

Вопросы расширения форм и сфер применения государственно-частного партнерства

Турысбекова Г.К., Кокебаева А.М., Оспанов Е.Ж.

Международный казахско-турецкий университет им. Х.А.Ясави, Туркестан

Мақалада мемлекеттік-жеке серіктестік механизмдерін пайдалану тенденциялары қарастырылған, қаржылық жобалау механизмі мен күшіндегі заңнаманы жетілдіру негізінде оның формаларын және қолданылуын кеңейту ұсыныстары негізделген.

This article deals with the tendencies of mechanisms use of state-private partnership. Suggestions on forms expansion and spheres of its application on the basis of the mechanism of financial designing and current legislation perfection are proved.

Государственно-частное партнерство (ГЧП) представляет собой взаимовыгодное сотрудничество государства и частного сектора в отраслях, традиционно относящихся к сфере ответственности государства на условиях сбалансированного распределения рисков, выгод и затрат, прав и обязанностей, определяемых в соответствующих договорах.

В целях реализации принятого курса на развитие концессионной модели государственно-частного партнерства в Казахстане сформирована законодательная база, создающая правовую основу реализации отдельных крупных концессионных проектов. Основным законом, регулирующим концессионные отношения, выступает Закон «О концессиях», принятый в 2006 г. и предоставляющий возможность для частного инвестора инвестировать финансовые и технологические ресурсы, свой опыт и новые технологии в государственные активы. Наряду с этим были внесены поправки, касающиеся концессий, в Бюджетный и Налоговый кодексы, в Закон «Об автомобильных дорогах». В целях экспертизы концессионных проектов на всех этапах их подготовки и участия в оценке эффективности их реализации Правительством в июле 2008 г. создан Казахстанский центр государственно-частного партнерства.

В соответствии с Законом о концессиях объектом концессии выступает существующий объект, находящийся в государственной собственности, или объект, который будет создан в будущем в результате исполнения условий договора концессии. Применяемая в настоящее время в Казахстане модель ГЧП — ВТО (строительство (реконструкция) — передача — эксплуатация) основывается на том, что частный сектор строит объект, передает его государству, а затем получает право на эксплуатацию и взимание платы за использование.

Согласно Закону о концессиях концессионеру предоставляется право временного владения и пользования объектом государственной собственности на условиях, установленных в соответствующих договорах концессии, при этом у него нет права распоряжения объектом. Кроме того, в соответствии с Законом о концессиях в целях поддержки деятельности концессионера могут предоставляться один либо несколько мер государственной поддержки.

В рамках законодательства по вопросам концессии используется ряд утвержденных нормативных правовых актов, которые влияют на правовое регулирование планирования и реализации концессионных проектов:

- 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.

Тарифы на регулируемые виды услуг устанавливаются в рамках Закона Республики Казахстан «О естественных монополиях и регулируемых рынках».

Для дальнейшего расширения практики реализации общественно значимых проектов по механизму ГЧП представляются недостаточными существующее законодательство и опыт по применению одной из контрактных форм ГЧП на основе договора концессии при реализации проектов в транспортном и энергетическом секторе.

В целях совершенствования правовой и институциональной основы в данной области требуются решения для развития механизмов ГЧП в отраслях традиционной ответственности государства, а также меры, направленные на создание необходимых условий для повышения инвестиционной привлекательности проектов, реализуемых с использованием механизма ГЧП.

В связи с тем что при реализации крупномасштабных инвестиционных проектов с использованием механизма концессии, как правило, возникает необходимость в привлечении дополнительных инвестиций, представляется целесообразным использование положительно зарекомендовавшего себя в международной практике инструмента проектного финансирования. Суть проектного финансирования заключается в том, что в лице концессионера может выступать специальная финансовая компания (далее — СФК), создаваемая спонсором (спонсорами) 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.

Законом Республики Казахстан от 20 февраля 2006 г. «О секьюритизации» урегулированы вопросы покупки будущих или существующих прав требований на стадии эксплуатации объекта, т.е. при реализации проектов ГЧП в эксплуатационном периоде, у концессионера существует возможность привлечь средства посредством переуступки прав требований путем выпуска облигаций, обеспеченных выделенными активами, или, иначе говоря, секьюритизироваться.

