



YEVROPA ITTIFOQI



Adliya Vazirligi  
Davlat Xizmatlari  
Agentligi



Empowered lives.  
Resilient nations.

Представительство Европейского Союза в Узбекистане

Программа развития ООН в Узбекистане

Министерство Юстиции Республики Узбекистан

Агентство Государственных Услуг При Министерстве Юстиции Республики  
Узбекистан

Концептуальная записка

по внедрению применимых механизмов ГЧП в Узбекистане  
на основе передовой зарубежной практики и местных  
условий

Мариус Бирсан

Международный консультант

Ноябрь 2020

## Содержание

<b>Исполнительное резюме .....</b>	<b>2</b>
<b>1. Сторона спроса: государственные услуги, подходящие для участия частного сектора в Узбекистане.....</b>	<b>4</b>
<b>2. Заинтересованность частного сектора в сотрудничестве в оказании госуслуг.....</b>	<b>4</b>
<b>3. Факторы, способствующие успеху ГЧП .....</b>	<b>8</b>
<b>4. Предложения по пилотным проектам ГЧП.....</b>	<b>9</b>
<b>5. Ответственность потенциально вовлеченных сторон .....</b>	<b>15</b>
<b>6. Выводы и рекомендации по пилотированию ГЧП в оказании госуслуг в Узбекистане</b>	<b>17</b>

## Исполнительное резюме

Данная концептуальная записка была подготовлена в рамках совместного проекта «Совершенствование предоставления государственных услуг и повышения уровня управления в сельских районах Узбекистана». Проект реализуется Агентством Государственных Услуг при Министерстве Юстиции Республики Узбекистан и Программой Развития ООН и финансируется Европейским Союзом. Концептуальная записка предлагает несколько идей для пилотного или апробированного участия частного сектора в предоставлении государственных услуг в Узбекистане. Анализ основан на выводах и рекомендациях соответствующего документа - «Краткое изложение передовой практики государственно-частного партнерства в предоставлении государственных услуг», созданного в рамках этого же проекта.

Участие частного сектора в предоставлении государственных услуг имеет различные определения и подходы по темам и секторам. Цель состоит в том, чтобы оптимизировать соотношение цены и качества за счет эффективного распределения рисков, комплексного подхода к обслуживанию, навыков управления в частном секторе, а также синергии от взаимосвязи проектирования, финансов, строительства и эксплуатации.

Любое государственно-частное партнерство имеет две стороны (государственный и частный партнер (ы), но всегда включает также и третью сторону: бенефициаров). При оценке критериев и условий реализации проекта ГЧП необходимо проконсультироваться со всеми тремя сторонами. Следовательно, одним из популярных индикаторов при оценке пригодности ГЧП является «Анализ выгод и затрат».

Согласно обширному анализу Всемирного Банка (через Лабораторию Знаний о ГЧП), есть лишь несколько тем, подходящих для ГЧП, помимо (большой) инфраструктуры:

- энергетика (производство и распределение электроэнергии, региональное теплоснабжение);
- окружающая среда (канализация, обработка отходов);
- здравоохранение (обновление медицинского оборудования, внедрение новейшего оборудования);
- образование

Центры государственных услуг в сельской местности Узбекистана предоставляют 143 государственные услуги, представляющих 32 государственные структуры. После первых обсуждений представители регионов предложили перечень услуг, которые считаются подходящими для привлечения частных партнеров и создания добавленной ценности для населения. Однако два основных ограничения в передаче государственных услуг частным операторам исключают возможность превращения многих услуг в предмет государственно-частного партнерства: вопросы безопасности / конфиденциальности, небольшой размер проектов - отсутствие выгодного «бизнес-кейса» для частного сектора.

Следующие области могут быть потенциально подходящими для партнерства:

- Цифровые общественные услуги (например, цифровые услуги или электронные услуги);
- коммунальные услуги (канализация, водоснабжение, вывоз мусора, уличное освещение);
- (зеленая) энергия - энергия и её распределение (производство и распределение электроэнергии, региональное теплоснабжение);
- медицинские услуги (обновление медицинского оборудования, внедрение новейшего оборудования);
- образовательные услуги (особенно дошкольное образование)

Более конкретные детали предложений будут обсуждаться со всеми заинтересованными сторонами с учетом таких критериев, как полезность, добавленная ценность для бенефициаров и экономическая осуществимость.

Агентство Развития ГЧП в Узбекистане является центральным агентством, координирующим предложения ГЧП. АР ГЧП получает и проводит первую оценку пригодности начального предложения, полученного либо от государственных учреждений, либо от частных партнеров. В случае утверждения, следующим шагом является приглашение ключевых заинтересованных сторон для обсуждения условий потенциального проекта ГЧП. Помимо выгод для государственного сектора и частных инвесторов, следует учитывать также интересы конечных бенефициаров (людей). Здесь также следует учитывать принципы разработанного ЕЭК ООН принципа «Люди на первом месте».

