

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА ЗА РУБЕЖОМ И В КАЗАХСТАНЕ

Ойнаров А.Р.

Кандидат технических наук,

Казахстанский центр государственно-частного партнерства

Ешимова Д.А.

Кандидат юридических наук

Казахстанский центр государственно-частного партнерства

Нурсеитов А.А.

Кандидат экономических наук

Казахстанский центр государственно-частного партнерства

Аннотация

Важным направлением экономической политики Казахстана в современных условиях становится развитие государственно-частного партнерства. Наряду с контрактным ГЧП, особого внимания требует развитие институционального ГЧП, предусматривающего создание совместных предприятий, так называемых компаний ГЧП. Такая форма партнерства государства и бизнеса получило распространение во многих зарубежных странах, прежде всего, в Европе. Принятые изменения в законодательстве Казахстана и созданные новые институты (центры ГЧП, социально-предпринимательские корпорации и др.) позволяют развивать в стране институциональное ГЧП с учетом передового зарубежного опыта.

Ключевые слова: компания ГЧП, компания специального назначения, государственно-частное партнерство, ГЧП, государство, бизнес, проекты, центры ГЧП, социально-предпринимательские корпорации, СПК

THE INSTITUTIONAL PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIPS DEVELOPMENT ABROAD AND IN KAZAKHSTAN

Abstract

An important direction of the economic policy of Kazakhstan in modern conditions is the development of public-private partnership. Along with contractual PPPs, special attention should be the development of institutional PPPs, providing for the creation of joint enterprises, the so-called PPP companies. This form of partnership between the state and the business has spread in many foreign countries, primarily in Europe. The amendments in the legislation of Kazakhstan and created new institutions (PPP centers, socio-entrepreneurial corporations, etc.) Make it possible to develop the country's institutional PPPs based on best international experience.

Keywords: PPP company, Special Purpose Vehicle, SPV, public-private partnership, PPP, government, business, projects, PPP centers, socio-entrepreneurial corporations, SEC

Большое значение для устойчивого развития страны и повышения уровня жизни населения приобретают надёжное функционирование разветвлённой современной инфраструктуры и оказание государственных услуг на высоком качественном уровне. Во многом это зависит от экономической политики, проводимой государством, в которой особое место должно занимать государственно-частное партнерство (ГЧП).

Вместе с тем, растущая потребность в объемах и качестве объектов социальной инфраструктуры и жизнеобеспечения населения объективно не может быть полностью удовлетворена только за счет бюджетных средств государства в силу их ограниченности в сравнении с потребностями. В этой связи ГЧП становится основой для будущего повышения эффективности бюджетных инвестиций, позволяющей привлечь частный отечественный и зарубежный капитал в сферы, традиционно финансируемые государством за счет бюджетных средств.

Президент Республики Казахстан - Лидер нации Н.А. Назарбаев в Послании народу Казах-

стана «Стратегия Казахстан-2050: новый политический курс состоявшегося государства» отметил необходимость перехода к экономической политике нового курса, основанной на всеобъемлющем экономическом прагматизме, принципах прибыльности, возврата от инвестиций и конкурентоспособности. При этом развитие ГЧП указано Главой государства в качестве одной из ключевых составляющих данного процесса [1].

Государственно-частное партнерство представляет собой форму сотрудничества между государственными и частными партнерами, предусматривающая объединение ресурсов, распределение рисков, выгод, гарантий, прав и обязанностей при осуществлении проекта ГЧП между государственным и частным партнерами.

В качестве основных признаков ГЧП нами выделяются следующие:

- решение общественно-значимых задач;
- распределение рисков между публичным и частным партнерами;
- долгосрочность взаимодействия сторон;

- доходность по истечении длительного периода

- многообразие форм долгосрочных контрактов.

По нашему мнению, наряду с контрактным ГЧП, к которому относятся такие виды контрактов, как концессия, контракт на эксплуатацию и управление, контракт на строительство, эксплуатацию и передачу объекта, контракт на аренду и иные договоры, особого внимания требует развитие институционального государственно-частного партнерства, предусматривающего создание совместных

предприятий, так называемых компаний ГЧП. В подобных предприятиях, с одной стороны, участвует государственный орган или компания с мажоритарным государственным участием, а с другой стороны, вовлекаются частные инвесторы, в том числе зарубежные.

Как показал проведенный анализ, институциональное ГЧП является одной из наиболее распространенных форм партнерства государства и частного бизнеса, в частности, в странах Европы (табл. 1).

