привело к росту платежей за поставленную электрическую энергию до 83%. Также были установлены жесткие финансовые санкции за нарушение условий договоров.

При передаче частному оператору функций по сбыту электроэнергии тарифы на электроэнергию для конечных потребителей не увеличились.

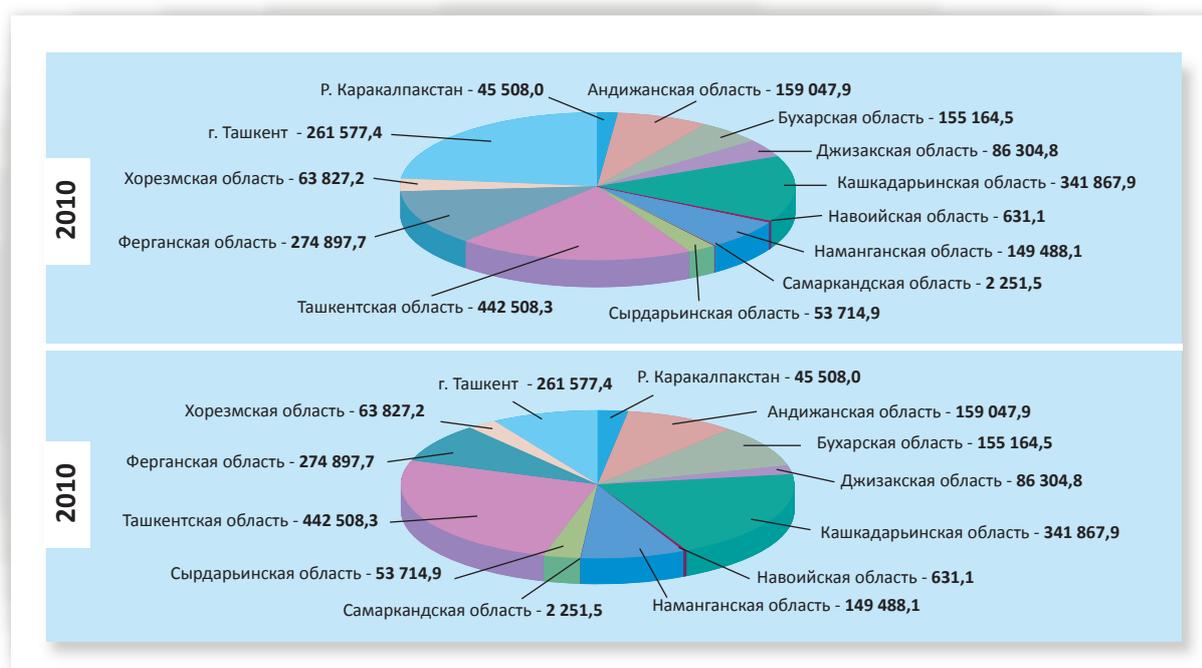
В Договоре между поставщиками электроэнергии и частным оператором был утвержден размер маржи дохода для частного оператора в размере 10,4% от предельных тарифов на электроэнергию, установленных Министерством финансов.

Аналогичные пилотные проекты были реализованы в Сергелийском и Собир-Рахимовском районе города Ташкента, которые дали схожие положительные результаты.

**Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики**

На сегодняшний день, сбором платежей за поставленную электроэнергию занимаются исключительно предприятия входящие в структуру ГАК «Узбекэнерго», без привлечения частных операторов. Так, в 2010 году сбор платежей за поставленную электроэнергию по республике составил 1 519 528,1 млрд.сум, а в 2011 году 1 594 281,0 млрд.сум.

**Рисунок 4. Информация о сборе платежей за поставленную электроэнергию в 2010 и 2011 гг. (млн.сум)**



**Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики**

### 5.2.3. Услуги водоснабжения: возможности внедрения механизмов ГЧП

В секторе водоснабжения возможна реализация трех основных моделей ГЧП. *Первой моделью* являются акционирование государственной компании водоснабжения с целью привлечения частных инвестиций в компанию, основным акционером которой является государство.

*Вторая модель* предполагает передачу функции управления частной компании. В этой модели частный сектор предоставляет услуги предприятию коммунального водоснабжения. Делегированные функции управления могут выполняться целым рядом разных структур с более или менее широким участием частного сектора. Они могут выполняться в рамках концессионных соглашений, договоров хозяйственного ведения и договоров управления.

*Третья модель* заключается в полномасштабном разгосударствлении сектора. В этом случае, компания водоснабжения полностью переходит в частную собственность как действующее предприятие со всем имуществом, при этом частные компании сами могут стать акционерными обществами.

В секторе водоснабжения часто встречается такая проблема, как несоответствие структуры тарифов, которые могут устанавливаться предприятием коммунального водоснабжения, структуре его затрат. Тарифы на воду во многих странах мира являются политическим инструментом, как для правительства, так и для отдельных групп. Если тарифы фиксируются на низком уровне, финансовая жизнеспособность предприятий водоснабжения может поддерживаться за счет государственных субсидий, либо за счет перекрестных субсидий, то есть за счет установления более высоких тарифов для определенных категорий пользователей. Поэтому финансовая и коммерческая деятельность коммунального предприятия может оказаться недостаточной для выполнения долгосрочных платежных обязательств.

Предприятия водоснабжения обычно являются естественными монополиями. Транспортировка воды обычно стоит очень дорого, а дублировать инфраструктуру в целях обеспечения конкуренции между поставщиками услуг слишком сложно и накладно.

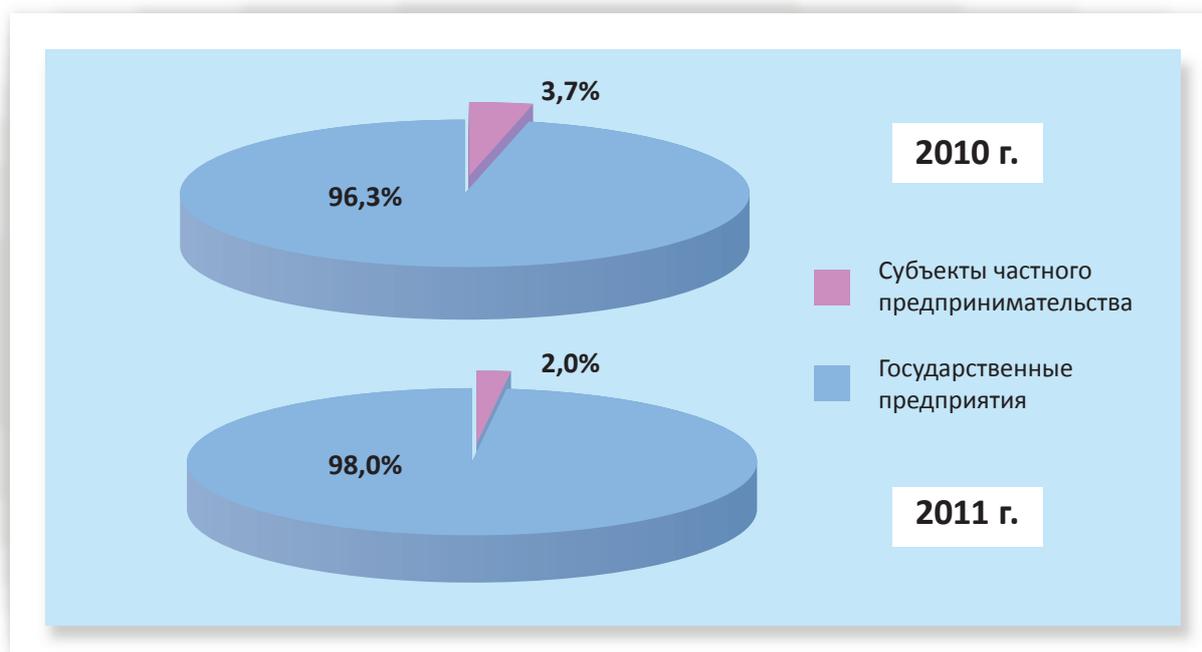
Нормативная база должна обеспечивать достаточную свободу действий и по возможности содействовать конкуренции, например, допуская третьи стороны к объектам инфраструктуры и ограничивая при этом уровень монополии.

Обзор степени участия субъектов частного предпринимательства в сфере водопроводного хозяйства (водоснабжения) в Узбекистане в 2010-2011 годах.

Объем оказанных услуг субъектами предпринимательства по водоснабжению в 2010 году составил 3 015,4 млн.сум, а в 2011 году - 5 171,2 млн.сум (рост на 58%).

Объем оказанных услуг государственными предприятиями составил в 2010 и 2011 гг. 137 887,9 млн.сум и 119 139,3 млн.сум. соответственно.

**Рисунок 5. Удельный вес субъектов частного предпринимательства в общем объеме оказанных услуг в сфере водоснабжения в Узбекистане в 2010 и 2011 гг. (%)**



*Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики*

Как видно из Рисунка 5.3, в 2010 г. удельный вес субъектов частного предпринимательства в общем объеме оказанных услуг в сфере водоснабжения составлял 2,1%, при доле государственных предприятий 97,9%, в 2011 году данные показатели составили 3,7% и 96,3% соответственно.

При этом можно сделать вывод, что сектор водоснабжения как сфера естественных монополий, пока не столь привлекателен для субъектов частного предпринимательства и их участие в нем ограничено. Однако явно прослеживается тенденция к постепенному увеличению доли частного предпринимательства. Основным сдерживающим фактором остается неурегулированность вопроса формирования тарифов привлекательных для частных операторов, при этом обеспечивающих социальную защиту потребительских групп.

#### **Вставка 4. Частные операторы в сфере водоснабжения в Узбекистане**

##### **ООО «Хоразм Оби-Хаёт ЛТД»**

*В соответствии с соглашениями между Правительством Республики Узбекистан и Правительством Федеративной Республики Германия о финансовом сотрудничестве (от 26 августа 1997 г. и 3 октября 1997 г), постановлением Кабинета Министров Республики Узбекистан от 8 июня 1998 г № 243 « О мерах по реализации проекта питьевого водоснабжения сельского населения Приаралья, финансируемого Германским Банком развития «KfW», реализован проект «Программа питьевого водоснабжения сельского населения в Хорезмской области».*

*В рамках проекта завершено строительство шести объектов в декабре 2003 года (подключено 4 465 домохозяйств) и с января 2004 года эксплуатируются в постоянном*

режиме, обеспечивая питьевой водой порядка 37 тыс. человек. Строительство дополнительного седьмого объекта завершено в декабре 2005 г. и с января 2006 года начата его эксплуатация. К апрелю 2008 года к системе было дополнительно подключено 3 поселка, что позволило охватить дополнительно 120 домохозяйств.

Для эксплуатации построенных объектов, создана эксплуатационная организация – частный оператор ООО «Хоразм Оби хаёт ЛТД». Эксплуатационный персонал прошел обучение современным методам организации управления и отчетности, которое было организовано консорциумом консультантов Sachsen Wasser/GITEC (Германия). Общая численность эксплуатационного персонала составляет 71 человек, в том числе, 48 человек в отделе эксплуатации и технического обслуживания.

Производственная мощность предприятия – 8 080 м<sup>3</sup> воды/сутки. До конца 2012 года, планируется довести количество водопотребителей до 15 114 человек.

По согласованию с Министерством Финансов были введены следующие тарифы:

Ежемесячная абонентская плата -2 000 сум.

Стоимость 1 литра потребленной воды - 65 тийин.

Предприятие имеет возможность обеспечить питьевой водой дополнительно 55 тысяч жителей в 34 поселках.

Источник: [www.obihayot.uz](http://www.obihayot.uz)

#### 5.2.4. Услуги по сбору и вывозу твердых бытовых отходов (ТБО)

Действующее законодательство в сфере управления отходами регламентируется следующими нормативными документами:

- Закон РУз «Об отходах»;
- Закон РУз «Об охране природы» № 754-XII от 9 декабря 1992 г.;
- Закон «Об экологической экспертизе» № 73-II;
- Закон РУз «О государственном санитарном надзоре» № 657-XII от 03.07.1992 г.
- Приложение № 1 к Постановлению КМ РУз от 31.12.2001 г. N 491 «Положение о государственной экологической экспертизе в Республике Узбекистан»;
- Приложение № 2 к Постановлению КМ РУз от 31.12. 2001 г. № 491 «Перечень видов деятельности, по которым осуществляется государственная экологическая экспертиза»;
- Санитарные правила и нормы очистки территории населенных мест от твердых бытовых отходов в условиях Республики Узбекистан СанПиН РУз № 0297-11, утвержденные Главным Государственным санитарным врачом РУз 27.08.2011г.

- Санитарные правила и нормы организации сбора, инвентаризации, классификации, обезвреживания, хранения и утилизации промышленных отходов в условиях Республики Узбекистан СанПиН РУз № 0300-11, утвержденные Главным Государственным санитарным врачом РУз 16.11.2011г.

Согласно Закону Республики Узбекистан «Об отходах» уполномоченными органами в области обращения с отходами являются:

- Кабинет Министров Республики Узбекистан;
- Государственный комитет Республики Узбекистан по охране природы;
- Министерство здравоохранения Республики Узбекистан;
- Узбекское агентство «Узкоммунхизмат»;
- Агентство по надзору за безопасным ведением работ в промышленности и горному надзору

### **ГЧП в сфере ТБО**

Сбор, вывоз и хранение/утилизация ТБО является государственной задачей. Это значит, что все вопросы, связанные с управлением ТБО должны регулироваться государством. Если государство, передает часть функций по управлению ТБО частным компаниям, то оно должно контролировать выполнение обязательств частными компаниями. Так, государство, выступая в роли заказчика, может предложить частным операторам следующие участки цепочки управления ТБО:

**1) Сбор и вывоз ТБО;**

**2) Сортировка ТБО;**

**3) Утилизация и захоронение.**

При реализации проектов ГЧП в сфере управления твердыми бытовыми отходами, структурой, которая координирует работу всех предприятий задействованных в цепочке по сбору, вывозу, сортировке, переработке и утилизации ТБО, должен стать Хокимият города (района).

Хокимият должен сосредоточить в своих руках координацию всех функций, которые по конкурсу передаются нескольким частным операторам или одному единственному оператору. Решением Хокима нужно установить обязательность оплаты всеми юридическими и физическими лицами за услуги по тарифу, подобно оплате за электричество, воду и т.д.

Махаллинские комитеты должны быть вовлечены в процесс согласования маршрутов и графиков сбора и вывоза ТБО, оказывать содействие в сборе платежей с населения и контролировать соблюдение оператором согласованных маршрутов и графиков сбора и вывоза ТБО.

Ниже приводится схематическое описание взаимодействия сторон в рамках договора ГЧП в сфере управления ТБО на отдельной территории.