## 1. Сторона спроса: государственные услуги, подходящие для участия частного сектора в Узбекистане.

В целях реформирования и модернизации государственных услуг в Узбекистане при поддержке ПРООН, Агентство Государственных Услуг при Министерстве Юстиции Республики Узбекистан сосредоточило внимание на списке из 134 государственных услуг, предлагаемых своим гражданам, сгруппированных по 32 учреждениям, ответственными за их предоставление. Большинство услуг являются базовыми услугами, предоставляемыми государственными органами, и не подходят для делегирования полномочий по двум основным причинам:

- *Причины безопасности:* услуги, связанные с идентификацией и имуществом (например, услуги, предоставляемые Министерством Внутренних Дел, регистрация коммерческих предприятий, интеллектуальная собственность). Эти услуги останутся в основном под полной ответственностью государственных органов, и только некоторые нечувствительные части могут быть переданы на внешний подряд через государственные закупки или аутсорсинг;
- *Размер Бизнеса:* в то время как инфраструктурные ГЧП достаточно велики, чтобы обеспечить надежную возможность получения прибыли для частных инвесторов, «мягкие» проекты с участием частного капитала (услуги, связанные с предоставлением нетранспортной инфраструктуры, цифровых услуг) слишком малы, чтобы обеспечить размер прибыли, который был бы на привлекательном уровне для частного капитала.

Из других государственных услуг, предоставляемых в Узбекистане, на основе анализа, представленного в коррелированном исследовании, созданном в рамках того же проекта - «Краткое изложение передовой практики государственно-частного партнерства в предоставлении государственных услуг», были определены следующие секторы экономики, которые могут быть подходящими для привлечения частного капитала : электронные услуги, водоснабжение и утилизация отходов, зеленая энергия и распределение, а также медицинские услуги.

## 2. Заинтересованность частного сектора в сотрудничестве в оказании государственных услуг

Инвестиции в экономику Узбекистана растут после двух основных экономических потрясений за последние 20 лет: азиатского финансового кризиса (1997 г.), за которым сразу же последовал кризис российского рубля, и мирового финансового кризиса 2007–2008 гг. Накопление капитала в Узбекистане составляет почти 40% ВВП, что является одним из самых высоких показателей в регионе (Казахстан - 27%, Азербайджан - 20%, Российская Федерация - 23%).



Рис. 1: Валовое накопление капитала (% от ВВП) - Узбекистан; Источник: данные Всемирного банка.

Эта здоровая тенденция отражается в растущем уровне кредитования частного сектора с 10% в 2012 году до 30% ВВП в 2019 году. Такой уровень кредитования частных компаний указывает не только на здоровый рост предпринимательства, но и на более высокую потребность в капитале для стимулирования инвестиций и роста. Однако основной риск для макроэкономической стабильности заключается в том, что продолжительный кредитный бум может усугубить инфляционное давление и привести к увеличению внешнего дефицита. Это серьезно ограничило бы доступный для инвестиций капитал на внутреннем рынке.

До недавнего времени в Узбекистане ГЧП не был популярным инструментом по ряду причин: отсутствие законодательной базы, недостаточно капитализированный финансовый рынок, отсутствие знаний и институционального потенциала и т. д. Согласно базе данных Консультативного Фонда Государственно-Частной Инфраструктуры (PPIAF) Всемирного банка, в период с 1990 по 2019 год в Республике Узбекистан было профинансировано 7 инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства с частными инвестициями на общую сумму 370 миллионов долларов США.

Статистика Всемирного банка об участии частного сектора в инфраструктуре (PPI) <sup>1</sup> содержит подробную информацию о семи проектах ГЧП (ориентировочно), реализованных в Узбекистане. Лаборатория ГЧП Всемирного Банка перечисляет только три реализованных проекта ГЧП. Три проекта относились к сфере мобильной связи (Uzmascom, МТС Узбекистан и Buztel), а один был связан с эксплуатацией железных дорог (Узбекский железнодорожный оператор Yolref Trans). Три проекта направлены на улучшение государственной службы;

- Проект водоснабжения Бухары и Самарканда (2004 г.), 100% частные инвестиции, неизвестный бюджет, отменен. Был предложен в качестве контракта на управление.

<sup>1</sup> <https://ppi.worldbank.org/en/snapshots/country/uzbekistan>

- Солнечная электростанция Муйнак-1 (2019), выработка электроэнергии, 12 млн долларов США.

Среди уроков, извлеченных из предыдущих проектов ГЧП, Всемирный банк называет наиболее важными следующие: «Дизайн проектов должен учитывать институциональный потенциал страны-заемщика. В условиях нехватки ресурсов сложная структура проекта с обширной программой реформ может оказаться невозможной из-за крутой кривой обучения. Несмотря на разумные масштабы Проект водоснабжения Бухары и Самарканда, улучшение деятельности Самаркандского городского водоканала / Бухарского водоканала (СВК / БВК) посредством контракта на управление, основанное на результатах, оказалось неосуществимым и не вызвало поддержки со стороны заемщиков».

Закон о ГЧП был принят в октябре 2019 года, а Положение о Реализации - в июле 2020 года. Положение устанавливает порядок инициирования, разработки и анализа всех ГЧП; выбор частного партнера; ведение реестра проектов ГЧП; и отчетность об их выполнении. Следующие шаги заключаются в увеличении потенциала ответственных учреждений, которым поручено внедрять политику и процедуры.

