

УДК 33.338.2

Бузурманкулова Г.Ш., Орозбекова А.М., Глеубердиева С.С.

ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО: МИРОВОЙ ОПЫТ И ОТЕЧЕСТВЕННАЯ ПРАКТИКА

*Кыргызский Национальный университет им. Ж. Баласагына
Евразийский Национальный университет им. Л.Н. Гумилева*

Научные исследования процесса формирования института государственно-частного партнерства (ГЧП) и механизмов его практической реализации представляют ценность для государства и частного бизнеса. Важным и актуальным является и поиск путей повышения эффективности развития института ГЧП и в Кыргызстане. Авторы данной статьи раскрыли исторические условия, предпосылки и модели формирования ГЧП.

Ключевые слова: государственно-частное партнерство, проект, управление, эффективность.

В исторических исследованиях можно выделить три крупных этапа процесса формирования института государственно-частного партнерства (ГЧП):

- античный мир с городами-государствами (до рождения и распада империй);
- средние века (эпоха географических открытий);
- новое время, с распространением республиканских форм правления и конституционных монархий [4].

Исторические факты свидетельствуют, что в законах Хаммурапи (Вавилон, XVIII до н. э.) есть положения об аренде, кредите и аналоге концессии. Наделы, которые воины получали от царя, могли ими передаваться по наследству по мужской линии, но были неотчуждаемы и их не могли забрать даже кредиторы. В Древней Греции аренду общественных земель, принадлежавших государству, а также территориальным общинам от десяти лет до наследственной аренды – можно назвать примерами модели современных ГЧП. Государство разрабатывало механизмы привлечения средств частных лиц к реализации государственных проектов, поскольку доходы от войн и налоги не покрывали всех сумм государственных расходов. Еще одним историческим примером может служить функционирование в Афинах в IV в. до н.э. [4]. Лаврионских серебряных рудников. Они принадлежали государству, которое сдавало их в разработку частным предпринимателям за определенную плату. Кроме того, осуществлялась сдача в аренду и иного государственного имущества (земельных площадей, рудников и средств водного транспорта) [4].

Существовала и такая разновидность взаимодействия государства с частными лицами как мыт (на Руси) и откуп (в Древнем Иране – VI век до н.э.), в Древней Греции и Древнем Риме (IV век до н. э.). Государство передавало свои функции по сбору налогов и других государственных доходов в частные руки. В средние века откупы были рас-

пространены еще более: известны примеры их во Франции, в Голландии, Испании и Англии, в Иране и Индии. В Италии и США откупы сохранялись до начала XX века. Во Франции производился сбор налогов компаниями откупщиков [4].

Мы можем заключить, что для развития института ГЧП важнейшим элементом связки является равенство сторон в сделке и равная обязательственная загрузка контракта. И последняя должна быть обеспечена адекватным набором механизмов гарантий и компенсаций. В современном государстве ГЧП означает наличие развитого правового механизма и осознанное поощрение частного бизнеса к участию в исполнении общественных функций.

Партнерство – термин, пришедший к нам из английского языка (*partnership*), но имеющий французское происхождение – слово *partenaire*, партнер, означающее буквально «поддерживающий часть дела, предприятия» (*part* – часть, доля, *tenir* – держать, владеть). Во Франции получили импульс многие проекты со смешанным участием публичной власти и частных капиталов.

Основными отличительными признаками ГЧП можно считать следующие:

1. Взаимодействие сторон является официальным, на четкой правовой основе, путем заключения договора (контракта, соглашения);
2. Сторонами являются государство и частный бизнес;
3. Взаимодействие сторон имеет равноправный характер в отношении условий и разделения результатов. Некоторые специалисты добавляют к этим критериям еще и общественно полезную направленность сотрудничества [5].