Таблица 1

Примеры совместных предприятий государственно-частного партнерства из практики европейских стран

Наименование компании, страна	Частный инвестор	Доля частного инвестора	Детали сделки
<i>Водоснабжение и водоотведение</i>			
AQUA, Польша Bielsko-Biala	United Utilities Europe	21%, позднее 33,18%	<ul style="list-style-type: none"> • Приобретение акций существующей компании • 12 лет контрактных обязательств
Dabrowa Gornicza, Польша	RWE Aqua GmbH	34%	<ul style="list-style-type: none"> • Приобретение акций существующей компании • 20 лет контрактных обязательств
Glogow, Польша	Gelsen-Wasser AG	46%	Приобретение акций существующей компании
SAUR Neptun, Польша Gdansk	SAUR International	51%	30 лет контрактных обязательств
Tarnowskie Gory/ Miasteczko Slaskie, Польша	Veolia Water (Vivendi)	33,85%; после IPO 64%	25 лет контрактных обязательств
Stadtentwässerung Schwerte, Германия	RWE Umwelt Aqua	48%	
BerlinWasser, Германия	equally RWE Aqua, Allianz Capital Partners,	49.9%	
Scottish Water Solutions, Великобритания	Stirling Water (24.5%), UUGM (24.5)	49%	
Apa Nova, Румыния	Vivendi	84%	25 лет контрактных обязательств
<i>Управление твердыми бытовыми отходами (ТБО)</i>			
Mülheimer Entsorgungsgesellschaft, Германия	Trienekens	49%	
Szolnok, Венгрия	Rethmann	51%	Муниципалитет владеет 25% акций
Debrecen, Венгрия	ASA	51%	Муниципалитет владеет 25% акций
Varna, Болгария	RWE	65%	
Kirklees, Великобритания	United Waste Services	81%	25 лет контрактных обязательств
<i>Аэропорты</i>			
Charles De Gaulle Airport, Париж, Франция	В свободном обращении (29,6%), работники (2%)	31,6%	
International Airport Hamburg, Германия	Hochtief AirPort, Aer Rianta International	initially 36%, then 40%	

Local Airport Kassel-Calden, Германия	ИHK, Fraport	50%	
Flughafen Dusseldorf, Germany	HTA (20%), HTAC (10%), Aer Rianta (20%)	50%	Приобретение акций существующей компании
Frankfurt Airport, Germany	Stadtwerke Frankfurt am Main Holding (20,16%), Julius Bar Holding (10,35%), Deutsche Lufthasa (9,94%) прочие (27,98%)	68,43%	Частичное IPO

Источник: [2].

Подобная форма сотрудничества государства и частного бизнеса широко применяется в Испании и Португалии путем создания смешанных компаний (Empresas Mixtas), а также в Италии, странах Восточной Европы и Южной Америки.

В Великобритании в результате реформы модели партнерства, известной как «инициатива частного финансирования» (Private Finance Initiative, PFI), внедряется переформатированная модель ГЧП – PF2. В рамках новой модели Министерство финансов участвует в финансировании проектов ГЧП посредством приобретения доли в уставном капитале проектных компаний. Правительство Великобритании в 2013 году в целях реализации новой инициативы PF2 разработало типовое акционерное соглашение для регулирования отношений, возникающих при совместной деятельности государства и бизнеса в процессе реализации проектов ГЧП. Согласно данному соглашению, государственный партнер будет иметь равные права наряду с частным партнером, обладать правом назначения членов совета директоров в компании специального назначения (Special Purpose Vehicle, SPV) [3].

Во Франции культура создания совместных предприятий существует длительное время путем

создания *Sociétés d'Economie Mixte*, когда государственный орган выступает в роли крупного акционера совместной компании. В настоящее время во французском парламенте обсуждается другая форма совместных предприятий - *SEM à Opération Unique*, в соответствии с которой предполагается, что частный партнер в таких предприятиях может стать крупным акционером.

Согласно правовому регулированию в рамках ЕС во Франции выделяют «контрактные» и «институциональные» формы ГЧП. Под «контрактным ГЧП» понимается концессия, предоставленная частному инвестору на осуществление работ, оказание услуг, лизинг и прочие виды. При институциональном ГЧП создается совместное предприятие с участием государственного органа или компании, с одной стороны, и частными инвесторами, с другой стороны.

Наиболее сильные позиции в экономике Франции ГЧП занимает в сфере автомобильных дорог, здравоохранении, коммунальном хозяйстве и энергетике. В сфере электроэнергетики преобладающую форму ГЧП имеют концессии (табл. 2). Тем не менее, создание совместных предприятий является распространенной практикой.

Таблица 2

Формы государственно-частного партнерства в сфере производственной инфраструктуры Франции в 2010 году

Форма партнерских отношений	Электроэнергетика	Аэропорты	Морские порты	Железные дороги	Автомобильные дороги	Всего
Число объектов государственно-частного партнерства						
Совместные предприятия	313	15	13	7	17	365
Контракты	14	5	23	8	6	56
Концессия	460	48	133	55	297	993
Всего	787	68	169	70	320	1414
По стоимости, \$ млрд.						
Совместные предприятия	81,6	1,8	0,6	3,3	0,7	88,0
Контракты	0,1	Незначительные объемы				0,1
Концессия	115,5	9,5	16,0	68,0	25,4	234,4
Всего	197,2	11,3	16,6	71,3	26,1	322,5

Источник: [4].