Относительно недавнее исследование рыночных условий, связанных с ГЧП, было проведено Японским Агентством Международного Сотрудничества (JICA)<sup>2</sup> в 2018 году и опубликовано в мае 2019 года. Было проведено предварительное исследование в Узбекистане, а также интерес и возможности, увиденные частным сектором из Японии. Помимо транспортной инфраструктуры, дорожного движения и городского развития, только несколько других тем были актуальны для изучения на предмет пригодности:

- энергетика (производство и распределение электроэнергии, региональное теплоснабжение);
- окружающая среда (канализация, обработка отходов);
- здравоохранение (обновление медицинского оборудования, внедрение новейшего оборудования);
- образование.

При реализации ГЧП в целом партнеры должны преодолеть несколько проблем, чтобы добиться успеха в проекте. Они должны быть оценены на этапе Due Diligence (должная добросовестность) и решены во время переговоров между двумя сторонами.

- *Политические, правовые и институциональные рамки:* для обеспечения этого необходима стабильная и прозрачная политическая приверженность, чтобы гарантировать предсказуемость. Это помимо четкого Закона о ГЧП и соответствующего постановления о реализации, которые уже существуют в Узбекистане. Кроме того, необходимо создать институциональную основу - достигнуто в стране посредством создания Агентства Развития ГЧП.
- *Потенциал государственного сектора для подготовки проектов:* помимо наличия правильных институциональных рамок для поддержки ГЧП, основным источником ограничений могут быть недостатки в потенциале и процессах для реализации ГЧП в этих рамках. Это может повлиять на ГЧП на всех этапах

---

<sup>2</sup> <https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12345369.pdf>

проектного цикла от первоначального анализа до долгосрочного управления контрактом. ГЧП требует широкого спектра навыков, некоторые из которых могут быть новыми как для государственного, так и для частного сектора.

Подготовка, закупка и управление контрактами ГЧП могут быть сложным и ресурсоемким мероприятием для закупающей организации, особенно для тех, кто впервые участвует в ГЧП. На протяжении всего проектного цикла также требуется ряд различных навыков. Даже когда потребность во внешних консультантах очевидна, они могут быть недоступны, могут быть ограничения в их доступности или могут плохо управляться после найма. Проблема может еще больше усугубляться сопротивлением или инерцией в государственном секторе к новым и незнакомым процессам и подходам (таким как разработка контрактов на основе результатов, а не затрат). Наконец, часто имеет место политическое давление, чтобы реализовывать проекты быстрее, чем это возможно, без учета времени и навыков, необходимых для адекватной подготовки и обеспечения их в качестве ГЧП.

Первым шагом к решению этой проблемы является назначение внешних консультантов-специалистов по финансовым, юридическим и техническим вопросам, для которых бюджеты на качественные консультации должны быть реалистичными.

Разработка стандартизованных подходов к контрактам ГЧП и другой ключевой документации на национальном или субнациональном / отраслевом уровне может помочь обеспечить качество проектной документации, а также сократить время и затраты на подготовку. Другие области, в которых государственному сектору необходимо укрепить потенциал — это управление процессом подготовки ГЧП, рассмотрение относительно длительного процесса подготовки ГЧП, работа с более информированным и квалифицированным частным сектором, оценка ожидаемой эффективности затрат.

- *Эксплуатация проекта:* ГЧП также сталкиваются с ограничениями на этапе своей эксплуатации. Это может быть результатом того, что основной проект оказался неуместным или возникли трудности с оплатой проекта. Это может отражать плохой отбор и подготовку проекта (в отношении вопросов как ГЧП, так и вопросов, не связанных с ГЧП). В то же время управление контрактом ГЧП может оказаться за пределами возможностей закупающего органа, который управляет повседневными аспектами контракта.

*Рыночное предложение и финансирование:* Особым ограничением возможностей может быть наличие местных финансов, которые могут поддержать проекты ГЧП с долгосрочным финансированием (проектами) с ограниченным правом регресса. Кроме того, сложно оправдать более высокую стоимость частного финансирования, поскольку государственный сектор может мобилизовать более дешевое финансирование. В то время как правовые и институциональные возможности являются обязанностью государственного сектора, порядок работы и финансирования проекта должен быть прояснен посредством прозрачного и справедливого диалога между государственным и частным секторами.

### 3. Факторы, способствующие успеху ГЧП

Для управленцев частного бизнеса, ГЧП напоминают любые другие инвестиции, где необходимо измерять время, человеческие и финансовые ресурсы, вложенные, с одной стороны, а также маржу и окупаемость инвестиций. В конце концов, последний вопрос - «Какая в этом польза для меня?».

Тем не менее, у частного сектора есть некоторые основные требования, которые могут повлиять на их интерес и уровень приверженности к партнерству. Иногда необходимо соблюдения следующих факторов:

- Стабильная политическая среда;
- Прозрачная нормативно-правовая база, применяемая последовательно, во всех соответствующих секторах;
- Открытость и использование инноваций и технологий в соответствующих секторах;
- Предсказуемое и надежное взаимодействие с государственным сектором;
- Применение философии Win-Win-Win для каждой из участвующих групп (общества, государственного и частного секторов).

Национальный совет по государственно-частному партнерству в США (2016г.)<sup>3</sup> перечисляет семь факторов успеха, чтобы повысить эффективность ГЧП и добиться более широкого признания.