**Рисунок 6. Модель ГЧП**



## ОПРЕДЕЛЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЧАСТНОГО ОПЕРАТОРА В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ ТБО

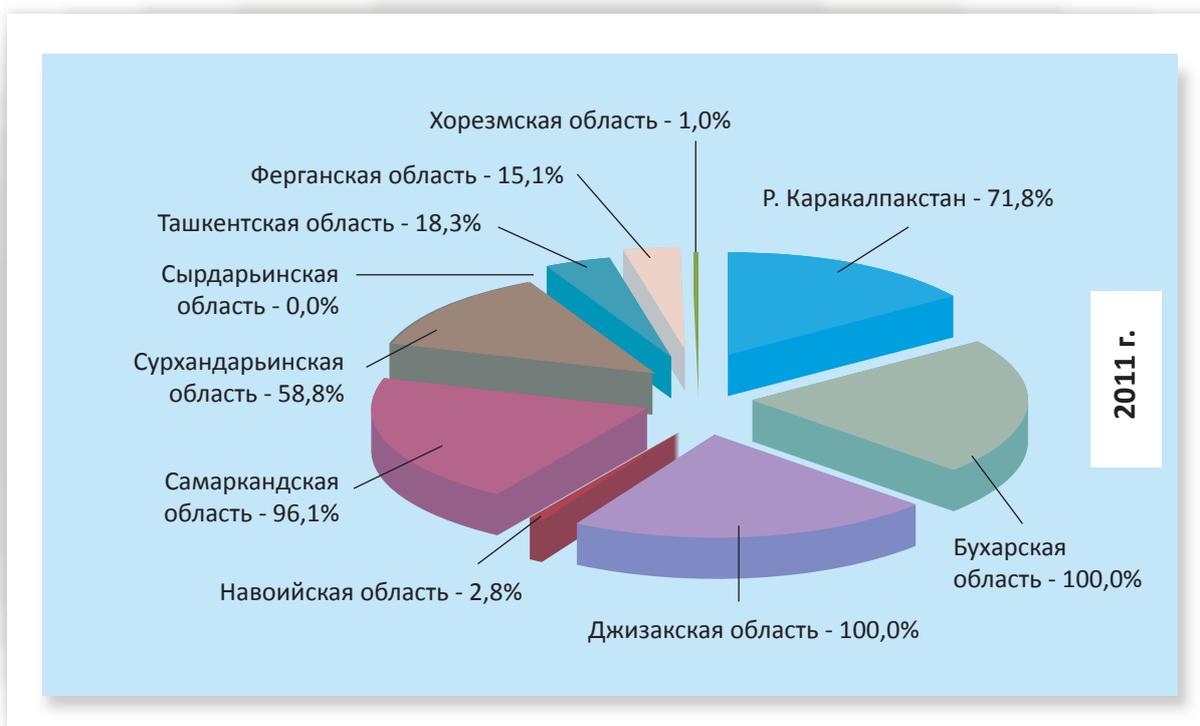
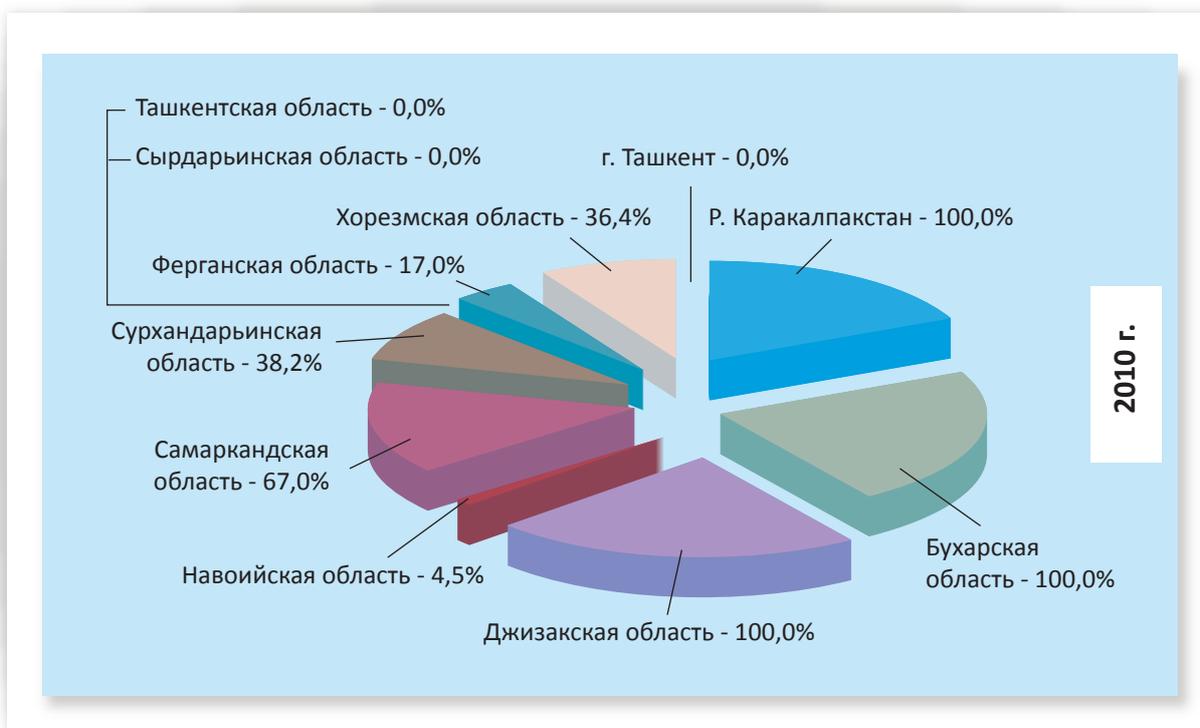
Сильные стороны и возможности	Слабые стороны и риски
<ul style="list-style-type: none"><li>• Конкурсный отбор операторов обеспечит высокое качество услуг при минимальном тарифе для потребителей (Value for Money);</li><li>• Хокимият заключит долгосрочный договор с оператором, дающий последнее право на оказание услуг на выбранной территории;</li><li>• Налоговым кодексом предусмотрены льготы по НДС, налогу на имущество и земельному налогу для предприятий, вовлеченных в сферу управления ТБО;</li><li>• У операторов есть возможность приобретения специализированной техники в лизинг, что позволит воспользоваться дополнительными льготами по налогу на прибыль (или единому налогу);</li><li>• Оператор по сбору и вывозу и сортировке/переработке как заинтересованное лицо в получении полного объема собираемого ТБО, может выступить инициатором строительства охраняемых стационарных пунктов;</li><li>• Участие махаллинских комитетов в обеспечении своевременной оплаты за услуги, и контроле выполнения операторами графиков и маршрутов вывоза ТБО;</li><li>• Возможность получения дополнительных доходов от реализации вторсырья.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Высокий объем капитальных затрат, возможно, приведет к риску отсутствия заинтересованных компаний в тендере;</li><li>• Высокая стоимость сортировочного оборудования;</li><li>• Отсутствие долгосрочных инструментов финансирования подобных проектов;</li><li>• Недоверие населения, и как результат, сбор средств не более чем на 1 месяц вперед;</li><li>• Разделение узла по сбору и вывозу ТБО на лоты приведет к тому, что операторы будут поставлены перед задачей приобретения общего (единого) для них оборудования по переработке/утилизации ТБО;</li><li>• Эффективность деятельности оператора по сбору и вывозу ТБО сильно зависит от собираемости средств от физических лиц;</li><li>• Падение доверия населения к местному органу власти в случае провала ГЧП проекта и расторжения контракта с частным оператором;</li><li>• Риск потери вложенных в устройство полигона средств в случае преждевременного расторжения договора ГЧП.</li></ul>

### Экономический обзор степени вовлеченности субъектов частного предпринимательства в оказание услуг по уборке твердых бытовых отходов.

В 2010 году количество государственных организаций занимающихся услугами по сбору и вывозу твердых бытовых отходов составляло 66 ед., объем оказанных услуг составил 28 100,9 млн.сум, при этом количество субъектов предпринимательства в данной сфере составило 209 ед. объем оказанных услуг составил 2 242,3 млн.сум.

В 2011 году количество государственных предприятий также составляло 66 ед. объем оказанных услуг составил 36 386,7 млн.сум, при этом количество субъектов предпринимательства составило 192 ед., объем оказанных услуг составил 2 732,2 млн.сум.

**Рисунок 7. Удельный вес субъектов частного предпринимательства в общем объеме оказанных услуг (в %) по сбору и вывозу ТБО в 2010 и 2011 гг.**



Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики

## **Вставка 5. Опыт реализации проектов ГЧП в сфере управления ТБО на примере Янгиюльского района Ташкентской области**

*Пилотный проект «Совершенствование системы управления ТБО в Янгиюльском районе с привлечением частного сектора» реализуется в рамках совместного проекта ПРООН и Торгово-промышленной палаты Узбекистана «Бизнес Форум Узбекистана» (Фаза II).*

*Целью проекта является совершенствование системы управления твердыми бытовыми отходами в Янгиюльском районе с привлечением частных операторов путем использования механизмов государственно-частного партнёрства (ГЧП).*

*Предварительные технико-экономические расчеты по проекту показали экономическую целесообразность вовлечения частного оператора в цепочку управления ТБО на пилотной территории, а именно:*

- Город Янгиюль с населением 50 184 человек, проживающих в 12 махаллях.*
- Поселок городского типа «Гульбахор» с населением 12 590 человек.*
- Территория ССГ «Эски Ковунчи» с населением 23 560 человек.*
- Территория ССГ «Ниезбаш» с населением 30 076 человек.*
- Территория ССГ «А.Ортиков» с населением 22 109 человек.*

*Численность населения, которое будет охвачено услугами вывоза ТБО в рамках проекта, составит 138 519 человек, или 59,1% от общей численности населения района. Ежедневный объём ТБО на территории проекта составляет:*

<b>Территория</b>	<b>ТБО, образуемые физическими лицами в день, м3</b>	<b>ТБО, образуемые юридическими лицами в день, м3</b>	<b>Итого, ТБО в день, м3</b>	<b>Итого, ТБО в год, м3</b>	<b>В % к общему объёму ТБО по проектной территории</b>
г. Янгиюль	72,05	20,83	92,88	33 435,71	40,34%
КФИ Ниезбаш и А.Ортиков	74,92	4,07	78,98	28 434,44	34,30%
Поселок Гульбахор и КФИ «Эски Ковунчи»	51,90	6,50	58,39	21 021,75	25,36%
<b>Итого</b>	<b>198,86</b>	<b>31,39</b>	<b>230,26</b>	<b>82 891,90</b>	<b>100%</b>

*Так как подобные проекты носят долгосрочный характер, то для частного сектора требуются определенные гарантии со стороны государства. Взаимоотношения между местными органами власти и частными операторами должны быть закреплены в долгосрочном договоре. Срок договора в данном случае должен быть не менее 15 лет, так как частным операторам необходимо предоставить возможность возврата вложенных собственных и заёмных средств, покрытия процентных платежей по ним, а также получения дохода.*

*От реализации данного проекта ожидается следующие социальные, экологические и финансово-экономические результаты:*

- решение проблем, связанных со сбором и вывозом отходов от населения и организаций;*
- улучшение экологической ситуации в Янгиюльском районе за счет своевременного вывоза и захоронения отходов;*
- создание правовых и экономических основ для участия представителей частного сектора в сфере управления отходами;*
- сокращение бюджетных расходов и их перенаправление на другие социальные сферы;*
- передача части функций по управлению ТБО от Отдела по благоустройству частному оператору;*
- создание новых рабочих мест.*

*В октябре 2012 года, завершился конкурс по отбору частного оператора. Предложения на конкурс поступили от 4х компаний, из которых на основе двухэтапной оценки была отобрана компания, предложившая наилучшие технические условия при низком тарифе. Непосредственно к оказанию услуг по сбору и вывозу ТБО оператор приступил с февраля 2013 года.*

*Источник: Проект ПРООН и Торгово-промышленной палаты Узбекистана «Бизнес Форум Узбекистана» (Фаза II).*

### **5.2.5. ГЧП в сфере дорожного строительства**

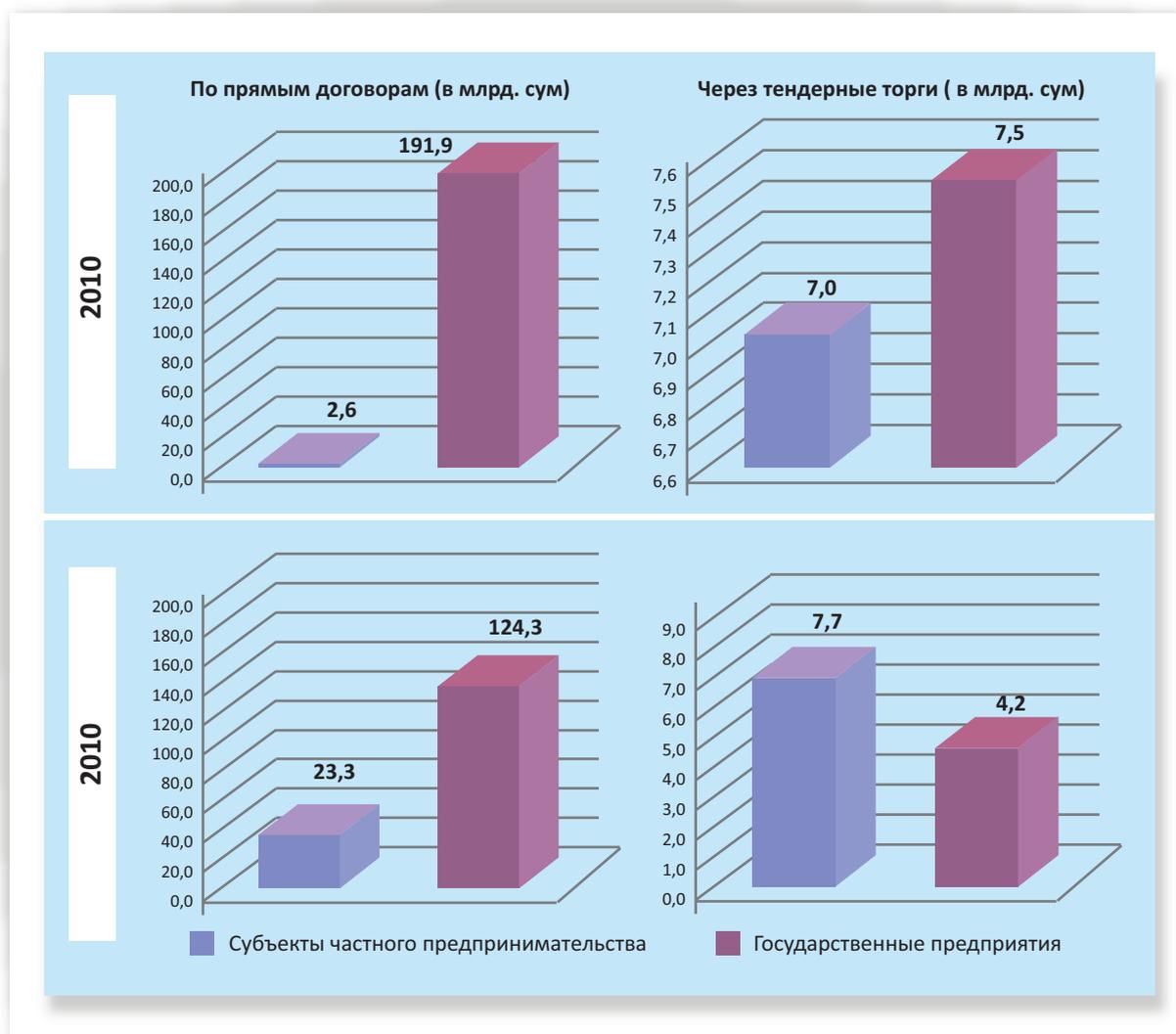
Законодательством страны предусмотрен механизм конкурсного (тендерного) отбора подрядных организаций для выполнения дорожных работ. Однако, на практике, основные объемы финансирования строительно-ремонтных работ выделяются подрядным организациям на основании прямых договоров (на основании отдельных решений Правительства).

В 2010 году объемы финансирования по прямым договорам достигли уровня 93,1% от всего объема дорожных работ. В 2011 году данный показатель практически не изменился и составил 92,5%. Учитывая высокий уровень концентрации, можно сделать вывод, что в данной сфере сильно сдерживается развитие конкуренции и расширение участия частного сектора.

На этом фоне положительным шагом является принятие Постановления Президента Республики Узбекистан №1475 от 7 февраля 2011 года «Об оптимизации системы государственных закупок и расширении привлечения к ним субъектов малого бизнеса». Данным документом предусмотрено, что отбор подрядной организации для выполнения работ по строительству и реконструкции объектов со стоимостью до 500 млн. сум, финансируемых за счет средств государственного бюджета и иных централизованных источников, осуществляется исключительно среди субъектов малого бизнеса (частного сектора).

В последние годы наблюдается тенденция расширения участия субъектов частного предпринимательства в сфере дорожного хозяйства. В частности, количество частных компаний, участвующих в тендерах, проводимых РДФ, постепенно растет, и если в 2010 году их число составило 25 против 39 государственных организаций, то в 2011 году соотношение изменилось, и составило 51 частных против 40 государственных организаций. При этом, если в 2010 году количество субъектов частного предпринимательства ставших победителями тендерных торгов составляло 7 ед., то в 2011 году этот показатель достиг 14 ед.