В соответствии с законодательством о секьюритизации определено, что права требования — это денежные требования, возникающие в процессе осуществления организатором основного вида деятельности, подтверждающая возможность использования данного механизма только в эксплуатационный период.

Для создания условий развития инструмента проектного финансирования для реализации проектов с использованием механизма ГЧП необходимо предусмотреть возможность создания СФК с особым юридическим статусом.

В проектах, реализуемых с использованием механизма ГЧП, государство должно устанавливать необходимые параметры и стандарты передачи объектов государственной собственности по контрактам, определять возможность, механизмы и объемы предоставления мер государственной поддержки и сохранять за собой контрольные функции за состоянием объекта концессии и качеством оказываемых услуг.

На частный сектор должны быть возложены обязательства по соблюдению условий контрактов, обеспечивающих качество предоставляемых товаров/работ/услуг в рамках реализации проекта.

Законодательное урегулирование использования проектного финансирования будет способствовать организации финансирования проектов, при котором:

1) 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;

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

Кроме того, использование инструмента проектного финансирования будет направлено на минимизацию рисков, защиту и усиление прав кредиторов, снижение юридической неопределенности при реализации проекта и, как следствие, повышение привлекательности проекта.

По мнению специалистов, ожидаемый экономический эффект после законодательного урегулирования вопроса проектного финансирования будет выражаться в следующем:

- привлечение прямых и портфельных иностранных инвестиций за счет минимизации рисков казахстанской стороны, что улучшит инвестиционный климат и перспективы внешнего заимствования для казахстанских заемщиков в целом;
- реализация проектов не предполагает предоставления государственных гарантий и не приведет к росту госдолга, так как финансирование проектов будет осуществляться под будущие денежные потоки от самого проекта;
- влияние на развитие финансового сектора и предоставление новых возможностей для финансовых институтов по инвестированию в инфраструктурные и иные капиталоемкие проекты за счет снижения риска.

По нашему мнению, дальнейшее развитие государственно-частного партнерства связано с совершенствованием его отраслевой направленности, с расширением его сферы в отраслях традиционной ответственности государства.

Необходимость определения наиболее приоритетных отраслей для применения ГЧП для каждой страны и для региона возникает в связи с невозможностью одновременного привлечения инвестиций во все отрасли экономики страны в полном объеме, а также с выделением отдельных отраслей, особо важных для поступательного развития национальной экономики, в качестве приоритетных.

В условиях принятия в Казахстане курса на активное развитие государственно-частного партнерства в его полноценном виде представляется целесообразным рассмотреть зарубежный опыт ГЧП, его отраслевой направленности в странах с разными уровнями социально-экономического развития.

Как показывает анализ мирового опыта, среди случайно выбранных, реализованных с помощью концессионной формы ГЧП проектов лидирующее положение (41,8 %) занимает социальная инфраструктура — здравоохранение, образование, развлечения, за ней, с небольшим отрывом (34,0 %), следует транспортная инфраструктура — автодороги, железные дороги, метро, аэропорты [1]. При этом следует отметить, что в мировой практике наблюдается зависимость выбора отраслевой ориентации использования ГЧП от уровня экономического развития страны.

Концессионная форма ГЧП, доказавшая свою эффективность при реализации общественно значимых проектов, получила преимущественное распространение в странах с высоким уровнем социально-экономического развития. Так, в странах «Большой семерки» реализована большая часть (более 2/3) общего количества выбранных проектов. Отраслевая структура использования концессионной формы ГЧП в развитых странах практически соответствует мировым тенденциям: на первом месте здравоохранение (30,0 %), на втором — образование (22,4 %), на третьем — автодороги (15,0 %). В то же время следует отметить существенные отличия в распределении приоритетных отраслей для рассматриваемых концессионных проектов среди стран «Большой семерки»: в США наиболее приоритетной отраслью выступают автодороги, в Великобритании, Италии, Канаде и Франции — здравоохранение, в Германии — образование.