1. Признанные общественные деятели должны выступать в качестве представителей и пропагандистов проекта и использования механизма ГЧП («поборник государственного сектора»);
2. Должна быть установленная законом основа (среда) для реализации каждого партнерства;
3. В государственном секторе должна быть специальная команда для проектов или программ ГЧП (специальные структуры, такие как Агентство развития ГЧП);
4. Контракт ГЧП должен включать подробное описание обязанностей, рисков и выгод как государственных, так и частных партнеров (в подробном контракте / бизнес-плане);
5. Хотя частный партнер может предоставить часть или все финансирование капитальных улучшений, должен существовать идентифицируемый поток доходов, достаточный для вывода этих инвестиций и обеспечения приемлемой нормы прибыли в течение срока партнерства;
6. Важно открыто и откровенно общаться со всеми заинтересованными сторонами, чтобы минимизировать потенциальное сопротивление установлению партнерства;
7. Тщательно выбирайте партнера: опыт кандидата в конкретной рассматриваемой области партнерства является важным фактором при выборе партнера. Точно так же финансовые возможности частного партнера должны быть приняты во внимание в процессе окончательного выбора.

---

<sup>3</sup> <https://www.ncppp.org/>

#### 4. Предложения по пилотным проектам ГЧП

На основе списка государственных услуг, предоставляемых государственными органами в Узбекистане, и обсуждения, проведенного 20 ноября 2020 года с различными представителями местной и региональной государственной администрации, был составлен список потенциальных проектов для инициатив, подобных ГЧП. Кроме того, рассматриваются результаты передовой практики по привлечению частного капитала и опыта в предоставлении государственных услуг, и следующие области предлагаются для пилотного тестирования, чтобы проверить их пригодность в социально-экономическом контексте Узбекистана:

##### Электронные Услуги

При внедрении современных государственных услуг для граждан и достижении «общегосударственного подхода к предоставлению государственных услуг» существует стандартный образец при разработке электронных услуг, которого придерживаются страны с развитыми современными системами:



Рис. 4: принятые меры по созданию «общегосударственного» подхода к предоставлению государственных услуг

Примеры участия частного сектора в предоставлении услуг из ключевых факторов влияния включают в себя:

- Модернизацию или развитие инфраструктуры (см. Примеры из Франции и Испании; также используйте опыт, полученный в рамках проекта «Удинет», реализованного в 1996 году в Узбекистане);
- онлайн-идентификацию (пример из Великобритании) и услуги eID (Латвия);
- услуги онлайн-регистрации автомобилей (Нидерланды).

При рассмотрении потенциальных пилотных проектов, имеющих отношение к Узбекистану, Министерство Юстиции (через Агентство Государственных Услуг), Министерство Внутренних Дел, Министерство Развития Информационных Технологий и Коммуникаций будут ключевыми заинтересованными сторонами.

Эта область могла бы поддержать в рамках Компонента 1 текущего проекта («Цифровизация предоставления государственных услуг») Мероприятие 3.2 «Оптимизация предоставления как минимум 10 государственных услуг через ЦГУ в пяти пилотных регионах», а на местном уровне - Мероприятие 4.1 «Цифровая трансформация отдельных государственных услуг хокимиятов и их интеграция с ЦГУ».

Правительство Узбекистана еще в 2003 году приняло Закон № 562, регулирующий электронную цифровую подпись, с поправками, внесенными в апреле 2018 года. Он регулирует деятельность специализированного ответственного органа и центра регистрации. Одним из применений электронной подписи является электронная подпись для подписания документов, реализованная Министерством Финансов при поддержке ООО «UNICON-SOFT», узбекской компании-разработчика программного обеспечения<sup>4</sup>. Платформой «mf.ijro.uz» эффективно пользуются около 5 000 сотрудников всех организаций, входящих в систему министерства. Это создает дополнительные удобства для обеспечения эффективного функционирования в режиме удаленной работы в период карантина, связанного с пандемией коронавируса.

Электронная подпись — это всего лишь один из компонентов полной платформы для электронных услуг (см. Анализ в предыдущем отчете). Операторы частного сектора могут участвовать в различных формах (аутсорсинг, государственные закупки) для других компонентов: разработка систем для повышения эффективности бэк-офиса, eID, аутентификация, цифровая почта.

## **Водоснабжение и утилизация отходов**

При предоставлении услуг, связанных с водоснабжением, участие частного капитала и знаний может иметь место либо в улучшении инфраструктуры (путем строительства или обновления водопроводных станций и обновления систем распределения воды), либо в предоставлении услуг (управление такими операциями, как счетчики потребления, выставление счетов или обслуживание / ремонтные услуги).

---

<sup>4</sup>В ООО «ЮНИКОН-СОФТ» в общей сложности работает 1 сотрудник во всех офисах, и объем продаж составляет 126 501 долл. США.

В отношении обращения с отходами для частного участия подходят следующие услуги: сбор отходов, обработка отходов, сжигание, захоронение и переработка

Эти услуги доступны в крупных муниципалитетах критического размера, и предлагают большую базу потребителей и размер бизнеса, чтобы стать привлекательными для частных инвесторов, обеспечивая определенную прибыльность.