**Рисунок 8. Объем строительных и ремонтных работ автомобильных дорог, осуществленных субъектами частного предпринимательства и государственными организациями в 2010 и 2011 гг.**



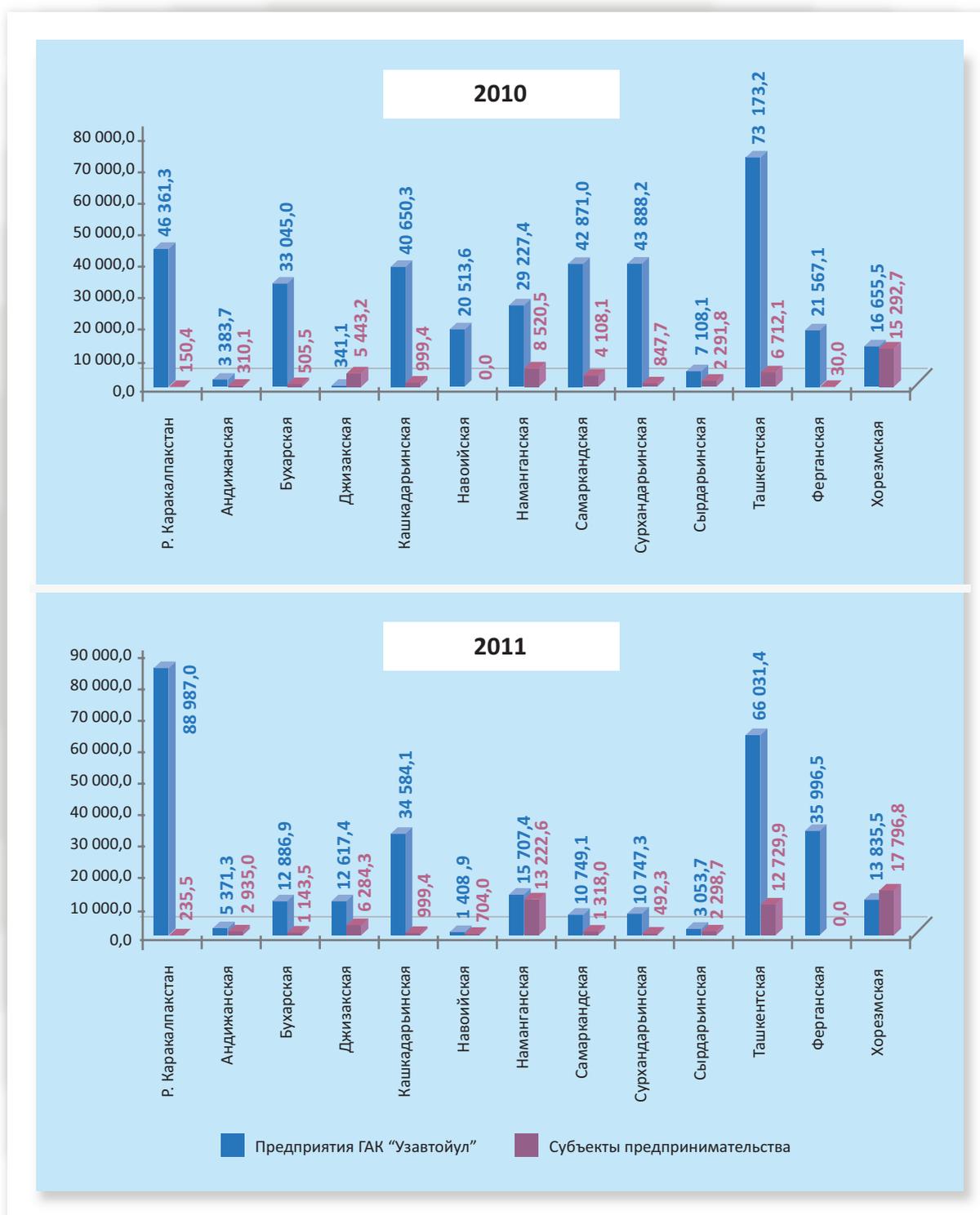
**Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики**

В то же время, степень участия частного сектора в сфере строительства и реконструкции дорог остается низкой.

Формальных ограничений по доступу частного сектора к участию в конкурсных торгах не имеется. Однако, в виду большого объема выполняемых работ, а также отсутствия соответствующего оборудования/техники, частные фирмы проигрывают в конкуренции с государственными предприятиями.

Так, если в 2010 году 114 предприятиями, входящими в структуру ГАК «Узавтоул» осуществлены работы по строительству и ремонту автомобильных дорог на сумму 378 785,5 млн. сум, то за данный период 42 субъектами предпринимательства осуществлены работы на общую сумму 45 211,5 млн. сум.

**Рисунок 9. Объем выполненных работ предприятиями, входящими в состав АК «Узавтоул» и субъектами предпринимательства в разрезе регионов республики в 2010 и 2011 гг. (в млн.сум)**



Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики

В 2011 году данные свидетельствуют об увеличении степени участия частного предпринимательства и соответственно снижении доли государственных предприятий в строительстве и ремонте автомобильных дорог. Так, количество предприятий входящих в структуру ГАК «Узавтойул» выполнивших строительство и ремонт автомобильных дорог составило 125 ед. с объемом выполненных работ 311 976,5 млн.сум, количество субъектов предпринимательства составило 65 ед. (рост 64,6%) с объемом 62 659,1 млн.сум (рост 72,2%).

### 5.2.6. ГЧП в сфере воздушного транспорта

Правовая составляющая управления аэропортами гражданской авиации в экономически развитых странах, характеризуется, прежде всего тем, что собственниками большинства аэропортов (включая аэродромы) являются коммерческие организации.

Кроме того, законодательство экономически развитых стран не содержит норм, запрещающих вносить имущество аэропортов (включая аэродромы) гражданской авиации в уставный капитал коммерческих организаций.

Наряду с приватизацией во многих экономически развитых странах активно используются и иные способы вовлечения частного сектора экономики в управление аэропортами гражданской авиации: аэропорты (часть аэропортового имущества) передаются специализированным частным компаниям по договорам аренды, на условиях концессии или в управление по контрактам.

Передача аэропорта (части аэропортового имущества) по договору аренды или на условиях концессии осуществляется на фиксированный срок для целей управления и развития аэропорта (части аэропортового имущества) за счет финансовых ресурсов частной компании.

Передача аэропорта (части аэропортового имущества) частной компании в управление по контракту осуществляется на фиксированный срок только для повышения эффективности управления таким аэропортом (частью аэропортового имущества), а не для целей его развития.

При этом в мировой практике не существует единого стандарта в отношении предпочтительности упомянутых способов передачи аэропортов (части аэропортового имущества) специализированным частным компаниям.

Таким образом, можно констатировать, что в большинстве экономически развитых стран расширяется степень участия финансовых, технических, кадровых и интеллектуальных ресурсов частного сектора в непосредственном управлении аэропортами гражданской авиации и их развитии. При этом, за соответствующими органами власти сохраняются законодательно урегулированные функции административно-контрольного и надзорного характера за деятельностью аэропортов (поддержание равных конкурентных условий для всех аэропортов, регулирование естественных аэропортовых монополий, обеспечение соответствия аэропортов требованиям всех видов безопасности).

### Вставка 6. ГЧП в аэропортах: возможные варианты и модели

Стратегические варианты	Вариант 1 <sup>1</sup>	Вариант 2 <sup>1</sup>	Вариант 3 <sup>1</sup>
Распределение обязанностей	Государство сохраняет за собой функции владения / инвестирования, но передает функции управления аэропортами и их эксплуатации частному сектору	Государство сохраняет за собой функцию владения аэропортами, но передает функцию инвестирования, а также функции управления и эксплуатации частному сектору	Функции владения, эксплуатации и инвестирования передаются частному сектору
Владение Инвестирование / финансирование	Государство Государство	Государство Частный сектор	Частный сектор Частный сектор
Управление / эксплуатация	Частный сектор	Частный сектор	Частный сектор
Варианты участия частного сектора (обычно используемые)	Концессии на услуги Передача внешним подрядчикам Договоры об управлении Множественные концессии	Схемы ВОР (BOOT, ВТО и проч.) Долгосрочная аренда (LDO и проч.) Генеральные концессии	«Оберточные» дополнения ВОО Стратегический выкуп (MEBO и проч.) Рынки капитала
Недавний опыт (на основе ситуационных исследований)	Аэропорты Кот-д'Ивуара, Питтсбурга и Аэропорт Каи Так (Гонконг)	Афинский межд. аэропорт Система аэропортов Боливии «Артуро Мерино» (Сантьяго) Система аэропортов Аргентины Межд. терминал им. Д.Ф. Кеннеди	Британское управление аэропортов Белфастский межд. аэропорт Копенгагенское управление аэропортов (%) Венское управление аэропортов (%)

<sup>1</sup> Включает альтернативы для выборочных видов воздушной деятельности, выборочных видов наземной деятельности и всех видов аэропортовой деятельности.

Источник: Группа Всемирного банка, Отдел экономики и финансирования инфраструктуры

В Азии, например, аэропорты обычно строятся за счет государства, тогда как любые вспомогательные проекты могут финансироваться из частных источников. В Европе аэропорты, чаще всего, финансируются частными инвесторами. Однако даже в таком случае государственный сектор оказывает им значительную поддержку. Расположенный возле Лондона аэропорт Станстед (Великобритания) является одним из немногих проектов, полностью финансируемых из частных источников.

Проекты в этой сфере могут быть связаны либо со строительством новых аэропортов, например, в рамках механизма ГЧП, либо с расширением существующих объектов. В отдельных проектах могут принимать участие как один, так и несколько аэропортов, национальные системы аэропортов в полном составе, или лишь определенные направления деятельности отдельного аэропорта.

### **Вставка 7. Реализация проекта ГЧП в сфере воздушного транспорта: опыт Канады**

*Правительство Канады приватизировало свои службы воздушной навигации. 1 ноября 1996 г. Система воздушной навигации Канады была продана некоммерческой корпорации NavCanada за 1,5 млрд. канад. долл. Работой корпорации руководит независимый совет директоров, в который входят независимые члены (не связанные с правительством, но некоторые из которых связаны с конечными пользователями). После четырех лет работы NavCanada сократила накладные расходы на 20%, увеличила инвестиции на 500 млн. канад. долл. и преуспела в удержании среднего числа эксплуатационных нарушений за три года на уровне примерно 2 на 100 тыс. перемещений самолетов. По состоянию на 2005 г. NavCanada имела кредитный рейтинг AA по классификации агентства «Стандард энд Пуэрз» (что соответствует чрезвычайно низкой вероятности невыполнения своих финансовых обязательств).*

*Источник: Группа Всемирного банка, Отдел экономики и финансирования инфраструктуры*

При реализации проектов, связанных с аэропортами, задействуются самые разнообразные коммерческие соглашения. Оператором или группой операторов должны быть созданы терминалы, заправочное оборудование, склады для хранения грузов, загрузочно-разгрузочное оборудование, точки общественного питания, автомобильные парковки, гостиницы, торговые точки и множество других вспомогательных служб. Каждая из этих функций должна координироваться, чтобы обеспечить эффективную работу всего аэропорта, как единого отлаженного механизма. Учитывая разнообразие видов деятельности на территории аэропорта, проектной компании потребуется обратиться за помощью к операторам, имеющим опыт в соответствующих сферах деятельности.

Для аэропортов конкуренция заключается в использовании альтернативных видов транспорта (например, скоростных поездов), строительстве новых аэропортов или появлении нового вида транспорта. Кроме того, инвесторам необходимо учитывать прогнозы объемов пассажирских и грузовых перевозок, прогнозы потребления, возможности приобретения товаров в аэропортах, использования автомобильных стоянок, пользования другими объектами на территории аэропорта, и получения специальных услуг, например, возможности воспользоваться залом ожидания бизнес-класса, которые могут предоставляться клиентам и авиакомпаниям.

## Вставка 8. Реализация проекта ГЧП на примере аэропорта «Навои»

В 2009 году Руководством Республики Узбекистан было принято решение передать аэропорт «Навои» в управление компании Korean Air, с утверждением 10-летней программы развития и модернизации. Основные мероприятия программы включали в себя строительство крупнейшего грузового терминала в Центральной Азии, который может обрабатывать 100 тысяч тонн грузов ежегодно с использованием новейшего оборудования, которое было завершено и запущено в 2010 году. Также была построена площадка способная разместить до пяти самолетов Boeing 747-400, и завершено строительство четырех дополнительных топливных резервуаров, вместимостью 1 400 тыс. галлонов авиационного топлива достаточного для одновременно заправки более двадцати пяти самолетов B747-400.

В результате поставки современного оборудования и транспортных средств, инфраструктура для обработки грузов была модернизирована до уровня Korean Air Cargo в аэропорту Инчхон. Теперь, аэропорт способен ежедневно обрабатывать более 15 полностью загруженных самолетов Boeing 747-400.

В июне 2012 года новый пассажирский терминал был сдан в эксплуатацию для обслуживания международных и местных рейсов.

Развитие аэропорта «Навои» является проектом государственной инфраструктуры наряду с Навоийской свободной индустриально-экономической зоной (СИЭЗ), которая получает беспрецедентную поддержку со стороны правительства. В период 2008-2011 гг. на реконструкцию и модернизацию международного аэропорта в г.Навои, которая предусматривалась в 4 этапа инвестировано 13 716,0 тыс. долл. США и 88 896,0 млн.сум. При этом, параллельно проходили также работы по реконструкции пассажирского терминала в аэропорту в г.Навои, с инвестициями 10 323,5 млн.сум.

В период 2008-2011гг. объем пассажироперевозок в аэропорту Навои составил 881,8 млн.сум с количеством пассажиров 143 159 человек, в этот же период объем грузоперевозок составил 262 484,0 тонн с объемом оказанных услуг 6 814,7 млн.сум.

Следует отметить, что за период 2008-2011 гг. было создано 579 новых рабочих мест.

Эффект от реализации проекта								
	2008 г.		2009 г.		2010 г.		2011 г.	
	Кол-во (чел)	млн. сум						
<b>Объем пассажиро-перевозок</b>	25 017	127,5	33 753	184,1	45 274	288,2	39 115	282,0
<b>Объем грузо-перевозок</b>	тыс. тонн	млн. сум						
	0,03	0,5	162,8	526,0	49,5	3 373,2	50,2	2 915,0
<b>Количество созданных новых рабочих мест</b>	140		263		125		51	

Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики

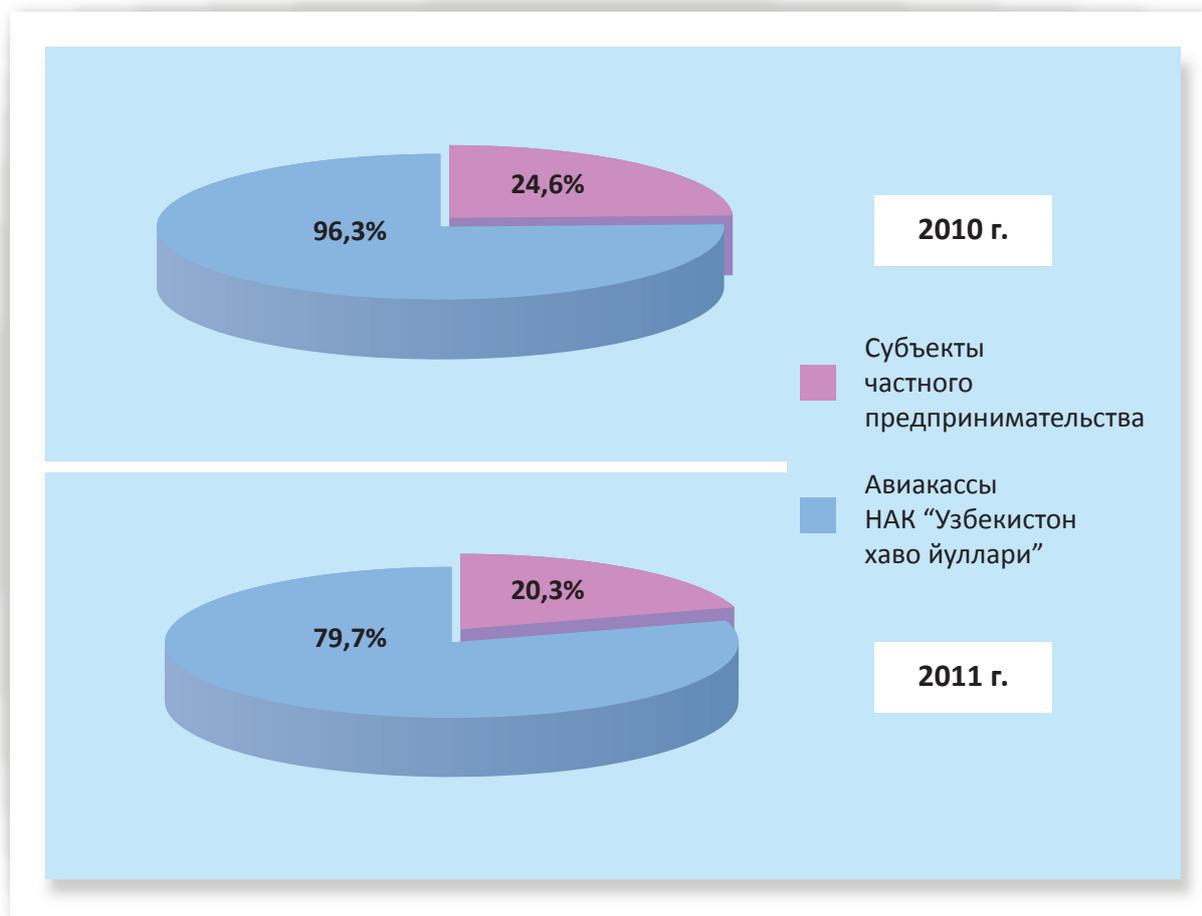
Наблюдается постепенное вовлечение субъектов частного предпринимательства по оказанию услуг в сфере инфраструктуры воздушного транспорта, в первую очередь это реализация авиабилетов по основным рейсам, совершаемым НАК «Узбекистон хаво йуллари».

Данная услуга является наиболее привлекательной, прежде всего для субъектов малого и среднего бизнеса, так как требует относительно низких капитальных вложений для организации деятельности, имеет стабильный спрос, низкие риски.

Так, объем оказанных услуг субъектами предпринимательства (частные авиакассы и агентства) по реализации авиабилетов в 2010 году составил 349 815,0 млн.сум, объем реализации в 2011 году составил 488 636,0 млн.сум (рост 71,6%).