В отношении классификации проектов ГЧП, сфер и отраслей распространения в современной литературе можно обнаружить упоминания о следующих разновидностях ГЧП: государственные контракты на закупку товаров и услуг; аренда госу-

дарственного имущества; концессионные соглашения; соглашения о разделе продукции; совместные предприятия с участием государственных предприятий и обычно иностранных компаний; компании с долевым участием государства в капитале; контрактные формы участия публичной власти в инвестиционных проектах, в том числе контракты жизненного цикла, отличающиеся от концессии; особые экономические зоны; проекты, финансируемые с участием государственных инвестиционных фондов; некоторые аналитики добавляют в этот список еще и инфраструктурные облигации и институты развития.

Все перечисленные формы взаимодействия имеют специфические признаки ГЧП: наличие конкретных проектов, контрактные условия взаимодействия сторон, а также строительство (реконструкцию, техническое перевооружение, в целом модернизацию) объектов для оказания услуг общественного характера, имеющих длительный период осуществления и последующей окупаемости [5]. Кроме того, допуск частного партнера в проект осуществляется через конкурс, осуществляемый публично с прозрачными процедурами, обеспечивающими легитимность выбора.

По масштабу проекты ГЧП могут быть подразделены на муниципальные, региональные, межрегиональные; государственные, а также зарубежные. В отраслевом аспекте проекты ГЧП обычно относятся к сферам, за которые несет ответственность публичная власть.

Использование механизмов ГЧП позволяет странам повысить свою конкурентоспособность, которая является общей интегральной оценкой развитости страны в целом. Страны с высоким уровнем конкурентоспособности характеризуются наличием развитой институциональной среды, генерирующей доходы, высококачественной инфраструктуры, стабильностью макроэкономической среды, высоким качеством систем здравоохранения и высшего образования. Открытость рынка и развитый финансовый сектор создают основу для быстрого внедрения инноваций, способствующих повышению качества жизни народонаселения.

В целях классификации можно выделить три обобщенные стадии развития ГЧП, объединяющие соответствующие характеристикам этих стадий в группы стран. В высшей группе, где государством созданы условия и предпосылки для эффективной реализации ГЧП-проектов следует отнести Великобританию и Австралию. Указанные страны характеризуются применением разнообразных по разделению вкладов и рисков моделей партнерства, охватывающих все периоды жизненного цикла про-

ектов, привлечение разных категорий инвесторов, включая частные и пенсионные инвестиционные фонды [1].

На средней стадии находится большинство развитых стран, в том числе США, Япония, Франция, Канада и Германия. Применение института ГЧП в указанных странах близко по разнообразию применяемых моделей к первой группе, однако по масштабу охвата отраслей и территориальных уровней наблюдается явное отставание. При этом уровень развития моделей ГЧП можно охарактеризовать как высокий. Во компаниях этих стран, реализующих инфраструктурные проекты, образованы специальные подразделения, используется широкий спектр инструментов для их финансирования [2].

Страны, находящиеся на начальной стадии развития, в числе которых находится Кыргызская Республика, только приступают к формированию законодательной базы и институциональной среды ГЧП, вопросы ГЧП только недавно стали обсуждаться на различных уровнях государственного аппарата и бизнес-сообщества, количество реализуемых проектов невелико и формы применяемых моделей не отличаются разнообразием. Целью этого этапа является всемерное изучение опыта других стран и собственных наработок, а также формирование общественного мнения и штата специалистов по структурированию проектов по моделям ГЧП. В этой группе стран на начальной стадии находятся также Китай, Индия, Словакия, Латвия, Чехия, Польша, Венгрия, Бельгия, Финляндия, Мексика, Бразилия.

В 1990-х годах более 130 стран с низким и средним уровнем дохода приняли программы вовлечения частного сектора в проекты инфраструктуры [3]. При этом частный сектор участвовал в 2,5 тыс. инфраструктурных проектах с привлеченным объемом инвестиций 750 млрд.долл. США [5]. финансовый кризис конца 90-х и 2008 года привели к охлаждению интереса частных инвесторов, однако в последние годы опять наблюдается инвестиционный бум [1].