Агентство Развития ГЧП представляет на своем сайте несколько проектов, потенциально подходящих для партнерства с частным сектором:

- Системы водоснабжения и канализации в четырех крупных городах Узбекистана: Самарканд, Бухара, Карши и Наманган;
- Стоимость проекта обновления инфраструктуры водоснабжения и канализации Ташкента оценивается в 450 миллионов долларов США;
- проект по передаче насосной станции «ЯЗЁВОН» в ведение Департамента насосных станций и энергетики Сырдарья-Сохского ИДХБ;
- Прорабатывается проект эксплуатации насосных станций «Истиклол-1К» и «Истиклол-2К» в Андижанской области (Нарын-Карадарьинское бассейновое управление) на основе государственно-частного партнерства.

Другие возможные идеи:

- Улучшение площадок для захоронения мусора, внедрение пунктов сбора и переработки отходов, покупка мусоровозов;
- Внедрение сортированного сбора бытовых отходов в городах. Этот компонент требует очень сильной информационно-маркетингового освещения среди населения;

В любом проектном предложении по этим темам должен быть также задействован Комитет. По Экологии И Охране Окружающей Среды, чтобы обеспечить соответствие последним стандартам по экологии и охране окружающей среды.

### **(Зеленая) энергия - энергия и ее распределение**

Потребность в предоставлении современных услуг отражается в том факте, что предложение возобновляемой энергии эквивалентно менее 11% спроса на нее, и большая часть этой энергии находится в форме гидроэлектроэнергии, а 89% от общего объема произведенной энергии вырабатывается изношенными тепловыми электростанциями, многие из которых были построены в 1960-х и 1970-х годах и, следовательно, эксплуатируются около 50 лет (Международное Энергетическое Агентство). В настоящее время в Узбекистане проекты по производству энергии из солнечной, ветровой или биогазовой энергии не осуществляются.

При предоставлении услуг, связанных с производством и распределением энергии, следует учитывать действующие стандарты, касающиеся зеленой энергии и защиты

окружающей среды. Основными партнерами с общественной стороны являются Узбекэнерго, Узбекгидроэнерго и КЦ «Энергия». По оценкам, требуется обновление 7000 километров линий электропередачи в год и модернизация 2500 подстанций<sup>5</sup>.

Следующие концепции предложений могут быть рассмотрены для партнерства между государственным и частным сектором:

- проектирование, строительство и эксплуатация солнечной электростанции мощностью 200 МВт в Самаркандской области;
- проектирование, строительство и эксплуатация солнечной электростанции мощностью 100 МВт в Навоийской области;
- Пскемская ГЭС (400 МВт);
- Теплоснабжение школ и детских садов с использованием гелиотермической техники;
- Разработка высокоэффективной когенерационной и парогазовой системы за счет специализированных малых и средних газовых турбин для частных предприятий и модернизации сетей теплоснабжения;

За исключением местных проектов, энергетические проекты в Узбекистане должны быть увязаны и синхронизированы с региональными проектами, согласованными с соседними странами. Кроме того, проекты могут быть разработаны в сотрудничестве с другими секторами экономики (например, солнечные электростанции и солнечные водонагреватели для сельскохозяйственных нужд).

Компонент, обсужденный с представителями из регионов Узбекистана, подчеркнул возможность привлечения частного капитала в обновление / модернизацию счетчиков электроэнергии, воды и газа, установленных в домашних хозяйствах.

Краткий анализ показывает следующую ситуацию: в Узбекистане в 2019 году насчитывалось 6,6 млн домохозяйств (Национальное статистическое управление). Средняя цена современного счетчика электроэнергии оценивается в 30-50 долларов США. В гипотетическом случае национальной электроэнергетической компании (АО «Национальная электрическая сеть Узбекистана») необходимо будет улучшить свои услуги, предоставляемые населению, путем обновления счетчиков, только материальные затраты будут составлять от 200 до 330 миллионов долларов США. Потенциальному частному инвестору, вероятно, придется мобилизовать ссуду в размере около 500-700 миллионов долларов США для покрытия материальных затрат, затрат на рабочую силу, обслуживания в течение 10-20 лет, затрат на механизмы ГЧП и стоимости финансирования. Эти цифры могут представлять собой сумму в 75-110 долларов США на семью, которая должна быть выплачена, что может быть неоправданным для новых предоставляемых услуг. Предварительное технико-экономическое обоснование должно глубоко проанализировать модель и предоставить более точные значения.

Последним примером масштабного создания интеллектуальных счетчиков электроэнергии является проект Саудовской Аравии Smart Metering с ориентировочной

---

<sup>5</sup> Принятие мер по ускорению развития и обеспечению финансовой устойчивости электроэнергетической отрасли. [www.lex.uz](http://www.lex.uz). №ПП-3981 23.10.2018 г.

стоимостью 2,6 млрд долларов США, который предполагает установку и ввод в эксплуатацию 10 млн интеллектуальных счетчиков для потребителей по всей стране (аналогично Узбекистану). Проект финансируется за счет собственных средств Saudi Electricity Company (Саудовской Электрической компании).

Существующий опыт привлечения частных партнеров в сектор распределения энергии неоднозначен. Лаборатория ВБ<sup>6</sup> по ГЧП отмечает, что «распределение электроэнергии из системы электропередачи в дома потребителей, школы и предприятия часто называют самым слабым звеном в энергетическом секторе, учитывая его высокую подверженность сбоям и техническим и коммерческим потерям». ГЧП в распределении часто действуют через концессионную структуру, охватывая все функции и обязательства, связанные с распределением электроэнергии в обозначенной зоне. Концессионер отвечает за техническое обслуживание, эксплуатацию и модернизацию распределительной сети, а также за поставку электроэнергии регулируемым потребителям. Согласно типичной концессии на распределение, частное предприятие берет на себя управление энергораспределительным предприятием, восстанавливает и расширяет активы, управляет распределением энергии среди потребителей и возвращает свои инвестиции за счет сборов с пользователей.