При этом, объем реализации авиабилетов через кассы НАК «Узбекистон хаво йуллари» в 2010 году составил 114 410,0 млн.сум, а в 2011 году данный показатель составил 124 649,0 млн. сум.

**Рисунок 10. Удельный вес субъектов частного предпринимательства в общем объеме реализации авиабилетов (%)**



**Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики**

Как видно из рисунка, если в 2010 году удельный вес субъектов частного предпринимательства в общем объеме реализации авиабилетов по маршрутам НАК «Узбекистон хаво йуллари» составлял 24,6%, при доле НАК «Узбекистон хаво йуллари» - 96,3%, то в 2011 году данные показатели уже составили 20,3% и 79,7% соответственно.

Следует отметить, что еще одной сферой потенциально интересной для субъектов предпринимательства является услуга по организации питания (catering) на воздушных судах НАК «Узбекистон хаво йуллари», которая настоящее время осуществляется исключительно подведомственными организациями авиакомпании.

Также, необходимо заметить, что доступ для субъектов частного предпринимательства в данную сферу деятельности является открытым, никаких барьеров по входу частного сектора в данную область не имеется.

### 5.2.7. ГЧП в сфере железнодорожного транспорта

Железнодорожные проекты с использованием механизма ГЧП, в большинстве случаев, должны быть связаны с существующими транспортными услугами – особенно там, где оператором будет являться государство или третья сторона. Железнодорожные проекты могут быть нацелены как на строительство новых путей, так и на расширение существующей сети. Расширение инфраструктуры в рамках железнодорожного проекта может включать автомобильные стоянки, расширение депо, строительство дополнительных путей, оптимизацию расписания движения поездов и повышение безопасности или производительности, ввод в эксплуатацию нового подвижного состава, прокладку новых железнодорожных веток, демонтаж избыточных веток, организацию службы по работе с клиентами и замену существующих рельсовых путей.

Железнодорожные проекты связаны с весьма значительными капитальными затратами, в том случае, если необходимо расширить действующую систему или заменить существенные части ее инфраструктуры. Транспортные проекты требуют существенных капитальных затрат, которые могут превысить возможности частного финансового рынка или доходный потенциал проекта. При этом тарифы должны быть сохранены на доступном уровне, и поэтому правительственная поддержка может быть решающей для финансовой устойчивости проекта. Но даже при использовании государственных средств для строительства путей и установки сигнальной системы железной дороги, можно использовать частные средства для приобретения оборудования – такого как подвижной состав.

Одной из основных проблем в транспортных проектах, включая железнодорожные, является сложность прогнозирования объемов перевозок. Если частным операторам необходимо принять на себя риск трафика, они должны полагаться на эти прогнозы. Однако они традиционно оказываются ненадежными, так как крайне сложно достоверно учесть демографические изменения, колебания спроса, конкуренцию, рост цен и готовность потребителей оплачивать услуги.

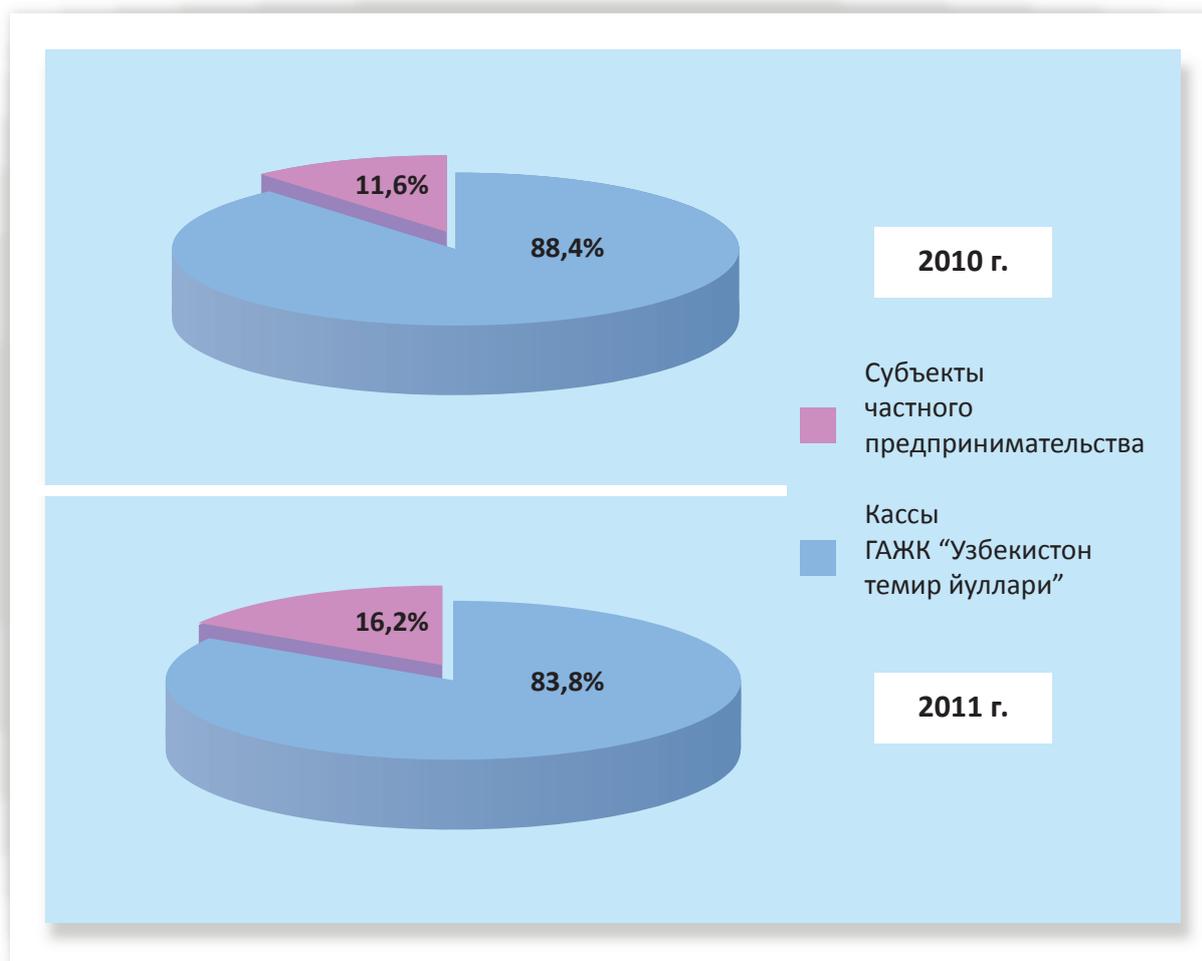
Учитывая различные риски, связанные с безопасностью, и повышенное общественное внимание, железные дороги являются высоко регулируемой отраслью. Любые строительные или ремонтные работы должны учитывать установленные нормативные ограничения, и, возможно, должны проходить процедуру согласования. Такие вопросы нормативного характера будут значительно влиять на график реализации проекта и должны быть учтены в начале процесса.

На сегодняшний день, в Узбекистане реализованы некоторые элементы ГЧП в сфере железнодорожного транспорта. Как и в сфере воздушного транспорта, услуги по реализации железнодорожных билетов ГАЖК «Узбекистон темир йуллари», являются наиболее привлекательными для субъектов частного предпринимательства.

Так, объем услуг, оказанных субъектами частного предпринимательства (частные железнодорожные кассы и агентства) по реализации железнодорожных билетов ГАЖК «Узбекистон темир йуллари» в 2010 году составил 15 261,3 млн.сум, а в 2011 году составил 29 126,4 млн.сум (рост 91%).

При этом, объем реализации железнодорожными кассами ГАЖК «Узбекистон темир йуллари» в 2010 году составил 116 771,0 млн.сум, а в 2011 году данный показатель составил 150 856,7 млн.сум.

**Рисунок 11. Удельный вес объема реализации железнодорожных билетов в 2010 и 2011 гг. ( в % )**



**Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики**

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод, что доступ на рынок по реализации железнодорожных билетов для субъектов частного предпринимательства постепенно расширяется. В настоящее время разрабатывается Положение по взаимодействию ОАО «Узжелдорпасс» с субъектами предпринимательства о наделении права на продажу (реализацию) железнодорожных проездных документов, что даст дополнительный толчок для привлечения частного сектора в данную сферу.

Еще одним перспективным направлением развития ГЧП в железнодорожной сфере, является организация питания в вагонах-ресторанах поездов со стороны субъектов частного предпринимательства.

**Таблица 6. Информация об организации питания в вагонах-ресторанах ГАЖК «Узбекистон темир йуллари» и субъектами частного предпринимательства в 2010-2011 гг.**

Наименование услуги	2010 г.		2011 г.	
	Объем оказанных услуг (млн.сум):		Объем оказанных услуг (млн.сум):	
	Предприятия ГАЖК «Узбекистон темир йуллари»	Субъекты МБ и ЧП	Предприятия ГАЖК «Узбекистон темир йуллари»	Субъекты МБ и ЧП
Организация питания в вагонах-ресторанах	1 937,5	0,0	3 474,4	0,0

*Источник: Центр по совершенствованию антимонопольной политики*

Данные за последние годы об объемах услуг показывают, что организация питания в вагонах-ресторанах осуществлялась исключительно предприятиями ГАЖК «Узбекистон темир йуллари», хотя данная услуга не требует крупных капитальных вложений и является привлекательной для субъектов частного предпринимательства.

Также, необходимо отметить, что в настоящее время разрабатывается Положение о проведении конкурса на право организации общественного питания в вагонах-ресторанах ОАО «Узжельдорпасс», что однозначно будет стимулировать вовлечение частного бизнеса в данную сферу.

В целом сфера железнодорожного транспорта остается одной из наиболее перспективных для внедрения механизмов ГЧП.

Перспективными участками внедрения механизмов ГЧП в сфере железнодорожного хозяйства являются концессии на уже построенные и нуждающиеся в капитальном ремонте участки дорог, а также на строительство новых участков (веток). С учетом перспектив развития специальных индустриальных зон, возрастает необходимость в строительстве подъездных путей до складских хозяйств предприятий от близлежащих железнодорожных станций. В данном случае можно применить модель концессий, и доход концессионер будет получать в виде платежей за каждую подачу-уборку ж/д вагонов.

### **5.2.8. Развитие ГЧП в социальной сфере (на примере образования, здравоохранения)**

В дополнение к традиционным сферам партнерства в отраслях производственной инфраструктуры правительства Великобритании, США, Франции, Германии, Испании, Италии, Канады, Австралии, стран Центральной и Восточной Европы стали активно заключать договоры с частным сектором о предоставлении услуг в социальной области: здравоохранения, образования, повышения квалификации рабочей силы, поддержки социально уязвимых групп населения, преодоления чрезмерной социальной дифференциации в обществе.

Образовательные учреждения, медицинские центры и больницы, уличное освещение – главные объекты программ ГЧП, основанных преимущественно на концессионных моделях и контрактах на управление.

В Республике Узбекистан отрасли социальной сферы, в первую очередь здравоохранение и образование, постоянно находятся в центре внимания государства.

Потенциальный интерес к участию в «социальных» проектах как в сфере производства и сбыта услуг, имеющих устойчивый массовый спрос, существует и у бизнеса. Тем не менее, опыт ГЧП в социальной сфере крайне ограничен.

Существует широкий простор для реализации проектов ГЧП в сфере образования. На сегодняшний день, основными видами проектов ГЧП в сфере образования являются создание совместных ВУЗов (например Вестминстерский международный университет в г. Ташкенте), издание и тиражирование книг и пособий для системы народного образования со стороны частных издательств, а также организация частных дошкольных учреждений.

Также имеет место партнерство государства и частных компаний, в рамках которого, частный застройщик в обмен при получении разрешения на строительство собственных объектов коммерческой недвижимости, берет на себя обязательства построить, реконструировать или модернизировать отдельные социально значимые объекты, право собственности на которые принадлежит или будет принадлежать государству или местному хокимияту.

Еще одним перспективным направлением внедрения механизмов ГЧП, как одно из наиболее привлекательных для бизнеса, является сфера санаторно-курортного обслуживания, профилактического лечения и отдыха. В этих видах деятельности получение прибыли наиболее очевидно. Развитие подобных рекреационных зон благоприятно сказывается на инвестиционном климате страны, способствует увеличению притока инвестиций.

### **5.3. Основные проблемы развития механизмов государственно-частного партнерства в Узбекистане**

Приведенные в предыдущей главе примеры, свидетельствуют о жизнеспособности идеи внедрения механизмов ГЧП в условиях Узбекистана, и вместе с тем о наличии серьезных препятствий полноценному использованию потенциала ГЧП в стране.

Масштабы частных капиталовложений в проекты ГЧП несопоставимы с величиной «инвестиционного разрыва» в инфраструктуре, достигающего нескольких процентов ВВП. Крупные частные инвестиции в инфраструктуру до сих пор ограничиваются главным образом телекоммуникационной сферой, которая является наименее рискованной для инвесторов. В ходе реализации масштабных проектов возникают труднопреодолимые конфликты между сторонами, чреватые расторжением достигнутых соглашений и выходом частных инвесторов и операторов из партнерств. Проекты на микроуровне более просты в реализации и дают осязаемый выигрыш, но остаются изолированными начинаниями, неспособными радикально улучшить ситуацию в коммунальном хозяйстве страны.<sup>49</sup>

<sup>49</sup> Источник: Аналитический доклад «Частно-государственное партнерство в Узбекистане: проблемы, возможности и пути внедрения», 2007 год.

В целях создания благоприятной среды для реализации ГЧП проектов в Узбекистане, необходимо усовершенствовать законодательную базу, принять ряд новых нормативных документов и внести изменения в действующие.

Закон «О концессиях» требует на сегодняшний день пересмотра и доработки в виду следующих причин:

во-первых, круг концессионеров ограничивается иностранными инвесторами, что исключает из значительной части потенциальных проектов ГЧП национальный бизнес;

во-вторых, хотя Закон и определяет как предмет концессии виды хозяйственной деятельности, он жестко связывает их с существующими материальными активами (имущество, земельные участки и недра), тогда как современный взгляд на концессию состоит в предоставлении государством частной фирме прав на ведение хозяйственной деятельности в условиях несовершенной конкуренции (наличия у концессионера определенной «рыночной власти»);

наконец, Закон ограничивает продолжительность концессионного соглашения 15 годами (против общепринятых 50), что сдерживает заключение соглашений по крупным объектам с продолжительными сроками окупаемости.

В сравнительном межстрановом контексте правовой режим концессий в Узбекистане получает невысокую оценку с точки зрения определения сферы его действия, качества государственной поддержки и наличия финансовых инструментов, благоприятствующих привлечению концессионерами кредитов, а также качества концессионных соглашений и процедур присуждения концессии.

С момента принятия закона в 1995 г. не было заключено ни одного полноценного концессионного соглашения, вследствие чего оценка практики применения концессионного режима в стране опирается на «квази-концессии» предоставленные на муниципальном уровне в сфере общественного транспорта. Международные эксперты дают низкую оценку процессам выбора концессионеров, выполнения и прекращения подобных соглашений<sup>50</sup>.

В целом, в рамках законодательства по вопросам концессии необходимо проработать вопросы по развитию мер государственной поддержки, методов формирования тарифов на услуги концессионера, развитие модели концессии по передаче в концессию существующих объектов государственного имущества, пересмотра перечня объектов, не подлежащих передаче в концессию, а также расширение сфер применения концессии путем внедрения её новых моделей.

Следует предвидеть, что препятствиями к привлечению крупных внешних инвестиций в ГЧП в Республике Узбекистан станут трудности «секьюритизации» таких проектов, т.е. выпуска под них торгуемых финансовых инструментов. Национальные финансовые рынки находятся на ранней ступени развития и едва ли будут способны в ближайшем будущем решить проблему мобилизации финансовых средств в инфраструктуру, тогда как международные инвесторы должны получить надежные гарантии возврата вложений. Перспективы ГЧП в Республике Узбекистан зависят от готовности и возможности частных инвесторов вкладывать средства в инфраструктурную отрасль страны.

<sup>50</sup> Источник: EBRD Legal Indicators Survey 2006; Concession Assessment Project report on the quality of concession legislation in early transition countries, EBRD 2007.

**Кроме этого,** согласно Гражданскому кодексу Республики Узбекистан определены договорные взаимоотношения по передаче в доверительное управление и аренду государственной собственности, обладающие на основе международной практики признаками ГЧП.

Данные договорные отношения нельзя полностью относить к контрактам ГЧП, в связи с отсутствием в них обязательности проведения конкурсных процедур по выбору частного партнера, заключения долгосрочных контрактов с распределением рисков между государством и частной стороной.

В связи с чем, для признания сделок в рамках гражданского законодательства Республики Узбекистан, как сделок по механизму ГЧП, требуется внесение определенных поправок в нормативные правовые акты, регулирующие процесс планирования проекта, проведение конкурса на заключение контракта ГЧП и управления за ходом реализации проектов.