В рамках институционального ГЧП государственный и частный партнеры, как правило, сов-

местно владеют компанией ГЧП и разделяют инвестиционные и операционные риски. В зависимости от структуры и характера совместного капитала

компании ГЧП могут быть акционерными обществами или совместными предприятиями с долевым участием сторон.

При создании акционерного общества в качестве акционеров могут выступать государственные органы, предприятия с долей участия государства свыше 51% и частные инвесторы. Возможности частного партнера в принятии самостоятельных административно-хозяйственных решений определяются долей в акционерном капитале. Риски сторон также распределяются в зависимости от их величин.

Внедрение и развитие институциональной формы ГЧП в Казахстане может стать привлекательной моделью сотрудничества государства и частного бизнеса по следующим причинам:

- институциональное ГЧП позволяет объединить финансовые, материально-технические, человеческие и другие ресурсы, в результате чего создаваемая компания ГЧП изначально обладает необходимым потенциалом для успешной реализации проекта;

- наиболее оптимальным образом решаются проблемы финансирования, поскольку участие государства в уставном капитале компании ГЧП может облегчить привлечение займов, а также удешевить стоимость проекта за счет вливаний государства в уставный капитал;

- в рамках институционального ГЧП трансферт ноу-хау в области технологий и менеджмента для государственного сектора представляется более эффективным по сравнению с контрактным ГЧП, т.к. государство напрямую участвует в деятельности компании ГЧП и принятии оперативных и стратегических решений.

Одним из основных направлений развития институциональной формы ГЧП в мировой практике является создание совместной специальной проектной компании, или компании специального назначения, предназначенной для реализации определенного проекта, известной в мировой практике как Special Purpose Vehicle (SPV).

В Законе Республики Казахстан «О концессиях» [5] предусмотрено общее понятие институционального ГЧП без раскрытия конкретных механизмов реализации данного вида ГЧП. Поэтому в главе 6 Закона Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве» [6] при участии Казахстанского центра государственно-частного партнерства внедрен порядок создания государством и частным бизнесом совместных компаний для реализации проектов ГЧП, а также вопросы корпоративного управления организацией, реализующей проект институционального ГЧП, что позволит использовать меры государственной поддержки в отношении таких проектов.

Принятый в Казахстане Закон о ГЧП позволяет создавать SPV. Ключевым фактором успешного и устойчивого функционирования SPV при реализации проектов ГЧП могут стать акционерные соглашения. Акционерное соглашение охватывает такие вопросы, как распределение затрат на разработку,

масштаб бизнеса проектной компании, предварительные условия для ее создания, выпуск новых акций, передача акций, распределение затрат по проекту и управление проектной компанией, включая принятие решений и голосование. Такое соглашение часто включает пункт о недопущении конкуренции, запрещающий акционерам заниматься деятельностью, которая прямо или косвенно конкурирует с деятельностью проектной компании [7]. Акционерное соглашение может применяться также к участникам товарищества с ограниченной ответственностью.

Поскольку соглашения акционеров могут играть существенную роль в управлении проектными компаниями и, как результат, влиять на их экономическую эффективность и инвестиционную привлекательность, то правовой статус этих соглашений и механизм их реализации следует четко регулировать законодательством [8]. Приоритетами должны быть защита прав инвесторов, повышение прозрачности и стабильности совместных компаний. Поэтому необходима разработка и принятие типового акционерного договора с проведением консультаций с частным сектором с тем, чтобы учитывать долгосрочные интересы, с одной стороны, государства, а с другой стороны, частных инвесторов.

Институциональное ГЧП, согласно Законам Республики Казахстан «О концессиях» и «О государственно-частном партнерстве» [5, 6] предполагает создание компании ГЧП с участием государства и субъектов частного предпринимательства. При этом понятие «компания государственно-частного партнерства» означает юридическое лицо, исключительной целью которого является реализация проекта ГЧП, учрежденное совместно государственным партнером и частным партнером, либо действующее юридическое лицо, единственными участниками которого являются государственный партнер и (или) частный партнер [6].

Между тем во всех регионах Казахстана в настоящее время действуют 16 социально-предпринимательских корпораций (СПК), реализующих проекты по схемам, похожим на институциональное ГЧП. Так, основной формой инвестиционной деятельности СПК является создание совместных предприятий с бизнес-партнерами или приобретение акций и долей участия в действующем юридическом лице.