Распределительные ГЧП, управляемые на условиях концессии, оказались сложными для реализации в развивающихся странах с низкоэффективными или финансово неустойчивыми коммунальными предприятиями. Такие коммунальные предприятия часто слишком нефункциональны, чтобы структурировать какие-либо операции, в которых частный сектор принимает на себя инвестиционный риск. В этих обстоятельствах контракты на управление, основанные на результатах, являются вариантом восстановления предприятия и обеспечения необходимого наращивания потенциала, а также передачи навыков и технологий.

Примером такого рода контракта может быть контракт на управление, в соответствии с которым частное лицо будет управлять (но не инвестировать) государственной энергораспределительной компанией в обмен на компенсацию в виде ежегодных платежей от государства (а не путем продажи электроэнергии клиентам).

## **Медицинские услуги**

При предоставлении медицинских услуг участие частного капитала и знаний может иметь место либо в улучшении инфраструктуры (путем строительства или ремонта больниц), либо в предоставлении услуг (медицинских или административных).

Идеи, потенциально подходящие для Узбекистана:

- модель e-Records для населения (см. пример из Франции);
- одна больница, построенная / модернизированная и управляемая частным партнером (см. примеры из Испании и Ирландии);

---

<sup>6</sup> <https://pppknowledgelab.org/sectors/distribution>

- другие потребности связаны с внедрением современного оборудования и методов лечения; Детский онкологический центр; Модернизация / улучшение почечного центра.

При рассмотрении потенциальных пилотных проектов, относящихся к Узбекистану, Министерство Юстиции (через Агентство Государственных Услуг) и Министерство Здравоохранения будут ключевыми заинтересованными сторонами.

### **Образовательные услуги**

Из услуг с потенциалом привлечения ресурсов частного сектора в сектор образования была упомянута тема «детский сад». Поскольку правительство (через Министерство Образования) имеет ограниченные средства для ремонта существующих объектов или строительства новых детских садов, участие частного капитала позволит улучшить качество услуг для населения. Потенциальное партнерство должно будет рассмотреть возможную модель: реконструкция и пожертвование могут быть слишком малы для того, чтобы оправдать ГЧП; с другой стороны, для этой цели должно быть строительство нового детского сада, и в случае срыва соглашения о ГЧП удобство использования здания снизится, а затраты на перепроектирование могут оказаться запрещенными для частного финансиста.

Согласно исследованиям<sup>7</sup>, государственно-частное партнерство, при котором государственный сектор предоставляет финансирование для частной школы, может привести к расширению доступа к высококачественному образованию при эффективном использовании бюджета. Примеры государственного финансирования частных детских садов есть в Германии. Государственные центры дневного ухода за детьми (обслуживаемые местными властями) финансируются местными властями («Kommune»), землей (субсидии для покрытия расходов на персонал и материальные затраты и т. д.), а также за счет родительских взносов. Между тем, детские сады, находящиеся в частном владении (церквями, родительскими инициативами и т. д.), также финансируются местными властями («Kommune»), землей и за счет родительских взносов, а также, кроме того, за счет содержания собственных ресурсов организации. Финансирование от земель может включать субсидии для покрытия инвестиционных, кадровых, материальных затрат и т. д.

Пилотный тест в Узбекистане должен быть основан на твердой приверженности местного сообщества, помимо частного партнера, готового управлять детским садом. Министерство Образования должно отвечать за финансирование учреждения на основе достижения четких показателей.

---

<sup>7</sup> Государственно-частное партнерство в образовании, Сюзан Л. Робертсон, Карен Манди, Антони Вергер и Франсин Менаши, Эдвард Элгар Паблишинг, 2020  
Баррера-Осоριο, Ф., Х. Гуакета и Н.А. Патрино (2012). Роль государственно-частного партнерства в образовании. В государственно-частном партнерстве в образовании. Ред. СЛ. Робертсон, К. Манди, А. Вергер, Ф. Менаши. Челтенхэм и Нортгемптон: Эдвард Элгар.

## 5. Ответственность потенциально вовлеченных сторон

Основным заинтересованным лицом будет Министерство юстиции (через Агентство государственных услуг) вместе с отраслевыми министерствами в зависимости от темы.

Кроме того, Министерство экономического развития и сокращения бедности и Министерство финансов также будут важными заинтересованными сторонами из-за важности такого проекта и экономических и финансовых последствий крупного проекта ГЧП (или аналогичного). Другой структурой, которая может сыграть потенциальную роль в анализе проектов ГЧП, является Государственный комитет по инвестициям / Агентство по привлечению инвестиций при Министерстве инвестиций и внешней торговли Республики Узбекистан<sup>8</sup>. Недавно созданное Агентство Развития ГЧП также уполномочено обеспечивать руководство и облегчать контакты с потенциальными частными инвесторами, заинтересованными в инвестировании в ПГУ.