### **5.3.1. Проблемные вопросы в разрезе секторов**

#### ***Электроснабжение***

В условиях Узбекистана одним из перспективных направлений ГЧП является сбыт электроэнергии, чему доказательством является относительно успешная деятельность частных операторов в 2007-2008 гг. При этом, остаются не урегулированными вопросы ценообразования на электроэнергию для частных операторов, что играет дестимулирующую роль для привлечения сектора.

Министерство финансов, отвечая за бюджетные доходы, в силу своей функциональной роли в меньшей степени озабочено иными функциями цен на услуги естественных монополий. Министерство финансов в ряде случаев, особенно применительно к услугам ЖКХ, делегирует утверждение тарифов или их предельных уровней на товары и услуги естественных монополий финансовым управлениям областных хокимиятов.

Для последних первоочередными являются задачи баланса доходов и расходов республиканского и областных бюджетов, а также социальной защиты населения, тогда как потребности развития и технического перевооружения отрасли не получают при этом достаточного внимания.

Действующий порядок не отвечает современным принципам тарифного регулирования, предусматривающим поручение данной функции независимым регулирующим органам. В результате в ряде отраслей, где тарифы должны целиком возмещать текущие и капитальные издержки, они все еще остаются ниже необходимого уровня. Встречается и другая крайность, когда отрасли инфраструктуры переводятся на самоокупаемость, в то время как ввиду специфики этих отраслей их услуги должны субсидироваться в интересах социально-экономической эффективности.

#### ***Водоснабжение и водопроводное хозяйство***

Механизм ГЧП в сфере водоснабжения и канализации используется давно, но встречает серьезные сложности при реализации. Хотя самые большие выгоды могут быть получены

от ГЧП именно в водоснабжении и канализации, проекты в этом секторе являются и самыми сложными для удовлетворительного коммерческого и финансового структурирования. В отличие от водоочистки распределение воды зачастую трудно сочетать с моделью ГЧП, учитывая необходимость в определении и распределении более сложного и широкого состава рисков.

В условиях нашей республики применимы три модели ГЧП в сфере водоснабжения:

а) «Голландская модель» – акционирование государственного предприятия, в результате которого создается субъект предпринимательства, с государственной долей. Ориентированная на прибыль акционерная компания с ограниченной ответственностью является компромиссом между частной компанией, работающей на коммерческой основе (возможно по контракту), и владеющими пакетом акций государственными организациями, которые больше склонны работать на политической основе.

б) «Французская модель» – делегированное частное управление, при котором государство в целом отвечает за активы, а частный сектор обеспечивает более или менее комплексные услуги управления, которые могут включать концессионные соглашения, аффермаж, сервисные контракты и контракты на управление.

в) «Британская модель» – крупномасштабная полная реализация активов, часто сравниваемая с «приватизацией». Она вовлекает частный сектор, владеющий действующими предприятиями, включая все активы и землю – сами предприятия коммунального обслуживания становятся частными компаниями, при этом делается акцент на государственном регулировании в целях надзора и поддержки.

Следует отметить, что подходы могут быть смешанными и подбираться в соответствии с потребностями сектора, и независимо от того, какой подход к ГЧП будет выбран, оказание услуги должно регулироваться с целью обеспечения ее надлежащего качества и справедливого ценообразования.

При этом на данном этапе развития для внедрения в нашей республике более предпочтительной является вторая модель ввиду, того что водные ресурсы имеют как стратегический так и социальный характер, то должны оставаться под надзором государства. Кроме того, частный бизнес не всегда стремится быстро обновлять систему водоснабжения в силу значительных капитальных затрат, поэтому обязанности обновления водопроводных систем в целом ложатся опять же на местные и республиканские бюджеты. В связи с этим, целесообразным видится привлечение управляющих компаний, при этом контроль и регулирование осуществляется государством.

Вместе с тем, частное управление даст возможность более эффективно снижать коммерческие потери, повысить собираемость оплаты внедрять новые технологии в управление водоканализационной системой и т.п.

### ***Дорожное строительство***

Несмотря на то, что в международной практике сфера строительства и эксплуатации автомобильных дорог является самой проработанной и привлекательной сферой для реализации проектов ГЧП, в нашей стране не реализовано ни в одной форме ни одного полноценного ГЧП проекта.

В целях, использования имеющейся возможности частного сектора для повышения качества услуг инфраструктуры и привлечения дополнительных инвестиций необходимо обратить внимание на следующие важные вопросы, решение которых позволит расширить участие предприятий частного сектора в сфере строительства, ремонта и эксплуатации автомобильных дорог.

**Развитие конкуренции на рынке дорожно-строительных работ.** Сегодня рынок строительства и ремонта автомобильных дорог остается высоко концентрированным. Предприятия, входящие в состав ГАК «Узавтойул», являются монополистами на локальных рынках (области и районы республики). Ремонт улиц городов и иных населенных пунктов местного (районного, городского) значения осуществляется в основном территориальными и районными подразделениями ГАК «Узавтойул». По оценочным данным, более 90% всего объема работ по дорожному строительству выполняют подразделения ГАК «Узавтойул». Участие субъектов частного предпринимательства на этом рынке сдерживается их неразвитой материально-технической базой, ограниченными финансовыми возможностями и отсутствием опыта выполнения крупных и сложных проектов. Многие частные фирмы выполняют в основном договоры субподряда, оказывая отдельные услуги, так как только ограниченное количество частных компаний может выполнять весь спектр работ, требуемых РДФ, сдавать крупные проекты «под ключ».

**Расширение источников финансирования дорожно-строительных работ.** Текущее состояние автомобильных дорог городов, районных центров и иных населенных пунктов, а также хозяйственных и межхозяйственных автомобильных дорог находится в неудовлетворительном состоянии. Это, в первую очередь, связано с нехваткой денежных ресурсов на осуществление строительства, ремонта и эксплуатации дорог (финансируется только за счет средств местного бюджета), а также с низким уровнем оснащенности дорожно-эксплуатационных предприятий.

**Совершенствование механизмов проведения тендеров** на выполнение строительно-ремонтных работ, определения себестоимости работ и мониторинга исполнения условий договоров. В соответствии с законодательством, заключение договоров на выполнение крупных проектов (превышающие эквивалент 50 тыс. долл. США) осуществляется по результатам тендерных торгов.

Как показывает опыт, многие частные предприятия не имеют возможности принять участие в подобных тендерах из-за ряда не зависящих от них причин, в том числе, ограниченного срока на подготовку и представление тендерных документов, невозможности получения поручительства банка в короткие сроки и т.д. Сроки проведения конкурсных торгов, как правило, составляют 30 календарных дней, которые порой являются недостаточными для oferентов. Не существует практики заблаговременного извещения о проведении конкурсных торгов. На тендерных торгах имеется требование к подрядчикам о предоставлении поручительства банка на предоставление оборотных средств в размере не менее 20% от стоимости предмета конкурсных торгов. При этом данное поручительство должно быть подтверждено вышестоящим (республиканским) банком, что требует дополнительного времени на согласование и оформление документа.

### ***Воздушный и железнодорожный транспорт***

Несмотря на очевидную привлекательность этих сфер естественных монополий для частного сектора в силу жесткого регулирования данных сфер за эти годы не реализовано ни одного проекта ГЧП.

Однако за последние годы достаточное развитие получает партнерство государственных компаний и частного предпринимательства имеющие признаки, характерные ГЧП, но называть это полноценным государственно-частным партнерством сложно. Основным фокусом участия частного предпринимательства все еще остаются не капиталоемкие сферы услуг (реализация билетов, питание и т.п.), при этом инфраструктура остается мало интересной для субъектов бизнеса.

Инфраструктурные проекты в сфере **воздушного и железнодорожного транспорта** имеют длительные сроки окупаемости – что затрудняет планирование и повышает риски возврата инвестиций. Но транспортная инфраструктура, особенно расположенная в экономически и социально перспективных регионах, также предоставляет владельцу альтернативные возможности, которые не гарантированы сегодня, но могут быть реализованы в будущем.

Проекты в сфере воздушного и железнодорожного транспорта, включая аэропорты, железные дороги и др. развиваются за счет сочетания частного и государственного финансирования.

Транспортный сектор сталкивается с двумя основными ограничениями: прогноз спроса и землеотвод.

На спрос на транспортную инфраструктуру оказывают влияние конкурирующие виды транспорта, демографические изменения, экономические условия, стоимость объектов для конечных пользователей, удобство, индивидуальные предпочтения, скорость и ряд других, часто взаимосвязанных факторов, которые в лучшем случае затрудняют точное прогнозирование спроса. Потребность в доступе к большим участкам земли для строительства транспортных объектов делает их дорогими, долгосрочными и политически чувствительными проектами.

Для полноценной реализации проектов ГЧП в сфере воздушного и железнодорожного транспорта необходимо решать следующие специфические вопросы:

**Риск трафика** (интенсивности движения, количества перевозимых пассажиров). Покупателями будущих услуг транспортного проекта выступает население в целом. Поэтому риск спроса в транспортных проектах трудно количественно определить и еще более сложно распределить между участниками проекта.

**Капитальные субсидии.** Транспортные проекты требуют существенных капитальных затрат, которые могут превысить возможности частного финансового рынка или доходный потенциал проекта. При этом тарифы должны быть сохранены на доступном уровне, и поэтому правительственная поддержка может быть решающей для финансовой устойчивости проекта.

**Риск нормативно-правового регулирования.** Учитывая существование разнообразных рисков, связанных с безопасностью, транспортный сектор является сильно регламентированным. Любое строительство или изменение должны отвечать установленным регламентам и ограничениям и, возможно, потребуют разрешения контролирующего органа. Эти нормативные моменты будут влиять на график реализации проекта и должны быть предусмотрены в начале процесса. Уровни тарифов в транспортном секторе – хотя они зачастую не столь политически чувствительны как в отраслях электроэнергетики, водоснабжения и канализации, - в целом регулируются для того, чтобы обеспечить баланс между доступностью и получением наличности для капитальных инвестиций.

**Сопутствующие коммерческие возможности.** Концедент и акционеры, возможно, должны предоставить проектной компании достаточную гибкость в осуществлении ее возможной деятельности.

В большинстве других проектов ГЧП концедент и кредиторы ограничивают масштаб деятельности, который может осуществляться проектной компанией. В случае транспортными проектами концеденту, возможно, будет предпочтительнее расширить объем работы проектной компании для повышения доходов проекта и снижения потребности в государственной поддержке. Например, с проектами аэропорта связано множество коммерческих предприятий: объекты терминала, топливные объекты, грузовые склады, погрузочно-разгрузочные объекты, пункты питания, стоянки, гостиницы, офисные помещения и коммерческие фирмы; и, конечно, застройка земли может стать ценной коммерческой возможностью для проектов автомобильных дорог, портов, аэропортов, железных дорог и большинства транспортных проектов.

### **Управление ТБО**

Не смотря на отсутствие нормативно-правовой базы, устанавливающей порядок организации частных предприятий в сфере управления ТБО и их взаимодействие с местными органами власти, во многих районах республики осуществляют деятельность частные предприятия по сбору и вывозу ТБО, имеющие на своем балансе участок для захоронения отходов. Пилотный проект, реализованный в 2012 году в Янгиюльском районе Ташкентской области позволил сформулировать порядок отбора частных операторов и оптимальные условия взаимодействия между местными органами власти, органами самоуправления граждан и частными операторами. Были также выявлены риски, сопутствующие реализации ГЧП проектов в данной сфере. К ним относятся:

**Неплатежи со стороны населения и юридических лиц.** Несмотря на наличие решения хокима об определении предприятия оператором по сбору и вывозу ТБО на территории района (города), некоторые домохозяйства и юридические лица могут отказаться от оплаты услуг, продолжать выносить ТБО на стационарные точки сбора ТБО, обслуживаемые оператором. Данный риск можно снизить не популярными административными мерами, такими как требование предоставления квитанции об оплате для получения других государственных услуг, а для юридических лиц, при поддержке налоговых органов или служб санитарно-эпидемиологического надзора. Органы местного самоуправления граждан могут также оказывать воздействие на население, в рамках мероприятий по контролю своевременной оплаты других коммунальных услуг (электроэнергия, газ, водоснабжение).

**Частая смена руководящих кадров местных органов власти.** Учитывая, что механизмы ГЧП в сфере управления ТБО внедряются впервые, и при реализации проектов с руководящими работниками хокимиятов проводится работа по повышению их потенциала, смена кадрового состава приводит к тому, что новые работники не знакомы с особенностями механизма ГЧП. В результате, могут возникнуть временные трудности и недоразумения. Наличие договора между частным оператором и хокимиятом, а также комплекта документов регламентирующих оказание услуг оператором, его взаимодействие с населением, юридическими лицами и органами самоуправления граждан.

**Ограниченные полномочия местных органов власти.** В процессе реализации проекта, когда хокимият берет на себя обязательство по предоставлению зданий, земельного участка или оборудования в пользование частному оператору на период действия договора ГЧП, может

выясниться, что тот участок и/или здание которое планировалось передать в пользование, включено в список реализации государственного имущества, или может быть передано только в аренду, с оплатой арендной платы нескольким получателям. Данный риск необходимо предупредить на стадии разработки проекта, получив все необходимые документы, дающие право хокимияту передать участок или имущество частному партнеру в рамках проекта ГЧП.

**Риск, что частный оператор не сможет закупать топливо для спецтехники по ценам, заложенным в расчет тарифа.** В настоящее время, дизельное топливо реализуется юридическим лицам через внебиржевые аукционные торги на Узбекской товарно-сырьевой бирже (Постановление Кабинета Министров №54 от 2004 года). Практика прошлых лет показала резкий рост цен (почти в 4 раза в 2012 году) на вышеуказанных торгах, в связи с дефицитом топлива в конце каждого года и в период сбора урожая пшеницы. Необходимо продумать механизм реализации дизельного топлива, предприятиям по сбору и вывозу ТБО на тех же условиях, что и предприятиям городского пассажирского транспорта.

**Риск, что население и юридические лица будут продолжать выбрасывать ТБО, в несанкционированные места.** Снижение данного риска за счет постоянной и планомерной пропагандистской работы среди населения, проведения уроков экологии в школах, активного вовлечения председателей махаллинских комитетов для информирования жителей махали и посёлков о графике работы оператора, местах установки контейнеров.

## 5.4. Выводы

По результатам изучения состояния дел с внедрением механизмов ГЧП в отдельных сферах, был подготовлен анализ сильных и слабых сторон, возможностей и угроз при внедрении механизм государственно-частного партнерства в Узбекистане.

### АНАЛИЗ СИЛЬНЫХ И СЛАБЫХ СТОРОН МЕХАНИЗМА ГЧП, ВОЗМОЖНОСТЕЙ И УГРОЗ ПРИ ЕГО ВНЕДРЕНИИ В УСЛОВИЯХ РЕСПУБЛИКИ УЗБЕКИСТАН (SWOT анализ)

Сильные стороны	Слабые стороны
<ul style="list-style-type: none"> <li>1) сбалансированное распределение рисков, обязанностей и прав между государственным и частным сектором;</li> <li>2) сокращение нагрузки на государственный бюджет;</li> <li>3) передача частному сектору прав пользования и владения государственной собственностью, за исключением распоряжения (за исключением контракта на строительство и эксплуатацию);</li> <li>4) повышение прозрачности государственных расходов на содержание объекта ГЧП (вследствие действия норм контракта и привлечения оператором заемных средств, т.е. мониторинга кредиторов);</li> <li>5) сохранение рычагов воздействия на деятельность оператора (частного сектора);</li> <li>6) более быстрое внедрение новых технологий;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>1) более длительные процедуры планирования по сравнению с бюджетными инвестициями;</li> <li>2) сложность прогнозирования на длительный период в связи с изменением конъюнктуры рынка;</li> <li>3) наличие ограничений в некоторых секторах: тарифные, лицензионные, пр.;</li> <li>4) сложность привлечения инвесторов в крупные проекты;</li> <li>5) доступность финансовых ресурсов для реализации инфраструктурных проектов;</li> <li>6) несовершенство нормативно-правовой базы в области ГЧП.</li> </ul>

### Сильные стороны

- 7) более четкая ориентация услуг на нужды потребителей;
- 8) стимулирование развития фондового рынка и банковского сектора;
- 9) привлечение частных внутренних и внешних инвестиций;
- 10) развитие малого и среднего бизнеса;
- 11) многообразие форм долгосрочных контрактов, заключаемых частным сектором с государственными и местными органами;

### Возможности

- 12) политическая поддержка;
- 13) поддержка со стороны международных организаций;
- 14) совершенствование нормативной правовой базы в области ГЧП;
- 15) реализация долгосрочных программ развития страны;
- 16) наличие опыта использования концессии в энергетике и транспорте;
- 17) появление новых форм взаимодействия с частным сектором;
- 18) получение и распространение знаний и опыта в области ГЧП;
- 19) создание новых рабочих мест;
- 20) развитие «околопроектной» инфраструктуры;
- 21) предоставление качественных услуг по доступным ценам;
- 22) внедрение международных стандартов, моделей, методик и прочие.