Следовательно, в странах, характеризующихся развитыми рыночными отношениями, высоким уровнем производительности труда и уровнем ВВП на душу населения, высокими государственными гарантиями социальной защиты, большой продолжительностью жизни, высоким качеством медицинского обслуживания и образования, ГЧП интенсивно используется именно в отраслях социальной сферы — здравоохранении и образовании. Очевидно, достижение в этих странах высоких стандартов социального развития в определенной степени обусловлено умелым использованием преимуществ ГЧП в качестве эффективного инструмента реализации социальной политики государства.

Что касается группы «другие развитые страны», включающей 16 стран, то здесь лидирующее положение по числу использованных концессионных проектов ГЧП занимает отрасль, связанная со строительством и реконструкцией автодорог, а за ней, со значительным отрывом, следуют образование и здравоохранение.

В развивающихся странах и в странах с переходной экономикой реализовано менее 1/10 от общего числа выбранных концессионных проектов ГЧП, что свидетельствует о недостаточном использовании в этих странах этой эффективной формы привлечения инвестиционных ресурсов. Отраслевая структура концессионных проектов ГЧП в этих странах отличается преобладанием транспортной сферы, где реализовано более 90 % всех проектов. В России концессионные

соглашения используются преимущественно в жилищно-коммунальном хозяйстве, при строительстве автодорог, железных дорог и портов.

Согласно информации Казахстанского центра государственно-частного партнерства в настоящее время в Казахстане на стадии реализации находится семь концессионных проектов с предполагаемой общей стоимостью 212,2 млрд. тенге [2]. По двум из них — железнодорожной линии Шар — Усть-Каменогорск и межрегиональной линии электропередач Северный Казахстан — Актюбинская область — договоры концессии были заключены до принятия Закона «О концессиях», т.е. до июля 2006 г. Эти два проекта, реализуемые в сферах железнодорожного транспорта и электроэнергетики находятся на стадии завершения.

Остальные пять договоров концессии с общим объемом предполагаемых инвестиций 74 млрд. тенге, заключенные после принятия Закона «О концессиях», также реализуются в сферах транспорта (железнодорожного и авиационного) и электроэнергетики: проект пассажирского терминала аэропорта Актау; проект электрификации железнодорожного участка Макат — Кандыагаш; проект строительства газотурбинной электростанции в городе Кандыагаше Актюбинской области; проект строительства железнодорожного участка Ералиево — Курык и строительство железнодорожного участка Коргас — Жетыген.

Согласно Программе по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011–2015 гг., утвержденной в 2011 г. постановлением Правительства Республики Казахстан, к 2015 г. намечается реализовывать не менее 15 проектов ГЧП на общую сумму свыше 900 млрд. тенге [3]. При этом предусматривается охватить следующие направления, традиционно относящиеся к сфере ответственности государства: автомобильный транспорт, водоснабжение и водоотведение, жилищное строительство, коммунальное хозяйство, переработка твердо-бытовых отходов, газоснабжение, теплоснабжение, образование, наука, здравоохранение, пенитенциарная система.

Использование соглашений ГЧП в республике пока ограничивается концессионной моделью с отраслевой направленностью на сферы транспорта и энергетики, что соответствует тенденциям развития ГЧП в развивающихся странах. С учетом ориентации казахстанского общества на достижение мировых стандартов медицинского обслуживания и образования в ближайшем десятилетии, наряду с дальнейшим наращиванием использования форм ГЧП в транспортной и энергетической сферах, в соответствии с опытом развитых стран целесообразно расширение его границ в сторону социальной сферы.

Нам представляется, что в целях обеспечения активного внедрения ГЧП в социальной сфере, привлечения частного сектора для финансирования, строительства и эффективного управления объектами социальной сферы необходима проработка следующих системных вопросов:

- пересмотр перечня объектов, не подлежащих передаче в концессию;
- пересмотр мер государственной поддержки концессионера для предоставления возможности концессионеру возмещать не только инвестиционные, но и эксплуатационные затраты, объем которых будет зависеть от качества предоставляемых услуг;
- совершенствование договоров доверительного управления и аренды в рамках гражданского законодательства, с учетом основных принципов ГЧП, таких как долгосрочность и стабильность контрактов.