Помимо технического вклада, министерства должны предоставлять сильные юридические консультации, так как любой контракт между государственным и частным секторами имеет особенности в каждой конкретной ситуации. Потенциальный частный партнер всегда предоставит лучшую юридическую экспертизу, чтобы защитить частного игрока от любых рисков, связанных с контрактом. Частные субъекты несут ответственность за предоставление бизнес-плана, основанного на наихудшем, наилучшем и реалистичном сценариях. Они также будут нести ответственность за обеспечение финансирования и эксплуатации проекта.

Согласно Закону о ГЧП, проекты ГЧП могут быть инициированы как государственными органами, так и частными инвесторами. Если компетентный орган принимает предложение от частных субъектов, он должен передать предложение в Агентство Развития ГЧП. Если масштаб проекта составляет 10 миллионов долларов США и более, требуется одобрение Кабинета Министров. После того, как Агентство развития ГЧП предоставит свое согласие, компетентный орган должен опубликовать предложение по проекту ГЧП на своем веб-сайте и предоставить возможность третьим сторонам представить выражения заинтересованности. Если в течение срока нет выражений заинтересованности, процесс предложения переходит к окончательным переговорам с предлагающей стороной.

Агентство Развития ГЧП должно предлагать ключевым заинтересованным сторонам обсудить условия потенциального проекта ГЧП. Ключевые роли играют государственное учреждение и частный партнер:

Государственное (ые) учреждение (я) будет выступать в качестве менеджера по контрактам (с обязанностями своей группы по управлению контрактами) с первичными и вторичными ролями<sup>9</sup>:

Основные роли:

---

<sup>8</sup><https://invest.gov.uz/partnery/native-organizations/gosudarstvennyj-komitet-respubliki-uzbekistan-po-sodejstviyu-privatizirovannym-predpriyatiyam-i-razvitiyu-konkurentsii/>

<sup>9</sup> After "A Guide to Contract Management for PFI and PPP Projects", 4ps in collaboration with Mott MacDonald, Public Private Partnerships Programme (2007).

- Действовать в качестве договорного представителя правительства (для защиты государственных интересов) при выполнении обязательств и обеспечении соблюдения прав правительства в контракте о ГЧП;
- Для мониторинга эффективности частного партнера в предоставлении услуг, указанных в контракте ГЧП, и для обеспечения соблюдения механизма оплаты или штрафа, связанного с мониторингом производительности;
- Поддерживать связь с частным партнером в достижении целей проекта;
- Обеспечение надлежащего обслуживания финансовых инструментов, таких как ценные бумаги и страхование;
- Для урегулирования любых споров, возникающих по контракту ГЧП;
- Для управления изменениями (вариациями и дополнениями) контракта о ГЧП в соответствии с государственной политикой и законодательством с тем, чтобы добиться соотношения цены и качества за счет таких изменений;
- Для надзора за управлением активами проекта и обеспечения их правильного обслуживания, учета и отчетности;
- Обеспечить изменение тарифов с пользователей в соответствии с контрактом о ГЧП, государственной политикой и законодательством (если применимо).;
- Отчитываться о финансовых показателях проекта в соответствии с общепринятой практикой бухгалтерского учета, применяемой в юрисдикции;
- Отчет об условных фискальных обязательствах, возникающих перед государством в связи с проектом, и любых их изменениях;
- Для мониторинга, оценки и отчетности о ходе реализации проекта, а также для определения уроков, извлеченных для проекта и будущих ГЧП.

#### Второстепенные роли:

- Поддерживать связь и продвигать сотрудничество между правительственными структурами во всех сферах управления в отношении проекта;
- Мониторинг политики и законодательной среды проекта;
- Для улучшения интеграции проекта с другими государственными услугами, программами и проектами.

Вторичные роли может играть Агентство Развития ГЧП, в то время как первичная роль будет результатом переговоров между партнерами.

Партнеры из частного сектора должны соблюдать несколько требований, которые различаются *на этапе до заключения контракта и во время реализации проекта*.

На этапе квалификации партнер должен соблюдать требования правительства по прозрачности и отчетности о своей деятельности. Таким образом, частный партнер должен создать Систему управления качеством, с помощью которой регистрируются процесс и процедура выпуска документации и мониторинга услуг и производительности.

Информационные системы управления (ИСУ) будут составлять большую часть систем управления качеством. Важность (ИСУ) состоит в том, чтобы помочь правительству в отчетности и мониторинге частного партнера, сократить время и затраты на предоставление необходимой документации и использовать ее для ведения учета и обеспечения безопасности.

Во время реализации частные партнеры должны соблюдать некоторые более строгие формальные условия: изменение долей участия; обеспечить способность частного партнера выполнять свои обязательства подходящим опытным и квалифицированным персоналом; декларировать любые изменения в финансовой структуре частного партнера и соблюдать требования в отношении сроков и содержания таких отчетов.

Еще одну ключевую роль могут сыграть советники. Для государственных закупочных органов (Властей) опыт, необходимый для реализации проектов ГЧП, разнообразен и специфичен. Обычно необходимый опыт распространяется в различных областях, таких как техническая, финансовая, юридическая, рыночная, налоговая и страховая. Необходимые «теоретические» знания также необходимо дополнить практическим опытом заключения сделок в таких областях, как управление проектами или переговоры по контрактам.