### Угрозы

- 7) ухудшение финансовых показателей страны в связи с зависимостью от цен на минеральные ресурсы и роста уровня инфляции;
- 8) дефицит знаний в области ГЧП;
- 9) отсутствие квалифицированных кадров при использовании новых технологий;
- 10) несовместимость стандартов.

Как видно из результатов SWOT анализа, существует множество факторов, способных как положительно, так и негативно повлиять на использование механизма ГЧП. Проведенный анализ позволяет четко определить, какие шаги могут быть предприняты для развития ГЧП и на какие проблемы необходимо обратить особое внимание.

Сопоставление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз использования ГЧП позволяет сделать следующие выводы:

- отраслевые министерства и местные исполнительные органы могут использовать внутренние факторы и отличительные преимущества в реализации проектов с использованием механизма ГЧП;
- выявленные в ходе анализа возможности могут стать сильными сторонами использования механизма ГЧП в будущем;
- указанные слабые стороны требуют изменений в сторону улучшения.
- Такие угрозы, как дефицит знаний в области ГЧП требуют особого внимания и для их снижения необходимо предпринять соответствующие стратегические действия.

## 6. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЛЯ ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ И ВНЕДРЕНИЯ МЕХАНИЗМОВ ГЧП

**Для стимулирования применения механизма ГЧП в ближайшее время целесообразно и необходимо последовательно осуществить следующие шаги.**

**1. Разработать государственную программу развития ГЧП,** предусматривающую комплексные мероприятия по дальнейшему расширению сфер применения механизмов ГЧП, создания законодательной базы в сфере ГЧП, мер по представлению льгот и преференций и реализации отдельных проектов (см. Приложение 1).

**2. Разработать и принять Закон «О государственно - частном партнерстве».** В международной практике взаимоотношения государства и частного сектора при реализации проектов, традиционно относящихся в сферу ответственности государства, закреплены на уровне законодательства стран.

Отсутствие законодательного определения понятия ГЧП приводит к пониманию того, что механизмы ГЧП – это любые договорные и не договорные отношения между государством и частным сектором.

В связи с чем, с целью определения границ применения механизмов ГЧП для реализации общественно значимых проектов, возникает необходимость проработки вопроса по законодательному закреплению понятия ГЧП.

**3. Внести изменения и дополнения в Закон «О концессиях».** В рамках законодательства по вопросам концессии, необходимо разработать ряд нормативных правовых актов, которые влияют на правовое регулирование планирования и реализации концессионных проектов, в частности:

- Правила, определяющие порядок организации представления, рассмотрения и отбора концессионных проектов;
- Правила, определяющие порядок проведения конкурса по выбору концессионера;
- Требования к разработке или корректировке, а также проведению необходимых экспертиз технико-экономического обоснования концессионного проекта, инвестиционного проекта для предоставления государственных гарантий;
- Требования к экспертизе концессионных предложений, конкурсной документации, концессионных заявок, представленных участниками конкурса при проведении конкурса по выбору концессионера, и проектов договоров концессии;
- Методика определения стоимости объекта концессии, концессионного проекта и суммарной стоимости государственной поддержки деятельности концессионера;
- Правила, определяющие порядок мониторинга и оценки концессионных проектов на условии софинансирования из бюджета.

Кроме этого, требуется проработать следующие вопросы, позволяющие расширение его применения:

- Определение перечня объектов, не подлежащих к передаче в концессию;
- Внедрение механизма возмещения не только инвестиционных, но и эксплуатационных расходов частного сектора с возможностью индексации финансовых мер государственной поддержки;
- Развитие мер государственной поддержки, направленной на гарантирование минимального объема доходов (определенного объема товаров, работ, услуг), потребляемого государством, предоставление налоговых преференций и таможенных льгот;
- Пересмотр правил и подходов формирования регулируемых тарифов.

**4. Принять Закон «О секьюритизации»**, который бы урегулировал вопросы покупки будущих или существующих прав требований на стадии эксплуатации объекта, то есть при реализации проектов ГЧП в эксплуатационном периоде, у концессионера существует возможность привлечения средств посредством переуступки прав требований путем выпуска облигаций, обеспеченных выделенными активами или, иначе говоря, секьюритизироваться.

#### ***Вставка 9. Предложения для развития ГЧП в сфере дорожного строительства в Республике Узбекистан***

*Усиление общественного контроля, развитие конкуренции и укрепление потенциала частных предприятий в сфере дорожного хозяйства:*

*- Передать функции по осуществлению технического надзора за выполнением дорожно-строительных работ от заказчиков (РДФ и службы единого заказчика при хокимиятах) независимому ведомству. Это позволит обеспечить надлежащий контроль и эффективный мониторинг за выполнением дорожно-строительных работ. Подобная система контроля внедрена и успешно действует во многих странах;*

*- Применять меры экономического стимулирования надлежащего качества эксплуатации автомобильных дорог путем внедрения механизма конкурсного отбора организаций-подрядчиков по эксплуатации дорог. Данная мера позволит открыть доступ на этот рынок для субъектов частного сектора и повысит ответственность подразделений ГАК «Узавтойул» за качество работ по содержанию и текущему ремонту автодорог общего пользования;*

*- Создание стимулов для укрепления материально-технической базы негосударственных предприятий дорожного хозяйства путем предоставления таможенных и налоговых льгот при ввозе специализированной строительной техники, выделение долгосрочных кредитов и лизинга.*

***Внедрение механизмов государственно-частного партнерства и расширение участия частных предприятий в сфере дорожного хозяйства:***

*- Внедрение механизма концессионного соглашения для осуществления строительства и реконструкции дорог международного и государственного*

значения. В рамках данного механизма государство привлекает частных инвесторов-концессионеров на покрытие определенной части стоимости инвестиционного проекта, условия возмещения которого оговариваются в договоре (например, предоставление инвесторам права эксплуатации и содержания автодорог в течение

определенного периода времени, право на строительство и управление объектами придорожной инфраструктуры и т.д.);

- Введение практики передачи подрядным организациям (в том числе, предприятиям малого и частного бизнеса), выполняющим ремонтно-строительные работы на автомобильных дорогах, функции по эксплуатации и содержанию автомобильных дорог (в первую очередь, дорог городов, районных центров и иных населенных пунктов) в течение не менее 3 лет;

- Применение механизма конкурсного (тендерного) отбора подрядных организаций для выполнения работ по строительству, реконструкции и ремонту автодорог общего пользования. Установление лимита на максимальные объемы финансирования выделяемых подрядным организациям на основании прямых договоров (без проведения конкурсных торгов) в размере не более 25% всего годового финансирования.

#### **Совершенствование тендерных процедур и механизмов определения цен:**

- Сокращение сроков рассмотрения банками заявок хозяйствующих субъектов подрядных организаций о предоставлении поручительства на предоставление оборотных средств (в размере не менее 20% от стоимости предмета конкурсных торгов) по объектам дорожного строительства.

**5. Создать единый орган по вопросам ГЧП**, координирующий все усилия различных государственных органов в этой области и накапливающего опыт в сфере подготовки и реализации проектов ГЧП, а также создания специализированных органов ГЧП по отраслевому и территориальному принципам.

Основной целью деятельности органа будет являться реализация долгосрочной программы развития инфраструктуры частным сектором по принципу «one-stop-shop», а задачами – координация всего комплексного процесса.

Деятельность органа может поддерживаться Международной Совещательной группой и Межведомственной Контрольной группой. Орган будет консультироваться у Совещательной группы, включающей экспертов из государственного и частного секторов, причем в ее состав необходимо включить международных экспертов, специализирующихся на вопросах ГЧП. Рекомендации Совещательной группы будут направляться в Межведомственную Контрольную группу, состоящую из представителей госорганов высокого ранга.

В функции Межведомственной Контрольной группы должно входить осуществление контроля над деятельностью Агентства и реализацией программы ГЧП. Группа будет ответственна за одобрение различных документов по реализации программы (нормативно-правовых актов, инструкций, положений и т.д.), разработанных Органом.

## 6. Внедрить Контракт жизненного цикла

Контракт жизненного цикла – идеальная форма ГЧП в условиях бюджетного дефицита, когда власти не могут участвовать в проектах, предусматривающих бюджетные инвестиции

Суть схемы проекта на основе контракта жизненного цикла состоит в следующем.

Согласно условиям такого контракта, одна сторона – исполнитель инфраструктурного проекта – за свой счет и с использованием собственных материалов возводит инфраструктурный объект и эксплуатирует его в течение всего расчетного срока эксплуатации (жизненного цикла), осуществляя ремонт, уход и обслуживание, а другая сторона – государство или муниципальное образование – оплачивает за счет бюджета соответствующего уровня услуги по предоставлению объекта в пользование (например, предоставление в общее пользование бесплатных автодорог, предоставление административного здания для размещения государственных органов власти или органов местного самоуправления, их учреждений) либо публичные услуги, оказываемые с помощью такого объекта (обучение в школе, вузе; лечение в медицинском учреждении).

Контракт жизненного цикла является договором смешанного типа, в основе его лежит договор об оказании услуг. В контракте жизненного цикла могут присутствовать элементы других видов договоров, например договора о доверительном управлении.

Вопрос о том, в чьей собственности (государства/хокимията или частного партнера) будет находиться имущество, созданное в рамках действия контракта жизненного цикла, принципиального значения не имеет.

### Основные преимущества контракта жизненного цикла.

Условия контракта жизненного цикла предполагают, что исполнитель по такому контракту получает денежные средства только с момента, когда объект предоставлен для публичного использования.

Стандартные условия контракта предусматривают не только замораживание платежей в тех случаях, когда объект не может использоваться по назначению (например, из-за того, что там необходимо сделать ремонт и/или устранить строительный брак), но и наложение штрафов на исполнителя за низкие потребительские качества объекта (например, в определенный день исполнитель не убрал снег на дороге, в другой день перекрывал полосу на внеплановый ремонт из-за некачественно уложенного асфальта – за эти нарушения государственный заказчик вправе его оштрафовать).

Указанные особенности позволяют говорить об определенном уровне мотивации исполнителя по контракту жизненного цикла:

- исполнитель заинтересован в быстром строительстве: чем раньше он закончит строительство объекта, тем быстрее начнет получать деньги;

- исполнитель стремится оптимизировать соотношение «цена/качество»:

- сняв с исполнителя давление строительных норм и правил, государственный заказчик стимулирует внедрение им новых технологий, снижающих стоимость строительства и/или увеличивающих долговечность объекта;

– правильное формулирование условий контракта жизненного цикла позволяет проводить плановые мероприятия по содержанию объекта максимально безболезненно для пользователей (например, ремонтировать школы летом, а дороги – по ночам; для этого надо просто штрафовать исполнителей за отсутствие доступа к объекту в установленное время).

Государственный заказчик существенно снижает затраты на администрирование процесса строительства, так как у него нет необходимости жестко контролировать все его этапы – достаточно оценить результат и осуществлять мониторинг состояния объекта

### **7. Внедрить модели частной финансовой инициативы (ЧФИ)**

ЧФИ – это контракты по государственным услугам и работам, финансируемые частным сектором, но услуги оплачиваются не потребителями, а государством (например, в проектах по общественному освещению, в больницах, школах государство заключая долгосрочный контракт размещает государственный гарантированный заказ и оплачивает затраты на содержание объекта в зависимости от качества оказываемых услуг). При этом право собственности и содержания остается у частной стороны. В конце срока контракта государство может продлить контракт.

В связи с чем, в действующем законодательстве по вопросам концессии необходимо рассмотреть возможность внедрения данного вида контракта.

### **8. Внедрить и стимулировать практику создания специальных финансовых компаний (SPV – Special Purpose Vehicle).**

Для реализации крупномасштабных инвестиционных проектов с использованием механизма концессии может потребоваться финансовое обеспечение, позволяющее привлечь дополнительные инвестиции.

Возможным решением данного вопроса может стать положительная международная практика использования инструмента проектного финансирования, при котором в лице концессионера может выступать специальная финансовая компания (далее – СФК), создаваемая спонсором проекта для реализации одного конкретного проекта с использованием механизма ГЧП.

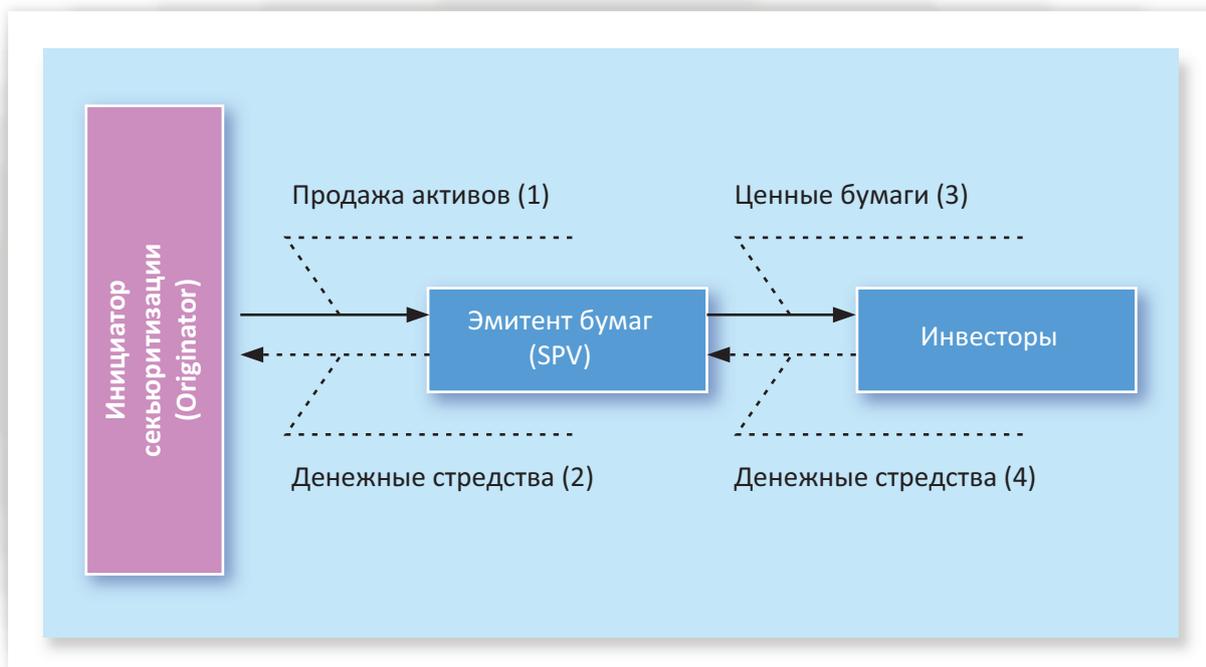
В силу своей гибкости эта форма является эффективным инструментом привлечения средств в условиях нестабильной экономики.

Особенность инструмента проектного финансирования заключается в оценке способности проекта стабильно генерировать текущие и будущие денежные потоки, именно эти потоки становятся источником средств для обслуживания и возврата долга и выплаты дохода на капитал, инвестированных в проект.

Классическая схема секьюритизации активов (см. рисунок) включает в себя три ключевых игрока:

1. Инициатора секьюритизации;
2. Эмитента ценных бумаг (покупателя активов);
3. Инвестора (покупателя обеспеченных активами ценных бумаг).

**Рисунок 12. Классическая схема секьюритизации активов**



Согласно схеме инициатор секьюритизации обособляет в своем портфеле некоторую часть однородных активов в отдельный секьюритизируемый пул и продает его некоторому третьему лицу (1–2), специальной финансовой компании (SPV – Special Purpose Vehicle или СФК), созданной и функционирующей исключительно в целях секьюритизации. Синхронизировав и структурировав активы в пуле, СФК подготавливает эмиссию собственных ценных бумаг (ABS – Asset Backed Securities), которая обеспечивается предстоящими денежными поступлениями по приобретенным активам (3). Инвесторы покупают обеспеченные ценные бумаги, получая инвестиционный доход в виде доли от денежных поступлений по активам (4). Распределив поступления по дебиторской задолженности в пользу инвесторов, СФК передает все оставшиеся вырученные средства инициатору секьюритизации.

Секьюритизация помогает снижать стоимость заимствований. Это связано с продажей активов, риск по которым невелик. В этом случае дисконт по ценной бумаге будет низок, он может быть даже ниже, чем по межбанковскому кредиту, что и приведет к «дешевым» деньгам.

Также, секьюритизация решает проблему диверсификации риска. Под обеспечение средне- или долгосрочными кредитами можно осуществить несколько выпусков краткосрочных ценных бумаг. Получая ресурсы от продажи краткосрочных бумаг, банк может использовать их для более надежного размещения, что позволит покрыть кредитный риск от низких процентных ставок и от непогашения кредита.