К сожалению, Кыргызстан не входит ни в одну из названных групп. Кыргызская Республика на протяжении многих лет испытывает «инфраструктурный дефицит», выражающийся в плачевном состоянии дорог, больниц, школ, детских садов, административных зданий, энергетики, систем водо- и теплоснабжения, и других объектов инфраструктуры. Одним из показателей качества инфраструктуры является глобальный индекс конкурентоспособности стран. Так, среди 133 стран мира Кыргызстан занимает 123 место по степени конкурентоспособности экономики.

Что касается инфраструктуры, то Кыргызстан занимает 112 место по качеству инфраструктуры в целом, 127 место по качеству транспортной инфраструктуры, 125 место по качеству линий электропередач, 92 место по качеству телефонных линий. Низкое качество инфраструктуры, в свою очередь, ложится тяжелым бременем на общество, выражающемся в его низкой производительности и конкурентоспособности, низком качестве жизни населения. [3].

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

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

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

11 мая 2009 года можно считать датой рождения ГЧП в Кыргызстане. В этот день был принят закон о ГЧП, однако он явно не соответствует основным критериям ГЧП. Среди множества несоответствий можно назвать такие, как отсутствие четких и ясных правил конкурсного отбора, обязательных условий соглашений, описания моделей ГЧП, порядка распределения рисков и многое другое. Интересно, что закон предусматривает возможность проведения прямых переговоров, что неприемлемо

в международной практике.

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

В таких условиях, разумеется возникает вопрос: Возможна ли реализация проектов ГЧП в Кыргызстане? Да, возможна, но надо учесть, что ГЧП – вопрос не одного дня, его внедрение потребует целенаправленных и планомерных шагов. Для развития ГЧП в Кыргызстане государство должно выполнить ряд действий, а именно:

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

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

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

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

Литература

1. Авцинов О.И. Особенности реализации проектов государственно-частного партнерства в России // Вестник Тамбовского государственного технического университета. 2014. № 4. Том 20.
2. Гладов А.В. Зарубежный опыт реализации государственно-частного партнерства: общая характеристика и организационно-институциональные основы [Текст] / А.В. Гладов, А.М. Исупов, С.А. Мартышкин и др. // Вестник СамГУ. — 2008. — № 7(66). — С. 43.
3. Гульнара Каликова, Альбина Рахмидинова. Государственно-частное партнерство: новые возможности для Кыргызстана. <http://www.k-a.kg/ru/gosudarstvenno-chastnoe-partnerstvo-novye-vozmozhnosti-dlya-kyrgyzstana-0>.
4. Греция и Македония в IV в. до н.э. URL: <http://enc-dic.com/history/Predjellinizm-Na-Zapade-Grecija-I-Makedonija-V--V-Do-Nje-33474/>
5. Матвеев Д.Б. Государственно-частное партнерство: зарубежный и российский опыт. [Текст] / Д.Б. Матвеев. — СПб: Наука. — 2007. — 120 с.
6. Практическое руководство по вопросам эффективного управления в сфере государственно-частного партнерства. [Текст]. Организация Объединенных Наций. Нью-Йорк; Женева. — 2008—07. ISBN: 9789214160403. — 128 с.
7. Dedicated Public-Private Partnership Units. A Survey of Institutional and Governance Structures. OECD. Paris. 2010. URL: www.oecd.org/publishing.

Buzurmankulov G. Sh., A. M. Orazbekova, Tleuberdiyeva S. S.

THE STATE-PRIVATE PARTNERSHIP: INTERNATIONAL EXPERIENCE AND DOMESTIC PRACTICE

*Kyrgyz National University named after J. Balasagyn,
Eurasian National University named after L. N. Gumilev*

Summary

Research of process of formation of Institute of state-private partnership (SPP) and mechanisms of its implementation are valuable to the state and private business. Important and relevant is the search of ways of increase of efficiency of development of the Institute of SPP in Kyrgyzstan. The authors of this article conducted a study of the historical conditions and prerequisites for the formation of PPP and implementation of social projects considered the economic and political components.

Keyword: Public-private partnership, project, management, efficiency.

DOI: 10.31882/2311-4711.2018.24.28