Наряду с основным финансовым инструментом, СПК осуществляет инвестиционную деятельность в следующих формах:

- предоставление займов бизнес-партнерам;
- предоставление актива СПК в финансовый лизинг бизнес-партнерам;
- получение (приобретение, создание) и (или) предоставление СПК актива в доверительное управление, аренду, аренду с последующим выкупом, а также продажа актива СПК.

Национальные компании Казахстана, располагая колоссальными материальными, административными и человеческими ресурсами, в настоящее время в недостаточной мере участвуют в проектах

ГЧП, хотя на их капитализацию выделяются значительные средства из государственного бюджета с привлечением средств Национального фонда Республики Казахстан.

Так, в рамках государственного холдинга «Фонд национального благосостояния «Самрук-Казына» сосредоточено активов на сумму свыше \$100 млрд. Группа компаний данного холдинга включает в себя около 600 компаний в энергетике, транспорте и других секторах экономики Казахстана с общей численностью персонала около 360 тыс. человек. Инвестиционная политика холдинга «Самрук-Казына» предусматривает применение ГЧП при реализации социальных проектов, в т.ч. путем заключения договоров концессии, операционной аренды, предоставления государственных субсидий, займов, гарантий, а также других механизмов.

Однако вплоть до принятия в октябре 2015 года Закона Республики Казахстан «О государственно-частном партнерстве» формы участия квазигосударственного сектора в проектах ГЧП законодательно не были определены, что не позволяло использовать потенциал таких структур для развития инфраструктуры в партнерстве с частным сектором на долгосрочной основе. Отсутствие необходимой правовой базы не позволяло СПК, национальным и другим компаниям квазигосударственного сектора активно использовать меры государственной поддержки для реализации проектов ГЧП. Кроме того, законодательно не были урегулированы механизмы участия субъектов квазигосударственного сектора в проектах ГЧП, в результате чего отсутствовала положительная практика реализации такой формы партнерства. Более того, сохранялся запрет на участие субъектов квазигосударственного сектора в концессионных проектах. Эти вопросы удалось решить при участии Казахстанского центра государственно-частного партнерства в сопутствующем Законе Республики Казахстан от 31 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственно-частного партнерства». С принятием данного закона внесены соответствующие изменения и дополнения в законодательные акты, определяющие правовые рамки деятельности субъектов квазигосударственного сектора экономики страны по вопросам ГЧП.

В настоящее время институциональное ГЧП нуждается в практическом внедрении и дальнейшем совершенствовании в Казахстане с учетом приобретения собственного опыта и изучения передовой практики за рубежом.

На наш взгляд, в ближайшие годы необходимо полностью завершить процесс институционального

построения и организационного развития институтов ГЧП. С учетом того, что созданные региональные центры ГЧП находятся в начальном состоянии развития, прежде всего, требуется скорейшее завершение юридического и корпоративного формирования, подготовки кадров в региональных центрах ГЧП и организациях, обладающих статусом специализированных организаций по вопросам ГЧП во всех регионах страны. Кроме того, в каждом регионе следует четко определить мандат региональных организаций ГЧП, сформировать их задачи, функции и обязанности, а также осуществить разграничение функций в части разработки, реализации и продвижения проектов ГЧП и проведения их экспертизы во избежание возникновения конфликта интересов. Кроме того, важным вопросом становится налаживание и развитие эффективного делового взаимодействия между Казахстанским центром государственно-частного партнерства и региональными организациями ГЧП для успешной разработки и реализации проектов ГЧП в городах и областях Казахстана.

Литература

1. Послание Президента Республики Казахстан - Лидера нации Н. А. Назарбаева народу Казахстана от 14 декабря 2012 года «Стратегия «Казахстан-2050»: новый политический курс состоявшегося государства».
2. Moszoro M. (2010) "Efficient public-private partnerships" Working Paper WP-884 October, 2010.
3. HM Treasury. PF2 – HoldCo/ SPV Shareholders' Agreement Standard Form – October 2013.
4. Захаров А.Н., Овакимян М.С. Применение опыта государственно-частного партнерства Франции в области ТЭК в решении экономических задач России // Экономика зарубежных стран. – 2012. - №3 (22).
5. Закон Республики Казахстан от 7 июля 2006 года «О концессиях».
6. Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года «О государственно – частном партнерстве».
7. Делмон Дж. Государственно-частное партнерство в инфраструктуре: Практическое руководство для органов государственной власти. – Астана: Казахстанский центр государственно-частного партнерства, 2010. – 250 с.
8. Орехов Г. Соглашения акционеров как инструмент защиты интересов акционеров // Вестник корпоративного управления. – 2007. - № 5. С. 14.
9. Закон Республики Казахстан от 31 октября 2015 года «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам государственно-частного партнерства».