**9. Законодательно урегулировать использование проектного финансирования, что будет способствовать организации финансирования проектов, при котором:**

будет осуществляться уступка прав требований по будущим денежным потокам, поступающим от реализации проекта (выделенные активы), которые будут являться основным обеспечением для обслуживания и возврата привлеченных средств;

– будет создаваться новая юридически обособленная специальная финансовая компания для привлечения и обслуживания проектного долга.

Кроме того, оно будет направлено на:

– минимизацию рисков, защиту и усиление прав кредиторов;

– снижение юридической неопределенности при реализации проекта, и как следствие повышение привлекательности проекта.

Ожидаемый экономический эффект после законодательного урегулирования вопроса проектного финансирования может привести к:

– привлечению прямых и портфельных иностранных инвестиций за счет минимизации рисков узбекской стороны, что улучшит инвестиционный климат и перспективы внешнего заимствования для местных заемщиков в целом;

– реализации проектов не предполагающих предоставление государственных гарантий и не приводящих к росту госдолга, так как финансирование проектов будет осуществляться под будущие денежные потоки от самого проекта;

– а также может повлиять на развитие финансового сектора и предоставление новых возможностей для финансовых институтов по инвестированию в инфраструктурные и иные капиталоемкие проекты за счет снижения риска.

#### **10. Совершенствовать инструменты финансирования путем создания Региональных фондов развития (РФР)**

Региональный фонд развития выступает в качестве субнационального/территориального кредитного института. Основная цель региональных фондов эффективное финансирование проектов ГЧП, техническое и институциональное содействие.

Так, помимо кредитования местных правительств, региональные фонды развития объединяют кредиты с инвестиционными субсидиями или субсидиями для проектов большой приоритетности, предоставляют техническую помощь, проводят оценку проекта и наблюдают за подготовкой и осуществлением местных проектов ГЧП.

11. Обеспечить подготовку и повышение квалификации государственных служащих и представителей частного сектора. Учитывая, что ГЧП как инструмент для реализации инвестиционных проектов находится на стадии развития, необходима проработка вопроса по повышению квалификации государственных служащих и представителей частного сектора.

В связи с чем, необходимо рассмотреть возможность включения семинаров и тренингов в области ГЧП в программы подготовки и повышения квалификации государственных служащих.

# ПРИЛОЖЕНИЕ 1. РЕКОМЕНДАЦИИ ПО РАЗРАБОТКЕ ПРОГРАММЫ ПО РАЗВИТИЮ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА В РЕСПУБЛИКЕ УЗБЕКИСТАН

Согласно международной практике, развитие ГЧП в конкретной стране подразумевает три этапа: подготовка, внедрение и совершенствование. На этапе подготовки государства изучают международный опыт, анализируют действующее законодательство, определяют общую государственную политику в области ГЧП и начинают реализовывать пилотные проекты. Этап внедрения ГЧП предполагает ряд мероприятий, таких как: формирование законодательства, разработка методических инструкций и руководств, создание специализированного органа ГЧП, расширение сферы применения ГЧП и т.д.

Этап совершенствования характеризуется ростом активности в сфере ГЧП и повышением уровня сложности проектов. Данный этап предполагает дальнейшее совершенствование законодательства, а также моделей реализации проектов ГЧП.

На данный момент можно утверждать, что подготовительный этап в Республике Узбекистан пройден и идет процесс внедрения ГЧП (принят закон «О концессиях» от 30.08.1995г. №110-І).

В Республике Узбекистан наряду с другими странами также ведется соответствующая работа по выделению конкурентных сфер из сфер естественных монополий, и вносятся предложения по развитию частного сектора. Основная работа в этом направлении осуществляется государством, одной из задач которой является разработка и осуществление программ реструктуризации отраслей естественных монополий, предусматривающих выделение из них и последующую приватизацию производств, способных осуществлять деятельность в условиях конкурентной среды.

Для дальнейшего расширения правоприменительной практики реализации общественно значимых проектов по механизму ГЧП, в Республике Узбекистан необходимо совершенствовать правовую и институциональную основу в данной области.

В этих целях основополагающим мероприятием будет являться разработка Государственной программы развития ГЧП.

## 1. Цели и задачи программы

### 1.1 Цели программы

Создание законодательной и институциональной основы для реализации инвестиционных проектов с использованием механизмов государственно-частного партнерства в Республике Узбекистан.

Данная Программа будет отражать общие подходы применения механизма ГЧП при реализации инвестиционных проектов и общественно значимых услуг, посредством создаваемых или существующих объектов в различных отраслях. Программа дает общие направления по применению различных контрактов ГЧП, возможных способов организации конкурса, инструментов финансирования, финансовой поддержки со стороны государства.

Вместе с тем, отраслевым органам в рамках государственных или отраслевых программ рекомендуется рассмотреть возможность отражения применения инструмента ГЧП с учетом специфических особенностей каждой отрасли.

## **1.2 Задачи**

Для достижения поставленных целей необходимо выполнение следующих задач:

- совершенствование законодательства в области ГЧП;
- обеспечение разработки мер по эффективному планированию и управлению за процессами подготовки и реализации проектов на основе ГЧП;
- установление критериев оценки эффективности реализации проекта через качество предоставления услуг населению;
- обеспечение подготовки и повышения квалификации специалистов в области ГЧП.

## **1.3. Государственные и иные органы, ответственные за достижение целей**

Для реализации Программы необходимо содействие следующих государственных органов и организаций:

- Министерства экономики;
- Министерства финансов;
- Министерства юстиции;
- Торгово-промышленной палаты Узбекистана;
- Государственного комитета по приватизации, демонополизации и развитию конкуренции;
- Государственный комитет по архитектуре и строительству;
- Министерства здравоохранения;
- Министерства народного образования;
- Министерства высшего и среднего специального образования;
- Агентства «Узкоммунхизмат»;
- ГАК «Узбекэнерго»;
- НХК «Узбекнефтегаз»;
- АК «Узавтойул»;
- Совета министров Республики Каракалпакстан, хокимиятов г. Ташкента и областей.

## 2. Этапы реализации Программы

Несмотря на наличие определенного опыта реализации проектов в Республике Узбекистане, в целом на стратегическом уровне, в настоящее время не проработаны такие цели ГЧП, как:

- распределение рисков при инвестировании в капиталоемкие объекты,
- разгрузка государственного бюджета и перемещения ракурса бюджетной политики на реализацию проектов социального значения (здравоохранение, образование и др.),
- внедрение эффективных методов управления объектами государственной собственности путем привлечения к данной работе частного капитала.

Использование механизмов ГЧП, может стать основной составляющей процесса модернизации стратегически и социально важных отраслей экономики.

В целях реализации настоящей программы в 2013 году необходимо разработать проект Закона «О государственно-частном партнерстве», а также внести ряд изменений в действующее законодательство, а именно:

1) в бюджетное законодательство, в части проведения предварительного анализа реализации инвестиционных проектов для определения оптимальной схемы реализации, пересмотра мер государственной поддержки, рассмотрения возможности внедрения механизма возмещения инвестиционных и эксплуатационных расходов с индексацией финансовых мер государственной поддержки;

2) в законодательство по вопросам концессии, в части уточнения предмета концессии, развития мер государственной поддержки, закрепления понятия ГЧП, внедрения механизма проведения двухэтапного конкурса, совершенствование процедур конкурса, пересмотр подхода к формированию тарифов в рамках концессионных договоров и расширение моделей концессии.

В рамках реализации проектов с использованием механизма ГЧП в целях оценки деятельности реализующей организации (концессионера) в 2013 – 2015 годах необходимо внедрение стандартов качества услуг, предоставляемых населению, путем разработки методологии по оценке качества услуг и индикативных показателей качества услуг.

Дальнейшее развитие ГЧП позволит реализовать и развивать потенциал частных инвесторов, привлечь средства институциональных инвесторов и сохранить функции государства в социально значимых секторах экономики.

Успешное развитие ГЧП в Республике Узбекистан зависит от системного подхода к согласованному и взвешенному применению механизма ГЧП.

В целях решения задачи по обеспечению эффективного управления и контроля за процессами подготовки и реализации проектов на основе ГЧП будут внесены предложения в части разработки методологии эффективного управления и контроля за процессами подготовки и реализации проектов на основе ГЧП. На постоянной основе будет проводиться работа по повышению квалификации государственных служащих по вопросам ГЧП.

После принятия Закона о ГЧП, в Кабинет Министров Республики Узбекистан будет представлен отчет по анализу существующего подхода к планированию реализации бюджетных инвестиций с целью определения необходимого комплекса изменений, что позволит внести изменения в некоторые законодательные акты по совершенствованию планирования реализации бюджетных инвестиций в части изменения порядка планирования инвестиционных проектов.

В течение 2014 – 2015 годов будет проводиться реализация проектов ГЧП на основе достигнутых мероприятий по Программе.

Результатом создания необходимой законодательной основы станет расширение сфер применения механизма ГЧП для различных отраслей экономики, которые представлены в таблице 1.

**Таблица 7. Возможные варианты применения механизма ГЧП в 2013-2015 годах по направлениям, традиционно относящимся к сфере ответственности государства**

Сфера экономики	Основные объекты инфраструктуры
Автомобильный транспорт	Автомобильные дороги, включая полосы отвода, придорожные полосы, мостовые переходы, тоннели;
Водоснабжение и водоотведение	Водохозяйственные сооружения (водозаборные сооружения, насосные станции, водопроводные очистные сооружения); Привлечение частных управляющих компаний для представления услуг водоснабжения питьевой водой и канализации населению;
Жилищное строительство	Жилые помещения (комплексы) социального назначения; Строительство жилья в сельской местности;
Коммунальное хозяйство	Объекты по обслуживанию и эффективному управлению состояния жилищного фонда (капитальный ремонт, обслуживание помещений и территорий, ликвидация неисправностей в домах, уборка помещений, прилегающих территорий, подъездов); Обеспечение службы экстренной поддержки коммунального состояния домов (при утечках воды, поломке труб), обеспечение частными партнерами удобных терминалов оплаты за коммунальные услуги);
Переработка твердо-бытовых отходов (далее – ТБО)	Центры по сортировке ТБО; Заводы по переработке ТБО; Организации по вывозу мусора; Полигоны ТБО; Доставка, прием и захоронение отходов сельского хозяйства на полигонах
Газоснабжение	- Газопроводы, газовое оборудование, сети газоснабжения; - Сбор оплаты за доставленный газ;

Теплоснабжение	Установка котельных для теплоснабжения, тепловые сети, системы отопления; сбор оплаты за оказанные услуги.
Образование	Объекты дошкольного, среднего и профессионально-технического образования и высшие учебные заведения; Общежития и другая инфраструктура, дополнительные услуги (питание, транспорт, уборка помещений и прилегающих территорий)
Наука	Технопарки; Научные организации (научные лаборатории, опытные производства); Венчурные организации.
Здравоохранение	Объекты здравоохранения; Диагностические центры
Туризм	Санатории; Курортные зоны отдыха.

### 3. Льготы и преференции

Для эффективной реализации проектов ГЧП реализуемых в рамках Программы участникам проектов необходимо представить ряд льгот и преференций, таких как:

- предоставление коммерческими банками кредитов и лизинговых услуг по процентной ставке, не превышающей ставку рефинансирования Центрального банка Республики Узбекистан,

- освобождение сроком на 5 лет субъектов частного предпринимательства при их участии в реализации проектов государственно-частного партнерства от налога на прибыль, налога на имущество в части основных средств, таможенных платежей на завозимое технологическое оборудование и др.

### 4. Необходимые ресурсы

Реализация Программы не потребует финансирования из средств государственного бюджета, основными источниками финансирования будут являться кредитные ресурсы коммерческих банков и международных финансовых институтов, а также средства частных инвесторов.

В свою очередь центральным органам государственного управления и органам государственной власти на местах при планировании бюджета будут предусмотрены соответствующие бюджетные средства для подготовки технико-экономического обоснования концессионного проекта, экономической экспертизы, услуг консультантов, предоставления финансовых мер государственной поддержки при реализации инвестиционных проектов с использованием механизма ГЧП.

Кроме этого, в рамках программы необходимо создать региональные Фонды по развитию государственно-частного партнерства, предусмотрев формирование их финансовых ресурсов за счет средств государственного бюджета, местных бюджетов, а также частных инвестиций. Средства данных Фондов будут направлены на реализацию пилотных проектов, разработку проектной документации, а также на мероприятия по повышению осведомленности о механизмах ГЧП.

## 5. Основные мероприятия по реализации Программы

№	Мероприятия	Ответственные исполнители	Источники финансирования
<b>Аналитическая работа</b>			
1.1	Проведение анализа существующего подхода к планированию реализации бюджетных инвестиций с целью определения необходимого комплекса изменений и выработка поправок в законодательные акты Республики Узбекистан	Минфин, Минэкономики	не предполагается
1.2	Разработка предложений по применению механизмов ГЧП в сфере образования	Минвуз, ТПП	не предполагается
1.3	Разработка предложений по применению механизмов ГЧП в сфере здравоохранение	Минздрав, ТПП	не предполагается
1.4	Разработка предложений по применению механизмов ГЧП в сфере ЖКХ	Узкоммунхизмат, Минэкономики, Госкомконкуренции	не предполагается
1.5	Разработка предложений по применению механизмов ГЧП в сфере естественных монополий	Госком-конкуренции, Минэкономики, Узбекэнерго, Узтрансгаз, Узбекистон хаво йуллари, ГАЖК	не предполагается
1.6	Разработка предложений по применению механизмов ГЧП в сфере жилищного строительства	Госкомархитектстрой, Минэкономики	не предполагается
1.7	Разработка предложений по применению механизмов ГЧП в сфере ИКТ и научно-исследовательской деятельности	УзАСИ, Комитет по координации развития науки и технологий	не предполагается

<b>Совершенствование законодательства по вопросам ГЧП</b>			
2.1	Разработка проекта Закона «О государственно-частном партнерстве»	Минэкономики, Минфин, Госкомконкуренции, ТПП,	Минюсттехническое содействие ПРООН, Всемирный банк
2.2	Разработка Порядка предоставления государственной поддержки при осуществлении проектов государственно-частного партнерства	Минэкономики, Минфин, Госкомконкуренции, ТПП, Минюст	не предполагается
2.3	Разработка Порядка по проведению анализа эффективности проектов государственно-частного партнерства	Минэкономики, Минфин, Госкомконкуренции, ТПП, Минюст	не предполагается
2.4	Разработка Методики выявления рисков, связанных с государственно-частным партнерством, их оценки и определения формы управления ими	Минэкономики, Минфин, Госкомконкуренции, ТПП, Минюст	не предполагается
2.5	Разработка и утверждение Положение о формировании тарифов на услуги субъектов естественных монополий для частных операторов, осуществляющих деятельность на основе ГЧП	Минфин, Госкомконкуренции, Минюст	не предполагается
<b>Институциональное развитие ГЧП</b>			
3.1	Создание специализированного органа по координации реализации проектов ГЧП	Минэкономики, Минфин, Госкомконкуренции, ТПП,	Минфин
3.2	Создание Региональных фондов развития ГЧП	Минфин, ФРРУ	ФРРУ, коммерческие банки, Всемирный банк, АБР, ИБР
<b>Обеспечение подготовки и повышения квалификации государственных служащих</b>			
4.1	Разработка программы обучения для повышения квалификации государственных служащих по вопросам ГЧП	АГУ, Минвуз, ТПП	не предполагается

## 6. Рекомендуемый перечень приоритетных пилотных проектов Государственно-частного партнерства

№	Мероприятия	Ответственные исполнители	Источники финансирования
<b>Автомобильный транспорт</b>			
1	Передача функций по ремонту и эксплуатации внутригородских и внутрирайонных автомобильных дорог в управление частным операторам в 3 областях	Республиканский Дорожный фонд, «Узавтойул», хокимияты областей	В соответствии с законодательством
<b>Жилищно – коммунальное хозяйство и электроэнергетика</b>			
2	Передача функций по представлению услуг для населения по снабжению питьевой водой и услугами канализации частным операторам в 3 областях	«Узкоммунхизмат», Госкомконкуренции, хокимияты областей	В соответствии с законодательством
3	Строительство водохозяйственных сооружений (насосные станции, водопроводные очистные сооружения)	«Узкоммунхизмат» Минсельводхоз, Минэкономики, хокимияты областей	Всемирный банк. АБР, ИБР, собственные средства частных инвесторов
4	Передача функций по сбору оплаты за горячее водоснабжение и отопление населения частным операторам в 3 областях	«Узбекэнерго», Госкомконкуренции, хокимияты областей	В соответствии с законодательством
5	Замена теплотрасс и систем горячего водоснабжения	«Узбекэнерго», «Узкоммунхизмат», Минэкономики, хокимияты областей	Всемирный банк, АБР, ИБР, собственные средства частных инвесторов.
6	Передача функций по сбору оплаты за потребление электроэнергии частным операторам в 3 областях	«Узбекэнерго», Госкомконкуренции, хокимияты областей	В соответствии с законодательством
7	Передача функций по сбору оплаты за потребление газа частным операторам в 3 областях	«Узтрансгаз», Госкомконкуренции, хокимияты областей	В соответствии с законодательством
8	Передача функций по сбору и утилизации ТБО, а также сбору оплаты за услуги частным операторам в 3 областях	«Узкоммунхизмат», хокимияты областей	В соответствии с законодательством