В данном случае возможна адаптация из международной практики механизма контракта на управление и содержание.

Применение контрактов на управление и содержание характерно для проектов, где необходимо повысить качество управления текущей деятельностью объектов государственной собственности. При этом эксплуатационные расходы несет государство, частная сторона получает за свою работу оплату от государства в зависимости от качества услуг и не несет никаких инвестиционных затрат. Срок таких контрактов составляет примерно 3–5 лет. Обычно в управление передаются существующие объекты образования, здравоохранения, коммунальной собственности. Контракт охватывает собой как управление персоналом, финансовое управление и стратегическое планирование, так и отдельные услуги по техническому содержанию здания (питание, обслуживание оборудования, прачечная, рентген-услуги, кружки по танцам и музыке, спортивные кружки и т.д.), т.е. услуги, которые обычно отдаются на аутсорсинг.

В действующем законодательстве Республики Казахстан предусматриваются формы договорных отношений в виде договора на доверительное управление, по своей сути имеющего признаки ГЧП на основе контракта на управление и содержание.

Сотрудничество на основе ГЧП в обязательном порядке должно в себе содержать взаимовыгодное распределение прав и обязанностей сторон, которое должно включать в себя условия передачи государственного имущества, порядок распределения рисков, инвестиционные обязательства сторон и вознаграждения частному сектору.

Согласно действующему законодательству проведение тендера (конкурса) по определению доверительного управляющего не является обязательным, нет единого подхода к порядку передачи государственного имущества, находящегося в республиканской и коммунальной собственности.

В случае использования механизма ГЧП и заключения контракта на управление и содержание проведение конкурса по выбору частной компании на управление государственным имуществом является обязательным. Однако наряду с этим в действующем законодательстве присутствуют положения, требующие уточнения:

- объект доверительного управления в действующем законодательстве шире, чем объект по контракту на управление и содержание, в рамках которого передается только недвижимое имущество, находящееся в государственной собственности;
- существует различие между сторонами в договоре, в случае доверительного управления сторонами выступают учредитель доверенного имущества, доверительный управляющий, выгодоприобретатель, а также третьи лица. Кроме того, гражданское законодательство позволяет передачу в доверительное управление одних предприятий с государственным участием других. Тогда как по контракту в управлении и содержании со стороны частного сектора принимают участие только юридические лица, имеющие опыт, квалификацию и готовые внедрить новые технологии в проект;
- различны цели и условия передачи объекта. В рамках доверительного управления объект передается с правом или без права выкупа, с правом залога и передоверия третьим лицам, с обязанностью управляющего осуществлять инвестиции в объект.

В связи с этим необходим единый нормативно-правовой акт, определяющий порядок передачи недвижимого имущества, являющегося государственной собственностью, в управление и содержание частной компании. Она будет являться юридическим лицом без участия государства.

В случае применения контракта на управление и содержание государство сохраняет за собой контрольные функции в социально значимых секторах экономики, разрабатывая общие нормы работы, тарифную политику, привлекая при этом ресурсы частного сектора в виде квалифицированных кадров и ноу-хау в управлении объектом.

Список литературы

1. Рожкова С. Анализ мирового опыта использования государственно-частного партнерства в различных отраслях экономики // Инвестиции в России. — 2008. — № 2. — С. 50–55.
2. Интервью заместителя председателя правления АО «Казахстанский центр государственно-частного партнерства» Зере Сейдимбек агентству «Казахстан Сегодня» <http://www.kt.kz/index.php?lang=rus&uin=1133169071&chapter=1153469107>
3. Программа по развитию государственно-частного партнерства в Республике Казахстан на 2011–2015 гг. Утверждена постановлением Правительства Республики Казахстан от 29 июня 2011 г. № 731 // www.zakon.kz