В этом контексте для органа, реализующего проект ГЧП, часто требуется наем консультантов. Советники предоставят Управлению не только навыки и практический опыт, но и дополнительную способность справляться с необычной, интенсивной и разовой рабочей нагрузкой, которая неизбежно возникает при реализации сложных проектов, таких как ГЧП. В противном случае Управление может подвергнуться значительным рискам при реализации правильного проекта на правильных условиях. Если ими управлять эффективно, советники будут работать плечом к плечу с Управлением, чтобы обеспечить, способствовать и реализовать лучший результат для проекта.

Европейский инвестиционный банк «Европейский экспертный центр ГЧП» создал очень подробное руководство по роли консультантов в реализации ГЧП, которое можно использовать в случае, если государственный орган сочтет это необходимым<sup>10</sup>.

При разработке, согласовании и реализации проекта ГЧП нужно предусмотреть следующие шаги:

- Разработка стратегии ГЧП
- Создание предварительных технико-экономических обоснований и технико-экономических обоснований
- Финансирование ГЧП и должная проверка
- Переговоры по контракту
- Управление проектом ГЧП, включая мониторинг и оценку;
- Управление рисками
- Закупка
- Развитие потенциала ГЧП

## 6. Выводы и рекомендации по пилотированию ГЧП в оказании госуслуг в Узбекистане

Рынок государственных и частных инвестиций в Узбекистане в последние годы постоянно растет. Точно так же растет потребность в инвестициях в модернизацию

---

<sup>10</sup>[https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/role\\_and\\_use\\_of\\_advisers\\_en.pdf](https://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/sites/ppp.worldbank.org/files/documents/role_and_use_of_advisers_en.pdf)

системы предоставления государственных услуг в результате новых реформ, инициированных президентом и правительством Узбекистана, и согласования с Целями Устойчивого Развития. Частное партнерство очень желательно, поскольку частные инвесторы могут предоставить необходимое финансирование и опыт для оптимизации эффективности и действенности проектов.

Большинство из 134 государственных услуг, предлагаемых государственными органами в Узбекистане, не подходят для привлечения частных партнеров по двум причинам: вопросы конфиденциальности и небольшой размер, не дающий проектам достаточного объема для создания достаточной прибыльности.

Проектов ГЧП в Узбекистане было очень мало (максимум семь, зарегистрированных Всемирным Банком), и их успех был сомнительным. Закон и положения о ГЧП были приняты в 2019-2020 годах, и было создано несколько институтов для поддержки разработки успешных проектов ГЧП. В частности, Агентство Развития ГЧП играет центральную роль, анализируя и поддерживая предложения ГЧП.

Анализ передового опыта в мире и в Европейском Союзе показывает, что, помимо транспортной инфраструктуры, еще несколько секторов подходят для привлечения частного капитала и опыта в различных формах:

- энергетика (производство и распределение электроэнергии, региональное теплоснабжение);
- коммунальные услуги (канализация, очистка мусора, уличное освещение);
- здравоохранение (обновление медицинского оборудования, внедрение новейшего оборудования);
- образование (особенно дошкольное образование);
- Общественные услуги (например, цифровые услуги).

Основываясь на положениях Закона о ГЧП, для проверки возможного участия частных инвесторов Агентство по Развитию ГЧП играет центральную роль. Наряду с Агентством по Развитию ГЧП, отраслевые министерства также несут ответственность за руководство при выборе наиболее подходящих партнеров и условий заключения контрактов.

Правильная формула привлечения частного сектора к предоставлению государственных услуг является предметом переговоров между партнерами, в зависимости от темы, рыночных условий, организационных и финансовых возможностей партнеров. На данный момент существует анализ целесообразности привлечения того или иного метода заключения контрактов для крупных инфраструктурных проектов. В случае систем здравоохранения и образования данные свидетельствуют о том, что рабочая модель — это когда государственная система оплачивает услуги, предоставляемые частным сектором. В других областях (производство и распределение энергии, водоснабжение и удаление отходов) концессии или прямая приватизация являются наиболее распространенными подходами.

При рассмотрении факторов, влияющих на партнерство, одним из популярных критериев является «Анализ выгод и затрат». Анализ выгод и затрат оценивает уравнение социальных затрат и выгод, в котором выгоды для общества должны быть выше, чем затраты для общества, чтобы проект был достойным продолжения. Это

упражнение, целью которого является включение всех соответствующих затрат и выгод. Это делается с учетом долгосрочной перспективы с прогнозированием затрат и выгод на период анализа. Рассматриваемый период должен соответствовать экономическому сроку полезного использования объекта инфраструктуры.

Принимая во внимание все вышеперечисленные соображения, в качестве следующего шага проектная группа ПРООН должна организовать круглый стол с соответствующим участием представителей государственного и частного секторов, чтобы оценить как интерес, так и доступность частных инвесторов и внести первые предложения по наиболее подходящий способ заключения контракта.

Основываясь на выводах круглого стола и рекомендациях Агентства по Развитию ГЧП, команда проекта - вместе с Агентством Государственных Услуг при Министерстве Юстиции Республики Узбекистан может перейти к выбору одного-двух проектных предложений для тестирования в качестве пилотных проектов.

Затем будет проведена оценка успешности пилотных проектов, и международный консультант представит отчет с набором рекомендаций по расширению / корректировке подходящих моделей для привлечения частных партнеров к предоставлению эффективных государственных услуг в Узбекистане.