9	Строительство и создание 3 центров по сортировке ТБО, завода по переработке ТБО, 3 полигонов ТБО.	«Узкоммунхизмат», хокимияты областей	Всемирный банк, АБР, ИБР, собствен- ные средства частных инвесторов
<b>Воздушный транспорт</b>			
10	Подготовка технической документации и передача в управление частным операторам международных аэропортов в пилотных городах	НАК «Узбекистон хаво йуллари», Минэкономики, хокимияты областей	Всемирный банк. АБР, ИБР,
<b>Железнодорожный транспорт</b>			
11	Привлечение частных операторов по услугам подачи вагонов-контейнеров	«Узбекистон темир йуллари», Госкомконкуренции	В соответствии с законодатель- ством
<b>Образование</b>			
12	Открытие филиалов ведущих международных бизнес - школ	Минвуз	МИД Собственные средства частных инвесторов, кредитные ресурсы коммерческих банков
13	Передача инфраструктуры общежитий при ВУЗах, а также осуществления дополнительных услуг (питание, транспорт, уборка помещений и прилегающих территорий) в управление частным операторам	Минвуз	В соответствии с законодательством
14	Создание инновационных научно-образовательных комплексов при ВУЗах	Минвуз Комитет по коорди- нации развития науки и технологий	Собственные сред- ства частных инве- сторов, кредитные ресурсы коммерче- ских банков
<b>Здравоохранение</b>			
15	Строительство и оснащение диагностических центров в областных и районных центрах	Минздрав, хокимияты областей	Собственные средства частных инвесторов, кредитные ресурсы коммерческих банков

<b>Наука</b>			
16	Создание технопарка	Комитет по координации развития науки и технологий, Минэкономики, Агентство по трансферу технологий хокимияты областей	Собственные средства частных инвесторов, кредитные ресурсы коммерческих банков
17	Оснащение современным оборудованием государственных исследовательских институтов	Академия наук Комитет по координации развития науки и технологий,	Собственные средства частных инвесторов, кредитные ресурсы коммерческих банков
<b>Информационные технологии</b>			
18	Прокладка сетей для широкополосного интернета (технология Ethernet) в областях	УзАСИ, хокимияты областей	Собственные средства частных инвесторов, кредитные ресурсы коммерческих банков
<b>Туризм</b>			
19	Строительство современных спа-курортов на базе государственных санаториев в 3 областях	Федерация профсоюзов, Минздрав, хокимияты областей	Собственные средства частных инвесторов, кредитные ресурсы коммерческих банков

## ГЛОССАРИЙ

**АФФЕРМАЖ (AFFIRMAGE)** – модель ГЧП, изначально созданная в соответствии с французским законодательством, согласно которой частный оператор отвечает за эксплуатацию и техническое обслуживание коммунального предприятия/фирмы, но не за финансирование капиталовложений. Проектная компания получает не фиксированную плату за свои услуги, а часть поступлений от потребителей, при этом другая часть поступает государству как владельцу активов. Выплаты государству рассчитываются как процент от доходов или доля от общей стоимости произведенных услуг.

**ВБ** – Всемирный банк

**ВНУТРЕННЯЯ НОРМА ДОХОДНОСТИ, ВНД (ВНУТРЕННЯЯ НОРМА РЕНТАБЕЛЬНОСТИ, ВНУТРЕННЯЯ НОРМА ПРИБЫЛИ, ВНУТРЕННИЙ КОЭФФИЦИЕНТ ОКУПАЕМОСТИ) (INTERNAL RATE OF RETURN, IRR)** – норма прибыли, вызванная инвестицией. Это норма прибыли (барьерная ставка, ставка дисконтирования), при которой чистая текущая стоимость инвестиции равна нулю, или та ставка дисконта, при которой дисконтированные доходы от проекта равны инвестиционным затратам. ВНД определяет максимально приемлемую ставку дисконта, позволяющую инвестировать средства без каких либо потерь для собственника.

**VALUE FOR MONEY (VFM) СООТНОШЕНИЕ ЦЕНЫ И КАЧЕСТВА** – понятие, связанное с экономикой, результативностью и эффективностью услуги, продукта или процесса, например, сравнение стоимости затрат и ценности результатов, количественная и качественная оценки методов по вовлечению, использованию и управлению ресурсами. Комплексный метод измерения стоимости проекта, товаров и услуг, оценки соотношения качества, цены, использования ресурсов, пригодности для конкретной цели, оперативности и удобства. VFM может быть описан в терминах «три Е» – Economy, Efficiency, Effectiveness (экономия, эффективность, действенность).

**КОММЕРЧЕСКИЕ ПОТЕРИ ЭЛЕКТРОЭНЕРГИИ** – фактический небаланс электроэнергии в электрической сети, который в абсолютных единицах вычисляется по формуле:

$$\Delta W_k = W_{OC} - W_{ПО} - W_{ПО}$$

где  $W_{OC}$  – отпуск электроэнергии в сеть, определяемый по разности показаний счетчиков, учитывающих электроэнергию, поступившую в электрическую сеть от смежных энергосистем, ПЭС или МГЭС, и счетчиков, учитывающих электроэнергию, переданную в электрические сети смежных энергосистем, ПЭС или МГЭС;

$W_{ПО}$  – полезный отпуск электроэнергии потребителям, определяемый для промышленных, строительных и приравненных к ним потребителей, бюджетных и других организаций также по показаниям электросчетчиков.

$W_{ПО}$  – технические потери электроэнергии, рассчитываемые в соответствии с нормативными документами.

В идеальном случае небаланс электроэнергии в электрической сети (коммерческие потери), должен быть равен нулю. Очевидно, однако, что в реальных условиях отпуск в сеть, полезный отпуск и технические потери определяются с погрешностями. **Разности этих погрешностей фактически и являются структурными составляющими коммерческих потерь.**

**СЕКЬЮРИТИЗАЦИЯ** (от англ. securities — «ценные бумаги») – финансовый термин, означающий одну из форм привлечения финансирования путём выпуска ценных бумаг, обеспеченных активами, генерирующими стабильные денежные потоки (например, портфель ипотечных кредитов, автокредитов, лизинговые активы, коммерческая недвижимость, генерирующая стабильный рентный доход и т. д.).

**РДФ** – Республиканский дорожный фонд

**ТБО** – твердые бытовые отходы

**КОНЦЕССИЯ** – разрешение, выдаваемое от имени государства иностранному инвестору либо субъекту частного предпринимательства на осуществление определенного вида хозяйственной деятельности, связанной с предоставлением ему имущества, участков земли и недр на основе заключения концессионного договора.

**КОНЦЕДЕНТ (GRANTOR)** – сторона, предоставляющая права на концессию, лицензию или любые другие права.

**МАРЖА (MARGIN)** – сумма, выраженная в виде процента в год, где процент берется выше базовой процентной ставки или стоимости средств. Для фьючерсных контрактов и контрактов хеджирования, это денежное обеспечение, которое депонируется у трейдера или на бирже в качестве страхования от дефолта.

**СПЕЦИАЛЬНАЯ ФИНАНСОВАЯ КОМПАНИЯ (SPECIAL PURPOSE VEHICLE, SPV)** – компания по управлению проектом, совместно учреждаемая спонсорами с единственной целью: реализовать проект.

**ТЧЖ** – товарищество частных собственников жилья

**ЧАСТНАЯ ФИНАНСОВАЯ ИНИЦИАТИВА, ЧФИ (PRIVATE FINANCE INITIATIVE, PFI)** – оригинальный акроним, применяемый для описания программы ГЧП в Великобритании, суть которой – привлечение частных инвестиций для строительства крупных государственных объектов за счет собственных средств инвестора. Компенсация расходов частного инвестора осуществляется впоследствии либо за счет доходов от эксплуатации, либо за счет платежей из бюджета. Во многих случаях ЧФИ инвестор привлекается к дальнейшей эксплуатации объекта и организации его деятельности, вплоть до найма персонала. Объектами ЧФИ могут выступать объекты инфраструктуры (включая автомобильные и железные дороги), школы, больницы и др.

**ФОРМЫ (ТИПЫ КОНТРАКТОВ) ГЧП –**

***Контракт на управление и арендный договор (Management and Lease Contracts).***

Частная компания получает в управление или на условиях аренды принадлежащую государству собственность на определенный период времени. Инвестиции осуществляет государство. По контракту управления государство оплачивает услуги частного партнера и несет операционные риски. По арендному договору государство получает арендную плату с арендатора, а операционный риск ложится на частную компанию.

***Контракт на эксплуатацию и обслуживание (Operation & Maintenance Contract, O&M).***

Частное предприятие в соответствии с условиями контракта эксплуатирует определенный

период времени имущество, принадлежащее государственному сектору. Право собственности на имущество сохраняется за государственной структурой. (Многие не склонны рассматривать данную модель как ГЧП и называют такие контракты сервисными или контрактами на обслуживание.)

Всемирный Банк выделяет следующие виды концессий:

***Реконструкция – управление – передача (Rehabilitate Operate Transfer, ROT);***

***Реконструкция – аренда – передача (Rehabilitate Lease Transfer, RLT);***

***Расширение – управление – передача (Build Rehabilitate Operate Transfer, BROT).***

***Право на эксплуатацию (Operation License).***

Частный оператор получает право (лицензию) на производство и предоставление общественной услуги, как правило, на определенный период. Такая модель часто используется в проектах по информационным технологиям (ИТ).

***Приобретение – строительство – эксплуатация (Buy Build Operate, BBO).***

Государственное имущество передается частной и квазигосударственной структуре на условиях контракта, согласно которому имущество должно быть модернизировано и эксплуатироваться определенный период времени. Государственный контроль осуществляется на протяжении действия контракта о передаче имущества.

***Проектирование – строительство (Design Build, DB).***

Частная компания разрабатывает и строит объект в соответствии с требованиями и стандартами, часто по утвержденной государством смете. Риск превышения сметы стоимости передается частному сектору. После завершения строительства обязанности по управлению объектом и его обслуживанию передаются государству. В отдельных случаях модель DB рассматривается как форма ГЧП.

***Проектирование – строительство – управление (Design Build Operate, DBO).***

Частная компания разрабатывает проектно сметную документацию и строит объект. По завершении строительства эксплуатация остается за этой же компанией.

***Проектирование – строительство – финансирование – эксплуатация (Design Build Finance Operate, DBFO).***

Частный партнер проектирует, финансирует, строит и эксплуатирует новое сооружение на основе и в период долгосрочной аренды, затем передает новое сооружение государственному сектору по истечении срока аренды.

***Проекты, предполагающие новое строительство (Greenfield Projects).***

Частная компания строит и эксплуатирует новые производственные мощности в течение срока, указанного в контракте.

***Соглашение о разделе продукции.***

Договор, в соответствии с которым Российская Федерация предоставляет субъекту предпринимательской деятельности на возмездной основе и на определенный срок исключительные права на поиск, разведку, добычу минерального сырья на участке недр,

указанном в соглашении, и на ведение связанных с этим работ, а инвестор обязуется осуществить проведение указанных работ за свой счет и на свой риск.

***Строительство – аренда – эксплуатация – передача (Build Lease Operate Transfer, BLOT).***

Частная компания получает франшизу на финансирование, строительство и эксплуатацию арендуемого сооружения (а также взимание платы с потребителей услуги) на период аренды, внося арендную плату.

***Строительство – владение – эксплуатация (Build Own Operate, BOO).***

Частная компания – подрядчик государства строит новый объект государственной собственности и управляет им на правах владения и пользования. На компании лежит ответственность за строительство, управление, эксплуатацию, обслуживание объекта. Срок передачи объекта государству не фиксируется. Роль государства при этом минимальна, что особенно привлекательно для бизнеса.

***Строительство – владение – эксплуатация – передача (Build Own Operate Transfer, BOOT).***

Частная компания – подрядчик государства строит новый объект государственной собственности на собственные и заемные средства, управляет им на правах владения и пользования в течение определенного в контракте срока. После окончания срока действия контракта объект передается в государственную собственность.

***Строительство – владение – эксплуатация – продажа (Build Own Operate Sell, BOOS).***

Форма, аналогичная BOT, за исключением того факта, что государственный партнер выплачивает частному партнеру остаточную стоимость проекта на стадии его передачи.

***Строительство – передача – управление (Build Transfer Operate, BTO).***

Частная компания строит объект и передает его государству сразу по завершении стадии строительства. После приема государством в соответствии с новым договором объект передается в управление/эксплуатацию компании. Основная форма ГЧП, предусмотренная российским инвестиционным законодательством.

***Строительство – эксплуатация – обновление концессионного соглашения (Build Operate Renewal of Concession, BOR).***

Форма, сходная с BOO, предполагающая возможность пересмотра и/или продления концессионного соглашения.

***Строительство – эксплуатация – передача (Build Operate Transfer, BOT).***

Частная компания строит объект и осуществляет его управление/эксплуатацию в течение определенного в контракте срока, по истечении которого объект передается государству. Она имеет правомочия пользования, но не владения этим объектом.

***Участие в финансировании (Finance Only).***

Структура частного сектора (как правило, компания по оказанию финансовых услуг) финансирует проект напрямую или посредством различных механизмов, таких, как, к примеру, выпуск ценных бумаг (облигаций).

***Частичная приватизация активов (Divestiture).***

Частная компания приобретает часть пакета акций предприятия, находящегося в государственной/муниципальной собственности.

## БИБЛИОГРАФИЯ

- **Iossa, Elisabetta and Martimort, David (2009)** «The Simple Micro-Economics of Public-Private Partnerships», Mimeographed, Toulouse School of Economics and Brunel University.
- **OECD (2008) Public-Private Partnerships: In Pursuit of Risk Sharing and Value for Money**, OECD Publishing, Paris.
- **Roy, Jaideep and Chowdhury, Prabal Roy (2009)** «Public-private partnerships in micro-finance: Should NGO involvement be restricted?», *Journal of Development Economics*, 90:200–208.
- **Seitanidi, Maria May (2010) The Politics of Partnerships - A Critical Examination of Nonprofit–Business Partnerships**, Springer, Dordrecht.
- **Tirole, Jean and Maskin, Eric (2008)** «Public-Private Partnerships and Government Spending Limits», *International Journal of Industrial Organization*, 26(2):412-420.
- **Yescombe, E. (2007)**. *Public–Private Partnerships. Principles of Policy and Finance*. Elsevier.
- **Laffont, Jean-Jacques and David Martimort (2001)**. *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton University Press.
- **Laffont, Jean-Jacques and Jean Tirole (1993)**. *A Theory Of Incentives In \*Procurement And Regulation*. MIT Press.
- **Osborne, S. P. (2000)**. *Public-private partnerships: rethinking the boundary between public and private law*. London: Routledge.
- **Luo, Y. 2006**. Opportunism in cooperative alliances: Conditions and solutions. In O. Shenkar & J. J. Reuer (Eds.), *Handbook of strategic alliances*: 55-80. Thousand Oaks, CA: Sage.
- **Mazouz, B., Facal, J., & Viola, J.-M. 2008**. Public–private partnerships: Elements for a project-based management typology. *Project Management Journal*, 39: 98-110.
- **Daniels, R. J., & Trebilcock, M. J. 1996**. Private provision of public infrastructure: An organizational analysis of the next privatization frontier. *University of Toronto Law Journal*, 46: 375-426.
- **Hennart, J.-F. 1988**. A transaction costs theory of equity joint ventures. *Strategic Management Journal*, 9: 361-374.
- **Poppo, L., & Zenger, T. R. 2002**. Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? *Strategic Management Journal*, 23: 707-726.
- **Williamson, O. E. 1985**. *The economic institutions of capitalism*. New York: Free Press.
- **«Incomplete Contracts: Where Do We Stand?»**, *Econometrica*, vol. 67, n°4, juillet 1999, p. 741-781.
- **Архипов, А.И. (2010)** Экономический словарь. 2-е издание, Москва: Проспект.
- **Oxley, J. E., & Sampson, R. C. 2004**. The scope and governance of international R&D alliances. *Strategic Management Journal*, 25: 723-750.
- **Adobor, H., & McMullen, R. S. 2002**. Strategic partnering in e-commerce: Guidelines for managing alliances. *Business Horizons*, March-April: 67-76.
- **Jupe, R. 2009**. New Labour, public–private partnership and rail transport policy. *IEA Economic Affairs*, 29(1): 20-25.
- **Rainey, H. G., & Bozeman, B. 2000**. Comparing public and private organizations: Empirical research and the power of the a priori. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10: 447-469.